|  |
| --- |
| PROGRAMME NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT  en  EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO  -----------------------------------------------------------------------------------------------------  RAPPORT D’EVALUATION A MI-PARCOURS  du  «PROGRAMMME DE GOUVERNANCE - 2008 – 2012 »  de la  REPUBLIQUE DEMOCRATIQUEDU CONGO  -----------------------------------------------------  30 juin 2010  *Auteurs-Consultants*:  Paola Barragan, Chef de Mission  Jean Barut  Roger Bimwala  Jacques Katuala  Édouard Zamwite |

LISTE DES ACCRONYMES ET ABBREVIATIONS

ADC Appui à la Décentralisation et à la Coordination

ADPL Appui au Développement Provincial et Local

AGI Accord Global et Inclusif

AIT Appui aux institutions de Transition

APNURC Projet Appui au Programme d’Urgence pour la Reconstruction du Congo

BAD Banque Africaine de Développement

BOM Bureau d’organisation et Méthode

BM Banque Mondiale

CAC Centre d’Arbitrage Congolais

CCI Centre du Commerce International

CDG Comités de Développement des Groupements

CDMT Cadre des Dépenses à Moyen-Terme

CEI Commission Electorale Indépendante

CENI Commission Electorale Nationale Indépendante

CEO Chief Executive Officer

CLD Comités Locaux de Développement

CIPRAP Commission interministérielle pour la réforme de l’administration publique

CIVD Comités Inter-Villageois de Développement

CNC-ALPC Commission Nationale de Contrôle des ALPC

CNP Comité National de Pilotage

CNUCED Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement

COREF Commission des Réformes Économiques et Financières

COSEP Coordination des structures des études et de planification

CPS Comité Provincial de Suivi

CSMOD Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation

CTAD Cellule Technique d’Appui à la Décentralisation

CTB Coopération Technique Belge

CTC Comité Technique de Coordination

CTRAP Comité technique de la reforme de l’administration publique

DDR Désarmement, Démobilisation et Réintégration

DEP Divisions des études et planification

DEX Direct Execution

DFID Department for International Development

DPB Direction de Programmation et Budgétisation

DSCRP Document Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté

ECOFIN Commissions économiques et financières

EDS Enquête Démographique et de Santé

ENA Ecole Nationale d’Administration

ETD Entités Territoriales Décentralisées

EUSEC **EU advisory and assistance mission for security reform in DRC**

FENU Fonds d’équipement des Nations Unies

FDL Fonds de Développement Local

FDLR Front de libération du Rwanda

FDP Fonds de Développement Provincial

FNUAP Fonds des Nations Unies pour la Population………

FONALC Forum National de Lutte contre la Corruption

GJS Gouvernance Judiciaire et Sécuritaire

GRIP-BICC Groupe de Recherche et d’Information sur la Paix et la Sécurité – Bonn International Center for Conversion

GT Groupes thématiques

IMIS Integrated Management Information System»:

INS Institut National de la Statistique

MIDA Migration for Development in Africa

MICS Multiple Indicator Cluster Surveys (UNICEF)

MONUC Mission des Nations Unies au Congo…………..

NEX National Execution

NIM/DIM National Implementation/Direct Implementation

N.U. Nouvelles Unités

OCDE Organisation de Coopération et de Développement Economique

OCEP Observatoire du Code d'Ethique Professionnelle

OMD Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONG Organisation non-gouvernementale

ONUDI Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel

OSC Organisations de la société civile

RDC République Démocratique du Congo

PACE Projet d’Appui au Cycle Electoral Congolais

PADDL Programme cohérent d’Appui à la Décentralisation et au Développement Local

PAI Plan annuel d’investissements

PAIDECO Projet d’Appui aux Initiatives de Développement Communautaires

PAP Plan annuel d’actions prioritaires -

PBF United Nations Peacebuilding Fund, connu par les sigles

PCALPC Projet Contrôles des Armes Légères et de Petits Calibre

PCLCP Projet Communautaire de Lutte Contre la Pauvreté

PDL Plan de Développement Local

PDP Plans de Développement Provinciaux

PGAI Plateforme de gestion de l’aide et des investissements

PIB Produit Intérieur Brut

PIL Plan triennal d’investissement

PIP Programme d’investissement public

PME Petites et moyennes entreprises

PNUD Programme des Nations Unies pour le Développement

PPP Partenariat Public Privé

PRODOC Programme Document

PTA Plan de Travail Annuel

PTT Postes Transports et Télécommunications

RTNC Radio Télévision Nationale Congolaise

SACGT Secrétariat d’Appui aux Groupes Thématiques

SENAREC Secrétariat National pour le renforcement des capacités

SNC93 Système National de Comptabilité-version 1993

STAREC Plan de stabilité et de reconstruction pour l’Est de la RDC

TICS Technologies de l’Information et de la Communication

TOKTEN Transfer of Knowledge Trough Expatriate Nationals

TRAC Target for Resource Assignments from the Core.

UADPL Unité d’Appui au Développement Provincial et Local

UIP Union Inter-Parlementaire

UNAD Unité d’Appui à la Décentralisation

UNSSSS United Nations Support Strategy for Stabilisation and Security

VNU Volontaires des Nations Unies

TABLE DES MATIERES

I. INTRODUCTION

II. RESUME DU RAPPORT

III. GOUVERNANCE POLITIQUE

IV. GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

V. GOUVERNANCE SECURITAIRE et JUDICIAIRE

VI. GOUVERNANC ECONOMIQUE

VII. GOUVERNANCE LOCALE

VIII. VOLETS TRANSVERSAUX

IX. CONCLUSION

X. TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CONSTATS

XI. TABLEAU RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

ANNEXES:

A. Termes de Références de la Mission

B. Personnes rencontrées par la Mission

C. Documents consultés par la Mission

**I. Chapitre 1 : INTRODUCTION**

1. Contexte National
2. La République Démocratique du Congo (RDC) s’étend sur une superficie de 2.345.000 kilomètres carrés et compte quelques 65 millions d’habitants. En dépit de ses immenses ressources humaines, agricoles et minières, la RDC fait partie des pays les plus pauvres de la planète avec un taux de pauvreté qui affecte 80% de sa population. Le pays est classé 172eme sur 182 pays en termes d’indicateurs de développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). A partir de 1990, le pays a connu une longue période de transition politique emmaillée de pillages, d’instabilité institutionnelle et de guerres civiles qui ont entraîné une déliquescence de l’Etat dans toutes ses attributions régaliennes et sur toute l’étendue du territoire national. Durant cette période, la gouvernance en RDC est caractérisée par la non organisation d’élections libres, démocratiques et transparentes ; le dysfonctionnement des institutions publiques ; la mauvaise gestion des finances publiques ; la faible participation de la population en général et des femmes en particulier dans la prise des décisions à tous les niveaux ; la fourniture insuffisante en quantité et qualité des biens et services publics tels que la justice et les services sociaux de base ; et l’absence d’un espace de dialogue entre les institutions et la population.
3. A la suite de la signature en décembre 2002 de l’Accord Global et Inclusif (AGI) qui a conduit à la mise en place d’un Gouvernement de Transition en 2003, plusieurs initiatives et des réformes structurelles lancées avec l’appui de la communauté internationale et visant l’amélioration de la gouvernance en RDC ont abouti à des avancées positives -- mais insuffisantes -- en matière de gouvernance. Malgré la mise en place des nouvelles institutions démocratiques à la suite des élections législatives et présidentielles de 2006 et les élections des assemblées provinciales en janvier 2007, des défis majeurs à l’émergence d’une bonne gouvernance en RDC demeurent, dont les plus importantes sont : la faiblesse des nouvelles institutions parlementaires (Parlement et assemblées provinciales) dans leurs fonctions législatives, de représentation de la population et de contrôle de l’exécutif ; la faiblesse des organisations politiques (partis politiques) et celles de la société civile et des media ; la persistance de la corruption dans la quasi impunité, les faiblesses des institutions et des instruments de contrôle public ; l’inefficience des pratiques et des instruments d’allocation des ressources ; l’état avancé de déliquescence du système judiciaire et sécuritaire ; et la faiblesse des pouvoirs politiques locaux.
4. C’est dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et des défis prioritaires déterminés par le Document Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCRP) que le Programme Gouvernance 2007-2012 (Programme) a été élaboré et mis en œuvre pour aider le Gouvernement de la RDC à atteindre les objectifs globaux de développement suivants: améliorer les performances de l’administration et des institutions publiques ; améliorer l’accessibilité et la qualité des services publics ; assurer la transparence et la reddition des comptes dans la gestion des ressources publiques; et renforcer la participation citoyenne. L’objectif principal du Programme couvert par l’évaluation à mi-parcours est donc la mise en place à terme d’un système de gouvernance stable et légitime favorisant le développement humain durable.
5. Description du programme
6. L’objectif du Programme de Gouvernance est de mettre en place un système de gouvernance démocratique stable et légitime favorisant le développement humain durable. Pour y arriver le Programme cherche à contribuer à:

La Consolidation du cadre démocratique et la croissance de l’accès -- et participation citoyenne -- au système politique.

L’amélioration des performances de l’administration et des institutions publiques, ainsi que l’augmentation de la transparence dans la gestion des deniers publics.

La consolidation de la paix et la garantie que la sécurité des biens et des personnes sera assurée.

La garantie de la transparence et la reddition des comptes dans la gestion de la chose publique.

L’amélioration de l’accessibilité et la qualité des services publics.

1. A l’origine le Programme avait identifié quatre domaines d’intervention pour les aspects transversaux, à savoir l’intégration du «genre», la prévention des conflits, la lutte contre la corruption et le développement de l’esprit citoyen. Dès le lancement du programme, une révision retiendra les 6 volets suivants : (i) l’appui en « genre », (ii) l’appui en formation, (iii) l’appui en communication ; (iv) l’appui en «reporting» ; (v) l’appui en suivi et évaluation, et enfin (vi) l’appui dans la lutte contre la corruption.

(iii) Objectif de l’évaluation

1. Le Programme prévoyait – suivant en cela les directives du PNUD -- une évaluation à mi-parcours dont l’objectif principal est moins de porter un jugement de valeur sur les résultats obtenus au point *t+2*, que de jauger ces résultats au regard (i) de la situation de départ en 2007 ou «baseline» et (ii) des résultats et effets escomptés au terme du programme. Dans plusieurs cas, les résultats obtenus à ce jour peuvent n’avoir pas encore pu déployer tous leurs effets ; l’évaluation permet donc d’analyser la tendance et l’adhésion ou les écarts par rapport à la courbe des effets escomptés allant du point *t°* au point *t+5*. L’apport de l’évaluation à mi-parcours est alors d’apporter un regard objectif et neutre sur les (i) performances du Programme eu égard à ses objectifs ultimes, et surtout à son objectif majeur d’ «agent de changement» dans ses secteurs d’intervention, (ii) d’alerter les parties prenantes au Programme si des écarts significatifs par rapport à la courbe idéale risquent de compromettre les effets escomptés, et (iii) de prodiguer des recommandations idoines à cet égard.
2. L’approche méthodologique utilisée par les membres de l’équipe de la Mission d’évaluation à mi-parcours (Mission) a été guidée par les objectifs suivants : (i) faire l’état des lieux dans la mise en œuvre des activités du Programme Gouvernance à mi-parcours ; (ii) identifier et surtout entreprendre une évaluation formative des résultats produits jusqu’ici ; et (iii) déterminer les progrès vers l’atteinte des effets escomptés.

(iv) Approche et méthodologie

1. En utilisant ces objectifs comme base et en recourant à l’approche systémique, la méthodologie utilisée a d’abord consisté en une analyse des documents de base, pour identifier les effets attendus du programme, les résultats à produire pour réaliser ces effets, les indicateurs de départ (ligne de base ou «baseline») et les indicateurs d’arrivée par résultat, à partir du document de programme, des plans de travail annuels, les rapports d’exécution annuels, les compte-rendus des structures de gouvernance du programme, etc.
2. S’appuyant sur les informations collectées à partir de ces documents, des entretiens ont été conduits avec les différentes parties prenantes du programme, à savoir experts internationaux et nationaux de chaque volet et axe d’intervention, les responsables des institutions bénéficiaires ainsi que les partenaires de développement. Ces entretiens ont été complétés, dans certains cas appropriés, par des visites sur le terrain et en province, où d’autres entretiens ont eu lieu.
3. Cette approche méthodologique a permis de (i) prendre connaissance des activités/processus, des produits et des résultats à la mi-parcours ; (ii) comparer cela avec la situation de «baseline»; (iii) évaluer le progrès vers la réalisation des effets du Programme; (iv) de prédire si, à l’allure où vont les choses, le Programme produira les résultats attendus et aura les effets escomptés; et (v) faire des recommandations sur les actions requises pour, le cas échéant, améliorer la performance du Programme.
4. La Mission d’évaluation a coïncidé avec la revue à mi-parcours organisé par le PNUD et le *Department for International Development* (DFID) – le partenaire du Programme de Gouvernance et son bailleur de fonds principal. La revue, qui a eu lieu avec la participation des représentants du gouvernement, des membres de l’équipe technique du PNUD et de DFID, s’est concentrée sur les composantes de gouvernance locale, gouvernance politique, et gouvernance administrative. Les composantes sécuritaire / judiciaire et gouvernance économique, elles, n’ont pas fait l’objet de la revue. Pour les composantes concernées par les deux revues, la réflexion et le débat se sont alimentés réciproquement.

**II. Chapitre 2 RESUME DU RAPPORT**

1. Les différentes composantes et les volets transversaux du Programme de Gouvernance ont évoluées à des intensités différentes, mais le bilan général reste positif. *De manière générale* (et sauf certaines exceptions dont la mise en œuvre et financement est arrivé à terme) la Mission constate qu’à mi-parcours le Programme a pu développer des produits importants qui constituent la base des changements recherches en t5 a condition qu’un travail plus rigoureux d’établissement de cibles (et dans certains cas des indicateurs) soit effectué. Aussi, pour que le Programme puisse plus facilement déployer ses effets de changement au niveau des bénéficiaires que sont les institutions congolaises, la Mission fait des propositions concrètes concernant l’unité d’appui au Programme et à la Coordination de celui-ci, et, en particulier son « immersion » dans la primature, afin que le Programme soit véritablement «national» et non, tel qu’il est perçu actuellement, comme un Programme «appartenant au PNUD».
2. Le rapport de l’évaluation de mi-parcours consacre un chapitre à chaque composante du Programme, plus un chapitre pour les volets transversaux. Cette section résume les principaux points de ces composantes.[[1]](#footnote-1)

**Gouvernance Politique**

14. L’évaluation à mi-parcours de la composante Gouvernance Politique du Programme montre que les suppositions et les prémisses à la base de la formulation et la mise en œuvre de cette composante étaient valables alors et le sont encore plus dans le contexte actuel du pays. Cette évaluation relève aussi que le manque ou l’insuffisance de volonté politique au cours de la mise en œuvre de la composante ; ceci confirme la criainte déjà identifée – à savoir que l’absence de volonté politique constituerait un risque majeur pour utiliser les résultats attendus de cette composante en vue d’améliorer la gouvernance politique en RDC. L’évaluation de la composante a, en plus, indiqué que la planification opérationnelle au sein de l’unité de gestion de cette composante est faite selon les règles de l’art, bien que l’unité devra dans l’avenir tenir compte des changements importants intervenus dans le leadership et l’environnement interne et externe du Parlement National et des assemblées provinciales ainsi que de la nature de l’organisation et du fonctionnement des partis politiques en RDC.

Appui au Parlement et aux assemblées provinciales

14. En ce qui concerne les résultats et les effets attendus de cette composante, la Mission d’évaluation a relevé que malgré le retard dans le lancement des activités de cette composante, certains résultats utiles ont été produits à la suite de l’appui apporté au Parlement National et aux Assemblées Provinciales sous forme de formation, appui-conseil et appui institutionnel. Ces résultats ont contribué à l’amélioration des capacités des parlementaires et des députés provinciaux à jouer leurs rôles constitutionnels. La Mission a cependant noté des insuffisances au niveau des stratégies liées à la formation car elles ne semblent pas suffisamment adaptées aux cibles, ainsi que la stratégie portant sur l’appui institutionnel qui peut être qualifiée de saupoudrage. Ces stratégies devront être revues pour produire les résultats attendus et avoir des effets escomptés. La Mission a également identifié les principaux problèmes confrontés par l’axe « Appui au Parlement National et aux assemblées provinciales » qui empêchent la réalisation des activités et la production des résultats attendus dont : les difficultés d’accès aux hautes autorités du Parlement national, les lenteurs dans le suivi des dossiers au Parlement national, l’absence de maîtrise des calendriers d’activités des parlements, les difficultés de travailler avec les parlementaires nationaux et provinciaux hors session, le chevauchement des interventions des partenaires bilatéraux et l’absence de synergie ou de collaboration entre eux, l’insuffisance de la contrepartie nationale au Programme et l’insuffisance de volonté politique pour que les institutions parlementaires jouent pleinement leurs rôles.

Appui aux partis politiques

15. Pour ce qui est de l’appui aux partis politiques, la Mission a constaté que certains résultats liés à la sensibilisation et à la formation pour une démocratie interne au sein des partis politiques, sur le financement des partis et sur la participation effective des femmes dans les organes de direction des partis politiques ont été produits et qu’à l’allure où vont les choses, les cibles de 2012 seront atteintes, à condition toutefois de mettre en œuvre une stratégie de formation des formateurs endogènes pour atteindre un plus grand nombre de cibles, que la sélection des participants soit considérablement améliorée pour que les dirigeants des partis politiques ciblés participent effectivement à ces actions de sensibilisation et de formation et surtout que l’environnement politique de la RDC ne produise pas des facteurs externes qui empêcheront la mise en œuvre des activités de l’axe « Appui aux partis politiques ». La Mission a toutefois identifié l’organisation possible des élections en 2011-2012 comme étant une opportunité que l’axe pourra saisir afin d’établir des synergies avec l’axe « Appui aux élections et à la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) » et ce, pour sensibiliser les populations sur le rôle des partis politiques dans une démocratie, leur participation aux élections, etc.

Axe «Appui à la société civile et aux media»

16. L’évaluation de cet axe a relevé que le financement prévu pour mettre en place le mécanisme d’appui aux organisations de la société civile a été réduit du financement total de DFID au Programme Gouvernance. A l’allure où vont les choses, les résultats attendus ainsi que les effets escomptés de cet axe ne pourront pas être réalisés comme prévu. Compte tenu de l’importance des cibles «société civile et media» dans la production des résultats de toutes les autres composantes du Programme Gouvernance, la Composante Gouvernance Politique a opéré un repositionnement stratégique de cet axe dont la mise en œuvre nécessitera une mobilisation urgente de ressources par le PNUD auprès des partenaires de développement.

Axe «Appui au Processus Electoral et à la CENI»

17. La Mission d’évaluation a noté que 70% des résultats attendus du Volet «Appui au Processus Electoral et à la CENI» ont été produits et, à l’allure où vont les choses, l’effet attendu sera réalisé, à condition toutefois que les principales incertitudes suivantes soient levées : la nature de la loi organique sur la CENI qui sortira du Comité Paritaire du Parlement, le transfert du personnel formé et qualifié de la CEI à la CENI, le financement des élections prochaines par la CENI, le manque d’un chronogramme des élections, la promulgation de la loi organique portant fixation des subdivisions territoriales à l’intérieur des provinces, les procédures lourdes du PNUD pour l’acquisition des biens et des services, l’insuffisance de synergie entre les divers volets d’appui aux Parlement, aux assemblées provinciales, aux partis politiques, à la société civile et aux media, et l’insuffisance de sensibilisation et de formation pour la participation des femmes aux élections.

18. Sur base des constats, la Mission recommande que : (i) le Programme inclut des indicateurs pour mesurer l’appropriation nationale de la Composante Gouvernance Politique ; qu’elle améliore encore sa planification opérationnelle en utilisant davantage l’approche basée sur la demande des bénéficiaires, en partageant les meilleures pratiques en la matière avec les autres composantes du Programme ; (ii) la Composante multiplie des actions de plaidoyer, de sensibilisation et même de lobbying pour que les projets de lois organiques et des lois soient adoptés et que les textes réglementaires soient pris pour appliquer les lois promulguées, et pour multiplier les actions du dialogue social du Parlement et des assemblées provinciales ; (iii) les méthodes et techniques de formation utilisées dans les actions de formation des membres du Parlement national et des assemblées provinciales ainsi que de leur personnel administratif soient complètement revues pour les adapter aux cibles ; (iv) la Composante évite le saupoudrage et complète les équipements informatiques et de bureautique fournis au Parlement national et aux assemblées provinciales tout en investissant dans l’aménagement de l’environnement physique dans lequel ses équipements seront installés ; (v) la Composante mette effectivement en œuvre la stratégie de formation des formateurs endogènes des 15 partis politiques cibles et que son expertise nationale soit décentralisée au niveau des bureaux de terrain du PNUD ou au niveau des structures pertinentes des provinces là où les bureaux de terrain n’existent pas ; (vi) la Composante saisisse l’opportunité qui sera créée par l’organisation des prochaines élections pour créer des synergies entre axes et sensibiliser les populations sur le rôle des partis politiques dans une démocratie et ainsi accroître les actions de formation des formateurs et de conseil en faveur des quinze partis politiques cibles ; (vii) la Composante utilise les recommandations du Symposium national de la société civile sur l’efficacité de l’aide pour opérer un repositionnement stratégique de son appui aux organisations de la société civile et aux media, et mobilise urgemment un financement auprès des autres partenaires pour compléter le peu de ressources financières *Target for Resource Assignments from the Core*. (TRAC) prévues dans le Plan de Travail Annuel 2010 pour cet axe ; (viii) la Direction Pays du PNUD lance un processus de plaidoyer auprès du Gouvernement pour obtenir un engagement sur la résolution des principales incertitudes qui pourront affecter la réalisation des effets escomptés de l’appui au processus électoral et à la CENI.

**Gouvernance Administrative**

Appui à la coordination interministérielle

19. Quelques résultats ont été obtenus dans l’appui à la coordination interministérielle au niveau de la Primature. L’axe principal étant la reforme de l’Administration Publique, la Mission a noté des résultats encourageants principalement dans l’élaboration du nouveau cadre juridique devant moderniser l’Administration Publique. Un nouveau statut des agents de carrière de l’Administration Publique a été défini et validé mais n’est pas encore promulgué.

L’amélioration des performances de l’Administration Publique

20. Le processus de la rationalisation des structures, emplois et effectifs a été mis en œuvre dans quelques ministères. L’opération de recensement des fonctionnaires se poursuit et permet de créer une première base de données des ressources humaines de l’Administration. Des efforts pour l’introduction et l’utilisation des nouvelles technologies de l’information et de la communication ont été entrepris mais, malheureusement, avec un impact limité. La promotion des valeurs éthiques, les principes de transparence et la reddition des comptes ont été vulgarisés avec comme point culminant la tenue d’un forum national sur la corruption.

21. Malheureusement, la diminution du budget alloué à cette composante ainsi que ses problèmes de gestion de ressources humaines n’ont pas permis d’atteindre l’ensemble des objectifs fixés.

**Gouvernance Sécuritaire et Judiciaire**

1. L’effet recherché dans le cadre de la composante judiciaire et sécuritaire est celui de « consolider la paix et assurer la sécurité des personnes et des biens ». Il y a là deux dimensions. En ce qui concerne la première dimension -- à savoir la promotion de la paix -- il y a différentes approches pour y arriver. Deux parmi plusieurs sont, d’une part, la réforme des institutions de justice et de sécurité et, d’autre part, le développement d’une culture de justice et de réconciliation.
2. La théorie de changement de l’effet escompté pour la gouvernance judiciaire et sécuritaire part du principe que : a) l’intégration de l’armée et la sécurisation communautaire, b) le contrôle des armes légères et la lutte contre la violence armée, c) le renforcement des capacités de contrôle démocratique du système de défense et de sécurité ainsi que d) l’appui à la réforme de la justice sont tous favorables à la consolidation de la paix et la sécurisation des biens et personnes en RDC. La relation de cause à effet entre les trois premières stratégies et l’effet escompté est plus directe, car découlant directement des domaines d’intervention de réduction de la violence armée, tels que mentionnés ci-dessus. Quant à la relation de cause à effet de la quatrième stratégie, il est suggéré que le lien sera plus ou moins direct en fonction du contenu de la stratégie. La Mission confirme donc que la théorie de changement est pertinente et valable, au vu de l’expérience internationale et de la réalité de la RDC.
3. Au niveau des produits, il est pertinent d’examiner le bilan qu’on peut déjà tirer de l’appui fourni par la Composante. À cet égard, deux expériences – qu’il faudra évaluer en ce qui concerne l’impact des produits - (le post brassage et le DDR) -- indiquent déjà des résultats intéressants en fonction de l’effet escompté (amélioration de la sécurité humaine des groupes cibles et réduction de la violence armée), même si chacune de ces expériences est prise en compte de façon individuelle. Dans le cas du contrôle des armes légères, des données de base importantes pour l’orientation de la stratégie à suivre, une stratégie de désarmement communautaire - à vocation holistique - démarrée, et un début encore timide pour le cadre institutionnel du contrôle des armes indiquent un processus en marche. En ce qui concerne le contrôle démocratique du secteur sécuritaire, une sensibilisation initiale auprès des différents acteurs concernés par le contrôle des armes légères est un premier acquis. Pour ce qui est de l’appui à la justice, des activités préparatoires répondant aux demandes du Ministère titulaire ont alimenté la nouvelle stratégie en matière de justice, et celle-ci devrait bientôt être rendue publique. Le bilan est donc contrasté mais la tendance générale est positive.

**Gouvernance économique**

1. La composante «gouvernance économique» comporte 4 axes principaux, à savoir (i) l’appui à la planification stratégique du développement, (ii) l’appui à la gestion et coordination de l’aide extérieure, (iii) l’appui au système statistique nation, et, enfin (iv) l’appui à l'amélioration du climat des affaires.
2. Ces volets recouvrent plusieurs activités qui ont généré des outputs directs, des résultats opérationnels, des effets ou des tendances d’effets. Des 4 volets analysés, deux -- à savoir le deuxième et le troisième -- ont dégagé des performances tout à fait remarquables en termes (i) des résultats obtenus (outils de travail développés) depuis le lancement du programme et compte tenu de la situation de départ, (ii) transfert des connaissances, autrement dit renforcement des capacités nationales, (iii) appropriation, maîtrise et utilisation par les cadres Congolais des outils développés, et enfin (iv) les tendances d’effets de changement positifs qu’on est en droit d’attendre au terme du Programme. Certes il reste du travail à faire et à cet égard, des ressources supplémentaires seront nécessaires pour renforcer les acquis. À cet effet, une mobilisation de ressources additionnelles auprès des partenaires de développement sera d’autant plus facilitée que des résultats palpables et tangibles sont disponibles – si le message et les cibles sont bien conçus et identifiés.
3. Le premier volet a été bien lancé dès le départ par une équipe solide, et son travail en matière de renforcement des capacités nationales et au niveau des provinces était bien parti pour avoir un impact solide et durable. Des outils concrets et utiles ont été développés. Toutefois, des décisions internes au PNUD de réalignement des responsabilités, eu égard au Programme et à l’Unité pauvreté, ont quelque peu désarçonné l’équipe et créé un certain flottement nuisible au travail entamé par le Programme dans le volet du renforcement des capacités en matière de planification – tant au niveau national qu’au au niveau provincial.
4. Sur la base de l’analyse effectuée par la Mission, il apparaît clairement que des convergences entre les unités engagées dans la planification sont possibles, amenuisant ainsi l’impression d’incertitude qui a marqué le début du réalignement des responsabilités, et balisant, ainsi, la complémentarité des interventions. Ainsi, une unité serait en charge du renforcement des capacités en termes de développement d’outils, techniques et procédures de planification et renforcement institutionnel, tant au niveau central que provincial et décentralisé, tandis que l’autre aurait en charge l’appui-conseil en matière de politiques macro-économiques et sectorielles et, en plus, le suivi-évaluation de leur mise en œuvre, y compris l’impact sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté, dans le cadre global des OMD. En tout état de cause, il est de l’intérêt du Programme et du PNUD que cette répartition des tâches soit bien comprise par tout le staff concerné, et que ce *modus operandi* entre les unités du PNUD soit rapidement formalisé par la direction du PNUD et diffusé de manière à clarifier la situation pour tous les concernés. Sans cela, ce premier volet de la gouvernance économique perdra beaucoup de sa crédibilité et toute la composante risque de perdre ce qui en constitue son centre de gravité.
5. Le quatrième volet de la composante – l’amélioration du climat des affaires -- est celui qui pose problème. D’abord, il est relativement nouveau au niveau de la composante, mais, surtout, il n’est pas issu de l’analyse des besoins de gouvernance qui avait précédé la formulation du Programme de gouvernance. Il est composé d’éléments disparates sans réel fil conducteur commun et qui dépendent de plusieurs ministères de tutelle – sans que le Ministère du Plan, interlocuteur et maître d’œuvre de la gouvernance économique, n’y soit ni impliqué ni informé. La Mission a aussi constaté que ce volet s’articulait comme un projet et non comme faisant partie de l’approche programme, et, de, plus, opérait comme une assistance de pure substitution, en contradiction avec le paradigme officiel du PNUD du renforcement des capacités. Ce volet constitue aussi une entorse à la bonne gouvernance du programme, dans la mesure où il n’est pas suivi par le Directeur national du Programme ni par le Comité national du programme.
6. Comme le volet est encore dans sa phase de démarrage, la Mission considère qu’il est encore temps de revoir toute sa conception et sa pertinence, et, à cet égard, le présent rapport donne des pistes pour guider les décisions des responsables du PNUD dans cet exercice de «revisitation» de ce volet.

**Gouvernance locale**

**Volets Transversaux**

1. La conception du Programme de gouvernance a privilégié l’approche programme par rapport à l’approche projet et, de ce fait, il s’en est suivi que la coordination du programme devait s’employer à développer ses composantes comme un ensemble cohérent, où les diverses parties s’enrichissent mutuellement au fur et à mesure d’activités communes et des résultats obtenus. De la même manière, des volets d’activités communes devaient créer cette synergie entre composantes, afin de maximiser la probabilité d’atteindre les résultats et les effets escomptés.
2. Les volets transversaux retenus au moment de la formulation du programme étaient au nombre de quatre, à savoir la prise en compte de la dimension « genre » dans les activités des composantes, la prévention des conflits, la lutte contre la corruption et le développement de l’esprit citoyen. Dès le lancement du programme, une révision retiendra les 6 volets suivants : (i) l’appui en « genre », (ii) l’appui en formation, (iii) l’appui en communication ; (iv) l’appui en «reporting» ; (v) l’appui en suivi et évaluation, et enfin (vi) l’appui dans la lutte contre la corruption.
3. Pour leur conférer un caractère de centralité, ces volets seront localisés au niveau du bureau du Coordonnateur principal du programme, dont – au-delà de sa responsabilité principale d’être le « Chief Executive Officer » (CEO) du programme et de son approche-programme -- ce sont des outils qui lui permettent d’influer sur les activités des composantes dans des volets qui doivent – *sui generis* -- leur être communs. (Dans la pratique toutefois, le dernier volet de la lutte contre la corruption n’est pas transversal au sens des cinq autres volets, dans la mesure où il est devenu un volet autonome qui n’est pas, du point de vue programmatique, en appui aux composantes, et qui bénéficie de son propre budget de fonctionnement. Dans ce rapport, il n’a donc pas été jugé opportun de le considérer comme un volet transversal, mais comme faisant partie de la composante administrative.)
4. L’analyse des résultats des volets transversaux, à l’exception du «reporting» dans une certaine mesure, n’a pas fait ressortir des résultats tangibles et mesurables susceptibles d’entraîner des changement des cadres de travail (conception et opération) des bénéficiaires – que ce soit au niveau des composantes du Programme ou au niveau des bénéficiaires Congolais. Des indicateurs de performance – qualitatifs et quantitatifs – n’ont pas été élaborés pour mesurer les apports de ces volets au Programme au niveau des résultats, et encore moins au niveau des impacts.
5. L’apport de ces volets -- qui, il faut le souligner, ne disposent pas de leur propre budget -- apparaît comme trop dépendant des initiatives des composantes du Programme, les mettant ainsi en position d’appui réactif et non pro-actif, ou, encore moins, anticipatif. De la part des composantes, l’impression qui se dégage des entretiens est que les apports de ces volets sont certes bienvenus, mais ils ne constituent pas un input majeur dans leurs activités, et c’est du reste pour cette raison que souvent le crédit, en fin de compte, leur est difficilement attribué -- par rapport à la composante appuyée.
6. La Mission a aussi constaté que certaines des fonctions des ces volets se retrouvent, d’une façon ou d’une autre, dans d’autres sphères, tel, par exemple, au niveau des composantes et au niveau de l’unité d’appui de la direction du PNUD, créant ainsi des situations de duplication.
7. En résumé, et telle que démontré dans le corps du rapport, la Mission n’a pas pu dégager d’une manière factuelle, documentée et irrévocable – surtout dans les volets « genre », « communication », «formation» et « suivi-évaluation » -- une valeur ajoutée significative au bénéfice des composantes et/ou des bénéficiaires nationaux à la hauteur des ressources engagées. Concernant le volet «reporting», et bien que beaucoup reste à faire pour améliorer davantage la «lisibilité» des divers rapports générés par les composantes, des efforts progressifs sont néanmoins visibles et méritent d’être soulignés.
8. C’est fort des constats effectués par la Mission, et qui sont développés dans le corps du rapport, que la Mission fait des propositions concrètes concernant cette unité d’appui au Programme et à la Coordination de celui-ci, et, en particulier son « immersion » dans la primature, afin que le Programme soit véritablement «national» et non, tel qu’il est perçu actuellement, comme un Programme «appartenant au PNUD». C’est aussi de cette façon que le Programme peut, plus facilement, déployer ses effets de changement au niveau des bénéficiaires que sont les institutions congolaises.

Chapitre III. **COMPOSANTE DE LA Gouvernance Politique**

**(i) Introduction**

(a) Contexte

1. Depuis 1990, la République Démocratique du Congo a connu une longue période marquée par l’instabilité politique, la corruption généralisée, le déclin de la situation socio-économique, les guerres, la destruction de toutes ses infrastructures, etc., qui ont conduit à l’affaiblissement généralisée de l’Etat. Suite à la signature de l’AGI en décembre 2002, un Gouvernement de Transition était mis en place en juin 2003. Pour lui permettre de relever les différents défis de la gouvernance politique, un projet dénommé « Appui aux Institutions de la Transition » (AIT)  fut mis en place pour renforcer les capacités techniques des institutions de la transition, instaurer une véritable culture démocratique et consolider la paix. Par la suite, l’organisation des élections libres et transparentes en 2006 a conduit à la mise en place de nouvelles institutions démocratiques. Les élections provinciales de janvier 2007 ont conduit à la mise en place des nouvelles assemblées provinciales et de nouveaux exécutifs provinciaux.
2. Les faiblesses des nouvelles institutions parlementaires démocratiques, la faiblesse de la participation citoyenne dans ces institutions, le déficit du pluralisme politique provenant principalement des faiblesses des partis politiques, la fragmentation et l’insuffisance de structuration des organisations de la société civile et des medias, l’insuffisance de professionnalisation des media et la nécessité de renforcer les capacités d’organisation des élections dans le pays, etc, ont conduit le PNUD et ses partenaires à inclure dans le Programme Gouvernance 2007-2012 une composante Gouvernance Politique, objet de ce chapitre..

(b)Cadre des résultats: résultats attendus et effets escomptés.

1. Tel que formulé dans le document de Programme, les effets escomptés contribueront à «consolider le cadre démocratique et à accroître l’accès et la participation citoyenne au système politique à travers la consolidation du système électoral et de renforcement des institutions démocratiques, particulièrement les Parlements (Assemblée Nationale, Sénat et les assemblées provinciales) et des partis politiques, et leurs interactions avec la population à tous les niveaux».
2. Cet effet aura lieu par la production des cinq groupes de résultats : (i) les Parlements (Assemblée Nationale, Sénat et Assemblées Provinciales) sont mis en place et remplissent leurs rôles de représentation, de contrôle et de surveillance de l’exécutif et de législation ; (ii) les capacités des partis politiques sont renforcées et remplissent leurs fonctions démocratiques ; (iii) les professionnels des medias assurent leur rôle d’information et contribuent à la promotion des valeurs démocratiques; (iv) les organisations de la société civile contribuent à l’éducation civique, canalisent les intérêts de la population et participent au contrôle de l’exécutif ; (v) la CENI est établie et opérationnelle ; et (v) les élections sont organisées selon les principes démocratiques.
3. Les principaux volets de la Composante Gouvernance Politique sont : le Volet « Parlement, partis politiques et participation citoyenne » et le Volet «Cycle électoral ». Les principaux axes d’intervention sont : appui aux parlements et aux partis politiques, appui aux medias et à la société civile, appui au cycle électoral et appui aux élections locales. Les principales stratégies d’intervention sont : (i) le renforcement des capacités par la formation, l’appui institutionnel et le conseil et (ii) le partenariat.
4. **Evaluation générale**

Validité des prémisses et suppositions à la base du design du volet «gouvernance politique»

1. Une analyse de la Composante « Gouvernance Politique » indique clairement que le design et la mise en œuvre de cette composante étaient basés sur les prémisses et suppositions suivantes[[2]](#footnote-2):
2. Il y a un lien direct entre, d’une part, une participation citoyenne accrue à l’exercice du pouvoir et, d’autre part, la réalisation des OMD par des stratégies telles que celles contenues dans le DSCRP et dans le Programme du Gouvernement.
3. Le grand déficit de gouvernance politique en RDC se réduira par l’existence d’une capacité de contrôle parlementaire renforcée sur l’action gouvernementale, et d’une meilleure connexion des parlementaires tant nationaux que provinciaux avec leurs populations.
4. Le renforcement des capacités des partis politiques siégeant dans les institutions de représentation en RDC résultera en une transparence et une démocratie interne au sein de ces partis et en une meilleure formulation des politiques publiques.
5. Le renforcement des capacités institutionnelles, humaines et organisationnelles des organisations de la société civile leur permettra de mieux jouer leurs rôles de contrepouvoir et de sentinelle de la démocratie en RDC.
6. Le renforcement des capacités des media en RDC afin de les professionnaliser les amènera à une meilleure interaction avec les parlements, les partis politiques et les organisations de la société civile et les conduira à jouer efficacement leur rôle de « quatrième pouvoir » et ainsi contribuer à l’émergence d’une véritable culture démocratique.
7. La consolidation du système électoral par l’établissement et l’opérationnalisation de la CENI et l’organisation des élections selon les principes démocratiques conduira à une consolidation du cadre démocratique et un accroissement de la participation citoyenne au système politique de la RDC.
8. Une meilleure représentation des femmes dans les institutions de représentation, les partis politiques et les organisations de la société civile conduira à une meilleure formulation des politiques publiques qui tiendront compte de la dimension «genre» dans toutes ces politiques pour la réalisation des OMD.
9. Une analyse des éléments la situation de l’état de la gouvernance en RDC en général et de la gouvernance politique en particulier indique clairement que toutes ces prémisses et suppositions étaient toutes valables lors du design du Programme. Ces prémisses et suppositions sont encore valables dans le contexte actuel de la RDC. Cependant, des changements importants sont intervenus dans l’environnement externe dans lequel les activités de la composante sont mises en œuvre. Au niveau de l’Assemblée Nationale, un nouveau Président a été élu pour présider aux destinées de cette institution démocratique avec comme conséquences des changements dans le style de leadership et des attentes vis-à-vis de la composante. Au niveau des provinces, la loi sur la décentralisation amènera des changements importants dans l’organisation et le fonctionnement des entités décentralisées. La Composante devra saisir les changements dans cet environnement des provinces pour adapter ses stratégies d’intervention.
10. Cependant, l’analyse du document du Programme Gouvernance indique qu’il ne contient pas un cadre logique complet pour faciliter la formulation des plans de travail annuel. Ce manque de cadre logique complet, et surtout les insuffisances dans le système de suivi et évaluation (le cadre des résultats, le manque d’indicateurs clairs de départ et l’imprécision des indicateurs d’arrivée, etc.), avaient rendu difficile et même retardé le démarrage effectif du Programme.
11. Pour ce qui est de la Composante « Gouvernance Politique », les insuffisances au niveau du cadre des résultats et des indicateurs de performance avaient été corrigées par la collecte des données pour l’identification et la formulation des indicateurs de départ (baselines) en mai et juin 2009. Des améliorations importantes se retrouvent ainsi dans le projet de plan de travail 2010 dans lequel on retrouve un cadre logique complet, un cadre des résultats plus clair et précis, les indicateurs de départ (baselines) et de performance (points de repère par année) et ceux d’arrivée (targets) quantifiés et qualifiés, rendant ainsi plus facile non seulement la mise en œuvre des activités et la production des résultats mais aussi et surtout la mesure de l’avancement vers la réalisation des effets escomptés de cette composante.

**Gouvernance de la Composante.**

**(a) Gestion et administration de la Composante**

1. La gestion et l’administration de la Composante “Gouvernance Politique” est assurée par une cellule de gestion comprenant une équipe composée de 22 postes (dont 13 experts nationaux et internationaux). Cette équipe, qui est au complet depuis juillet 2009, a été recrutée suivant un processus ouvert, compétitif et transparent. L’équipe de gestion du volet « Appui aux Elections » est composée de 47 postes.
2. Des informations recueillies pendant la Mission auprès des bénéficiaires des actions de la composante au sein des deux chambres du parlement (assemblée nationale et sénat), auprès des bénéficiaires des assemblées provinciales, des partis politiques et auprès du Gouvernement (Ministère de l’intérieur), indiquent que les experts internationaux et les experts nationaux de la composante sont très qualifiés et compétents et qu’ils se sont acquittés de leurs responsabilités avec beaucoup de professionnalisme. Le leadership de la cellule de la composante a aussi réitéré cette appréciation très positive de la qualité de l’équipe professionnelle de la composante.
3. La Mission a discuté la stratégie de formation directe avec les bénéficiaires qui ont proposé que la formation des formateurs soit utilisée comme stratégie principale de renforcement des capacités surtout pour des actions en faveur des parlements (Assemblée nationale et Sénat) et des partis politiques. Ceci permettra non seulement de s’assurer de l’appropriation des résultats et des effets de la composante par les bénéficiaires eux-mêmes, mais aussi et surtout d’avoir des effets multiplicateurs, de réduire les coûts de transaction et de s’assurer de la pérennisation des effets escomptés de certains volets de la composante.

**(b) Planification opérationnelle et management des opérations**

1. La Mission a évalué la planification opérationnelle de la composante. Sur la base des informations collectées et surtout des discussions avec les bénéficiaires, la Mission a constaté que la Cellule de gestion utilise les meilleures pratiques dans ce domaine. D’abord, et comme la Mission l’a déjà indiqué, elle avait complété les lacunes du document de programme relatif au manque d’un cadre logique et du cadre des résultats en entreprenant des études sur le terrain pour formuler le cadre logique, le cadre des résultats, des indicateurs de performance et identifier les facteurs externes de ce cadre. En plus, elle s’est assurée que le programme de travail annuel ne soit pas un document imposé par elle, mais plutôt le résultat d’un échange entre la cellule de gestion et les bénéficiaires de cette composante pour qu’il reflète les besoins réels des bénéficiaires. La Mission a considéré cette pratique de formuler et de valider le PTA avec les bénéficiaires des actions de la composante comme l’une des meilleures pratiques pour s’assurer l’appropriation par les bénéficiaires..

1. Des améliorations peuvent être apportées à cette pratique de planification opérationnelle en s’assurant (i) que le PTA soit finalisé avec tous les bénéficiaires à temps et approuvé par l’organe de gouvernance à la fin de l’année; (ii) que les instances politiques (dans le cas de l’appui au Parlement et aux assemblées provinciales) soient impliquées dans l’identification des besoins à inclure dans le PTA ; et que (iii) l’organe de gouvernance au niveau du Gouvernement soit impliqué dans la finalisation du PTA et soit régulièrement informé de la mise en œuvre des activités.
2. La Mission d’évaluation a noté que les experts internationaux et nationaux de la cellule de gestion de la composante ont une perception statique du PTA en considérant que, lorsque ce document a été approuvé, il n’y a plus de flexibilité et/ou d’adaptation possible en cours d’exécution pour répondre à des besoins non prévus provenant du changement de l’environnement interne et externe de la composante. Ainsi la réponse suivante a été donnée à plusieurs reprises par les experts internationaux et nationaux de la composante aux demandes de certains bénéficiaires, parfois très pertinentes, pour contribuer à la production des résultats de la composante pour réaliser les effets attendus de cette composante : «Le PTA a déjà été élaboré et votre demande n’est pas inclus dedans. Il n’y a rien qu’on puisse faire pour le moment». Sans totalement modifier le PTA en cours d’exécution, une certaine flexibilité et un ajustement devraient être autorisés pour tenir compte des changements dans l’environnement dans lequel les activités sont entreprises.

**(c) Système de suivi et évaluation**

1. Comme indiqué dans les pages précédentes, la composante a développé et mis en place un cadre de suivi et évaluation qui reflète les pratiques de l’art en matière de suivi et évaluation. Ce cadre se retrouve dans le PTA pour 2010 et les indicateurs intégrés dans le cadre logique sont connus des bénéficiaires, ce qui facilitera le suivi des progrès vers la production des résultats et la réalisation des effets.
2. **Evaluation par volet et par axe d’intervention**

**VOLET 1. PARLEMENTS, PARTIS POLITIQUES, PARTICIPATION CITOYENNE**

**A. Axe 1 : Appui au parlement et aux assemblées provinciales**

1. Une analyse du Document de Programme Gouvernance et des plans annuels de travail 2008, 2009 et 2010 de la Composante Gouvernance Politique indique cinq effets attendus de l’axe appui au parlement et appui aux assemblées provinciales. La Mission a analysé les activités entreprises et surtout les résultats (outputs) produits à l’issue de ces activités pour déterminer les progrès vers les effets (outcomes) escomptés en utilisant les indicateurs de départ et les indicateurs d’arrivée comme références. La Mission a constaté ce qui suit.

**Appui au Parlement National**

1. En ce qui concerne l’appui au Parlement National, deux principaux résultats étaient attendus: (i) les compétences des parlementaires en matière légistique sont renforcées ; et (ii) les compétences professionnelles du personnel administratif du parlement sont renforcées. Les principaux indicateurs de ces produits étaient les délais d’examen des projets et propositions des lois, le pourcentage des amendements des lois pris en compte dans les textes définitifs, l’augmentation du nombre de lois organiques adoptées, l’adéquation des profils des agents du Parlement national par rapport aux postes, le niveau de satisfaction des députés à propos de la qualité des dossiers préparés,, les délais de confection des rapports parlementaires produits par le bureau d’étude, et le délai de transcription d’une journée d’un débat parlementaire.
2. Deux grandes catégories d’actions avaient été entreprises dans le cadre de cet axe pour produire les résultats attendus : (i) des actions de formation  et de conseil ; et (ii) des actions d’appui institutionnel.

Actions de formation et de conseil pour renforcer les capacités des parlementaires

1. En ce qui concerne les actions de formation et de conseil entreprises à l’Assemblée nationale et au Sénat pour renforcer le savoir, le savoir faire et le savoir être des parlementaires en matière légiste (élaboration des lois) et du personnel d’administration et politique du parlement national, la composante a organisé à partir de juillet 2008 des séminaires de sensibilisation des nouveaux élus sur le travail parlementaire ; des ateliers de formation des membres des commissions permanentes ainsi que des fonctionnaires sur les techniques de recherche législative et la confection de dossiers d’actualité ; des ateliers de formation en informatique des sénateurs et autres fonctionnaires du sénat ; un appui conseil juridique et légistique sur les projets et propositions des lois; un appui conseil aux députés pour la réalisation des comptes rendus à la base et aux auditions des électeurs, et des formations en informatique des sénateurs et autres fonctionnaires ; des appuis aux commissions d’enquête parlementaires dans le secteur minier et de chemin de fer ; un appui aux députés pour la réalisation des comptes rendu à la base et audition des électeurs ; etc. Le tableau suivant donne une indication des actions d’appui au Parlement National depuis le lancement de la mise en ouvre des activités de l’axe Appui au Parlement et aux assemblées provinciales de la composante « Gouvernance politique » :

Encadré 1. Appui au Parlement National 2008-2009

I. Appui aux travaux des commissions parlementaires

- Appui juridique et/ou logistique sur 8 textes de loi et sur 2 commissions

d’enquêtes parlementaire : 4 textes de lois organiques : Conseil économique et

social, tribunaux ordre judiciaire, procédure devant Cour de cassation, Forces

Armées de la RDC ; 4 textes de lois ordinaires : système national de paiement,

défense nationale, mesures de sauvetage de l’industrie nationale en péril, examen

budget 2010 au Sénat ; 2 commissions d’enquêtes parlementaires : secteur des

mines, société nationale des chemins de fer du Congo.

II. Renforcement des capacités par la formation**.**

- 1 Session de formation en informatique et Internet : 49 sénateurs et 114 employés du

Sénat formés.

- 5 séminaires de renforcement des capacités et 4 ateliers de formation : 1 sur le budget, les CDMT et les OMD pour parlementaires et Exécutif ; 2 pour les cellules de communication dont 1 avec UIP ; 2 pour les conseillers des commissions des plénières par UIP ; 2 ateliers pour les personnels impliques dans la gestion des sites web du Parlement ; et 2 ateliers pour informaticien de la Cour des Comptes.

- Appui aux activités de formation de la Chambre des Représentants : Appui logistique à toutes les activités réalisées par elle au Parlement.

III. Appui logistique et institutionnel

- Appui à la mise en place du schéma directeur de l’Assemblée nationale

- Appui à la mise en place de l’Intranet de l’Assemblée nationale

- Entretien et réparation des matériels informatique et des sites web

- Equipements du Parlement en matériel informatique, matériel et mobilier de bureau : 40 ordinateurs, imprimantes, photocopieuses, autres NTIC pour les cellules de communication et mobiliers de bureau

- Equipement de la Cour des Comptes : 10 ordinateurs, Intranet et connexion Internet

- Audit organisationnel de l’administration parlementaire

- Evaluation du système de transcription des débats parlementaires

- Mise en place du Réseau Congolais des Personnels des Parlements

- Soutien aux activités de comptes rendus à la base des parlementaires

- Soutien à la participation des parlementaires aux rencontres internationales et aux voyages d’études

Actions de renforcement des capacités du personnel administratif du Parlement national

1. La Mission a analysé les principales actions menées par l’Axe appui au Parlement national pour renforcer leurs capacités des personnels administratifs des deux chambres ont principalement. La Mission a noté que les activités suivantes étaient entreprises depuis le lancement de la mise en œuvre de l’axe appui au Parlement national : audit organisationnel du Parlement mené en collaboration avec l’Union Interparlementaire pour identifier les capacités humaines et institutionnelles des administrations parlementaires ; une série de séminaires techniques dans le domaine des nouvelles technologies d’information et de communication organisés avec la Chambre basse du Parlement National en faveur du personnel administratif du Parlement ; des séminaires de formation sur les plans stratégiques des parlements, sur les techniques d’élaboration des documents parlementaires ; des séminaires de formation en techniques de recherches législative et de confection des dossiers de séance du Parlement ; des actions de formation des animateurs du site web du Parlement ; des sessions de formation des conseillers des commissions et de la plénière du Parlement.
2. La Mission a noté que ces actions de formation en faveur du personnel administratif du Parlement ont été appréciées par ce personnel. Cependant, elle a également noté que les méthodes et techniques classiques de formation utilisées dans les actions de formation ont eu des limites quant à leur impact sur la performance de ce personnel du principalement à leur inadaptation aux cibles[[3]](#footnote-3), aux méthodes et techniques de formation utilisées et surtout par le fait que ces actions n’ont pas été répétées suffisamment pour les cibles. En plus, la Mission a noté des insuffisances en ce qui concerne le suivi des actions de formation reflétant ainsi des insuffisances du système de gestion de la connaissance (knowledge management) du programme dans son ensemble.

Actions d’appui institutionnel au Parlement National

1. Les actions de renforcement des capacités humaines des parlementaires nationaux ont été complétées par les actions d’appui institutionnel pour améliorer l’environnement et les conditions de travail de l’Assemblée nationale et du Sénat. Dans ce cadre, la Mission a constaté qu’un schéma directeur informatique a été élaboré en partenariat avec l’Ambassade de France et que des équipements informatiques ont été fournis à l’Assemblée nationale et au Sénat depuis le lancement du Programme.
2. Bien que cet appui en équipement fourni par la Composante répondait aux besoins exprimés par le parlement national, la Mission a noté l’insuffisance de ces équipements par rapport aux besoins actuels des parlementaires et surtout des problèmes dans la répartition qui fait que le cabinet et le personnel politique du Parlement accapare ces équipements, laissant ainsi les besoins de l’administration du Parlement non satisfaits. Plus encore, la Mission a constaté que les équipements informatiques sont installés dans des locaux non aménagés et surtout dans un environnement sans installations adéquates (coupures fréquentes d’électricité, salles non climatisées, etc.), réduisant ainsi leur durée de vie. Enfin, le manque de contrepartie nationale pour la prise en charge des charges récurrentes induites par ces équipements et matériels fait que le Parlement reste dépendant de l’appui extérieur pour couvrir ces charges, réduisant ainsi la pérennisation de la capacité institutionnelle ainsi créée.

**Progrès vers les résultats et les effets**

1. Les informations collectées par la Mission pour déterminer les effets directs des résultats produits par ces actions en utilisant les indicateurs de départ et ceux d’arrivée indiquent clairement que :
2. Les connaissances des parlementaires se sont considérablement améliorées. Grâce aux séminaires et ateliers organisés par l’axe appui au parlement national, les connaissances par les parlementaires nationaux de leur environnement juridique (Constitution, règlement intérieur, rédaction législative, etc.) se sont considérablement améliorées, contribuant ainsi à l’amélioration de la fonction législative du Parlement. Ce résultat est remarquable compte tenu des constatations de l’enquête sur les besoins des parlementaires nationaux entreprise par l’Union Interparlementaire et par la Composante qui avaient clairement indiqué la diversité des membres du Parlement national et surtout le fait que la majorité des membres du Parlement national étaient des élus pour la première fois et que les membres des commissions parlementaires n’étaient pas familiers avec les techniques de rédaction législative.
3. Le nombre de lois adoptées par le Parlement a considérablement augmenté. Grâce aux actions de formation et surtout à l’assistance juridique de l’axe appui au Parlement national, quatorze lois ont été adoptées par l’Assemblée nationale entre 2008-2009 en plénière (dont une loi organique) et dix lois en commissions (dont six lois organiques). De ces lois adoptées en commission, deux lois et les lois organiques l’ont été grâce à l’appui juridique du Programme. Pour ce qui est du Sénat, neuf lois ont été adoptées en plénière et quatre lois en commission. Trente-et-deux lois, dont six lois organiques, ont été adoptées entre 2008-2009, indiquant ainsi le dynamisme du Parlement national, découlant, en grande partie, de l’appui du Programme. L’encadré 2 donne une indication claire de l’une des actions d’appui institutionnel et de conseil juridique apportée à l’une des commissions du Sénat.

Encadré 2

Appui et assistance juridique de l’Axe  «Appui au Parlement national»  pour l’élaboration d’une proposition de loi fixant les règles fondamentales relatives au système national de paiement

« Pour lutter contre la corruption et la concussion, le blanchiment d’argent sale, la lutte contre le détournement des fonds publics et l’évasion fiscale, et pour arriver a un accroissement important des recettes de l’Etat et un partage équitable des ressources nationales, la Composante Gouvernance Politique a apporté en 2008-2009 un appui financier, un soutien logistique et surtout des conseils juridiques au comité de rédaction du Sénat de l’avant projet de loi fixant les règles fondamentales relatives au système national de paiement. Sans cet appui de la Composante Gouvernance Politique, le projet de loi n’aurait pas été rédigé et approuvé par la commission du Sénat. Sans appui futur de la Composante pour que la commission fasse le lobbying et la sensibilisation politique de ce projet de loi et suive son parcours parlementaire, le projet ne deviendra pas une loi en face des groupes d’intérêts nationaux et étrangers puissants qui sont contre cette loi qui est un modèle pour la bonne gouvernance économique en RDC. »

*Témoignage d’un Sénateur membre de la commission de rédaction du projet de loi, février 2010*

1. Les délais d’examen de projet de loi et de proposition de loi ont considérablement été réduits. Alors que le baseline (juillet 2009) pour le délai d’examen d’un projet de loi et des propositions de loi au Parlement étaient respectivement de 3 mois et 6 mois en moyenne, les informations collectées par la Mission indiquent que ces délais ont été considérablement réduits (octobre 2009) grâce, entre autres, aux actions de formation et de conseil juridique du Programme. Ainsi les délais d’examen d’un projet ou une proposition de loi en commission sont passés d’environ 5 à 15 jours en moyenne.
2. Les amendements des lois pris en compte dans les textes définitifs ont aussi augmenté. Grâce au renforcement des capacités législatives des parlementaires nationaux provenant en grande partie aux actions de formation, de conseil et d’appui juridique du Programme, le nombre et la recevabilité des amendements parlementaires a augmenté. Ainsi, près de 58% d’amendements de lois ont été retenus en 2009 alors qu’à l’arrivée (2010), il est prévu que plus de 60% d’amendements soient adoptés.

**Appui aux Assemblées Provinciales**

**Résultats et effets escomptés**

1. Les deux principaux effets escomptés de l’appui aux assemblées provinciales dans le cadre de la Composante étaient les suivants : (i) les fonctions législatives et de contrôle des assemblées provinciales sont améliorées et (ii) la fonction de représentation est mieux assurée par les députés provinciaux. Ces effets auront lieu par la production des résultats suivants : (i) les compétences des députés provinciaux en matière d’élaboration d’édits, de contrôle parlementaire et de règlement des conflits sont renforcées principalement par des actions de formation ; (ii) les compétences professionnelles du personnel administratif des assemblées provinciales sont renforcées aussi par la formation ; (iii) l’outil de travail des assemblées provinciales est modernisé par l’octroi des équipements ; (iv) la fonction de représentation est mieux assurée par les députés provinciaux par la formation et par l’appui au dialogue entre les élus, les organisations de la société civile et les medias.

**Activités entreprises**

1. Pour arriver à produire les résultats énumérés ci-dessus, des activités de formation avaient été organisées dès le lancement de la mise en œuvre de la Composante en 2008 dans les domaines suivants en faveur des assemblées provinciales[[4]](#footnote-4) du Bas Congo, le Kasaï Oriental et le Kasaï Occidental, le Sud Kivu, la Province Orientale, la Province de l’Equateur et la Province Ville de Kinshasa : la légistique, la responsabilité sociale des députés, le contrôle parlementaire, le régionalisme et la décentralisation, la protection des droits de l’enfant, les relations interinstitutionnelles, les techniques de suivi et évaluation pour la Mission de contrôle des députés provinciaux, la communication et le protocole parlementaire. Les députés et fonctionnaires parlementaires des six provinces étaient également formés en informatique. Des équipements informatiques et de bureau étaient fournis à toutes les assemblées provinciales. Enfin, des cellules de communication étaient établies dans les six provinces couvertes par les activités de la Composante.

**Progrès vers les résultats attendus et les effets escomptés**

1. Les informations collectées indiquent clairement que le Programme Gouvernance était le seul à accompagner toutes les provinces de la RDC dans le processus de leur installation à la suite des élections de janvier 2007, et ce dans un environnement quasi vierge de tout précédent depuis des décennies. Ainsi, les résultats produits dans le cadre de la fonction législative dans les six provinces sont attribuables aux actions du Programme en matière de renforcement des capacités par la formation et le conseil juridique. La Mission a constaté que, grâce à ces activités, les assemblées provinciales étaient désormais en mesure d’exercer leurs missions de légiférer et de contrôler l’exécutif. Une indication des résultats produits est le nombre d’édits qui ont été adoptés dans ces six provinces depuis 2008 :

Encadré 3

Propositions d’édits et édits par province, 2008-2009

- Province de l'Equateur : 6 propositions et 1 projet d’édits de budget (finance)

- Province orientale : 4 propositions et 3 projets d’édits dont un édit sur le

budget (finances)

- Province Ville de Kinshasa : 2 propositions et 1 projet d’édit de budget

(finance)

- Province du Sud Kivu : 5 propositions d’édits dont 2 adoptés et 1 projet

sur le budget (finance)

- Province du Kasaï Oriental : Depuis juillet 2009 il y a eu 2 propositions et 1

projet d’édit de budget (finance)

- Province du Kasai Occidental : 4 propositions d’édits et 1 projet d’édit de

budget (finance).

Source : PNUD, Gouvernance Politique, février 2010

1. Les indicateurs quantitatifs portant sur les résultats produits ne donnent pas entièrement la mesure des effets produits par des actions de formation et d’appui juridique organisées par le Programme. Quelques témoignages/anecdotes des effets des actions de formation, d’appui juridique et institutionnel en faveur des assemblées provinciales sur la fonction législative dans quatre des six provinces couvertes par le Programme complètent l’aspect quantitatif (voir encadré).

Encadré 4

« Le Programme Gouvernance nous a ouvert les yeux en matière légiste et dans le fonction de législation provinciale, de représentation et de contrôle de l’exécutif » (Assemblée Provinciale, Bas Congo, février 2010)

« Nous étions dans le noir, c’est le Programme de Gouvernance qui nous a amené la lumière par ce qu’il nous a appris. Le Programme nous a ainsi amené au bord du fleuve pour qu’on traverse ensemble. Cependant, le fleuve a une largeur de deux kilomètres et il faut que le Programme Gouvernance nous aide à le traverser. » (Assemblée Provinciale, Province Orientale, février 2010)

«  Dans toutes nos rencontres avec les autorités nationales et provinciales pour discuter des domaines de coopération et/ou interpréter la Constitution, nous nous referons toujours à ce qu’on nous a appris par le PNUD. » (Assemblée Provinciale, Province Ville de Kinshasa, février 2010).

« Tout ce que nous faisons ici en matière de législation et la grande partie des équipements de bureau que nous utilisons ici pour produire des rapports des sessions, nous le devons au Programme Gouvernance Politique….. » (Assemblée provinciale, Kasai Occidental, février 2010)

« La majorité des membres de l’Assemblée provinciale du Kasai occidental n’ont jamais touché un ordinateur dans leur vie. Ils ne savaient pas comment utiliser un ordinateur. Grâce aux ordinateurs que le Programme Gouvernance nous a fournis et au cours d’informatique et de navigation dans l’Internet qu’il a organisé pour les députés provinciaux et le personnel administratif, beaucoup des députés ont appris comment ouvrir et fermer un ordinateur, comment saisir un texte et comment le sauvegarder. Beaucoup des députés provinciaux ont créé une adresse électronique et l’ont envoyé dans leurs circonscriptions électorales. Maintenant, ils reçoivent des milliers de messages électroniques provenant des populations auxquels ils ne peuvent pas répondre à cause de l’insuffisance des ordinateurs, des coupures fréquentes d’électricité qui fait que souvent l’Internet ne fonctionne pas et surtout parce qu’on n’a pas assez de ressources financières pour continuer a payer notre abonnement….. »

*(Assemblée provinciale, Kasai Occidental, février 2010)*

1. En ce qui concerne les progrès vers l’amélioration de la fonction de contrôle des assemblées provinciales sur l’exécutif, la Mission a noté que grâce, entre autres, aux séminaires organisés dans le cadre de l’appui aux assemblées provinciales, les députés provinciaux ont pris conscience de cette fonction de contrôle au point qu’on parle de plus en plus de «l’effervescence dans les assemblées provinciales » dont les effets sont principalement une multiplication de motions d’interpellation, de contrôle budgétaire et d’enquêtes. Ainsi, l’Assemblée provinciale de la Province Orientale a établi un calendrier trimestriel de contrôle budgétaire et de programme d’enquête et a visité deux microprojets de lutte contre la pauvreté. Dans la Province de l’Equateur, le contrôle initié par l’Assemblée Provinciale s’est terminé par un incident entre l’Assemblée provinciale et le Gouvernement provincial résultant même en un blocage pour la Mission de contrôle parlementaire. La Gouvernance Politique avait dans ce cas apporté son appui en conseil pour que les différentes parties comprennent le rôle du contrôle de l’assemblée provinciale. Dans la Province du Kasaï Occidental, une visite de terrain à l’hôpital provincial a été effectuée par l’assemblée provinciale tandis qu’au Sud Kivu, trois micro projets de lutte contre la pauvreté ont été visités.
2. Enfin, grâce à la formation sur la responsabilité sociale des élus, les députés provinciaux dans six provinces couvertes par la Composante ont été sensibilisés sur la nécessité de rendre compte à la base et sur la participation des citoyens à la vie politique. C’est dans ce cadre que des experts de la Composante ont appuyé l’organisation de comptes rendus à la base dans les capitales provinciales suivantes : Province Orientale, Kasai oriental, Kasai Occidental, Kinshasa, Sud Kivu, Bandundu, Bas Congo. Les députés nationaux en ont fait 4 à Kinshasa Ville. En ce qui concerne les séances d’audition qui constituent des moyens d’information par excellence des élus par la population ou par les organisations de la société civile, celles-ci ont été organisées à Kinshasa, dans le Kasai Oriental et Occidental, la Province Orientale, à l’Equateur. L’insuffisance des ressources financières des assemblées provinciales limite considérablement ces actions de dialogue social et de responsabilité des députés provinciaux.

**Problèmes et opportunités**

1. Les principaux problèmes rencontrés dans la réalisation des activités de cet axe sont : (i) le retard dans la mise en œuvre des activités de cet axe dû à un grave accident aérien en 2008; (ii) les difficultés d’accès aux hautes autorités du Parlement national pour planifier les activités et rendre compte des progrès dans la production des résultats; (iii) les lenteurs dans le suivi des dossiers au Parlement national; (iv) l’absence de maîtrise des calendriers d’activités des parlements; (v) les difficultés de travailler avec les parlementaires nationaux et provinciaux hors session; (vi) le chevauchement des interventions des partenaires bilatéraux; (vii) des difficultés énormes de voyager en provinces par avion; (viii) l’insuffisante contribution de la contrepartie nationale au Programme ; (x) l’insuffisance de volonté politique pour que les institutions parlementaires jouent pleinement leur rôle.
2. En dépit des problèmes et contraintes mentionnés ci-dessus, il y a plusieurs opportunités dans l’environnement interne et externe du Parlement national et des assemblées provinciales que le Programme peut saisir pour améliorer ses performances afin de produire les résultats attendus et réaliser l’effet escompté. Il s’agit d’abord des résultats produits par le Programme et l’engouement créé par ces résultats au sein du Parlement national par les actions de formation, d’appui juridique et institutionnel qui ont produit de nouvelles attentes au Parlement qu’il faudra chercher à satisfaire et ce, afin que les capacités créées aient l’impact souhaité, et, en plus, soient appropriées et surtout pérennisées. Il s’agit ensuite du fait que des actions de plaidoyer, de sensibilisation et même de lobbying devront être appuyées par le Programme pour que les projets de lois soient adoptés et que les textes réglementaires soient aussi adoptés pris pour appliquer les lois votées. Il s’agit enfin et surtout des textes de lois adoptés sur la décentralisation qui nécessiteront un accompagnement beaucoup plus intensif de la part du Programme pour accélérer le processus de décentralisation.

**B. Axe 2: Appui aux partis politiques**

**Résultats attendus et effets escomptés**

1. Les principaux effets escomptés de cet axe d’appui aux partis politiques étaient les suivants : la transparence et l’autonomie de gestion et de mobilisation des ressources financières des partis politiques sont maîtrisées et assurées ; et les partis politiques maîtrisent les règles de fonctionnement démocratique. Trois résultats étaient attendus pour produire cet effet : (i) une culture de dialogue favorisant la participation de toutes les forces politiques et sociales est instaurée ; (ii) des règles démocratiques sont mises en œuvre et la représentativité des femmes et des jeunes dans les instances de décision est assurée ; et (iii) des mécanismes de financement et leur application dans le fonctionnement des partis politiques sont maîtrisés et appliqués.

**Activités mises en œuvre**

1. Le Programme a d’abord sélectionné 15 partis politiques de la majorité et de l’opposition sur les 315 existants en RDC selon le critère spécifique de représentation nationale. Elle a ensuite organisé des séminaires et ateliers dans six provinces sur les principes fondamentaux de la gouvernance dans un système démocratique, la démocratie interne au sein des partis politiques, le financement des partis politiques et stratégies de mobilisation des fonds, etc. Des rencontres d’échanges entre chefs des partis politiques et le Ministère de l’Intérieur ont été organisées pour une restitution des activités des partis politiques tandis que des forums d’échanges étaient également organisés.

**Progrès vers les résultats attendus et effets escomptés**

1. Les sessions de formation, des actions de conseil sur la transparence et l’autonomie comme modes de gestion et de mobilisation des ressources financières des partis politiques ont été organisées dans 6 des 11 provinces du pays, couvrant ainsi des responsables et cadres des 15 partis politiques sélectionnés. Les informations collectées par la Mission indiquent qu’à l’issue de ces actions, trois partis politiques sur les 15 ont organisé des élections des présidents fédéraux et responsables des cellules de base et 10 se préparent à organiser des congrès avant les élections locales pour leur restructuration au niveau national et provincial. Plus encore, 8 partis politiques sur 15 disposent d’états financiers établis une fois par mois. Ils présentent également des comptes rendus financiers en réunion. De ces 8 partis, 4 ont ouvert un compte bancaire dont le numéro est communiqué aux membres qui peuvent y verser directement leurs cotisations. Encore plus, en ce qui concerne le nombre des femmes ayant des postes de responsabilité au sein de ces 15 partis, les informations collectées par la Mission indiquent que 7 partis politiques sur les 15 ont des femmes dans les postes de responsabilité en 2010, alors qu’en 2009 un seul parti n’en avait qu’une.
2. Enfin, des fora d’échange sur les élections, des cliniques électorales et des actions de formation sur la décentralisation organisées par lle Programme ont permis aux institutions d’appui à la démocratie (Commission Electorale Indépendante, la Haute Autorité des Media, etc.) et le Gouvernement d’expliquer leurs rôles respectifs aux participants issus de partis politiques, des organisations de la société civile et des media, résultant ainsi, pour les partis politiques, de mieux se préparer aux échéances électorales.
3. De tout ce qui précède sur l’appui aux partis politiques, la Mission a constaté que, bien que les activités de cet axe aient débuté avec retard, les résultats attendus ont été produits jusqu’ici dans six provinces et qu’à l’allure où vont les choses, les objectifs de 2012 ont une forte probabilité d’être atteints, à condition toutefois de mettre en œuvre la stratégie de formation des formateurs. Ceci est principalement dû au fait que la stratégie d’intervention basée sur l’organisation d’une série de formations et de fora d’échanges et de dialogue démocratiques d’une part et le conseil sur demande d’autre part a des limites dues principalement à la nature de l’organisation et du fonctionnement des partis politiques en RDC.
4. En effet, les partis politiques en RDC ne sont pas des organisations bureaucratiques avec des structures de gouvernance, des systèmes et des procédures rationnels de gestion et un mode de fonctionnement dont les lacunes peuvent être complétées par quelques actions de formation directe des cadres, les fora et les dialogues. La stratégie d’appui aux partis politiques élaborée par la Composante Gouvernance Politique indique clairement qu’en RDC « les partis politiques semblent se caractériser par une organisation figée, bâtie autour d’une personne ou un groupe de personnes avec des méthodes de cooptation clientélistes, souvent basées sur des appartenances ethnico-religieuses ou géographiques… ». Il s’agit donc d’organisations patrimoniales ayant une certaine culture, une organisation, un fonctionnement et des pratiques qui ne peuvent être changées que par des actions d’une masse critique de militants de chaque parti et un changement volontariste de culture politique des dirigeants des partis politiques. De ce fait, la strategie de formation devra davantage s’orienter vers l’intensification des actions de formation des formateurs endogènes, comme c’était d’ailleurs prévu dans les PTA 2009 et 2010. Cela permettra de produire cette masse critique au sein des partis politiques ciblés. En plus, la nécessité d’avoir des effets multiplicateurs et surtout de rapprocher les actions de formation en faveur des cadres et dirigeants des 15 partis politiques ciblés, nécessitera une décentralisation des experts de cet axe pour les placer au niveau des bureaux de terrain du PNUD.

**Problèmes et opportunités de mise en œuvre**

1. Les principaux problèmes de mise en œuvre identifiés par la Mission sont : (i) la faible volonté des dirigeants politiques au niveau national d'intérioriser la culture démocratique au sein même de leurs propres partis; (ii) l’inexpérience des acteurs politiques par rapport aux règles et mécanismes de financement des activités politiques; (iii) manque de contrôle par l’axe dans le choix des participants aux séminaires et ateliers qui font que les véritables cibles (leaders et dirigeants des organes délibérants et les organes de décision) ne sont pas ceux qui y participent, réduisant ainsi les effets de ces actions; (iii) méthodes et techniques de formation basées sur l’enseignement plutôt que la formation, conduisant ainsi à des frustrations de la part des participants ; (iv) les difficultés de tous ordres pour les partis politiques à relayer les contenus des formations reçues aux chef-lieux des provinces dans les autres parties des territoires, notamment à la base.
2. La plus grande opportunité dans l’environnement de la RDC que l’axe pourra saisir pour améliorer sa performance est de profiter des prochaines élections pour, non seulement sensibiliser la population sur le rôle des partis politiques dans une démocratie, mais aussi et surtout pour accroître les actions de formation de formateurs et de conseil en faveur des 15 partis politiques et de décentraliser l’expertise.

**C. Axe 3 : Appui aux organisations de la société civile et aux media**

**Résultats attendus et effets escomptés**

1. Quatre effets sont escomptés de cet axe: (i) les organisations de la société civile canalisent mieux les préoccupations de la population ; (ii) les organisations de la société civile (OSC) participent au niveau national, provincial et local à la formulation, mise en œuvre et au suivi des politiques publiques ; (iii) la contribution des OSC à l’éducation citoyenne est améliorée ; et (iv) les média contribuent à la promotion de la bonne gouvernance.

**Activités entreprises**

1. Les principales activités devaient découler de la mise en place d’un mécanisme d’appui à la société civile au travers d’un «Fonds d’Appui à la Société Civile et à la Bonne Gouvernance de la RDC». Le financement de ce mécanisme ayant été réduit de la contribution du DFID au Programme Gouvernance, les activités principales entreprises en 2009 par l’axe sur fonds propres du PNUD (TRAC) dans le cadre de l’appui la société civile et aux media étaient les suivantes: (i) organisation de l’atelier de renforcement des capacités de la société civile congolaise de la Province de l’Equateur à Mbandaka sur les techniques du plaidoyer, à l’intention de 40 organisations ; (ii) appui à l’organisation du Symposium national de la société civile sur l’efficacité de l’aide; (iii) appui à l’organisation des ateliers de restitution du Symposium national de la société civile en provinces (Sud Kivu, Maniema, Province orientale, Katanga) ; (iv) appui à une campagne d’information et d’explication du bien fondé des revendications des forces vives portant sur la composition du Bureau de la CENI ; (v) appui à la publication de l’annuaire des journalistes congolais, édition 2009, de l’Union Nationale de la Presse Congolaise ; (vi) formation à Kinshasa de 40 journalistes sur la bonne gouvernance.

**Progrès vers les résultats attendus et effets escomptés**

1. En référence aux résultats de départ inclus dans le document du Programme, et considérant que le financement prévu pour mettre en place le mécanisme d’appui aux OSC avait été retiré par DFID, les résultats originels et les effets escomptés ne pourront pas être réalisés comme prévu.

*Repositionnement stratégique de l’axe « appui aux OSC et aux media »*

1. Cependant, compte tenu de l’importance des cibles «société civile et media» dans la production des résultats attendus et la réalisation des effets dans toutes les composantes du Programme Gouvernance, la Composante Gouvernance Politique a repositionné cet l’axe en mettant l’accent sur la mise en œuvre des activités de renforcement des capacités des institutions parlementaires dans le cadre de participation citoyenne ; la réalisation des synergies ainsi qu’une harmonisation des interventions des différents partenaires dans le domaine de la bonne gouvernance et la promotion de l’expression citoyenne, du dialogue et de la concertation entre la population et l’autorité ; et surtout la mise en place d’un cadre de concertation des OSC consistant avec les recommandations du Symposium national de la société civile.
2. La mise en œuvre de ces activités nécessitera une mobilisation immédiate du financement auprès de DFID qui a indiqué sa disponibilité à considérer le financement des activités de l’axe appui aux OSC et aux media et auprès d’autres partenaires pour que l’opportunité présentée par les élections prochaines en RDC ne soit pas ratée pour renforcer la capacité des OSC pour qu’elles canalisent mieux les préoccupations de la population, participent activement dans la formulation, la mise en œuvre, le suivi et l’évaluation des politiques publiques et contribuent mieux à l’éducation citoyenne.

**VOLET 2. APPUI AU PROCESSUS ELECTORAL ET A LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE**

**D. Axes 3 et 4: Appui au processus électoral et à la Commission électorale nationale indépendante**

**Résultats attendus et effets escomptés**

1. Tel que contenu dans le document du « Projet d’Appui au Cycle Electoral Congolais » (PACE), l’effet escompté de ce volet est la mise en place et le renforcement des capacités de la CENI qui sera ainsi apte à mener des élections de manière transparente, libre et démocratique ainsi que la sensibilisation et l’éducation de la population de la RDC à la citoyenneté.
2. Les sept produits attendus de ce volet pour générer l’effet escompté sont : (i) la loi organique portant création et fonctionnement de la CENI; (ii) une planification stratégique et un développement des capacités institutionnelles de la CENI achevés ; (iii) des arrangements institutionnels et le personnel de la CENI sont mis en place et sont fonctionnels ; (iv) l’appui au Centre National de Traitement et l’appui à la pérennisation des acquis prodigué; (v) le centre de ressources et de formation mis en place et opérationnel ; (vi) un appui au renforcement du partenariat entre la CENI et les autres acteurs impliqués dans le processus électoral, communication et de participation de la femme ; et (vii) un appui à l’organisation des élections locales assuré.

**Progrès vers les résultats attendus et l’effet escompté**

1. En utilisant les indicateurs des résultats de ce volet, et sur base des informations collectées, la Mission a constaté que 70% des résultats attendus ont été produits et, à l’allure où vont les choses, l’effet attendu sera réalisé, à condition que les incertitudes identifiées ci-dessous soient levées.
2. En effet, la loi organique sur la CENI avait été adoptée par les deux chambres du Parlement National en décembre 2009. Grâce à la mobilisation des organisations de la société civile et le plaidoyer auprès des membres du Sénat par la gouvernance politique, la version de la loi organique adoptée par le Sénat incluait sept représentants de la société civile alors que celle du Parlement n’en incluait pas. Un lobbying, un plaidoyer et une sensibilisation des membres des deux chambres du Parlement étaient nécessaires pour que la loi organique harmonisée retienne ces sept représentants de la société civile. La loi sur la CENI est finalement passée dans les termes de l’Assemblée nationale qui exclut donc la représentation de la société civile. Ce qui indique clairement le manque de volonté politique au sein de l’Assemblée Nationale d’introduire des changements majeurs à la composition de la CENI. En plus, un plan stratégique et opérationnel de la CENI a été élaboré et la CEI, qui est entrée dans une certaine léthargie après les élections de 2006 a été ressuscité et a regagné son engouement puisque les salaires de son personnel ont été payés temporairement dans le cadre du PACE. Plus encore, le renforcement des capacités des nationaux responsables de la Cellule Administrative et Financière a été complété par la formation du personnel national sur place et à l’extérieur du pays, le rendant ainsi capable à gérer les ressources de la CENI. Plus encore, le Centre National de Traitement qui est responsable de la gestion du ficher électoral a été renforcé, son logiciel d’enrôlement des électeurs a été développé et adapté et le noyau de base a été créé pour le lancement de la CENI. Encore plus, avec l’appui logistique du PACE, l’élaboration du ficher électoral a débuté à Kinshasa (en tant que test) en juin 2009 et sera, après suspension pour changement de méthodologie, relancé en mai 2010 pour les provinces du Bas Congo, le Katanga, le Kasaï Occidental et le Maniema, le reste des provinces devant suivre, positionnant ainsi la CENI à préparer les élections municipales et locales ainsi que les élections générales dont le chronogramme reste à fixer.

**Problèmes et opportunités**

1. Malgré des grands progrès réalisés dans la production des résultats et l’avancement vers la réalisation de l’effet escompté de ce volet, les incertitudes suivantes risquent d’en compromettre la réalisation : l’incertitude sur la nature de la loi organique sur la CENI qui sortira du Comité Paritaire du Parlement ; l’incertitude sur le transfert du personnel formé et qualifié de la CEI à la CENI ; l’incertitude sur le financement de la CENI par l’Etat ; l’incertitude créée par le manque d’un chronogramme des élections ; l’incertitude sur la promulgation de la loi organique portant fixation des subdivisions territoriales à l’intérieur des provinces; les procédures assez lourdes du PNUD pour l’acquisition des biens et des services pour les projets; l’insuffisance de synergie entre le volet appui aux Parlement, aux assemblées provinciales, aux partis politiques, à la société civile et aux media ; et l’insuffisance de formation pour la participation des femmes aux élections.

**(iii) Conclusions**

De tout ce qui précède, la Mission en conclut :

*Validité des prémisses et suppositions à la base du design et mise en œuvre de la composante*

1. Toutes les prémisses et suppositions à la base de l’identification, du design et de la mise en œuvre de la Composante Gouvernance Politique étaient valables alors, et le sont encore dans le contexte actuel de la RDC. Cependant, des changements importants sont intervenus dans l’environnement externe dans lequel les activités de la composante sont mises en œuvre dont les plus importantes sont, au niveau de l’Assemblée Nationale, l’élection d’un nouveau bureau et surtout d’un nouveau Président de ce bureau avec comme conséquences des changements dans le style de leadership et des attentes vis-à-vis de la composante ; l’adoption de quelques lois organiques dont la plus importante est la loi sur la décentralisation ; les besoins nouveaux créés par les résultats des activités de la Composante au Parlement national et surtout dans les assemblées provinciales; et la crise financière internationale qui a réduit considérablement les ressources financières mis à la disposition du Programme et de la Composante Gouvernance Politique par les partenaires du PNUD.

*Document de programme*

1. Le document du Programme Gouvernance, bien que très bien élaboré, ne contenait pas un cadre logique complet pour faciliter la formulation des plans de travail annuels. Ce manque de cadre logique complet, et surtout les insuffisances dans le système de suivi et évaluation (le cadre des résultats, le manque d’indicateurs clairs de départ (baselines) et l’imprécision des indicateurs d’arrivée (targets) avaient rendu difficile et même retardé le démarrage effectif du Programme.

1. Pour ce qui est de la Composante « Gouvernance Politique », les insuffisances au niveau du cadre des résultats et des indicateurs de performance avaient été corrigées par la collecte des données pour l’identification et la formulation d’un cadre logique complet, un cadre des résultats plus clair et précis, les indicateurs de départ et de performance (points de repère par année) et ceux d’arrivée quantifiés et qualifiés, rendant ainsi plus facile non seulement la mise en œuvre des activités et la production des résultats mais aussi et surtout la mesure de l’avancement vers la réalisation des effets escomptés de cette composante.

*Gouvernance et gestion de la composante gouvernance politique*

1. Le Comité Technique de Coordination et le Comité de Suivi de la composante ont fonctionné comme prévu. Cependant, malgré les efforts de la composante d’impliquer activement la partie nationale dans la mise en œuvre des activités de la composante, la Mission a noté une insuffisance d’implication de la partie nationale en rapport avec la Déclaration de Paris, l’Agenda d’Accra et l’Agenda de Kinshasa sur l’efficacité de l’aide. Cette insuffisance de l’implication nationale pourra réduire l’appropriation nationale et surtout la pérennisation des effets escomptés. Il sera utile d’inclure des indicateurs d’appropriation nationale de l’expertise technique nécessaire à la mise en œuvre des activités de la composante gouvernance politique.
2. L’équipe de gestion de la Composante a été recrutée en utilisant un processus ouvert, compétitif et transparent. Les experts internationaux et les experts nationaux de la Composante sont très qualifiés et compétents et ils se sont acquittés de leurs responsabilités avec beaucoup de professionnalisme. Cependant, la stratégie d’exécution directe des activités par cette unité a des limites, surtout en ce qui concerne le renforcement des capacités par la formation des cibles des partis politiques dans un pays aussi vaste, d’accès difficile et culturellement divers, et surtout en ce qui concerne l’appropriation par la partie nationale de la capacité créée par le Programme.

*Systèmes et procédures opérationnelles de suivi et évaluation*

1. La Cellule de gestion de la composante utilise les meilleures pratiques dans le domaine de la planification opérationnelle. Cette pratique pourra encore être améliorée en impliquant activement les bénéficiaires, et surtout le niveau politique en ce qui concerne l’appui au Parlement et aux assemblées provinciales, dans l’identification et la priorisation des besoins, l’adoption à temps du PTA par les organes de gouvernance et en le corrigeant pour être flexible et l’adapter aux changements majeurs de l’environnement externe de la Composante.
2. La Composante a développé et mis en place un cadre de suivi et évaluation qui reflète les meilleures pratiques de l’art en la matière. Ce cadre se retrouve dans le PTA de 2010, et les indicateurs intégrés dans le cadre logique sont clairs, quantifiables et qualifiables, ce qui facilitera le suivi des progrès vers la production des résultats et la réalisation des effets. La Composante contribuera à la réalisation des effets du Programme en partageant ses meilleures pratiques en planification opérationnelle et en cadre logique, suivi et évaluation avec les autres composantes.

*Financement de la composante*

1. Le manque de contrepartie nationale au Programme Gouvernance, la réduction du financement DFID et surtout à son axe «appui à la société civile et aux media» ont créé des incertitudes qui ont un impact négatif non seulement sur la mise en œuvre de certaines activités, mais aussi sur le moral du personnel de la Composante.

**Axe «Appui au Parlement National et aux Assemblées Provinciales»**

1. Grâce aux séminaires et ateliers organisés par cet axe, et grâce aux conseils juridiques apportes à ces institutions, les capacités des parlementaires nationaux et provinciaux se sont considérablement améliorées, leur permettant ainsi de jouer plus efficacement leur fonctions législatives, de contrôle sur l’exécutif et de représentation. Cependant, des actions de plaidoyer, de sensibilisation et même de lobbying devront être multipliées par le Programme pour que les projets de lois soient adoptés et que les textes réglementaires de mise en application soient édictés sans retard.
2. Grâce à une série d’actions de formation organisées par cet axe en faveur de leurs personnels administratifs, complétée par un appui institutionnel, les compétences professionnelles de ces personnels se sont également renforcées, leur permettant ainsi d’améliorer l’appui qu’ils apportent aux élus nationaux et provinciaux. Cependant, la Mission d’évaluation a également noté que les méthodes et techniques classiques de formation utilisées ont eu des limites à cause principalement de leur inadaptation aux bénéficiaires.
3. Grâce aux équipements informatiques et de bureautique fournis, l’environnement de travail du Parlement national et des assemblées provinciales s’est progressivement amélioré. La Mission a cependant noté l’insuffisance de ces équipements par rapport aux besoins, leur installation dans des locaux non aménagés, réduisant d’autant leur utilisation et durée de vie.
4. Les principaux problèmes confrontés par cet axe sont : difficultés d’accès aux hautes autorités du Parlement national, les lenteurs dans le suivi des dossiers au Parlement national, l’absence de maîtrise des calendriers d’activités des parlements, les difficultés de travailler avec les parlementaires nationaux et provinciaux hors session, le chevauchement des interventions des partenaires bilatéraux, l’insuffisance de la contrepartie nationale au Programme et l’insuffisance de volonté politique pour que les institutions parlementaires jouent pleinement leur rôle.

**Axe «Appui aux Partis Politiques»**

1. Bien que les activités d’appui aux partis politiques aient débuté avec retard, les résultats attendus ont été produits jusqu’ici dans six provinces et, à l’allure où vont les choses, les cibles de 2012 seront atteints à condition de mettre effectivement en œuvre la stratégie de formation des formateurs endogènes au sein des quinze partis politiques ciblés pour avoir des effets multiplicateurs, et que le contexte politique de 2010-2011, tout en devenant une opportunité, ne constitue pas également un obstacle à la production des résultats prévus dans le cadre de ce volet.
2. La Composante pourra saisir l’opportunité qui sera créée de l’organisation prochaine des élections pour non seulement sensibiliser la population sur le rôle des partis politiques dans une démocratie, mais aussi et surtout pour accroître les actions de formation de formateurs endogènes et de conseil en faveur des quinze partis politiques ciblés, et de décentraliser l’expertise de l’axe.

**Axe «Appui à la société civile et aux media»**

1. Le financement prévu pour mettre en place le mécanisme d’appui à cet axe ayant fait défaut, les résultats attendus ainsi que les effets escomptés ne pourront malheureusement pas être réalisés comme c’était prévu. Cependant, compte tenu de l’importance des cibles société civile et media dans la production des résultats de toutes les composantes du Programme de Gouvernance, il y a nécessité pour le PNUD et le Gouvernement de la RDC d’explorer les ouvertures de mobilisation de ressources auprès d’autres partenaires.

**Axe «Appui au Processus Electoral et à la Ceni»**

1. Soixante-et-dix pourcent des résultats attendus de cet axe ont été produits et, à l’allure où vont les choses, l’effet attendu sera réalisé, mais à condition que les incertitudes suivantes soient levées : la nature de la loi organique sur la CENI qui sortira du Comité Paritaire du Parlement, le transfert du personnel formé et qualifié de la CEI à la CENI, le financement des élections prochaines par la CENI, le manque d’un chronogramme des élections, la promulgation de la loi organique portant fixation des subdivisions territoriales à l’intérieur des provinces, les procédures lourdes du PNUD pour l’acquisition des biens et des services pour projets, l’insuffisance de synergie entre les divers volets.

**(iv) Recommandations**

Sur base des conclusions ci-dessus, la Mission d’évaluation à mi-parcours de la Composante Gouvernance Politique recommande que:

*Gouvernance et gestion de la composante gouvernance politique*

1. En phase avec la Déclaration de Paris, l’Agenda d’Accra et l’Agenda de Kinshasa, le Programme Gouvernance devrait inclure des indicateurs pour mesurer l’appropriation nationale de la Composante Gouvernance Politique.
2. La Cellule de Gestion de la Composante améliore sa planification opérationnelle en réduisant l’utilisation de l’approche basée sur l’offre pour augmenter l’approche basée sur la demande en impliquant activement les bénéficiaires, et surtout le niveau politique en ce qui concerne l’appui au Parlement et aux assemblées provinciales, dans l’identification et la priorisation des besoins, l’adoption à temps des PTA par les organes de gouvernance et en les corrigeant en cours de route, le cas échéant, pour plus de flexibilité.
3. La Composante partage ses meilleures pratiques en planification opérationnelle et en cadre logique, suivi et évaluation avec les autres composantes du Programme.

*Financement de la composante*

1. Le Management PNUD du Programme négocie et obtienne dans les meilleurs délais un engagement ferme du financement par le DFID des activités de l’axe appui à la société civile et aux media pour compléter le financement TRAC pour que les activités d’appui aux organisations de la société civile et des media prévues pour 2010 soient effectivement mises en œuvre.

*Axe «Appui au Parlement National et aux Assemblées Provinciales»*

1. La Composante multiplie des actions de plaidoyer, de sensibilisation et même de lobbying pour que les projets de lois soient promulgués et les textes d’application adoptés, et pour multiplier les actions du dialogue social du Parlement et des assemblées provinciales.
2. Les méthodes et techniques de formation utilisées dans les actions de formation des membres du Parlement national et des assemblées provinciales ainsi que de leur personnel administratif soient complètement revues pour les adapter aux besoins des bénéficiaires.
3. La Composante Gouvernance Politique évite le saupoudrage et complète les équipements informatiques et de bureautique fournis au Parlement national et aux assemblées provinciales tout en investissant dans l’aménagement de l’environnement physique dans lequel ces équipements seront installés.

*Axe «Appui aux partis politiques»*

1. La Composante mette effectivement en œuvre la stratégie de formation des formateurs endogènes des 15 partis politiques ciblés et que son expertise nationale soit décentralisée au niveau des bureaux de terrain du PNUD ou au niveau des structures pertinentes des provinces.
2. La Composante saisisse l’opportunité qui sera créée par l’organisation des prochaines élections pour sensibiliser les populations sur le rôle des partis politiques dans une démocratie et ainsi accroître les actions de formation de formateurs et de conseil en faveur des quinze partis politiques ciblés.

*Axes «Appui à la société civile et aux media»*

1. La Composante Gouvernance Politique utilise les recommandations du Symposium national de la société civile sur l’efficacité de l’aide pour opérer un repositionnement stratégique de son appui aux organisations de la société civile et aux media et mobilise urgemment un financement auprès d’autres partenaires pour compléter le peu de ressources financières TRAC prévues dans le PTA 2010 pour cet axe.

*Axe «Appui au processus électoral et à la CENI»*

1. La Direction Pays du PNUD lance un processus de plaidoyer auprès du Gouvernement pour obtenir un engagement sur la résolution des principales incertitudes qui pourront affecter la réalisation des effets escomptés de l’appui au processus électoral et à la CENI.

**Chapitre IV. GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE**

**(i) Introduction**

1. Contexte
2. Les vicissitudes politiques de la RDC -- marquées par des assassinats et coups d’Etat, autoritarisme et régimes d’exception -- n’ont pas permis la mise en place et la consolidation d’institutions politiques, ni l’émergence d’un leadership traduisant les aspirations du peuple congolais. A la fin de la deuxième guerre du Congo, les institutions politiques, les structures administratives de même que les infrastructures physiques, économiques et sociales étaient soit détruites, soit réduites à leur simple expression.
3. Cependant, malgré la mise en place pendant la transition des institutions démocratiques clés qui fondent la Troisième République selon la Constitution de 2006, le pays connait encore un grand déficit de gouvernance.
4. Sur le plan de la gouvernance administrative, l’Etat ne pouvant plus assurer les services de base pour améliorer le bien-être de sa population, le Gouvernement a initié, à la suite de l’Accord global et inclusif, quelques réformes structurelles majeures pour mieux asseoir les conditions nécessaires à l’émergence d’une bonne gouvernance. Il s’agissait, notamment, de la mise en place, à travers la réforme de la fonction publique, des conditions préalables à la reconstruction d’une véritable administration publique. Cette dernière, du fait de la corruption endémique, de la faiblesse des capacités humaines et techniques, de l’insuffisance des moyens matériels, du bas niveau des salaires et de l’irrégularité de leur versement, demeure caractérisée par un certain laxisme dans la gestion des effectifs, une gestion opaque des deniers publics, l’absence d’impunité des responsables et des prestations de services publics déficientes.
5. Le contexte est dominé aussi, au niveau du pays en général et de l’administration publique en particulier, par la promulgation des Ordonnances ci-après:

* Ordonnance N°09/070 du 31 juillet 2009 portant révocation des agents de commandement de carrière des services publics de l’Etat de différents ministères ;
* Ordonnance N°09/072 du 31 juillet 2009 portant mise à la retraite des agents de carrière des services publics de l’Etat de différents ministères
* Ordonnance N°09/073 du 31 juillet 2009 portant mise à la retraite des agents de carrière des services publics de l’Etat du Ministère des affaires foncières au grade de chef de bureau ;
* Ordonnance N°09/070 du 31 juillet 2009 portant mise à la retraite des agents de carrière des services de l’Etat au grade de Secrétaire Général de l’Administration Publique.

1. Cadre des résultats
2. La phase I de la réforme de l’Administration Publique (2003 – 2006) a été mise en œuvre suivant un cadre stratégique élaboré en 2002 et 2003 par les experts de la CTB et du PNUD. Ce cadre stratégique a diagnostiqué les principaux dysfonctionnements de l’administration Publique et a déterminé les grands axes d’interventions ci-après :

* La maîtrise des effectifs et de la masse salariale ;
* La révision des statuts juridiques et des régimes de protection sociale ;
* La rationalisation des structures, des emplois et des effectifs ;
* La promotion de l’éthique, de l’intégrité et de la déontologie professionnelle ;
* La promotion de l’approche qualité ;
* Le plan de communication sur la réforme ;
* Le plan social.
* L’audit stratégique et organisationnel des (certains) ministères ;
* La valorisation des ressources humaines et la rationalisation de la gestion des personnels ;
* La promotion de l’Etat de Droit  et la lutte contre la corruption;
* L’amélioration de la qualité du service public ;
* L’appui du dispositif de Pilotage et de Financement du Plan de Communication.

Sur le parcours, les axes d’interventions ont été revus de la manière suivante :

* La revue du cadre juridique et des régimes de protection sociale ;
* La maîtrise des effectifs et de la masse salariale ;
* La rationalisation des structures, des emplois et des effectifs
* La valorisation des ressources humaines ;
* La promotion de l’éthique, de l’intégrité et de la déontologie professionnelle ;
* Le dispositif de communication ;
* La promotion d’une approche qualité

Chacun de ces axes devait être mis en œuvre à travers des actions ou des mécanismes spécifiques qui constituaient le programme d’actions prioritaires pour la période 2003 – 2006.

1. Le PNUD a fortement appuyé la transition issue des accords de Sun City à travers une série de projets, notamment « Appui aux institutions de Transition (AIT) », le projet «Appui au Programme d’Urgence pour la Reconstruction du Congo» (APNURC), dont les objectifs étaient les suivants :
2. le renforcement des capacités techniques des institutions de la transition et des administrations publiques ;
3. l’instauration d’une véritable culture démocratique, à travers le développement d’un programme d’éducation civique, la promotion de la transparence et de la responsabilité, la promotion d’un débat national sur des questions d’intérêt national et la participation effective de la population et les campagnes de dissémination des principes et concepts de la bonne gouvernance ; et
4. la consolidation de la paix.
5. A la fin de cette phase en 2007, le PNUD a conclu un programme de gouvernance de cinq ans avec le gouvernement avec le soutien de partenaires techniques et financiers comme DFID et l’Union Européenne. Ce programme constitue une rupture par rapport aux interventions antérieures du PNUD.
6. Dans sa phase actuelle, la composante Gouvernance Administrative vise à l’amélioration des performances de l’administration et des institutions publiques, l’augmentation de la transparence dans la gestion des deniers publics et l’introduction du principe de reddition des comptes au sein des services publics.
7. Les résultats clés attendus selon les trois axes d’intervention sont les suivants :

* Pour ce qui concerne la coordination interministérielle:

▪ Les compétences des ministères sont clairement définies et la coordination interministérielle assurée ;

* Une stratégie de communication pour le développement est élaborée et mise en œuvre.
* En ce qui concerne la réforme de l’Administration publique :
* Le nouveau cadre juridique produit, validé et vulgarisé ;
* L’administration publique est rationalisée et plus performante ;
* Les processus entre services et les fonctions clés de travail sont automatisés et informatisés ;
* La gestion et les performances de l’administration provinciale améliorées ;
* Les relations organiques et fonctionnelles ainsi que la communication entre le niveau central, provincial et territorial sont améliorées.
* Se rapportant à la promotion des valeurs éthiques :
* Les principes de transparence et reddition de comptes sont vulgarisés et observés ;
* Les institutions clés de contrôle public sont renforcées (services de contrôle internes du gouvernement, parlement, assemblées provinciales….) ;
* Les capacités des médias et des organisations de la société civile dans la lutte anti-corruption sont renforcées.

1. Pour y arriver, un budget de USD 3.6 mio a été mis à la disposition de la composante Gouvernance Administrative pour l’année 2009 par trois donateurs, à savoir DFID, la Belgique et le PNUD. Leurs apports sont repartis comme suit :

* DFID intervient à concurrence de US$1,4 mio, soit environ 39% du budget annuel ;
* La Belgique intervient aussi à hauteur de US$1,4 mio, soit aussi 39% du budget annuel.

1. Au début du programme, l’état des lieux qui a été fait sur l’Administration Publique en RDC a montré un effectif pléthorique, une large corruption ainsi qu’une absence de plan de recrutement et de mise à la retraite des fonctionnaires ayant atteint la limite d’âge. A cela s’ajoutaient une insuffisance des crédits conséquents pour le fonctionnement des services et l’absence d’une politique de revalorisation du personnel dont le niveau de rémunération était insuffisant. Il faut aussi noter que le pourcentage de femmes dans l’administration était faible, particulièrement au niveau des cades supérieurs.
2. Du côté des institutions publiques, il y avait un besoin réel de coordination interministérielle et de renforcement des capacités des services de la primature afin de lui permettre d’assumer pleinement son rôle. L’effet attendu du programme étant l’amélioration des performances de l’Administration publique et des insitutions publiques, l’augmentation des la transparence dans la gestion publique et l’introduction du principe de reddition des comptes.
3. Pour cela, trois axes d’intervention ont été choisis. Le premier axe concernait l’appui à apporter à la coordination interministérielle avec comme produits :
4. La réorganisation du Cabinet et les services administratifs du Premier Ministre ainsi que la mise en place d’un Bureau d’Organisation et Méthodes.
5. L’organisation rationnelle et harmonieuse des départements ministériels.
6. L’introduction des mécanismes et procédures fiables et efficients de coordination et de concertation interministérielles pour assurer le travail gouvernemental.
7. Le deuxième axe visait à appuyer la reforme de l’administration publique à travers l’élaboration d’un nouveau cadre juridique définissant le statut des agents de carrière de l’Administration publique avec ses textes d’application, la rationalisation des structures, emplois et effectifs des ministères et services publics, l’introduction d’un système d’indicateurs axé sur les performances afin d’améliorer la transparence et la qualité de prestation des services publics, l’introduction et l’utilisation des nouvelles technologies de l’information et de la communication (NTICs) pour automatiser et informatiser les processus de travail entre les services et aussi pour améliorer le système de gestion des ressources humaines et financières.
8. En plus de la maîtrise des effectifs par un recensement biométrique, ce deuxième axe d’intervention devait aussi mener à la mise en place de l’administration provinciale à travers une loi organique et un cadre juridique *ad hoc*. Les fonctionnaires provinciaux, à l’instar de ceux de l’administration centrale, devaient aussi être formés en matière de gestion administrative et des processus de travail, ainsi qu’en matière de planification du développement. Les relations organiques et fonctionnelles ainsi que la communication entre le niveau central, provincial et territorial devaient être améliorées.
9. La promotion des valeurs éthiques au sein de l’administration ainsi que le renforcement des contrôles institutionnels constituent le troisième axe d’intervention. Il était donc prévu de revoir le cadre juridique des institutions clés de la lutte contre la corruption telles que l’Inspection Générale des Finances et la Cour des comptes, d’établir un cadre de consultation et de coordination des institutions de contrôle de gestion publique et de faire adopter la Convention des Nations Unies de lutte contre la corruption accompagnée de la mise en place de différents outils de ladite convention.

**(ii) Evaluation**

1. L’exploitation des rapports annuels 2008 et 2009 et l’analyse des plans de travail de ces deux années nous donnent des indicateurs sur les activités menées ainsi que les progrès réalisés au regard de la planification établie à partir du programme.

Tableau 1: Résultats

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **RESULTATS VISES** | **PRODUITS ATTENDUS** | **RESULTATS OBTENUS (RAPPORT PNUD)** |
| * Compétences des ministères clairement définies ; * Coordination interministérielles assurée. | * Le cabinet et les services du PM sont organisés et fonctionnels, et le BOM est en place. * Une organisation rationnelle et harmonieuse des départements ministériels est assurée. * Des mécanismes et procédures fiables et efficients de coordination et concertation interministérielle sont mise en place et l’organisation du travail gouvernemental est assurée. | * Effets d’un état des lieux en matière de NTICs à la primature ; * Stratégie d’amélioration des communications internes et externes développée ; * Organisation de 3 séminaires de formation sur la gestion des archives et la traçabilité des dossiers ; * Embauche de 2 assistants à la coordination interministérielle. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| * Nouveau cadre juridique de l’Administration publique adopté et appliqué | * Le statut du fonctionnaire ainsi que les textes d’application est élaboré, validé et promulgué | * Statut du personnel de carrière de l’administration publique adopté par les experts (Ministère de la fonction publique, CTRAP, Groupe Projet, Secrétariats généraux, etc.) |
| * L’administration publique est rationalisée et plus performante, | * Les structures, emplois et effectifs des ministères et services publics rationalisées. * Les processus de travail ainsi que les règles et procédures administratives sont redues. * Transparence et qualité des prestations de service public renforcées sur base d’un système d’incitation axé sur les performances. | * Stratégie de recensement élaborée * Achat d’équipements * Accord de mise en œuvre du recensement signé entre le PNUD et le Ministère de la fonction publique |
| * Les processus entre services et les fonctionnaires de travail sont automatisés et informatisés. | * Politique nationale des NTIC et plan directeur élaborés et appliqués. * Système informatisé de communication, des processus de travail et de gestion administrative développé et mis en place. | * Recueil des textes régissant les PTT * Revue organisationnelle au ministère des PTT |
| * Le système de gestion des ressources humaines modernisé | * Le système de gestion des ressources humaines modernisé, informatisé et opérationnel. Ressources humaines valorisée et performante. * Un système d’évaluation des performances est développé et fonctionnel. * Le système de protection sociale et de sécurité sociale mis en place et opérationnel au niveau de l’administration publique. | * Participants suffisamment informés sur la reforme de l’administration publique des textes légaux sur le fonctionnement de l’administration |
| * La gestion et les performances de l’administration provinciale sont améliorées | * La Loi organique et le cadre juridique de l’administration provinciale élaborés, adoptés, et appliqués * Les structures de l’administration provinciale et territoriale sont rationalisés et les procédures et processus de travail modernisés. * L’équipement de base des administrations provinciales est assuré. * Un système de gestion administrative informatisé est introduit et fonctionnel. * Le système de gestion des ressources humaines et d’évaluation des performances est introduit au niveau provincial. * Les fonctionnaires provinciaux et territoriaux sont formés en matière de planification du développement. | * Renforcement des capacités des administrations provinciales et locales du sud- Kivu réalisé |
| * Les relations organiques et fonctionnelles ainsi que la communication entre le niveau central, provincial et territorial sont améliorées | * Une organisation rationnelle et harmonieuse des divisions provinciales et territoriales assurée * La coordination et communication entre le niveau national et provincial améliorées * La communication et la collaboration entre le niveau provincial, territorial et municipal est amélioré. | * Fonctionnaires des administrations provinciales et locales du sud- Kivu sensibilisés |
| * Les principes de transparence et de reddition des comptes vulgarisés et observés. | * Les valeurs éthiques sont promues dans l’administration publique. * Le respect des valeurs éthiques dans l’administration publique est régulièrement suivi. | * Pas encore réalisé |
| * Les institutions clés de contrôle public sont renforcées | * Cadre juridique des institutions clés de lutte contre la corruption (Inspection Générale des Finances, Cour de comptes, etc.…) revue. * Institutions clés de lutte contre la corruption (Inspection Générale des Finances, Cour de comptes, etc.…) renforcées. * Cadre de consultation et de coordination des institutions de contrôle de gestion publique établi. * La convention des Nations Unies de lutte contre la corruption est adoptée. * Les différents outils de la convention sont développés, mis en place et fonctionnel. | * Pas encore réalisé |
| * La communication pour le développement est renforcée | * Le gouvernement est doté d’une stratégie de communication pour le développement et communique mieux avec les institutions de la république, la population, les OSC et les Partenaires au développement. | Expertise pour l’’élaboration de la stratégie de communication recrutée |

1. **Axe d’intervention # 1** **: Appui à la coordination interministérielle**

**Appui à la primature**

1. L’appui à la primature a été prodigué à travers la mise à disposition de deux consultants, à savoir un consultant international pour le développement des NTICSs et un consultant national pour la gestion des archives. L’état des lieux de NTICSs à la primature a été dressé et un plan de renforcement des capacités a été proposé. Malheureusement, il s’avère que les résultats ci-haut décrits sont contestés par les bénéficiaires eux-mêmes car ils trouvent que le rapport du consultant international n’a été qu’une shopping liste de matériel informatique à acheter et ne contient aucune ligne stratégique visant à la mise en place d’une véritable architecture informatique au niveau de la primature.
2. Suite à l’organisation de 3 séminaires de formation sur la gestion des archives et la traçabilité des dossiers, un véritable système de circulation des dossiers a été mis en place au niveau de la primature et des secrétariats généraux.
3. Une stratégie visant l’amélioration de la communication interinstitutionnelle a été élaborée mais jusqu’à présent elle n’est pas encore validée par l’ensemble des parties concernées.
4. Le Bureau d’organisation et méthode (BOM) prévu dans le PTA 2009 révisé, n’est pas encore en place.

**Programme (Migration for Development in Africa) MIDA – Bonne Gouvernance**

1. Pour aller vers l’effet escompté, c’est-à-dire l’amélioration des performances des institutions publiques, une expérience pilote de renforcement des capacités des ministères a été tentée via le projet MIDA-Bonne Gouvernance en partenariat avec l’Organisation Internationale des Migrations. Il s’agissait de mobiliser les ressources humaines de la diaspora congolaise par la mise à disposition de son expertise au profit de l’administration publique à travers le programme *Transfer of Knowledge Trough Expatriate Nationals* (TOKTEN).
2. Ce projet pilote de huit mois s’inscrit dans la logique de l’appui à la dynamique communautaire par le transfert des compétences et des ressources (intellectuelles et financières) de la diaspora nationale au bénéfice du pays en général et de la dynamique communautaire en particulier, tel que stipulé dans le 5ième palier du DSCRP.
3. Cette expérience a donné des résultats mitigés pour des raisons d’organisation (termes de référence mal rédigées) et de durée. Le renforcement prévu des capacités des ministères n’a pas eu lieu quand bien même ce projet a suscité des idées novatrices dans le sens de l’amélioration des performances. Le partenariat entre MIDA/PNUD et les ministères identifiés pour l’exercice, est aussi resté mitigé par manque d’information sur le projet (notamment des ministères pas prêts – en équipement, internet et locaux -- pour accueillir les experts de la diaspora).
4. Malgré la volonté exprimée par le Gouvernement pour une appropriation du programme (voir le rapport de la réunion du Comité National de Pilotage--CNP du 20 mars 2009), il subsiste encore des difficultés quant à l’affirmation de son leadership dans le programme gouvernance au regard de la non libération de la contrepartie gouvernementale et de la faible capacité d’absorption de l’aide au développement.
5. Il convient aussi de noter que les activités essentielles (pour l’amélioration de la communication interministérielle) prévues dans le PTA de 2009 modifiée n’ont pas été réalisées faute de ressources (par exemple sur le découpage des missions, attributions et responsabilités des ministères et organismes publiques ; l’appui à la conception et mise en place d’un portail national web orienté sur le service à la population, etc.) ; à ce jour, l’internet n’est pas accessible à l’ensemble de la primature.

**Progrès vers l’accomplissement de l’effet**

1. Des sept activités prévues dans le PTA, seules deux ont été réalisées complètement. Il s’agit de l’appui au Comité Technique de Coordination (CTC) et au CNP ainsi que de l’élaboration d’une stratégie gouvernementale de communication pour le développement quand bien même elle n’est pas encore validée.
2. Par conséquent, les produits attendus devant mener à l’effet escompté n’ont pas été livrés. Au regard des rapports produits par le CTC, il apparaît que le CNP ne s’est réuni que deux fois en deux ans tandis que le CTC ne s’est réuni que trois fois. De ce fait, il est difficile d’évaluer le pourcentage des décisions du CNP qui ont été exécutées, même si des recommandations ont été données à la suite de la dernière réunion du CNP tenue au cours de l’année 2009.
3. Dans le cadre de cet axe d’intervention, il est difficile de montrer la tendance vers la réalisation de l’effet escompté vu qu’il n’y a eu aucune discipline dans la réalisation des activités pourtant bien planifiées.
4. **Axe 2: Appui à la réforme de l’administration publique**

**Production du projet de statut du personnel de carrière de l’administration publique**

1. Un des éléments essentiels de la réforme de l’administration publique est la révision du cadre juridique de l’administration publique. Depuis plus de cinq ans, le PNUD appuie le Gouvernement congolais pour adopter un texte devant moderniser son administration en intégrant des éléments actuels se rapportant à la parité homme-femme, à la valorisation des ressources humaines, à la protection des fonctionnaires, à leur mode de recrutement, à leur mode de mise à la retraite et à la gestion de leur carrière. Grâce à cet appui, un nouveau statut du personnel de carrière de l’administration publique a été élaboré, finalisé et validé par tous les acteurs nationaux lors d’un atelier tenu à Kisantu à la fin de l’année 2009. A cette occasion, il a été procédé à l’harmonisation des différents projets des textes de lois tels que l’avant projet de la loi organique (proposé par le groupe «projet de la Fonction Publique» avec l’appui d’un cabinet burkinabé «Africa Label») et le projet de statut général financé par le PNUD.
2. Le projet du statut général a été transmis au Ministère de la Fonction Publique en décembre 2009 et attend d’être adopté au Conseil des ministres. Il est à noter que la première mouture du cadre juridique a été finalisée en 2006. Il a fallut l’adapter à la nouvelle constitution (constitution promulguée au mois de février 2006) et y intégrer les nouveaux éléments de la décentralisation. Ce texte régit donc la carrière des fonctionnaires nationaux et provinciaux.
3. Il reste maintenant à élaborer les textes d’application et les règlements d’administration. Une équipe de rédaction a été mise en place mais, malheureusement, le planning initial prévu pour le début des travaux n’a pas été respecté. Il était prévu que cette équipe de rédaction des textes d’application et règlements d’administration se réunisse deux à trois fois par semaine à partir du mois d’octobre 2009. A ce jour, elle ne s’est toujours pas réunie. Ce retard préjudiciable serait dû à la non disponibilité des cadres et agents de la fonction publique pressentis pour ce travail.
4. C’est pour cette raison que l’expertise du PNUD a pris en charge l’élaboration des textes d’application et des règlements d’administration. A ce jour, une quinzaine de documents ont été élaborés. Il est convenu que la Composante transférera les textes rédigés à la Fonction Publique qui s’en servira comme modèle pour finalisation de l’exercice. Il n’en reste pas moins qu’il est difficile de comprendre une telle attitude de nonchalence de la part des autorités, eu regard à l’importance des textes attendus.
5. Cela étant, il existe maintenant un avant-projet de texte de statut général du personnel de carrière de l’administration publique, même si ce long processus semble encore s’enliser dans les méandres de l’administration (tant au niveau du Gouvernement qu’au niveau du PNUD). Il n’y a décidément pas de volonté affichée de faire aboutir les choses dans un délai raisonnable avec tout ce que cela devra impliquer comme, entre autres, la mise à la retraite des agents (avec versement de leurs droits, l’Etat n’ayant pas un budget conséquent) ; l’application d’un nouveau barème salarial (la problématique du « barème salarial de MBUDI » risquera de ressurgir avec une fronde sociale dangereuse à la veille de l’année des élections).

**Renforcement des capacités des entités administratives déconcentrées et décentralisées du Sud-Kivu**

1. Cinquante participants issus des services administratifs provinciaux et locaux ont été formés dans la province du Sud-Kivu lors des ateliers organisés par le PNUD du 23 au 31 août 2009. Cette mission conjointe PNUD-Observatoire du Code d'Ethique Professionnelle (OCEP du Ministère de la fonction publique) a permis d’informer les participants sur les activités et les produits de la réforme et sur le code d’éthique professionnelle de l’Agent de l’Etat. Cette activité a aussi permis de faire l’état des lieux des entités administratives déconcentrées et décentralisées afin de mieux cibler le renforcement des capacités prévues à travers un programme de formation planifiée par la MONUC et le PNUD.

**Rationalisation des structures, emplois et effectifs des ministères et services publics**

1. Les activités entreprises visaient à aider les ministères à mieux comprendre et réaliser leurs missions, assurer leurs attributions et établir les adéquations nécessaires entre les missions, les emplois et les effectifs. Rationaliser consistait à décrire les emplois et en particulier les fonctions clés, à déterminer les effectifs nécessaires à l’accomplissement de ces emplois et à fixer les cadres organiques fonctionnels au sein desquels ces effectifs peuvent rationnellement être déployés.
2. Avant la mise en œuvre du Programme de gouvernance 2008-2012, les études de rationalisation avaient été menées au niveau des ministères du Plan et de l’Agriculture avec l’appui du PNUD. Il était prévu de continuer cet exercice, dans le cadre du nouveau programme, avec les ministères des PTT, énergie, travaux publics et infrastructures, genre-famille et enfants.
3. De ces ministères, repris dans les PTA 2009, seuls les ministères des PTT et du Plan (par son service spécialisé le Secrétariat National pour le renforcement des capacités -SENAREC) ont fait l’objet d’une revue organisationnelle. Le Ministère des PTT l’a été en deux phases: (i) état des lieux et revue documentaire (novembre/décembre 2008), et (ii) analyse du cadre juridique organisationnel des PTT (mai/juillet 2009).
4. Le PNUD a recruté les deux experts nationaux et l’expert international ayant conduit les travaux. Leur rapport attend d’être validé pour être mis en œuvre. Les résultats obtenus ont été satisfaisants pour le ministère des PTT ; malheureusement, il subsiste quelques inquiétudes quant au financement nécessaire pour sa mise en œuvre (application d’un plan social, mise à la retraite des agents, etc).
5. Selon le comité technique de la reforme de l’administration publique (CTRAP), celui-ci n’a pas été associé à cette étude alors qu’il semble que le CTRAP n’ait pas daigné intervenir dans sa mise en œuvre. Il a été difficile pour la Mission de se forger une opinion tant que les deux parties se renvoient la responsabilité de la situation ainsi créée.
6. De façon générale, il faut remarquer que toutes les études qui ont été faites n’ont pas été suivies d’effet ni d’un début de mise en œuvre. L’étude de rationalisation au niveau du ministère du Plan est aujourd’hui contestée. Actuellement le ministère a diligenté une nouvelle étude à ses propres frais sans associer le ministère de la fonction publique. Il est à craindre que chaque ministère développe sa propre stratégie de rationalisation au risque de s’éloigner des objectifs visés.

**Recensement biométrique des fonctionnaires**.

1. Débuté en février 2005, un recensement général visant à déterminer le nombre exact des agents et fonctionnaires de l’Etat a été organisé sur toute l’étendue de la République Démocratique du Congo.
2. À la suite de ce recensement manuel, il a été prévu une deuxième phase au niveau du contrôle biométrique du processus. Cette opération a été financée de la manière suivante : (i) financement sud- africain (pour le compte de la Suède et de l’Allemagne) pour l’enrôlement des agents de la ville province de Kinshasa, de la Province du Bas- Congo, du Maniema et d’une partie de la province du Bandundu  et (ii) financement belge pour US$ 1,4 mio, pour l’enrôlement des agents de la partie restante du Bandundu, le Kasaï Oriental, le Nord- Kivu. La même opération est attendue pour le Kasaï Occidental

.

1. Au regard des résultats du recensement biométrique et de son organisation, il en découle quelques observations : Il y a un écart de plus de 100% entre les résultats des recensements manuels et biométriques. Entre ces deux phases, les autorités provinciales ont engagé des nouvelles unités. Il devient de plus en plus impossible de maîtriser les effectifs de l’administration publique, car, pratiquement, tout citoyen, s’il le désire, peut se faire passer pour fonctionnaire de l’Etat afin de jouir d’un revenu minimum en utilisant des faux numéros matricules.
2. À la lecture du PTA 2009, il a été prévu que les fonds mis à disposition par la Belgique servent pour le recensement biométrique des fonctionnaires du Bandundu et du Maniema. Selon le CTRAP, le recensement au Bandundu ait été financé par la République Sud-Africaine tandis que celui de Maniema par les autorités provinciales elles-mêmes. Ainsi, l’argent prévu pour ces deux provinces, aurait été utilisé pour le Kasaï Oriental, les provinces du Kasaï Occidental et Nord-Kivu seraient en attente de financement. Cette assertion n’a pas été vérifiée ; la Mission ne peut que constater que l’opération de recensement cristallise beaucoup de passions.
3. Cette opération de recensement nécessite un appui logistique très important : location des jeeps, kits informatiques, plusieurs équipes de recenseurs, et elle est l’occasion de plusieurs malversations et autres trafics d’influence telles que dénoncés dans un rapport confidentiel de l’OCEP au Ministre de la Fonction Publique (cf. opération de recensement dans la province du Kasaï Oriental). Cette situation est due à la prise en compte des N.U. (Nouvelles Unités), c’est-à-dire des agents recrutés par des structures utilisatrices (provinces, ministères, sénat, assemblée…) et que la Fonction publique est contrainte de « régulariser ».

**Valorisation des ressources humaines : Revue organisationnelle et fonctionnelle du Secrétariat National pour le renforcement des capacités**

1. Les termes de référence ont été élaborés pour le financement par le PNUD d’une revue organisationnelle et fonctionnelle du SENAREC. Un consultant international et un consultant national ont été recrutés pour réaliser une analyse stratégique (analyse des forces et faiblesses, opportunités et menaces) dont le rapport a été envoyé au Gouvernement afin de trouver les voies et moyens pour faire jouer au SENAREC le rôle attendu dans le renforcement des capacités. Il s’agit principalement de la CIPRAP (commission interministérielle pour la réforme de l’administration publique) au niveau de la coordination et du CTRAP pour sa mise en œuvre.
2. Bien que cet appui ait été demandé par le Ministère du Plan, plusieurs rapports antérieurs du PNUD (principalement le rapport d’évaluation du projet APNURC, 2007) ont déjà démontré l’incapacité du SENAREC à assurer ses missions. La modicité des ressources allouées à la composante Gouvernance Administrative exige d’elle une meilleure allocation des ressources en visant l’efficience. Ceci permettra d’éviter un gaspillage des moyens alors que d’autres actions plus à même de mener aux résultats pourraient être mises en œuvre.

**Valorisation des ressources humaines: Appui à l’Ecole Nationale d’Administration (E.N.A)**

1. Soutenue à ses débuts par l’Afrique du Sud, l’E.N.A n’est pas, actuellememt, suffisamment équipée pour assurer sa mission. Le renforcement des capacités de l’Administration publique devrait être menée de façon unique, dans une structure pérenne et loin des soubresauts politiques. Il se posera, dès lors, question de coexistence de l’ENA à côté du SENAREC. À cet égard, la Mission a été informée qu’un nouveau cadre stratégique de renforcement des capacités de l’E.N.A est en train d’être discuté pour permettre à celle-ci d’assurer ses missions principales de formation des fonctionnaires de l’administration publique.

**Progrès vers l’accomplissement de l’effet**

1. La réforme de l’administration publique est un fleuve au long cours qui doit mener au changement des valeurs et à la transformation des mentalités. Pour réussir cette réforme, des structures de pilotage ont été mises en place dont, principalement, le CITRAP au niveau de la coordination et le CTRAP pour la mise en œuvre.
2. Malheureusement, à ce jour, aucune de ces deux institutions n’arrive à jouer pleinement son rôle. Placé sous l’autorité du Ministre de la fonction publique, le CITRAP ne pouvait pas donner l’impulsion de la réforme auprès des autres ministères (notamment en matière de financement, orientation et décisions). La Mission considère que son rôle a été repris par le comité national de pilotage présidé par le premier ministre.
3. Par contre, le CTRAP a encore un rôle à jouer. Doté d’une expertise patiemment constituée (plus de 5 ans de mémoire institutionnelle), ses missions devront être reformulées afin de tenir compte du nouveau paysage politique issu de la Constitution de février 2006, surtout en matière de décentralisation.
4. Du point de vue des bénéficiaires de la réforme, il faut déplorer le fait que les fonctionnaires de l’Etat eux-mêmes ne se sentent pas impliqués dans cette réforme. Pour la plupart d’entre eux, réforme égale «recensement». Il existe une forte rivalité entre le secrétariat général à la Fonction Publique, le CTRAP, le Groupe Projet de la Fonction Publique et le Cabinet Ministériel (de la Fonction Publique) à qui on reproche de s’accaparer des activités de ladite réforme.
5. La rivalité entre les ministères (entre la primature et le ministère du plan, entre celui-ci et le ministère de la fonction publique, etc.) fragilise encore plus la réalisation de cette réforme tant attendue. A cela s’ajoute le manque de moyens financiers de l’Etat (sans parler de sa volonté) pour mener à bien les activités de cette réforme (valorisation des ressources humaines, mise à la retraite, équipements, etc.) qui reste, dès lors, totalement dépendante du bon-vouloir et de la bonne volonté des bailleurs de fonds tels que la Belgique, DFID, la Banque Mondiale, l’Union Européenne, etc.
6. En ce qui concerne l’émergence d’une administration publique provinciale, il faut noter que celle-ci existe déjà, *de facto*, en dehors de tout cadre légal et ce, du fait de la non promulgation du statut de carrière des agents de l’administration publique et de l’absence de la loi organique sur la fonction publique. L’absence de la loi organique entrave énormément les avancées de la décentralisation. De plus, il est prévu un transfert des charges vers les provinces, mais ce transfert sera inopérant si, concomitamment, un transfert de ressources n’est pas effectué.
7. Réaliser la réforme de l’administration publique à travers la fonction publique provinciale naissante (maîtrise des effectifs, contrôle rapproché du processus de la réforme par l’exécutif et le parlement provincial) peut être envisageable si et seulement si on s’assure que la déconcentration de l’administration ne va pas faire migrer les tares reprochées à l’administration centrale vers les administrations provinciales. Pour cela, il faut donc s’assurer d’avoir atteint un certain seuil de résultats (au niveau central) avant de la réaliser. Une étude de faisabilité est nécessaire pour éviter que les mêmes causes ayant conduit à la décrépitude de l’administration centrale créent les mêmes effets au niveau des administrations provinciales.

1. **Axe No. 3: Promotion des valeurs éthiques et renforcement des institutions de contrôle**

**Promotion de l’éthique, de la déontologie et du professionnalisme**

1. La lecture des différents PTA, indique que plusieurs activités devant promouvoir l’éthique et les principes de transparence étaient prévues. Avec le concours financier du PNUD, l’OCEP a ainsi organisé :

* En octobre/novembre 2008, un séminaire-atelier sur le code de conduite de l’agent public de l’Etat à l’intention des sous-gestionnaires de crédits de l’administration publique.
* En novembre 2008, un séminaire-atelier sur le code de conduite de l’agent public de l’Etat à l’intention des hauts magistrats de la ville de Kinshasa.
* En juillet 2009, un séminaire de vulgarisation du code de conduite de l’agent public de l’Etat, à l’intention des cadres et agents de la présidence en matière de sécurité.

1. La célébration en décembre 2009 de la journée mondiale de la lutte contre la corruption a été conduite conjointement par le Programme et l’OCEP.  Le Programme a financé la réalisation d’un téléfilm et l’organisation d’un débat télévisé,  tous deux diffusés par la télévion nationale. Ces deux activités  ont constitué une bonne entrée en matière pour promouvoir la tenue du Forum National de Lutte contre la Corruption (FONALC). Malheureusement, le FONALC n’a pas, par la suite, bénéficié de l’appui du Programme, à cause du désistement du principal bailleur appuyant la gouvernance administrative dans son volet « lutte contre la corruption », alors que 150.000 USD étaient prévus pour cette activité.
2. Ce désistement a créé une certaine amertume au sein de l’OCEP et risque de mener au découragement, le Forum ayant été l’aboutissement de plusieurs années de travail. L’OCEP reproche entre autre au Programme de faire adopter et signer des PTA qui, après, ne sont pas respectés ; l’OCEP souhaiterait un appui sûr et conséquent.
3. Toutefois, il convient de préciser que durant plusieurs mois précédant la tenue du Forum, un appui technique a été fourni par le Programme au Comité de Pilotage du FONALC, notamment pour  la conception du programme et l’organisation du Forum.  Il y a lieu de mentionner que le report à plusieurs reprises de la date du Forum ainsi que le manque d’engagement clair de la part des autorités politiques au plus haut niveau ont jeté un doute  quant à  la probabilité de sa réalisation.  En dernier lieu, la diminution des fonds propres du Programme suite à la crise financière internationale de 2008/2009 n’a pas permis de compenser le gap financier laissé par le retrait de DFID.

**Lutte anti-corruption et renforcement des organes de contrôle**

1. L’un des objectifs principaux du programme de gouvernance – tel que convenu entre le Gouvernement, le PNUD et les partenaires de développement et après une large consultation avec le Parlement et les organisations de la société civile – est d’atteindre la « transparence et la reddition des comptes dans la gestion des ressources et finances publiques ». Pour ce faire, il était attendu que le programme renforce les fonctions de contrôle des institutions chargées du contrôle et vérification de l’usage des ressources publiques, et en premier lieu la Cour des Comptes, et aussi les fonctions de contrôle des Assemblées nationale et provinciales, et enfin le renforcement des capacités des medias et autres OSC dans le questionnement des comptes de la nation.
2. Pour évaluer ce volet, la Mission a procédé de la même manière que pour les autres volets du programme, à savoir la prise en considération des documents principaux – à savoir l’état des lieux avant le début du programme, le «roll-out plan» du programme, les PTA et les rapports annuels ainsi que le «logframe» du volet --, des entretiens avec le personnel du programme et du volet en particulier, avec les institutions bénéficiaires et enfin avec les partenaires de développement.
3. Les travaux de 2009 (audit juridique et diagnostic de la chaîne des comptes) ont permis de mettre à jour les dysfonctionnements et insuffisances des principales institutions de contrôle que sont la Cour des Comptes, l’Inspection Générales des Finances, et le Conseil Supérieur du Portefeuille, tout en fournissant un état des lieux aussi exact que possible sur lequel construire un programme de renforcement.
4. C’est sur la base de ces diagnostics que le programme de gouvernance a appuyé la Cour des Comptes dans l’élaboration – sur une base participative -- d’un «Plan stratégique de développement à moyen terme de la Cour des Comptes de la RDC », document terminé en mars 2010.
5. Dans les entretiens avec la Cour, la Mission a reçu confirmation des effets positifs découlant de (i) l’ «immersion» de l’expertise dans le corps de l’institution et de (ii) l’approche consistant à laisser les partenaires nationaux à se décharger eux-mêmes des tâches convenues dans le PTA, l’expertise n’étant là que pour prodiguer des appuis-conseils le cas échéant. C’est le cas de l’élaboration de « Plan » mentionné ci-dessus – œuvre de l’équipe nationale, qui s’en est ainsi approprié.
6. Concernant la réforme des finances publiques, la Commission des Réformes Économiques et Financières (COREF) du Ministère du Budget, avec l’appui, d’un côté, du programme de gouvernance et, de l’autre côté, du Comité des bailleurs de fonds (DFID et la Banque Mondiale), a élaboré un programme et une matrice d’actions à entreprendre dans le domaine du contrôle de la chaîne des dépenses.
7. Enfin, bien que le travail avec les médias et les OSC n’ait pas encore atteint sa vitesse de croisière, les axes tracés et la méthodologie d’identification des bénéficiaires semblent augurer d’un bon programme de formation dans le journalisme thématique axé sur les finances publiques.
8. Les axes d’interventions étant bien précis, bien délimités, la méthodologie bien comprise par des partenaires bien ciblés, et le logframe du volet bien exprimé dans les résultats et les effets escomptés, la Mission considère que le volet a une très forte probabilité d’atteindre ses objectifs concernant la transparence dans le contrôle de la gestion des ressources publiques, ainsi que l’appropriation et la pérennisation des acquis.

**Progrès vers la réalisation des effets**

1. La transparence et la reddition des comptes dans la gestion de la chose publique ne peuvent être réalisées en si peu de temps ; c’est un processus long et profond, difficilement quantifiable. Les moyens limités de l’OCEP ainsi que le degré de représentation des autorités publiques au FONALC laissent craindre une absence de volonté politique pour aller dans le sens voulu, celui du renforcement des contrôles institutionnels et la lutte contre les antivaleurs principalement la corruption. Par contre, le travail en cours dans le renforcement de la Cour des Comptes augure bien de la réalisation des effets dans ce secteur.

**(iii) Recommandations**

**Axe d’intervention # 1: Appui à la coordination interministérielle**

1. Organiser dans un délai de 3 mois un atelier de validation de la stratégie d’amélioration des communications internes et externes de la primature.
2. S’appuyer sur les ressources locales déjà en place au niveau de la primature (cellule informatique) pour réaliser l’architecture informatique interministérielle (intranet gouvernemental) ainsi que le site web du gouvernement : [www.gouvernementrdc.cd](http://www.gouvernementrdc.cd)
3. Améliorer la communication sur les acquis de la gouvernance ainsi que sur les besoins en ressources humaines, en direction des congolais de l’étranger.
4. Revoir le mode de fonctionnement du CTC et en faire un bureau permanent (avec l’appui des deux assistants engagés) pour préparer les inputs à débattre lors des conseils des ministres, pour assurer un suivi en temps réel du programme Gouvernance et pour améliorer la communication vis-à-vis des autres partenaires ainsi que l’information pour le grand public.

**Axe d’intervention # 2: Appui à la reforme de l’Administration Publique**

1. Intensifier le plaidoyer au niveau du nouveau Ministre de la Fonction Publique, au niveau de la primature, de l’Assemblée nationale et de la Présidence pour faire adopter et promulguer au cours de la prochaine session parlementaire le statut du personnel de carrière de l’administration publique.
2. Recruter une équipe d’experts (un international et deux nationaux) pour la rédaction des textes d’applications et réglementaires d’administration devant faciliter une application efficace des statuts ci-haut repris. La procédure de recrutement ainsi que la durée de la Mission ne doivent pas dépasser les trois mois.
3. Redéfinir les missions du CTRAP et l’associer pleinement au déroulement de la réforme de l’administration publique (rôle qui lui revient de droit).
4. Améliorer la communication sur la réforme de l’administration publique en utilisant les médias locaux ainsi que l’affichage pour de nouveau sensibiliser le grand public sur ses objectifs.
5. Faire une pause dans le processus du recensement biométrique afin de corriger les dérapages observés et s’assurer de la validité et de l’utilité des résultats obtenus jusqu’à présent.
6. Relancer la collaboration avec la Banque Mondiale pour la mise en place d’une caisse de la retraite devant assurer le plan social de la réforme de l’administration publique.
7. Relancer la collaboration avec la Banque Mondiale pour la mise en place d’un fichier unique pour la gestion du personnel de la fonction publique et informatiser la paie.
8. Orienter les actions de la réforme vers la fonction publique provinciale naissante. Cela permettra non seulement de mieux maîtriser les effectifs ainsi que la paie mais surtout de reconstruire rapidement une administration efficace, gérable (taille réduite et sous contrôle direct des autorités provinciales) et plus proche des administrés.
9. Comme conséquence du point ci-dessus, mener les opérations de rationalisation des structures, emplois et effectifs au niveau des ministères provinciaux en vue d’en déterminer les besoins en ressources humaines au regard de la loi sur la décentralisation.
10. Accélérer le processus de fusion de la composante Gouvernance Administrative avec la composante Gouvernance locale pour rendre effectif ce changement de stratégie sans toutefois réduire le budget pour les actions concernant l’administration publique provinciale.
11. Se concerter avec les autres partenaires (Banque Mondiale, Union Européenne, Banque Africaine de Développement, etc.), acteurs aussi dans la décentralisation et la réforme de l’administration publique, pour trouver des synergies (recherche de la cohésion et de l’efficience) dans les divers programmes de Gouvernance en cours, pour une meilleure répartition des zones d’activité (provinces, territoires, etc.) pour éviter des doublons et un gaspillage des ressources.
12. Identifier dans différentes provinces les institutions d’enseignement à même de mener à bien les programmes de formation et de renforcement des capacités des cadres de l’administration publique et leur déléguer (outsourcing) la gestion et l’organisation des différentes formations en lieu et place de l’ENA et/ou du SENAREC. Non seulement le coût des formations sera moindre (équipement, bibliothèque, ordinateurs et enseignants seraient déjà en place), mais il y aura valorisation du programme de formation aux yeux des fonctionnaires bénéficiaires eux-mêmes (prestige de l’institution, reconnaissance du document (brevet ou autre) sanctionnant la formation, etc).

**Axe d’intervention # 3: Promotion des valeurs éthiques et renforcement des institutions de contrôle des ressources publiques**

1. Malgré le fait que le Programme n’a pas pu contribuer financièrement à l’organisation du FONALC, il est important de continuer à appuyer l’OCEP pour la mise en œuvre des recommandations du forum et de poursuivre au niveau provincial la vulgarisation du code d’éthique professionnelle de l’agent de l’Etat.
2. Continuer le plaidoyer pour l’adoption au niveau national d’une loi anticorruption et la mise en place des outils de lutte contre la corruption (par exemple : une ligne verte (ligne téléphonique ou adresse e-mail) pour dénoncer les cas de corruption, la déclaration sous serment du patrimoine des élus, etc).

**Chapitre V. Gouvernance Sécuritaire et Judiciaire**

1. **Introduction**
2. Contexte
3. Huit ans se sont écoulés depuis la signature des Accords de Sun City. Il y a eu des avancées importantes vers la stabilisation de l’Est du pays (victoires militaires, négociations avec les rebelles, élections démocratiques, etc.). En même temps, la fragilité du processus reste à l’ordre du jour, comme en attestent plusieurs événements survenus en 2009, dont la persistance de rebellions internes et mutineries au sein des groupes irréguliers intégrées aux forces armées, l’Opération Kimia II et ses répercussions sur la population civile, la reprise des hostilités dans la Zone Ituri au cours des mois d’août et septembre. La récupération progressive de l’autorité de l’État et de la sécurité à l’Est permet aujourd’hui au gouvernement de songer à passer d’une phase de l’urgence humanitaire à une phase de développement durable.[[5]](#footnote-5) Cependant, les populations civiles continuent à souffrir des conséquences d’un contexte sécuritaire qui n’est pas totalement maîtrisé. En 2009, des milliers de civils ont été tués par des groupes armés qui sont soit en dehors du processus de paix, soit ont été réintégrés dans les Forces Armées du pays par un processus qui manque les moyens nécessaires pour parvenir à la totalité de ses objectifs.[[6]](#footnote-6)
4. Cela traduit sans aucun doute que la RDC demeure encore un Etat fragile et que sa stabilisation constitue une préoccupation centrale pour la communauté internationale. La refondation de ses institutions et, partant, de son système de gouvernance est un pré-requis pour que le pays amorce une transition maîtrisée vers le développement et l’Etat de droit.
5. Le Gouvernement en est conscient. Il a ainsi présenté, en juin 2009, son plan de stabilité et de reconstruction pour l’Est de la RDC (STAREC). La stratégie est basée sur trois thèmes principaux: (i) le secteur de la gouvernance et de la sécurité, (ii) les questions humanitaires et sociales et (iii) la revitalisation économique. Ce plan couvre la totalité de l’Est de la RDC, notamment le Nord et le Sud-Kivu, l’Ituri, le nord Katanga, le Maniema et les Ueles (Nord de la Province Orientale). Ce plan du gouvernement est soutenu par l'UNSSSS (*United Nations Support Strategy for Stabilisation and Security*).
6. Cadre de résultats
7. D’après le document du Programme de la Gouvernance, deux volets, quatre axes et 6 résultats-clés avaient été identifiés (voir tableau 2). Ce tableau montre aussi les mécanismes de financement spécifiques qui y correspondent. Il faut signaler que le projet de Désarmement, Démobilisation et Réintégration (DDR) n’apparaît pas dans le cadre des résultats du document du Programme de la Gouvernance car la décision du PNUD de s’engager dans la prise en charge des ex-combattants est antérieure au Programme de Gouvernance.

Tableau 2. Résultats-clés et effets des produits

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| VOLETS | AXE | RESULTATS CLES (EFFETS des PRODUITS) | Mécanisme de financement |
| 1. Réforme de la Justice | 1.1. Appui à la Réforme de la Justice | 1.1.1. Programme de réforme de la justice développé et sa mise en œuvre coordonnée | Fonds TRAC |
| 2. Réforme du Secteur Sécuritaire | 2.1. Appui au processus de l’intégration de l’armée et de sécurisation communautaire. | 2.1.1. La sécurité humaine dans des zones post-conflit et la libre circulation des personnes et des biens améliorées. | Post-Brassage DFID et Pays-Bas |
| 2.1.2. Les rapports civils-militaires au niveau communautaire se sont améliorés et les mécanismes de règlement pacifique des conflits développés. | Post-Brassage DFID et Pays- Bas |
| 2.2. Contrôle des armes légères et lutte contre la violence armée. | 2.2.1. Le cadre légal concernant la possession, la circulation, la commercialisation et la production des ALPC adopté. | Coopération française et Fonds TRAC |
| 2.2.2. Les capacités nationales pour le contrôle des ALPC développées. | Fonds TRAC |
| 2.3. Renforcement des capacités de contrôle démocratique du système de défense et de sécurité. | 2.3.1. Les capacités nationales pour le contrôle civil et démocratique des forces de défense et sécurité sont opérationnelles. | Fonds TRAC |

*Source : Document du Programme de Gouvernance. Elaboration : Mission d’évaluation*

1. **Evaluation**
2. Pour porter une appréciation sur les projets de la composante Gouvernance Judiciaire et Sécuritaire (GJS), la Mission d’évaluation, tout en prêtant attention aux activités engagées, a concentré son attention particulièrement sur l’examen des points relatifs:

* au progrès vers les effets escomptés pour chaque projet.
* au réalisme des produits et le lien entre ces produits, les activités et les apports.
* à la mise en évidence des facteurs qui ont entravé ou favorisé la réalisation des produits et des effets.

**VOLET 1: REFORME DE LA JUSTICE**

1. **Axe No. 1.1. Appui à la réforme de la justice**

**Projet Appui à la Justice (dans le cadre de l’effet 1.1.1.)**

1. Le tableau suivant décrit les produits pour chaque résultat-clé et l’état des lieux au moment de l’évaluation.

Tableau 3. Etat des lieux en février 2010

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| RESULTATS-CLES (EFFETS DES PRODUITS) | PRODUITS | INDICATEURS | ETAT DES LIEUX en février 2010 |
| 1.1.1. Programme de réforme de la justice développé et sa mise en œuvre coordonnée | Promotion de l’accès à la justice | | |
| 1. Formation des acteurs cibles formés sur l’assistance judiciaire | Nombre de magistrats, juges, avocats formés | (Cible non identifiée dans le PTA 2009)  RÉALISÉ  Nature des ateliers est devenue plutôt une de sensibilisation |
| 1. Décisions de justice protégeant les droits des personnes vulnérables face à la justice | Nombre de personnes vulnérables dont les droits face à justice sont protégés et garantis | (Cible n’est pas identifiée dans le PTA 2009)  Approche changée en route pour réaliser un audit juridique et financier |
| 1. Mise en œuvre des instruments de vulgarisation destinés aux justiciables | Les outils de vulgarisation sont mis à la disposition des justiciables à travers une chaîne de distribution | (Cible n’est pas identifiée dans le PTA 2009)  Outils développés, manque la vulgarisation |
| Lutte judiciaire anti-corruption et lutte contre toute forme d’impunité | | |
| 1. Formation des magistrats, juges, avocats, et autres acteurs de lutte anti-corruption et modules de formation produits | Nombre de magistrats, juges, avocats, et autres acteurs de lutte anti-corruption formés | (Cible n’est pas identifiée dans le PTA 2009)  RÉALISÉ  Le réseau des magistrats sur la lutte anti-corruption a relevé sur terrain les cas de corruption portés en justice |
| 1. Rapport sur l’étude des cas de corruption non portés en justice | Collecte, analyse et documentation des cas de corruption non portés en justice | Approche abandonnée due à la difficulté de collecter ce genre d’information |
| Appui à la Mise en Place du Conseil Supérieur de la Magistrature | | |
| 1. Remise des équipements au CSM | Acquisition d’ équipements à remettre au CSM | (Cible n’est pas identifiée dans le PTA 2009)  En attente de remise-reprise au Secrétariat Permanent |
| 1. Formation des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature | Nombre de membres du CSM formés | (Cible n’est pas identifiée dans le PTA 2009)  En attente de remise-reprise au Secrétariat Permanent |
| Appui aux Hautes Cours de Justice | | |
| 1. Remise des équipements aux Hautes Cours | Acquisition d’équipements à remettre aux Hautes Cours | (Cible non identifiée dans le PTA 2009)  Les hautes cours ne sont toujours pas établies |
| 1. Formation des membres des hautes cours de justice | Nombre de membres des hautes Cours de Justice formés | (Cible non identifiée dans le PTA 2009)  Les hautes cours ne sont toujours pas établies |
| Appui à la Commission Permanente de Réforme du Droit Congolais et Service de Documentation du Ministère de la Justice | | |
| 1. Acquisition par la Commission des documents pour diffusion | Réception de la documentation par la Commission | A vérifier, aucune mention dans le rapport annuel |
| 1. Utilisation publique des documents | Nombre de textes législatifs élaborés ou modifiés et diffusés par la commission | (Cible n’est pas identifiée dans le PTA 2009)  A vérifier, aucune mention dans le rapport annuel |
| Appui à la Police Judiciaire | | |
| 1. Formation des officiers de police judiciaire sur les droits des justiciables | Nombre d’officiers de police judiciaire formés | (Cible n’est pas identifiée dans le PTA 2009)  Réalisés  1. Renforcement de capacités en techniques d’investigation et autres matières sur la lutte anti-corruption  2. Formation professionnelle entre autres sur l’application des nouvelles règles de procédure en matière de lutte contre les violences sexuelles |
| 1. Diffusion de la loi sur la police auprès des policiers | Assimilation de la loi sur la police par les policiers | A vérifier, aucune mention dans le rapport annuel |
| Lutte contre les violences sexuelles | | |
| 1. Formation des acteurs de la chaîne judiciaire en matière des violences sexuelles | Nombre d‘acteurs judiciaires formés dans le domaine de la lutte contre les violences sexuelles | (Cible n’est pas identifiée dans le PTA 2009)  RÉALISÉ Campagne de sensibilisation et vulgarisation avec des acteurs de la chaîne pénale comme vulgarisateurs |
| 1. Jugement des cas de violences sexuelles inventoriés | Prononcés inventaire des actes de violences sexuelles restés impunis et non poursuivis ou non instruits | Changement de stratégie: il a été décidé de ne plus poursuivre le produit. |

*Sources. PTA 2009 et Rapport Annuel Elaboration : Mission d’évaluation*

**Projet Accès à la justice au Nord et Sud Kivu. (dans le cadre de l’effet 1.1.1.)**

1. Le tableau suivant décrit les produits devant être livrés pour chaque résultat-clé et l’état des lieux au moment de l’évaluation.

Tableau 4: Etat des lieux en février 2010

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| RESULTATS CLES (EFFETS DES PRODUITS) | OBJECTIFS (LES PRODUITS NE SONT PAS EXPLICITES) | INDICATEURS | ETAT DES LIEUX février 2010 |
| 1.1.1. Programme de réforme de la justice développé et sa mise en œuvre coordonnée | 1. Soutenir les efforts visant à améliorer le fonctionnement de la chaîne pénale | Indicateur pas rendu explicite | (Cible n’est pas identifiée)  Des activités dans le cadre de l’objectif RÉALISÉES |
| 1. Renforcer l’accompagnement juridique et judiciaire des victimes des violences sexuelles | Idem | (Cible n’est pas identifiée)  Des activités dans le cadre de l’objectif RÉALISÉES |
| 1. Créer un réseau de parajuristes et un réseau d’avocat /juristes spécialisés dans l’assistance juridique dans le Nord et Sud Kivu | Idem | RÉALISÉE pour celui des parajuristes, en cours par le réseau d’avocats spécialisées dans l’assistance |
| 1. Renforcer les ONG locales et mettre en place un mécanisme de coordination afin d’harmoniser les pratiques en matière d’assistance judiciaire | Idem | (Cible n’est pas identifiée)  Des activités dans le cadre de l’objectif RÉALISÉES |
| 1. Assister les autorités coutumières dans l’orientation et gestion des cas de violences sexuelles | Idem | (Cible n’est pas identifiée)  Des activités dans le cadre de l’objectif RÉALISÉES |

*Sources. PTA 2009 et Rapport Annuel Elaboration : Mission d’évaluation*

**Evaluation des deux projets de justice**

Sur la base des produits décrits aux tableaux 3 et 4 ci-dessus, les constats suivants s’imposent..

1. Au moment de la rédaction du document du Programme de Gouvernance, l’axe le moins développé était celui de l’appui à la justice: la formulation du résultat-clé en témoigne. A l’époque, le PNUD avait identifié comme approche l’appui au fonctionnement du Comité Mixte de Justice ainsi qu’à la formulation d’un Programme de réforme en matière de justice. Dans le cadre d’une feuille de route élaborée par le Ministère de la Justice et en réponse à des demandes spécifiques de ce Ministère, le Programme a mis en œuvre des activités visant à accomplir les produits identifiés au Tableau 11. Le PTA 2009 inclut quant à lui uniquement les activités pour le projet appui à la justice (axé primordialement à l’Ouest du pays) et non pas celles concernant l’accès à la justice au Nord et Sud Kivu. Ces dernières ont été programmées et mises en œuvre en cours de route en 2009.
2. Prises de façon individuelle, certaines activités ont eu des résultats significatifs pour les groupes-cibles auxquels elles étaient dirigées. Par exemple, dans le cadre du projet d’appui à la justice, le travail en matière de lutte anti-corruption judiciaire (thème fort épineux et pour lequel il est difficile de voir des résultats dans le court terme) a une importance majeure aux yeux de l’agenda du gouvernement. Et le fait que le Programme se soit investi dans ce domaine lui a valu une reconnaissance publique de la part du Ministère. Pour les magistrats ayant bénéficié de la formation, la possibilité de se retrouver entre pairs et de discuter des approches communes pour lutter contre la corruption dans le cadre de la création du réseau, a eu comme résultat le développement d’une conscience qu’ensemble ils pouvaient faire plus de progrès que de façon individuelle.
3. Il en est de même dans le cadre du projet d’accès à la justice au Nord et Sud Kivu. Les interviewés reconnaissent que les différentes formations reçues sur différents thèmes selon le groupe cible leur ont permis soit d’améliorer leurs connaissances, soit d’utiliser les connaissances acquises pour améliorer leurs pratiques vis-à-vis de la problématique.
4. Dans le cadre du projet d’appui à la justice, les cibles n’ont pas été identifiées ex-ante et les effets ont été identifiées ex-post. La programmation est restée au niveau des objectifs, sans effets, sans indicateurs et sans cibles. Dans ce contexte, les écarts ne peuvent pas être identifiés. Il ne peut y avoir qu’une constatation des produits réalisés selon le rapport annuel. Les effets identifiés de façon ex-post (dans le rapport annuel) pour le projet d’appui à la Justice inclut: a) les magistrats sont formés sur l’assistance judiciaire gratuite ; b) les justiciables ont une garantie pour accéder à la justice ; c) les justiciables sont informés sur leurs droits ; d) les policiers sont renforcés dans leurs capacités sur le terrain de la justice ; e) mise en place et fonctionnement d’un mécanisme de lutte anti-corruption ; et, f) les justiciables sont informés sur leurs droits et sont capables de dénoncer leurs violations et la répression des crimes de violences sexuelles est assurée. Les effets a), d) et e) sont plutôt des produits. Pour les effets a) et f) il n’y a pas de « baseline ».
5. La Mission a appris que l’équipe a préparé une stratégie de moyen terme qui, elle, identifie les effets que l‘ensemble de produits pourraient atteindre, avec des indicateurs correspondant. La stratégie n’est malheureusement pas encore disponible au delà de l’équipe qui l’a développée.
6. **Conclusions par rapport aux deux projets de justice**
7. Dans un projet avec une échéance et une stratégie de moyen terme et avec des ressources disponibles, il serait possible de travailler sur tous les fronts identifiés dans le cadre du projet d’appui à la justice, à savoir, l’accès à la justice, la lutte contre la corruption, le renforcement institutionnel du Conseil Supérieur et des Hautes Cours de Justice et la lutte contre les violences sexuelles. Cependant, avec les faibles ressources disponibles en 2009, on a assisté à une approche «activity-based», réduisant la possibilité d’atteindre les effets escomptés.
8. En ce qui concerne le projet d’accès à la justice au Nord et Sud Kivu, les objectifs identifiés sont d’une nature telle, qu’un effet, comme celui -- à titre d’exemple -- d’accroître l’accès à la justice d’une population victime de violences sexuelles puisse être secouru. L’ensemble des activités menées jusqu’à présent indique que lorsque l’effet sera bien identifié et si les ressources sont mises à disposition, le projet pourra produire des résultats.
9. **Recommandation par rapport aux deux projets de justice**
10. Auprès du PNUD : Vu l’importance du travail initial accompli dans le cadre du projet d’appui à la justice en matière de lutte contre la corruption, et même sans savoir si cette dimension sera reprise dans la nouvelle stratégie, il est recommandé de faire le suivi, documenter, et donner une assistance technique pointue, spécialisée et continue aux magistrats membres du réseau de lutte contre la corruption. Cet appui permettra l’émergence des décisions dans ce domaine, avec un potentiel d’effets pédagogiques.
11. Auprès du PNUD : Identifier les synergies entre les différents objectifs du projet d’accès à la justice, lui permettant alors de se concentrer sur une région spécifique pour avoir un impact sur toute la chaîne. Dans tous les cas, il est recommandé de développer un cadre de résultats qui identifie l’effet à atteindre, les produits pour y arriver, leurs indicateurs et les cibles.

**VOLET 2. REFORME DU SECTEUR SECURITAIRE**

1. **Axe No. 2.1 : Appui au processus de l’intégration de l’armée et de sécurisation communautaire**

**Projet Post-Brassage DFID (effets 2.1.1. et 2.1.2.)**

1. Le tableau 5 décrit les produits attendus pour chaque résultat-clé et l’état des lieux au moment de l’évaluation.

Tableau 5. Etat des lieux en février 2010 concernant les produits attendus

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| RESULTATS CLES (EFFETS DES PRODUITS) | PRODUITS | ETAT DES LIEUX EN FEVRIER 2010 |
| 2.1.1. Amélioration de la Sécurité Humaine, des conditions d’existence et le renforcement des capacités des militaires, de leurs dépendants et des populations civiles avoisinantes des sites localisés dans les brigades du Sud-Kivu, Ituri, et Nord-Kivu (*Source : Rapport Annuel 2009*)  Formulation originelle dans le document du Programme de Gouvernance: la sécurité humaine dans des zones post-conflit, y compris la libre circulation des personnes et de biens, améliorées. | 1. Cadre de travail des militaires, système sanitaire et condition hygiénique des militaires et de leurs dépendants améliorés et équipés à un niveau acceptable dans les 3 brigades intégrées au Sud-Kivu, Nord-Kivu et en Ituri, de manière à leur permettre d’exercer leur mission[[7]](#footnote-7) (Même formulation dans PTA 2009 et Rapport Annuel 2009) | A l’exception de l’adduction d’eau en Ituri, le restant des intrants ont été livrés aux Forces Armées. En attente de décision de l’Etat Major pour l’occupation des bâtiments et sites. |
| 2. Capacités du personnel de brigades renforcées en matière de contrôle et comptabilisation des matériels et équipements[[8]](#footnote-8) (même formulation dans le PTA et le rapport annuel 2009) | Modules livrés. Pour sa réalisation, en attente de décision de l’Etat Major pour la distribution du matériel. |
| 1. Capacités de personnel des brigades renforcées sur les principes fondamentaux des droits de l’homme et éducation civique | (Cible pas définie à l’avance) RÉALISÉ |
| 4. Conditions de vie des 9,556 militaires et 27,304 dépendants dans les 3 brigades sont améliorées.[[9]](#footnote-9) | Les intrants ont été livrés aux autorités (tentes, bornes fontaines). Dans certains sites il y a eu une occupation de fait. En attente de la décision de l’Etat Major pour occupation officielle et distribution du matériel. |
| 2.1.2. N’apparaît plus ni dans le PTA ni dans le Plan Annuel.  Formulation originelle dans le document du Programme de Gouvernance: les rapports civils-militaires au niveau communautaire se sont améliorés et les mécanismes de règlement pacifique de conflits développés. | 5. Accès aux services sociaux de base renforcé pour les communautés : reconstruction et réhabilitation (école, hôpitaux, centre de santé, etc.) et distribution d’eau autour des sites des bataillons [[10]](#footnote-10) | RÉALISÉ pour 7 projets. En cours (68 pour cent) pour 15 projets. |

*Sources : entretiens, PTA 2009, PRODOC, Rapport Annuel. Elaboration : Mission d’évaluation*

1. Sur la base des produits décrits au tableau 2, les constats qui peuvent être mis en évidence par rapport aux progrès vers les effets escomptés 2.1.1 et 2.1.2 sont mentionnés ci-après.
2. Le projet a fait l’objet de deux évaluations en avril 2008 et juillet 2009. La première avait pour souci de voir l’état d’avancement, l’identification des raisons du retard dans l’exécution, des recommandations pour livrer les produits et une réflexion sur l’impact potentiel du projet. La seconde avait l’objectif d’identifier des recommandations opérationnelles pour achever le projet en décembre 2009. Depuis lors, la fin du projet a été prorogée au mois de juin 2010 sans augmentation de ressources financières. Deux des trois éléments de cette section ayant été couverts par les deux évaluations, la Mission d’évaluation s’est concentrée sur l’élément du «progrès vers les effets escomptés».
3. Dans le document de programme originel, les indicateurs retenus pour mesurer le progrès vers l’effet étaient :
   1. Nombre de militaires et dépendants bénéficiant de meilleures conditions de vie (défini comme étant l’accès à un hébergement et à des services sociaux de base, à savoir eau, sanitaires, et soins de santé);
   2. Nombre de militaires et dépendants dont la sécurité alimentaire s’est accrue (grâce à l’accès aux intrants agricoles et à la terre);
   3. Nombre de brigades, bataillons et compagnies dont les capacités de gestion administrative se sont accrues;
   4. Nombre de cas de violation des droits humains par des hommes en armes (objectif d’une réduction substantielle grâce à la formation);
   5. Nombre de civils dont l’accès aux services sociaux de base s’est amélioré.
4. A l’exception de la dimension temporelle, quatre des cinq indicateurs identifiés à l’origine répondent aux critères SMART. Le 4e indicateur quatre se serait probablement heurté à l’inexistence d’une désagrégation dans les tribunaux de justice militaire à propos de l’information sur les inculpés provenant des brigades/ bataillons / compagnies cibles.
5. A la lecture du PTA 2009 de la composante ainsi que du rapport annuel, il apparaît que l’approche utilisée en ce qui concerne les indicateurs, n’est pas consistante. Les indicateurs identifiés dans le document de programme étaient formulés de façon telle qu’ils auraient permis d’évaluer les résultats de l’effet escompté. A titre d’exemple, au lieu de garder l’indicateur (a) ci-dessus, le plan de travail modifie l’indicateur pour mesurer non plus les résultats au niveau des effets, mais plutôt les intrants. Ainsi, l’indicateur lit «64 bornes fontaines à 4 prises dont 56 destinées à 7000 militaires et 20,000 dépendants et 8 autres aux communautés proches des sites», au lieu de lire «nombre de militaires et dépendants cible ayant accès aux bornes fontaines» et «nombre de civils des communautés environnantes aux camps cibles ayant accès aux bornes fontaines» .
6. Au moment de l’évaluation, l’information (en termes d’accomplissement) sur les indicateurs mentionnés au paragraphe 6 n’était pas disponible et, par conséquent, il n’était pas possible de prouver que les effets escomptés avaient été atteints. Certes, l’information est disponible sur les indicateurs des intrants (nombre de bâtiments construits, nombre de matelas livrés, etc) mais ces indicateurs ne sont pas utiles pour mesurer le progrès vers les effets. La Mission a enquêté auprès des autorités au niveau national et provincial ainsi qu’auprès de l’équipe technique du Programme pour avoir accès à l’information concernant les indicateurs d’effets, mais ils n’étaient pas disponibles. L’argument avancé par la Composante est que l’information sur les indicateurs d’intrants est disponible et suffisante (voir rapport annuel 2009). La raison avancée par les autorités nationales est que, comme il n’y a toujours pas eu de décision finale ni officielle sur l’occupation des sites, la vérification n’est pas possible. La grande majorité des intrants ayant été livrés par le PNUD dans le courant de l’année 2009 (à savoir les bâtiments administratifs, les tentes, le matériel de cuisine et agricole, ainsi que les médicaments, adduction d’eau, etc[[11]](#footnote-11)) l’utilisation officielle des camps attend la décision des autorités de l’Etat Major.
7. Cela étant dit, sachant que dans la situation de départ (et, à un certain degré, même aujourd’hui puisque les taux d’occupation des différentes structures ne sont pas optimaux) les militaires et leurs dépendants étaient laissés à leur sort dans des conditions d’extrême précarité, disséminés dans les villages ou dans la brousse; il y a une forte indication que grâce aux intrants réalisés par le projet il y aura un impact sur les effets «cadre de travail» amélioré et «conditions de vie des militaires et dépendants» améliorées.
8. L’information reçue lors des entretiens menés indique que la formation reçue par les militaires en droit international humanitaire et en droits humains peut générer des changements dans leurs «pratiques». [[12]](#footnote-12) En effet, les personnes interviewées ont donné à la Mission des exemples concrets d’application de ce qu’ils ont appris. Un magistrat militaire a fait remarquer que les cas de violences sexuelles dont il a été saisi en 2009 ont considérablement baissé par rapport à 2008. Le temps disponible pour l’évaluation n’a pas permis à la Mission d’analyser les statistiques disponibles (avec le niveau de désagrégation requis) pour déterminer la corrélation entre la formation reçue et une éventuelle réduction dans les violations des droits humains.
9. Les témoignages cueillis lors des entretiens indiquent aussi que la capacité de gestion des projets sociaux à petite escale des organisations de la société civile ayant bénéficié du NIM/DIM s’est améliorée. Les interviewés ont informé que leurs capacités de suivi et de gestion de projets ont augmenté grâce à l’assistance technique prodiguée.
10. Il semble aussi que l’interaction entre civils et militaires dans le cadre des Comités Locaux de Développement (CLD) a eu comme effet d’améliorer leurs rapports, leur cohabitation, ainsi que l’image du militaire auprès des civils. Les témoignages des militaires et des civils sont unanimes à cet égard. Le fait qu’au travers des CLD les civils et militaires aient exécuté ensemble des travaux d’infrastructure pour améliorer leurs communautés peut avoir eu un effet supplémentaire que si la stratégie s’était limitée à la simple promotion du dialogue.
11. L’évaluation réalisée en 2008 avait déjà recommandé de développer un cadre de «monitoring & évaluation révisé, y compris une étude de référence et des indicateurs mesurables pour démontrer l’impact (au niveau de la sécurité humaine) de l’établissement de comités locaux de développement et de sécurité, et du déploiement de troupes vers les camps ».[[13]](#footnote-13) Ni le cadre ni les études n’ont, hélas, été effectués à ce jour.
12. Puisque le projet est arrivé à son terme le thème de la durabilité des efforts a été analysé. Le projet se heurte déjà au problème de la pérennisation. Deux exemples suivent pour illustrer la situation. Premièrement, au site de Nyangezi l’eau potable fonctionne avec une pompe qui utilise le carburant. Or, depuis son installation le système n’a pas été utilisé parce que les autorités n’ont pas prévu un budget pour l’achat de carburant. Certains préconisent que la solution serait que les militaires contribuent vingt centimes d’un dollar américain tous les mois. Mais, avec un salaire mensuel variant entre dix (dans la majorité des cas) à quarante dollars, pour des familles ayant quatre enfants en moyenne, chaque centime compte. D’ailleurs les militaires et femmes de militaires interviewés au Camp Saio à Bukavu ont souligné que même si le fait d’avoir une école dans le camp est une excellente opportunité pour leurs enfants, le taux des enfants des militaires n’est pas plus élevé (à 45,6 pourcent); il n’y a pas plus d’enfants de militaires qui vont à l’école parce que les parents n’ont pas les moyens d’acheter les outils scolaires. D’autres solutions ont aussi été préconisées. Par exemple, le point focal militaire désigné par le Ministère de la Défense avait proposé de sensibiliser les militaires et leurs familles ainsi que la communauté d’accueil pour la création d’un comité de gestion d’eau afin de couvrir régulièrement les besoins en carburant et travaux de maintenance (robinets, vannes, etc.) pour rendre fonctionnelles les bornes fontaines et pérenniser l’ouvrage. Il n’en demeure pas moins que la contrepartie du gouvernement se fait attendre. Deuxièmement, les bâtiments administratifs dans les sites ne sont pas équipés, et l’accord originel ne prévoyait d’ailleurs pas de les équiper. La construction a quand même eu lieu. La Mission a appris qu’outre le fait que les autorités n’ont pas encore instruit officiellement aux brigades (bataillons) de s’y installer, les officiers ne veulent pas s’installer dans ces camps aussi longtemps que ces derniers ne seront pas équipés. Après discussion avec le bailleur des fonds DFID, le PNUD a finalement jugé utile de les équiper. Pour ce faire, le processus d’acquisition a été lancé en fin décembre 2009, et les livraisons sont prévues vers fin mars et début avril 2010 pour les bataillons de l’Ituri et ceux du Sud Kivu.
13. La pérennisation soulève l’aspect de l’appropriation nationale. L’analyse est toutefois contrastée dans ce domaine. Tandis que les bénéficiaires au niveau de la province expliquent leur participation et implication totales avec le projet, les autorités au niveau national, elles, tout en reconnaissant qu’un faible suivi du projet de leur part reflète un manque d’appropriation, auraient souhaité être consultées sur les aspects techniques de la construction et même participerà travers leur génie militaire, à la construction des camps. En effet, au niveau du terrain, le projet a travaillé en étroite collaboration avec les points focaux du Ministère de la Défense qui ont la responsabilité de veiller à ce que les travaux soient réalisés conformément aux règles de l’art et aux prescriptions techniques du cahier des charges. Or, au niveau central, les deux structures mises en place pour discuter de l’état d’avancement des travaux sur le terrain et prendre les décisions utiles pour la bonne marche des travaux (Comité Technique et Comité de Pilotage) ne se sont pas réunies au moment opportun, obligeant, ainsi, le projet à travailler sans l’appui nécessaire pour ne pas retarder davantage les travaux.
14. La répartition des dépenses du projet Post-Brassage/DFID pour la période de janvier 2008 – décembre 2009 est reflétée dans le tableau 6 :.

Tableau 6: Répartition du budget par catégorie de dépense janvier 2008 – décembre 2009 (US$)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Article | Coût | Total | Pourcentage du budget |
| Equipe Composante | 654 205,61 | 654 205,61 | 9% |
| Infrastructure brigades | 5 755 311,69 | 5 755 311,69 | 83% |
| Couts des ateliers | 79 439,25 | 79 439,25 | 1% |
| Frais administratifs | 454 226,95 | 454 226,95 | 7% |
| Total | 6 943 183,50 | 6 943 183,50 | 100% |

*Source : Unité de Finances de Programme. Elaboration : Mission d’évaluation*

1. **Conclusions** **par rapport aux effets 2.1.1. et 2.1.2. (projet Post-Brassage**)
2. Le fait que les études de référence, avec des indicateurs mesurables, n’ont pas été menées diminue les possibilités de rendre visible les impacts potentiels du projet. Sans ces études, le «baseline» ne peut pas être établi et les cibles non plus. De plus, il existe une confusion à propos de la différence entre les indicateurs au niveau des intrants, ou même au niveau des produits, et au niveau des effets. Cette situation ne permet pas à des missions externes d’évaluer le progrès à défaut de pouvoir comparer la situation actuelle à la situation de départ.
3. Ceci dit, et en comparant avec la situation du départ, il y a une bonne indication que les effets escomptés pourront être atteints au niveau des produits une fois que la totalité des intrants et produits seront livrés dans chaque site.
4. La formation reste une stratégie valable et importante du moment où l’on peut mesurer ses effets. Vu les indications des effets de la formation, il aurait été souhaitable d’établir un lien plus explicite entre les conditions de vie, la formation en droits humains et les abus des droits humains, en mettant en œuvre des approches comme le monitoring disciplinaire de la justice militaire. L’évaluation d’avril 2008 l’avait déjà préconisé.

1. Dans une situation de post-conflit fragile, les effets des stratégies (dans le cas concret des CLD) qui visent à reconstruire le tissu social peuvent être exponentiels. En effet, les interviewés, militaires et civils, ont souligné l’importance de compter sur des espaces qui leur permettent de rompre le cercle vicieux de la méfiance, en signalant que la planification conjointe au sein des CLD leur a permis d’y parvenir.
2. Le tableau 3 montre que 83% du budget du projet a servi à couvrir les frais d’investissement dans les infrastructures destinées aux bénéficiaires, ce qui est une indication d’efficience pour parvenir aux résultats escomptés.
3. **Recommandations par rapport aux effets 2.1.1. et 2.1.2. (projet Post-Brassage)**
4. Auprès du gouvernement, du PNUD et du bailleur de fonds: La Mission recommande de saisir le Comité Technique et si de besoin le Comité National de Pilotage pour arriver à une solution à propos de l’utilisation des camps et, par conséquent, la distribution des équipements (agricole, de cuisine et d’hébergement). S’il résulte que les soldats doivent continuer ailleurs dans des opérations militaires, considérer la possibilité d’y installer leurs dépendants pour une longue durée.
5. Auprès du Comite Technique: La Mission recommande de généraliser auprès des brigades (bataillons) qui seront affectées aux camps, l’expérience de l’appui de la «European Communications Security and Evaluation Agency» (EUSEC), qui consiste à faire un audit des paiements de soldes aux militaires afin de garantir la chaîne des paiements. Si besoin est, au PNUD d’essayer de mobiliser des ressources pour parvenir à cette fin.
6. Auprès du PNUD: La Mission recommande de faire une sensibilisation auprès de son équipe, sur les principes et techniques de la gestion axée sur les résultats, de façon à ce que les responsables des projets puissent planifier, réaliser, vérifier et ajuster leurs interventions en fonction des résultats escomptés et au delà des intrants.
7. Auprès du PNUD: La Mission recommande d’obtenir auprès des bénéficiaires-clés des suggestions sur le contenu du rapport final du programme de façon à accroître son utilité et pertinence. Il est recommandé que le rapport puisse documenter sur les effets escomptés en fonction d’indicateurs pré-convenus (au niveau des produits et de l’effet) ainsi qu’au niveau des leçons apprises. Une combinaison des sondages et de «focus groups» devrait permettre – en absence des études de bases – de comparer la situation de départ et la situation ex-post.
8. Auprès du PNUD: Dans le même sens, et si les exigences bureaucratiques le permettent, il est recommandé de faire l’exercice de façon séparé. Une fois le rapport terminé il pourra être diffusé et même converti en «success story» du point de vue de l’impact. Il servira aux objectifs des Forces Armées puisque leur réforme, présentée à la communauté internationale en 2010, préconise la continuation de la stratégie de casernement, répondant ainsi aux attentes des contribuables et parlement britanniques.
9. **Axe No. 2.2: Contrôle des Armes Légères et Lutte contre la Violence Armée**

Les produits escomptés dans le cadre de cet axe sont décrits au tableau 7.

Tableau 7: Résultats-clés et produits

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| RESULTATS-CLES (EFFETS DES PRODUITS) | PRODUITS | ETAT DES LIEUX (février 2010) |
| 2.2.1. Diminuer la violence armée grâce à la réduction de la circulation illégale des ALPC[[14]](#footnote-14) (Source : Rapport Annuel 2009; n’apparaît pas dans le PTA 2009) | 1. La politique nationale en matière de contrôle des ALPC est formulée avec l’appui des données de l’étude sur la circulation, possession, détention et usage des ALPC, effectuée par le GRIP-BICC[[15]](#footnote-15) (Source : Rapport Annuel 2009) | Un document de stratégies préliminaires en matière de contrôle des ALPC a été formulé par la Commission Nationale du Contrôle des ALPC et approuvé par le Ministère de l’Intérieur. |
| 1. La loi portant contrôle des ALPC et la réduction de la violence armée dans le cadre du respect des engagements internationaux signés par la RDC est adoptée et promulguée. (Source : Rapport annuel 2009) | Le projet de loi existe depuis 2005. Il est inscrit à l’agenda de l’assemblée nationale depuis juillet 2009. |
| 1. L’étude sur la compréhension de la problématique de la circulation, possession, détention et usage des ALPC, par GRIP-BICC est réalisée.[[16]](#footnote-16) (Source : Rapport annuel 2009) | En cours. retard d’un mois pour le rapport final. |
| * + 1. Promouvoir les moyens de subsistance, solution alternative à l’utilisation des armes   (Source Rapport Annuel 2009, dans le PTA 2009 ; s’est identifiée comme « La sécurité communautaire est assurée dans les territoires fortement affectés par la violence armée à travers la mise en application de la stratégie ») | 1. La stratégie pilote de sécurité communautaire est élaborée et adoptée par les différentes acteurs[[17]](#footnote-17) (Source : Rapport annuel 2009) | RÉALISÉ. |
|  | 1. La stratégie de désarmement volontaire est élaborée et adoptée (Source : Rapport annuel 2009) | En attente de financement. |
| * + 1. Réglementer l’usage des armes par les forces régaliennes de l’État   (Source Rapport Annuel 2009, la formulation dans le PTA est « Une stratégie pilote de désarmement volontaire est élaborée et adoptée par les différents acteurs) | 1. Les armes détenues par les forces régaliennes de l’Etat sont réglementées (Source : Rapport annuel 2009) | Retard. |
| * + 1. Appuyer les réseaux des partenaires engagés dans le contrôle des ALPC et la violence armée (Source Rapport Annuel 2009, n’apparaît pas dans le PTA 2009) | 1. Les capacités des OSC du secteur de sécurité sont renforcées (Source : Rapport annuel 2009) | (Cible pas définie dans le PTA 2009). Initié mais en attente de financement additionnel. |

*Source : Rapport Annuel 2009 et PTA. Elaboration : Mission d’évaluation.*

**Projet Contrôle des Armes Légères et de Petits Calibre (PCALPC) pour Diminuer la violence armée grâce à la réduction de la circulation illégale des ALPC (2.2.1.)**

1. **Evaluation pour l’effet 2.2.1. du PCALPC**
2. L’analyse documentaire montre qu’il y aurait intérêt à trouver plus de cohérence entre les trois documents principaux du projet que sont : a) le Plan de Travail 2009, b) le Cadre Synthèse de Progrès vers les Résultats utilisé en juillet 2009 pour faire le monitoring, et c) le Rapport Annuel. Ainsi, on trouve que ce qui est considéré comme un produit dans un document, devient un effet dans le deuxième, et une activité ou indicateur dans le troisième (voir, par exemple, dans le PTA, le travail avec la Commission Nationale de Contrôle des ALPC (CNC-ALPC) est appelé « Ligne de Service 1 » et dans la colonne des produits et indicateurs on trouve des activités, des produits, et des activités mélangés sans une explication de leur nature, alors que dans le cadre des résultats de juillet 2009 le produit 1 est appelé « appui à la CNC-ALPC » et dans le Rapport Annuel les différentes activités et intrants qui font référence au travail de la Commission se trouve dans le Produit 1 appelé « La politique nationale en matière de contrôle des ALPC est formulée avec l’appuis des données de l’étude sur la circulation, possession, détention et usages des ALPC, effectuée par le Groupe de Recherche et d’Information sur la Paix et la Sécurité – Bonn International Center for Conversion (GRIP-BICC), avec le financement du PNUD appuyé par la France».) Le Plan de Travail 2009 n’identifie pas des indicateurs pour tous les produits, et, quand il y en a, il n’y a pas de cibles.
3. Par rapport au PTA 2009, le document «Cadre de Synthèse des Progrès vers les Résultats» représente une amélioration de la méthodologie de suivi en faisant un effort pour identifier des indicateurs, même si des cibles ne sont toujours pas établis. Dans le Rapport Annuel un effort est fait (même si c’est ex-post) pour mieux clarifier les effets recherchés. (Par exemple dans le PTA «Appui à la CNC-ALPC » n’est pas formulé comme un produit, alors que la formulation retenue à la fin de l’année dans le rapport final est meilleure («La politique nationale en matière de contrôle des ALPC est formulée avec l’appui des données de l’étude GRIP»). Parmi les indicateurs se trouvent:
   1. Cadre national pour le contrôle des ALPC mis en place (défini comme étant composé du Plan d’Action, les textes légaux et le Mécanisme de Coordination) ;
   2. Connaissances sur la problématique des ALPC améliorées ;
   3. Nombre de campagnes de sensibilisation organisées ;
   4. Nombre de personnes touchés par les campagnes ;
   5. Nombre de formateurs en ALPC formés et recyclés ;
   6. Nombre d’organisations impliquées ;
   7. Rapports de recherche élaborés.

Le Rapport Annuel 2009, quant à lui, est une meilleure expression des produits, raison pour laquelle il a été retenu pour l’analyse (voir tableau 4).

1. La Commission Nationale de Contrôle des ALPC et de lutte contre la violence armée a été créée par arrêté interministériel en mai 2008. Les autorités de la CNC-ALPC signalent que c’est avec l’appui du PNUD qu’elle a pu devenir fonctionnelle en 2009. Cette commission est censée être le mécanisme qui permettra au gouvernement de commencer à contrôler les armes légères et de petit calibre.
2. La contrepartie nationale dans le cadre de la création de la CNC-ALPC consistait à ce que le gouvernement mette à sa disposition des bureaux. La décision des autorités nationales pour la localisation des bureaux de la CNC-ALPC a pris 8 mois. Il s’est avéré que les locaux cependant sont occupés par d’autres fonctionnaires qui n’ont pas voulu partir. En attendant une suite, et ne disposant d’aucun budget, la CNC-ALPC demande des frais de fonctionnement. Des locaux ont ainsi été loués à la charge du projet pour le fonctionnement de la CNC-ALPC. Depuis fin 2008 l’appui du PNUD a couté plus de 150,000 USD sans compter les frais de mission de ses membres. Au moment de l’évaluation ce problème n’avait pas encore été résolu.
3. Le programme d’activités qui aujourd’hui sert de document de politique nationale sur le contrôle des armes légères a été préparé par la Commission et approuvé par le Ministère de l’Intérieur en février 2009. L’idée originale dans l’élaboration de la politique nationale pour contrôler les ALPC était, d’une part, d’utiliser les résultats de l’étude GRIP-BICC[[18]](#footnote-18) et, d’autre part, de renforcer les capacités des organisations non-gouvernementales afin que la politique nationale puisse être validée par une représentation amplifiée des parties prenantes. Les résultats de l’étude GRIP devaient aider à établir le «baseline» afin d’encadrer la politique nationale sur la base des éléments réels et vérifiés. Les deux n’ont pas coïncidé. Il a été porté à la connaissance de la Mission que, pour certaines autorités nationales, la première étude qui avait été faite en 2007 et acceptée par le gouvernement aurait suffi. L’unité de gestion, quant à elle, a considéré que tout en étant d’une bonne qualité, la première étude devait être approfondie, pour obtenir une information plus spécifique afin d’établir des indicateurs qui permettraient à la Commission Nationale et aux différents parties prenantes de mieux encadrer leur travail. De toute façon, la CNC a approuvé la réalisation de l’étude dans le plan de travail et a même envoyé des enquêteurs en mission, payés par le PNUD, pour évaluer le travail accompli.
4. La première étude sur la problématique s’est concentrée plutôt sur l’analyse des capacités gouvernementales et des outils normatifs en vigueur pour le contrôle des armes légères. La seconde visait à analyser de façon détaillée la demande, possession, distribution, utilisation, perceptions et impacts des armes légères en RDC. L’étude visait ainsi à combler un vide, entre autres, sur des thèmes comme le nombre d’armes détenues par les civils et les stocks des forces de sécurité, de façon plus concrète et complémentaire aux études faites sur la violence armée. Au moment de la rédaction du rapport, les résultats de la deuxième étude étaient attendus pour le mois de mars 2010.

1. La loi en vigueur sur le contrôle des armes légères et de petit calibre date de 1985. Un projet de loi élaboré par le Comité de Défense et Sécurité du Parlement modifiant la loi en vigueur pour l’adapter aux développements du cadre juridique international a été développé en 2005 mais n’avait pas pu être inscrit à l’ordre du jour. Le projet de loi a été inscrit à l’agenda du Parlement en 2009. L’opinion de certains acteurs interviewés est que la modernisation du cadre légal est importante, mais que, même en l’absence de cette nouvelle loi il y a moyen de mieux contrôler les armes au niveau des provinces si un minimum de ressources sont mises à leur disposition par le gouvernement central, ne serait-ce que pour couvrir les frais de fonctionnement des différentes institutions étatiques qui sont chargées de la sécurité sur place.
2. Les témoignages cueillis auprès des organisations de la société civile indiquent que la sensibilisation menée auprès d’elles e sur leur rôle dans le contrôle des armes légères peut générer des changements dans la dimension « connaissances ».[[19]](#footnote-19) La stratégie de former des formateurs au sein des OSC est une bonne stratégie pour assurer la multiplication du message à un plus grand nombre de parties prenantes de façon plus efficiente. A l’issue des sensibilisations, des plans d’action provinciaux ont été élaborés. Cela représente une valeur ajoutée acquise dans le cadre des sessions de sensibilisation.
3. Due à la réduction du budget de la Composante, les produits relatifs aux campagnes de sensibilisation n’ont pas été réalisés dans le cadre du renforcement de la capacité du CAVA
4. **Conclusions dans le cadre de l’effet 2.2.1**.
5. L’analyse des produits se fait sur la base de deux sources. Premièrement, sur la base de l’information existante dans le Rapport Annuel 2009, déjà d’une meilleure qualité que le PTA en ce qui concerne la formulation des produits, mais qui reste un exercice ex-post avec une possibilité réduite d’identifier les écarts. Deuxièmement, sur la base des interviews menées dans le cadre de la Mission d’évaluation.
6. A travers l’appui du PNUD, la Commission Nationale a acquis une visibilité au niveau central et dans les forums internationaux dans lesquels elle a participé. Le défi sera maintenant de passer à l’action.
7. Dans d’autres projets et composantes la Mission d’évaluation a constaté la difficulté qui existe quand les études de référence ne sont pas faites pour mesurer le progrès vers les effets escomptés au niveau des produits mais surtout au niveau de la contribution vers l’effet (outcome). Il est dès lors important de ne pas sur-analyser les domaines d’intervention, vu l’absence quasi-totale des « baselines » fiables dans les institutions, les deux études sur la problématique menées par le PNUD, l’une en 2007 et l’autre en 2009, sont considérées comme importantes et complémentaires.
8. Vue l’expérience concernant le financement des frais de fonctionnement et des locaux pour le bureau de la CNC-ALPC, il se pose des questions sérieuses quant à la pérennisation de son existence (au-delà de l’appui du PNUD), ainsi que par rapport à la stratégie et à la capacité de la CNC d’implanter des antennes dans toutes les provinces.
9. **Recommandations dans le cadre de l’effet 2.2.1. du Projet PCALPC**
10. Auprès de la Commission Nationale: La synchronisation des programmes de réduction du nombre d’armes dans les mains des civils doit être étroitement liée aux progrès des programmes DDR ainsi qu’avec les programmes de réforme du Secteur Sécurité. La visibilité acquise en 2009 par la Commission doit maintenant être accompagnée des résultats. Dans le but de démontrer que la Commission est effective, il est recommandé d’établir des cibles pour trois indicateurs: a) le nombre d’armes récupérées auprès des civils; b) le nombre d’armes marquées; c) le nombre d’armes en stock. Pour ce faire, le leadership du Ministère de la Défense, du Ministère de l’Intérieur et des Forces Armées au plus haut niveau est absolument indispensable, faute de quoi la Commission ne pourra sans doute jamais devenir un acteur crédible.
11. Auprès de la Commission: A la lumière des résultats de l’étude GRIP il est recommandé d’adopter certains des résultats comme « baseline », ou points de référence, dans l’accomplissement des cibles ci-dessus mentionnées.
12. Auprès de la Commission: L’expérience internationale démontre que le contrôle des ALPC est une affaire de tous. Dans ce sens, il est recommandé à la Commission de considérer l’ajustement de son programme d’activités avec les « inputs » de l’étude GRIP et à travers une validation ouverte et plus large.
13. Auprès du PNUD: Un point d’entrée important pour réduire la violence armée est assurément le contrôle des armes légères. En même temps, c’est une stratégie qui requiert l’implication de plusieurs acteurs étatiques et non étatiques. Si en 2010 les acteurs étatiques adoptent des objectifs concrets dans le contrôle des ALPC, il est alors recommandé que le PNUD mobilise des fonds qui puissent permettre au projet de planifier un appui ciblé sans les sursauts qui ont eu lieu dans le courant de l’année 2009. De plus, il est important de renforcer les partenariats avec les autres agences des Nations Unies qui ont une expertise technique dans ce domaine et de les amener à travailler ensemble pour atteindre les mêmes cibles.
14. Auprès du parlement: adopter rapidement le projet de loi sur le contrôle des armes légères et de petit calibre.
15. Auprès du PNUD: documenter ce que les ONG ont fait comme activités de suivi des sessions de sensibilisation conduites par le Programme.

**Promouvoir les moyens de subsistance, solution alternative à l’utilisation des armes (effet 2.2.2.)**

1. **Evaluation dans le cadre du produit no. 4 de l’effet 2.2.2**.

En ce qui concerne le produit no. 4 de l’effet 2.2.2. de ce projet, les constats par rapport aux produits escomptéssont analysés ci-bas..

1. Le PTA 2009 avait identifié comme produit « La sécurité communautaire est assurée dans les territoires fortement affectés par la violence armée à travers la mise en application de la stratégie». Le produit a été changé par la suite dans le rapport annuel pour lire « La stratégie pilote de sécurité communautaire est élaborée et adoptée par les différentes acteurs: la paix est restaurée en Ituri ».

Dans le PTA 2009 les indicateurs utilisés étaient :

* 1. Nombre de territoires identifiés
  2. Nombre de diagnostics communautaires
  3. Nombre de personnes ayant participé aux diagnostics
  4. Nombre de plans communautaires réalisés

Les cibles n’avaient pas été identifiées à l’exception des zones.

Le résultat à la fin de l’année 2009 par rapport aux indicateurs est décrit dans le tableau ci-après..

Tableau 8 : Ecarts en fonction des indicateurs

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Indicateur | Cibles pour 2009 | Réalisés en 2009 | Ecarts |
| Nombres de territoires identifiés | 22 | 3 (au Sud Kivu) | 19 (réduction dans le financement) |
| Nombre de diagnostics de sécurité communautaires finalisés | Pas définies | 5 | Ne s’applique pas. |
| Nombre de personnes ayant participé aux diagnostics communautaires | Pas définies | 185 (l’indicateur parle de participation à l’élaboration, le rapport parle de participation à la restitution) | Ne s’applique pas. |
| Nombre de plans communautaires réalisés | Pas définies | 2 réalisés, 3 finalisés | Ne s’applique pas. |

*Source PTA 2009 ; Elaboration par la Mission*

1. L’élaboration du projet indique une « best practice » sur le sujet pour trois raisons : a) c’est un projet à vocation intégrale. Il comporte trois volets : celui de la prévention/résolution des conflits, celui de la sécurité physique et juridique et enfin celui de relèvement socio-économique ; b) il se mettra en œuvre dans des communautés de petites tailles. Les populations pour Matagi Ville, Fataki, Sukisa, Nizzi et Kaseyni sont de 71.655, 17.000, 13.147, 4.445, et 7 .924 respectivement ; et, c) le « baseline » obtenu sera la clef pour la réussite du projet et sa visibilité.
2. Au début de 2009 le projet apparaissait dans le plan de travail de la composante GJS, parce que cette équipe avait travaillé dans sa conceptualisation. En cours de route toutefois, le management du PNUD a décidé de le transférer à l’Unité de Lutte contre la Pauvreté, parce que les possibilités de financement y apparaissaient élevées.
3. **Conclusions dans le cadre du produit no. 4 de l’effet 2.2.2.**
4. L’expérience internationale montre qu’il est important de lier la mise en œuvre de programmes de collecte d’armes à ceux du développement et autres d’intérêt communautaire, parce qu’il faut avant tout rétablir la confiance des communautés. C’est la stratégie qui a été adoptée par la Composante de GJS dans le cadre du projet pilote de sécurité communautaire en Ituri, pour lequel l’unité gouvernance a participé au stade de la conceptualisation. Le processus de développement de ce projet montre qu’il vaut mieux étudier le point de départ pour augmenter ses chances de réussite même si cela implique de prolonger le temps avant sa mise en œuvre. Il s’agit d’un projet ambitieux dont les résultats seront suivis de près par les différentes parties prenantes. En cas de succès il pourrait y avoir un impact et un effet de pédagogie sur la Composante gouvernance judiciaire et sécuritaire dans son ensemble.
5. Le projet de sécurité communautaire est un bon exemple d’une stratégie qui peut avoir un impact dans la réduction de la violence armée parce qu’il permet de contrôler les différentes variables en jeu. Ce sera une expérience importante à suivre de près au plus haut niveau du management du PNUD ainsi que du gouvernement.
6. Dans sa conception, il reflète l’apprentissage résultant des meilleures pratiques dans le domaine de la réforme du secteur sécuritaire à savoir, l’établissement, dans la pratique, de la manière dont les liens entre le développement, la réforme du secteur sécuritaire et la justice peuvent s’articuler. Des raisons de financement ont été invoquées par les décideurs pour placer le projet de sécurité communautaire sous l’égide de l’Unité de Pauvreté. Ainsi, les experts en charge de mettre en place le projet du contrôle des armes légères (qui travaille sous la composante GSJ) sont appelés à donner leurs avis techniques pour le thème spécifique du contrôle des armes. Ceci dit, c’est le type de projet idéal pour être développé dans le cadre de la composante de gouvernance judiciaire et sécuritaire parce que l’expertise pour tout le volet de « prévention et résolution de conflits (à l’exception de la construction de sous-commissariats) » et de « sécurité physique et juridique » ainsi que l’aspect relatif au désarmement du volet « relèvement socio-économique » se trouvent dans cette composante. Plus important encore, l’effet (outcome) de toute la composante est justement celui de la réduction de la violence armée qui sera précisément l’effet résultant de ce projet de sécurité communautaire.
7. Vu le contexte de l’Est de la RDC, il y a un aspect important qui semble manquer,c’est celui qui couvre les interventions soutenant la promotion d’une culture de justice, de vérité et de réconciliation. Des années de guerre et de violence détruisent le tissu social. Les interventions mentionnées peuvent être essentielles afin de panser les plaies de la guerre et ressouder les liens sociaux.

1. **Recommandations dans le cadre du produit no. 4 de l’effet 2.2.2.**
2. Auprès du PNUD: Utiliser le « baseline » obtenu dans le cadre des diagnostics de sécurité pour faire le monitoring du progrès vers l’effet (outcome) escompté. Le projet a certes adopté des indicateurs au niveau des produits (voir, par exemple, le nombre de bénéficiaires, le nombre de communautés « sans armes »), mais les diagnostics incluent des indicateurs à un niveau plus élevés, ce qui pourrait démontrer l’impact du projet (si succès il y a eu). Parmi eux, on peut citer: a) le pourcentage d’individus qui ont subi des atteintes contre leur personne, et, b) le nombre de personnes tuées par une arme à feu. C’est donc une opportunité importante qu’offre cette expérience.
3. Auprès du Gouvernement: Prioriser ce projet en assurant les salaires des fonctionnaires locaux ciblés par le projet (policiers, gardiens de prison, militaires, etc). C’est aussi une opportunité pour le gouvernement de tester la validité des hypothèses sous-jacentes de la réduction de la violence armée -- aspect crucial de stabilisation à l’Est et de consolidation de la paix.
4. **Evaluation dans le cadre du produit no. 5 de l’effet 2.2.2.**

En ce qui concerne le produit no. 5 de l’effet 2.2.2. de ce projet, les constats par rapport aux produits escomptés**sont relevés** ci-après.

1. Le PTA 2009 avait identifié comme produit « Une stratégie pilote de désarmement volontaire est élaborée et adoptée par les différents acteurs ». Dans le rapport annuel l’intitulé est resté identique. Les indicateurs utilisés dans le PTA étaient:
   1. Le nombre de partenaires impliqués dans l’élaboration de la stratégie
   2. Le nombre de participants impliqués dans la validation, par zone
   3. Le nombre de séances d’information organisées

Par contre, les cibles n’avaient pas été identifiées.

Le résultat à la fin de l’année 2009 par rapport aux indicateurs est décrit dans le tableau suivant.

Tableau 9 : Ecarts au niveau des indicateurs

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Indicateur | Cibles pour 2009 | Réalisés en 2009 | Ecarts |
| 1. Nombre de partenaires impliqués dans l’élaboration de la stratégie | Pas définies | Information manque | Pas de cible, pas d’écart possible. |
| 1. Nombre de participants impliqués dans la validation, par zone | Pas définies | Information manque | Pas de cible, pas d’écart possible. |
| 1. Nombre de séances d’information organisées | Pas définies | Information manque | Pas de cible, pas d’écart possible. |

Après que l’état des lieux ait été réalisé pour le Nord Kivu, le financement, malheureusement, a été réduit au cours de l’année. Il s’en est suivi que l’expert en désarmement communautaire est parti, et n’a été remplacé, et, en conséquence, l’activité a cessé.

1. **Conclusion dans le cadre du produit no. 5 de l’effet 2.2.2**.
2. Le processus d’élaboration d’une telle stratégie démontre la complexité de faire avancer une stratégie de désarmement, pourtant nécessaire et importante, sans les moyens de contrôle sur toutes les variables de l’équation.
3. **Recommandation dans le cadre du produit no. 5 de l’effet 2.2.2**.
4. Auprès du PNUD: Analyser de plus près les expériences nationales et internationales existantes en matière de désarmement volontaire. Déjà, en RDC, la Mission a reçu des informations selon lesquelles certaines personnes ayant reçu de l’argent contre l’abandon d’une arme traversaient la frontière pour en racheter une autre. À ce sujet, l’expérience de la Côte d’Ivoire est édifiante, car la promesse de meilleures indemnisations engendra un trafic d’armes massif à partir du Libéria. On peut s’inspirer de l’expérience du projet de DDR du PNUD qui, au lieu de donner l’argent, donne un travail en échange d’armes abandonnées. Les stratégies régionales peuvent améliorer l’efficacité du désarmement et éviter les faux marchés et les fausses attentes.

**Réglementer l’usage d’armes par les forces régaliennes de l’État (effet 2.2.3.)**

1. **Evaluation dans le cadre de l’effet 2.2.3.**

En ce qui concerne l’effet 2.2.3. les constats par rapport aux produits escomptésse trouvent ci-après.

1. Le PTA 2009 n’avait pas inclus de produits par rapport à cet effet. Le Cadre de synthèse des progrès vers les résultats était également muet à ce sujet. L’effet et son produit sont apparus ex-post, dans le rapport annuel.
2. Une machine de marquage d’armes a été achetée par le Programme pour que la CNC puisse lancer le processus de marquage des armes détenues par l’armée nationale.
3. **Conclusion dans le cadre de l’effet 2.2.3.**
4. Au vu des limitations financières, le marquage des armes doit être accompagné de la construction des garnisons et, plus important, de la volonté institutionnelle au plus haut niveau pour procéder à ce processus de marquage des armes.
5. **Recommandations dans le cadre de l’effet 2.2.3.**
6. Auprès de la Commission: se positionner comme leader dans la mobilisation de ressources au sein de la communauté internationale pour financer cette initiative. Cela ferait aussi preuve de l’appropriation par la Commission de ses attributions et responsabilités, et offrirait à la Commission l’opportunité de montrer des résultats concrets -- ce qui ne ferait qu’accroître sa visibilité et sa crédibilité
7. Auprès de la Commission et le PNUD: si le financement devient disponible, il faudrait s’inspirer de l’expérience internationale en la matière. En effet, la plupart des armes commercialisées illégalement proviennent des stocks de l’armée ou de la police, qu’elles aient été volées ou vendues. L’établissement d’inventaires, la protection des stocks et la destruction des stocks excédentaires sont des liens importants entre la réforme du Secteur Sécuritaire et le contrôle des armes légères et de petit calibre. Ces liens devraient être inclus comme mesures dans les deux types de programmes et pourraient servir de points d’ancrage mutuels.
8. **Axe No. 2.3: Renforcement des capacités de contrôle démocratique du système de défense et de sécurité**

**Projet Contrôle démocratique du secteur sécuritaire (CDSS)**

1. **Evaluation dans le cadre du projet CDSS**
2. Les produits escomptés dans le cadre de ce projet sont décrits au tableau qui suit. Ils sont différents selon le type de document consulté -- le PTA 2009 ou le rapport annuel 2009. Le produit et les indicateurs identifiés dans le PTA sont techniquement mieux définis. Par exemple, utiliser l’indicateur de « nombre de missions ou interpellations parlementaires sur les questions de défense et de sécurité » peut donner une bonne indication du résultat de la formation donnée. Encore mieux, c’est le deuxième indicateur qui va plus loin en analysant le résultat des missions ou interpellations pour déterminer combien de ces actes ont abouti à l’objectif recherché. Le problème est qu’aucune cible n’a été identifiée.
3. Le rapport annuel, quant à lui, change la formulation des produits et indicateurs. Déjà, un des deux produits identifiés n’est pas formulé de façon appropriée, en l’intitulant «Un accompagnement technique des acteurs chargés/impliqués du contrôle démocratique est assuré ». L’accompagnement technique est un intrant. Aucun des indicateurs identifiés pour ce produit n’est formulé comme il convient. Ils sont soit des intrants, soit des activités. Cette insuffisance de consistance ne facilite pas le travail d’analyse de « mi-parcours ».

Tableau 10: Comparaison entre la chaîne des résultats du PTA 2009 et celle du rapport annuel 2009 sur le Projet Contrôle démocratique du Secteur Sécuritaire

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Dans le Plan de Travail 2009 | Dans le Rapport Annuel 2009 |
| Effets (outcomes) | Rendre redevables les services de sécurité et de défense | Promouvoir le contrôle démocratique du secteur de sécurité |
| Produit | 1. Capacités des parlementaires sur le contrôle civil du secteur de la défense et de sécurité renforcées | 1. Une culture de redevabilité, responsabilité et de professionnalisme est renforcée dans le secteur de la sécurité et de la défense |
| Indicateurs | Nombre de missions ou d’interpellations parlementaires sur les questions de défense et de sécurité | Nombre de structures sécuritaires relevant des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sensibilisés sur le contrôle démocratique du secteur de sécurité |
|  | Pourcentage d’actions de contrôle des systèmes défense et de sécurité réussies | Nombre d’organisations de la société civile sensibilisées sur le contrôle démocratique du secteur de sécurité |
| Cibles | Pas définies | Il y a des résultats sur les indicateurs de façon ex-post puisque les cibles n’étaient pas définies dans le PTA, en début d’année. |
| Produit |  | 1. Un accompagnement technique des acteurs chargés/impliqués du contrôle démocratique est assuré |
| Indicateurs |  | Publication et distribution massive d’une briefing note sur le contrôle démocratique du secteur de sécurité |
|  |  | Recherche et mise à disposition des textes internationaux, régionaux, nationaux relatifs au contrôle démocratique |
|  |  | Formation en contrôle démocratique du secteur de sécurité |
|  |  | Appui à la reforme du cadre législatif et réglementaire du secteur de sécurité |
| Cibles |  | Il y a des résultats sur les indicateurs de façon ex-post puisque les cibles n’étaient pas définies dans le PTA, en début d’année |

1. Les interviews menées auprès des bénéficiaires indiquent que la sensibilisation peut générer des changements dans leurs « pratiques » face à la problématique.
2. Un autre aspect positif de la stratégie mentionné par les bénéficiaires interviewés est la possibilité d’avoir accès à un cadre d’acteurs étatiques et non-étatiques pour développer des plans comme un résultat de la sensibilisation. C’est un début encourageant car cela correspond à la méthode « help for self-help » qui peut avoir un effet sur la pérennisation de la stratégie si des ressources sont mobilisées pour leur mise en œuvre.
3. **Conclusion dans le cadre du projet CDSS**
4. Le projet reste pour l’instant basé seulement sur des activités («activity-oriented»), faute de stratégie avec perspective de moyen terme, des ressources allouées pour sa mise en œuvre et des indicateurs qui montrent et documente les effets des sensibilisations réalisés ainsi que de l’assistance technique directe.
5. **Recommandations dans le cadre du projet CDSS**

La Mission recommande à la Composante de:

1. Travailler plus étroitement avec l’équipe de la composante de gouvernance politique, qui utilise aussi la formation auprès des parlementaires pour améliorer leurs capacités, de façon à optimiser aussi bien le temps que les ressources disponibles dans le cadre des deux composantes.
2. Développer un formulaire qui permette à l’équipe de suivre, tout au long de l’année, non seulement le nombre d’interpellations mais aussi les changements/ajustements mise en œuvre par les interpellés de la politique en matière de sécurité provinciale.
3. Cibler et prioriser les efforts de l’équipe pour réaliser une approche qui puisse mieux aider à atteindre les effets (outcomes) identifiés. Par exemple, songer à se focaliser sur moins de provinces, choisir un plan qui a déjà été développé et fait ses preuves, et consacrer une plus grande partie du temps des experts à donner des appuis-conseils directs aux parlementaires pour suivre des dossiers sur les questions de défense et de sécurité sur une période plus longue et de façon plus pointue, et ce, afin d’accroître l’impact de l’intervention.

**Progrès vers l’accomplissement des effets (outcomes) escomptés pour les projets «Contrôle des ALPC » et « Contrôle démocratique du secteur sécuritaire »**

1. Pour rappel, les effets identifiés de façon ex-post dans le rapport annuel sont :
   * 1. Diminuer la violence armée par la réduction de la circulation illégale des ALPC
     2. Promouvoir les moyens de subsistance, solution alternative à l’utilisation des armes
     3. Réglementer l’usage des armes par les forces régaliennes de l’État
     4. Appuyer les réseaux des partenaires engagés dans le contrôle des ALPC et de la violence armée
     5. Promouvoir le contrôle démocratique du secteur de sécurité
2. Au vu des problèmes d’inconsistance mentionnés auparavant, et en l’absence de cibles et d’études de référence pouvant établir le « baseline » au moment de l’évaluation, il n’est pas possible de comparer le progrès réalisé par rapport à un point de départ qui n’a pas été rendu explicite. De plus une analyse critique des effets amène à établir les points ci-après:
   1. Tels que formulés, les effets ressemblent plutôt à des objectifs, de par l’utilisation du temps infinitif.
   2. Un effet doit refléter une seule dimension recherchée pour pouvoir être mesurable. Dans le cas de l’effet 2.2.1, soit on vise à diminuer la violence armée, soit on vise à réduire la circulation illégale des ALPC. En fonction de l’option, les indicateurs seront différents.
   3. «Réglementer l’usage des armes par les forces régaliennes de l’État » a plus vocation à être un produit qui, ensemble avec d’autres produits, par exemple, «moyens de subsistance alternatifs à l’utilisation des armes existe pour les populations cibles », produiraient l’effet « Circulation illégale des ALPC réduite ».
   4. « Appuyer les réseaux des partenaires engagés dans le contrôle des ALPC et de la violence armée » ressemble plus un objectif qu’un effet.
3. **Recommandation  générale sur les deux projets**
4. Auprès du PNUD : Saisir l’opportunité de l’évaluation de « mi-parcours » pour formuler un cadre de résultats cohérent, avec des indicateurs, cibles et une vision qui dépasse la formulation des plans annuels. A titre d’exemple, le graphique suivant donne, comme illustration, ce qui pourrait être un cadre de résultats.

Graphique: Cadre de résultats illustratif

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Niveau de l’effet (outcome) |  |  | Circulation illégale des ALPC réduite |  |  | Indicateurs :  .Nombre d’armes récupérées chez les civils cibles |
|  |  |  |  |  |  | .Nombre d’armes des membres des FARDC cibles marquées et sécurisées |
|  |  |  |  |  |  | .Pourcentage des projets de loi approuvés |
| ----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------- | | | | | | |
| Niveau des produits | Cadre légal pour le contrôle des ALPC par les civils et forces régaliennes est conforme aux standards internationaux | Indicateurs  .Nombre de projets de lois préalablement définis élaborés de façon participative | Moyens de subsistance alternatifs à l’utilisation des armes pour les populations cibles mise en place | Indicateurs :  .Augmentation du revenu moyen par bénéficiaire | Mécanismes de redevabilité appliqués par les acteurs étatiques sur la problématique en fonctionnement | Indicateurs :  .Nombre de contacts réalisés par partenaires non-étatiques avec décideurs  .Pourcentage d’actions de contrôle des systèmes défense et de sécurité réussies |
|  |  |  |  |  |  |
| --------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------- | | | | | | |
| Niveau des « extrants » |  | Nombre personnes  /heures de conseils techniques donnés aux bénéficiaires |  | Nombre de projets approuvés |  | .Nombre de jours / bénéficiaires de formation réalisés  .Nombre d’actions de lobbyings réalisés |
|  |  |  |  |  |  |
| --------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------- | | | | | | |
| Niveau des « intrants » | Equipement  Conseil technique |  | Capital initial |  | Formateurs  Modules |  |

1. Il y a bien évidemment d’autres alternatives qui pourraient mieux refléter la vision du management du Programme de Gouvernance -- l’exemple ci-dessus n’étant pas exhaustif. L’important est que l’exercice soit conduit sous le leadership des autorités responsables, avec la participation du Programme et des bailleurs de fonds concernés. Dans le cadre du Programme de Gouvernance la responsabilité du PNUD s’arrête au niveau des produits. Le gouvernement, à travers ses différentes institutions (Commission Nationale, Ministère de la Défense et Ministère de l’Intérieur), est responsable de rendre compte aux citoyens quant aux résultats au niveau de l’effet. Cependant, l’effet n’est pas possible si les produits ne sont pas livrés ou réalisés, ou s’il n’y a pas de cohérence et complémentarité entre eux. C’est en fonction d’un exercice semblable que le management du Programme pourrait prendre des décisions de stratégie,

**Projet Désarmement, Démobilisation et Réintégration**

1. Le tableau qui suit inclut les produits devant être livrés pour chaque résultat-clé et l’état des lieux au moment de l’évaluation.

Tableau 11. Etat des lieux en février 2010 sur la livraison des produits en DDR

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| RESULTATS CLES (EFFETS DES PRODUITS) | PRODUITS | ETAT DES LIEUX en  FEVRIER 2010 |
| 2.4.1. Les zones affectées par les conflits armés à l’Est de la RDC sont pacifiées et engagées dans la reconstruction et le développement durable  (Source Rapport Annuel 2009, n’apparaît ni dans le PRODOC ni dans le PTA 2009) | 1. Les ex-combattants sont transportés vers les lieux de réintégration afin de participer aux projets (Source : PTA 2009) | (Cible n’est pas identifiée dans le PTA 2009)  RÉALISÉ |
| 1. Les équipes sont déployées en fonction du nombre de centres ou de points de regroupement (Source : PTA 2009) | (Cible n’est pas identifiée dans le PTA 2009)  RÉALISÉ |
| 1. Les missions ont eu lieu dans les CRs et PRs pour vérifier l’état d’avancement du processus et sensibiliser les ex-combattants (Source : Rapport annuel 2009) | (Cible n’est pas identifiée dans le PTA 2009)  X missions réalisées |
| 1. Les chefs coutumiers, les leaders des églises, et des GAs, la société civile ont la même compréhension du processus (Source : Rapport annuel 2009) | (Cible n’est pas identifiée dans le PTA 2009)  X rencontres réalisés |
| * + 1. Les ex-combattants démobilisés ont adopté des moyens pacifiques de survie et ne constituent plus une menace pour la paix, la sécurité et le développement dans leurs milieux de résidence   (Source Rapport Annuel 2009, n’apparaît ni dans le PTA 2009 ni dans le PRODOC) | 1. Les HIMO ainsi que les projets de réinsertion à long terme sont identifiés et financés (Source : Rapport annuel 2009) | (Cible n’est pas identifiée dans le PTA 2009)  RÉALISÉ (voir tableau 10) |

1. **Analyse dans le cadre du projet DDR**

Sur la base de la livraison des produits décrits au tableau précédent, les constats qui peuvent être mis en évidence par rapport aux progrès vers les effets escomptés 2.4.1 et 2.4.2 sont décrits ci-après.

1. Les produits 1, 2 et 5, qui constituent le noyau le plus important de l’intervention en DDR, ont été réalisés. Le tableau suivant montre que 3,840 personnes ont choisi la démobilisation, parmi lesquels 1928 ex-combattants -- soit 50% -- ont bénéficié des projets de réinsertion durable. Le restant des ex-combattants enregistrés n’ont pas pu bénéficier de ces projets par manque de financement.

Tableau 12: Bénéficiaires du projet DDR

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Province | Nombre d' XC enregistrés | Nombre d’ex-combat-tants | Communautés d’accueil | Total des bénéficiaires | % d'XC bénéficiant de la réinsertion durable | Observation |
| Maniema | 2361 | 1046 | 372 | 1418 | 44% |  |
| Sud Kivu | 889 | 687 | 219 | 906 | 77% | y compris les bénéficiaires des anciens projets |
| Nord Kivu | 590 | 195 | 83 | 278 | 33% | y compris les bénéficiaires des anciens projets |
| TOTAL | 3840 | 1928 | 674 | 2602 | 50.2% |  |

*Source : Rapport de situation sur le DDR, élaboré par le responsable du projet à Goma.*

1. Ni les résultats ni les produits décrits au tableau ci-dessus n’ont rendu explicite l’objectif de réintégration sociale.[[20]](#footnote-20) L’expérience internationale montre que la réintégration sociale est tout aussi importante que la réintégration économique, car elle sert souvent comme catalyseur et peut même représenter une condition préalable à la sécurité économique. Toutefois, l‘approche du programme à ses débuts visait à ce que, pour la prise en charge d’un ex-combattant, un membre de la communauté en soit aussi bénéficiaire. Ainsi, 674 personnes des communautés d’accueil ont bénéficié des projets de réinsertion durable d’ex-combattants, comme le tableau 9 ci-dessus le montre.
2. Compte tenu de l’urgence et de la sensibilité de l’action, ainsi que des demandes pressantes du gouvernement, ce projet a démarré sans un document de projet formel. En conséquence, les effets escomptés n’apparaissent ni dans le document du Programme de Gouvernance, ni dans le PTA 2009, et apparaissent de façon ex-post dans le rapport annuel 2009. Il en résulte qu’il n’y a, au départ, ni indicateurs, ni « baseline », ni cibles identifiées au niveau des effets. Il existe néanmoins une base de données qui pourrait servir comme source pour une étude approfondie des bénéficiaires.
3. Les bénéficiaires interviewés ont souligné que leur expérience avec la réinsertion durable a changé leur vie. Ils ont indiqué que l’étape initiale de réinsertion a été la plus difficile de par les conditions de vie précaire qu’ils ont expérimentées dans les centres de regroupement. Ils ont aussi indiqué que la guerre était finie «aussi bien dans leur tête que dans leur cœur».
4. Il existe un nouveau document de projet pour la « Réintégration et le Relèvement Communautaire à l’Est ». Certains aspects du projet doivent être mis en relief, notamment: a) l’approche holistique qui vise à répondre aussi bien aux besoins élémentaires qu’aux besoins sécuritaires et d’intégration sociale, b) le recours aux avantages comparatifs d’autres agences du système de Nations Unies et des organisations sociales ; c) l’identification d’indicateurs et de cibles au niveau des produits ; d) une reconnaissance du besoin d’apprendre des expériences antérieures ; e) une stratégie centrée sur l’unité la plus proche du développement local, à savoir les comités locaux de développement comme point de départ de toute activité mise en œuvre dans le cadre du projet ; et, f) la visibilité de la dimension de réintégration sociale. Ce projet sera mis en œuvre sous l’égide du Programme de Pauvreté.
5. **Conclusion par rapport au Projet de DDR**
6. La réintégration économique (moyens pacifiques de survie, effet 2.4.) est considérée comme réalisée lorsque les ex-combattants parviennent à atteindre un niveau de bien-être correspondant aux normes générales de la communauté ambiante. La capacité de gagner un revenu constitue un facteur-clé pour bien réussir leur réintégration personnelle. Le fait que le projet ait atteint 505% du total des combattants enregistrés dans les micro-projets de génération de revenus est une forte indication dans ce sens.
7. **Recommandation par rapport au Projet de DDR**
8. Auprès du PNUD sur le projet réalisé en 2009: Il y a de fortes indications que le projet DDR a atteint les effets escomptés. Il est recommandé que le Programme réalise des enquêtes pour documenter l’impact de ce projet auprès des bénéficiaires. Ces enquêtes permettraient d’étudier de plus près les aspects suivants:
   1. Age moyen en étape de réinsertion initiale (à compter à partir de la démobilisation)
   2. Revenu mensuel moyen
   3. Facteurs ayant favorisé la participation ex-combattants dans le programme
   4. Type de compétences au départ et type de compétences acquises
   5. Pourcentage des bénéficiaires qui savaient lire, écrire et compter avant le programme, et progrès accompli au terme de ce dernier
   6. Pourcentage des personnes de la communauté qui déclarent que les bénéficiaires du programme ont aidé à établir un certain niveau de confiance réciproque avec la communauté d’accueil
9. Auprès du PNUD pour ses futurs programmes: Préparer le processus de collecte de données en y incluant des profils socio-économiques et des enquêtes de base auprès des ex-combattants et des membres de la communauté, des études portant sur les opportunités économiques dans les communautés d’accueil, et l’évaluation des besoins des groupes-cibles spéciaux. L’évaluation de l’impact des programmes de réintégration exige un suivi-évaluation prolongé -- pour lequel il faut donc inclure les ressources nécessaires.
10. **Conclusions pour toute la Composante**
11. En 2008, le PNUD avait identifié, comme situation de départ, les difficultés éprouvaient par le gouvernement à consolider la paix et assurer la sécurité des personnes et des biens. La situation était d’autant plus complexe que l‘environnement sous-régional était caractérisé par la présence de groupes armés étrangers, la prolifération d’armes légères, la formation de milices liées à l’exploitation illégale des ressources naturelles, la faiblesse des institutions chargées d’assurer la sécurité des biens et des personnes – le tout exacerbé par un processus long et laborieux d’intégration des groupes armés démobilisés  au sein des forces armées nationales.
12. L’effet recherché dans le cadre de la composante judiciaire est celui de « consolider la paix et assurer la sécurité des personnes et des biens ». En ce qui concerne la première dimension -- la promotion de la paix -- il y a différentes approches pour y arriver. Deux d’entre elles sont, d’une part, la réforme des institutions de justice et de sécurité, et, d’autre part, le développement d’une culture de justice et de réconciliation.
13. Concernant la seconde dimension -- la sécurisation des personnes et des biens – c’est un domaine d’intervention déjà reconnu au niveau international tel que reflété dans la Déclaration de Genève de 2006, et il y figure la réduction de la violence armée pour atteindre la paix et le développement. La « Organisation for Economic Cooperation and Development » (OCDE), dans son  «angle pour la réduction et prévention de la violence armée», considère quatre points d’entrée pour développer des programmes de réduction de la violence armée : les personnes affectées par la violence, les instruments utilisés par les agents, les institutions censées veiller à la sécurité des personnes et des biens, et les agents qui ont causé la violence.
14. La théorie de changement de l’effet escompté pour la gouvernance judiciaire et sécuritaire part du principe que : a) l’intégration de l’armée et la sécurisation communautaire, b) le contrôle des armes légères et la lutte contre la violence armée, c) le renforcement des capacités de contrôle démocratique du système de défense et de sécurité ainsi que d) l’appui à la réforme de la justice sont tous favorables à la consolidation de la paix et la sécurisation des biens et personnes en RDC. La relation de cause à effet entre les trois premières stratégies et l’effet escompté est plus directe, car découlant directement des domaines d’intervention de réduction de la violence armée, tels que mentionnés ci-dessus. Quant à la relation de cause à effet de la quatrième stratégie, il est suggéré que le lien sera plus ou moins direct en fonction du contenu de la stratégie. Ce point sera développé plus bas. La Mission confirme donc que la théorie de changement est pertinente et valable, au vu de l’expérience internationale et de la réalité de la RDC.
15. Au niveau des produits il est pertinent de poser la question du bilan quant à l’appui fourni jusqu’à présent par la Composante. En termes de produits et de façon résumée, deux domaines – post brassage et DDR -- indiquent déjà des résultats intéressants eu égard à l’effet escompté (amélioration de la sécurité humaine des groupes-cibles et réduction de la violence armée) même si ils ont été mis en œuvre comme des projets séparés sans liens de résultats entre eux. . Dans le cas du contrôle des armes légères, des données de base importantes pour l’orientation de la stratégie à suivre -- le désarmement communautaire de nature holistique – montrent un début encore timide pour le cadre institutionnel du contrôle des armes mais confirment que le processus a été enclenché. Pour le contrôle démocratique du secteur sécuritaire, une sensibilisation initiale auprès des différents acteurs concernés par le contrôle des armes légères est un premier acquis. Pour ce qui est de l’appui à la justice, des activités préparatoires répondant aux demandes du ministère de tutelle ont alimenté la formulation d’une nouvelle stratégie en matière justice qui devrait bientôt être rendue publique. Du fait que cette composante a privilégie l’approche des projets séparés au lieu de l’approche programme, le bilan est certes contrasté suivant tel ou tel du projet, mais la tendance générale est positive.
16. En même temps, il faut reconnaître que le contexte a évolué. Le gouvernement a développé en juin 2009, soit huit mois avant le déroulement de la Mission, sa stratégie STAREC quicomporte trois thèmes principaux: 1) le secteur de la gouvernance et de la sécurité, 2) les questions humanitaires et sociales et 3) la revitalisation économique. La stratégie d’appui de la communauté internationale au STAREC est dénommée Stratégie pour la Stabilisation et la Sécurité (UNSSS). Le fonds pour la promotion de la paix (United Nations Peacebuilding Fund ou PBF) est l’instrument programmatique de toute intervention en appui au STAREC. Le document de base de ce fonds définit une situation (au moment de la Mission) qui reste assez semblable à celle que le Programme de Gouvernance avait identifiée lors de son lancement en 2008, à savoir :

* Des tensions interethniques
* La présence de groupes armés locaux et étrangers
* Exploitation non régulée des ressources naturelles
* Faibles capacités et indiscipline des forces armées, y compris dans leurs relations avec la population civile;
* Stratégie de guerre consistant en attaques violentes et des violences sexuelles systématiques
* Faibles capacités de l’État, et des défis géographiques et d’infrastructure considérables
* Pression démographique et déplacement des populations à grande échelle
* Dynamiques régionales imprévisibles

1. Face à l’évolution du contexte et à une situation qui reste assez proche de la situation identifiée au début du Programme, il importe de se demander si la stratégie  actuelle de la composante est adaptée à un tel contexte, aux ressources disponibles et aux avantages comparatifs du PNUD. Quelles sont les contraintes rencontrées? Comment réussir ce que le document de programme avait identifié comme priorités, à savoir: «Le PNUD a choisi une approche programmatique qui veille à ce que tous les éléments du programme soient en cohérence et contribuent à une amélioration du système de gouvernance démocratique dans son ensemble et non pas seulement quelques éléments ou quelques institutions»? La présente évaluation de « mi-parcours » est donc une opportunité pour le management du PNUD de réfléchir sur sa stratégie d’intervention.

**Stratégie actuelle pour faire face à une problématique très complexe**

1. Dans sa conception, la stratégie de départ avait préconisé une cohérence (complémentarité réciproque) des différentes interventions, comme les leçons apprises de l’expérience internationale le recommandent. Vu la multiplicité des effets identifiés (implicitement ou explicitement) pour chaque projet, l’analyse développée dans les sections précédentes a été faite séparément pour chacune des interventions. La conclusion tirée de cette analyse est que, pris de façon individuelle, chaque projet, à différents degrés et intensités, contribue de façon limitée à l’accomplissement de l’effet escompté. Cependant, qu’en est-il de l’ensemble? Dans quelle mesure les différents éléments de la stratégie seront-ils réalisés de façon cohérente afin de garantir une meilleure efficacité pour atteindre le résultat escompté? Quelles ont été les principales contraintes et difficultés pour la cohérence? Il faut relever, à la lecture des différents documents du Programme et des discussions tenues avec les cadres du programme et des institutions bénéficiaires, que dans ce domaine il y a des améliorations à faire.
2. Certains facteurs n’ont pas aidé à une mise en œuvre unifiée et basée sur la complémentarité, par exemple la multiplicité d’acteurs avec lesquels il faut travailler, les limitations financières et des difficultés dans la planification opérationnelle.

**Multiplicité d’acteurs**

1. La multiplicité d’acteurs pose des problèmes sérieux lorsqu’il s’agit de consolider la paix dans un contexte post-conflit dont la réduction de la violence armée et la réforme des institutions de justice et sécurité sont des paramètres cruciaux. Il arrive souvent que ces acteurs aient des agendas et priorités divergents, qui peuvent générer des contradictions dans la mise en œuvre des politiques nationales. Par exemple, alors qu’il existe un seul ministère de tutelle pour les autres composantes avec pour responsabilité de diriger et faciliter toutes les interventions, la composante judiciaire et sécuritaire, par contre, est en interaction avec une multiplicité des ministères et d’entités territoriales, tels les ministères de la Défense, de la Justice, et de l’Intérieur, l’Inspectorat National de la Police, les Forces Armées, les services des douanes, les gouvernements provinciaux, et les agences de renseignements.
2. A cela s’ajoute le fait que les mécanismes de pilotage de la composante sont séparés en quatre comités de suivi, à savoir: le Comité pour la réforme de la police, le Comité pour le DDR, le Comité pour le suivi du «Post-Brassage» et le Comité de suivi de la Justice. Le PBF reprend les mêmes divisions et en rajoute une autre sur l’«exploitation des ressources naturelles». En soi, cette séparation ne pose pas de problème, à condition toutefois que la vision d’ensemble, en vue d’arriver à un effet unique convenu, soit assurée au niveau supérieur des mécanismes de pilotage.

**Limitations Financières**

1. De la totalité du financement dépensé jusqu’au 31 décembre par la composante, les projets post- brassage DFID, Pays Bas et Unité de Gestion ont absorbé 57% des dépenses, le Contrôle des ALPC et Contrôle Démocratique du secteur sécuritaire 20.8%, le DDR 14.7%, et l’appui à la justice 6%.
2. A l’exception du projet post-brassage DFID, tous les autres projets ont expérimenté une réduction dans les ressources disponibles pendant l’année 2009, par rapport aux prévisions. Pour les mêmes raisons, un expert en contrôle des armes légères a dû partir et un expert international pour le contrôle démocratique qui avait été sélectionné n’a pu finalement être engagé.

**Planification opérationnelle**

1. Sur la base de l’analyse détaillée de chaque projet, la Mission constate qu’il y a encore du travail à faire pour trouver plus de liens et de complémentarité entre les initiatives de DDR, le contrôle des armes légères, le contrôle démocratique du secteur sécuritaire, la réforme de la justice, tout en tenant compte de la réforme sécuritaire en cours, qui est appuyée par d’autres bailleurs de fonds. Plusieurs raisons expliquent cela.
2. D’une part, les projets sont à différents stades d’exécution. Le tableau suivant montre, par exemple, qu’il n’y a plus de responsables pour la gestion des projets financés par DFID et les Pays Bas. Dans le premier cas, parce que le projet arrive à son terme au mois de juin 2010; dans le second cas, parce que la responsabilité de suivi a été transférée à l’OIM. Les responsables des projets sur le contrôle des ALPC et le contrôle démocratique du secteur sécuritaire ont récemment dépassé la première année de gestion de ces deux projets (15 mois et 13 mois respectivement), alors que ceux gérant l’accès à la justice au Nord et Sud Kivu et DDR n’ont pas encore atteint leur première année de gestion (9 mois et 11 mois respectivement). Enfin, le projet d’appui à la justice a un consultant national depuis 14 mois pour faire le suivi des activités, tandis que le consultant international qui a appuyé le projet n’a passé que des périodes épisodiques courtes durant l’année 2009. En définitive, c’est seulement en 2009 que toute l’équipe a été au complet pour chaque domaine d’intervention.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| TABLEAU 13 : Nombre de mois en place des responsables de projets au moment de l’évaluation | | | | | |
| No . du projet et source de financement | Nom de projet | Mois /année de signature document du projet | Mois/ année dépôt des contributions | Période en place du responsable de projet | Nombre de mois en place au moment de l’évaluation |
| 52652 DFID | Post Brassage | JUIN 2006 | 20/07/2006 | 2007 – 2009 (1er)  Mars-Nov 2009 (2eme) | 24 mois (1er)  9 mois (2eme)  Plus personne aujourd’hui |
| 61698 PAYS BAS | Post Brassage | AVRIL 2008 | 02/06/2008 | Mars-Nov 2009 (2eme) | 9 mois (2eme)  Plus personne aujourd’hui |
| FRANCE (2008) | Contrôle des ALPC | SEPTEMBRE 2007 |  | Nov 2008 – Fév. 2010 | 15 mois |
| 63407 PNUD | PAS APPLICABLE | En début de chaque année |
| 6340 PNUD | Contrôle démocratique du Secteur Sécuritaire | PAS APPLICABLE | En début de chaque année | Jan 2009 – Fév. 2010 | 13 mois |
| PNUD - BCPR | Accès à la Justice Nord et Sud Kivu | PAS APPLICABLE | En début de chaque année | Mai 2009 – Fév. 2010 | 9 mois |
| PNUD - BCPR | Appui à la Justice | PAS APPLICABLE | En début de chaque année | CONSULTANT INTERNATIONAL DE COURT TERME | Consultant national depuis novembre 2008, soit 14 mois |
| PNUD | Démobilisation, Désarmement, Réintégration | PAS APPLICABLE | En début de chaque année | Mars 2009 – Fév. 2010 | 11 mois |

*Source : Unité de Finances du Programme; élaboration de la Mission*

1. D’autre part, les projets ont différents antécédents du point de vue programmatique et ceci ne facilite pas une vision d’ensemble basée sur la complémentarité en vue d’achever des effets communs. Ainsi, deux interventions en particulier -- les projets de post-brassage et celui de DDR -- datent d’avant la formulation du Programme de Gouvernance (voir tableau 13). Le premier a été conçu comme une initiative de court terme, et le second remontent à 2003. Les deux furent mis en œuvre dans un contexte d’urgence, avec une dynamique propre et à fonctionnement séparé. Les interventions en contrôle des armes et contrôle démocratique des secteurs de sécurité ont fonctionné de façon indépendante par rapport aux autres interventions. Et en ce qui concerne la justice, elle a été conçue, non pas comme une intervention ayant des liens spécifiques avec les autres projets mais plutôt comme une problématique qui était encore au niveau de la conceptualisation. Ainsi, le seul produit identifié lors de la signature du document de programme est l’appui au développement d’un programme de réforme de la justice. Ainsi, les activités réalisées en 2009 ont plutôt semblé être des réponses ponctuelles à des demandes ponctuelles provenant du Ministère de la Justice.
2. Le document de programme a certes offert l’opportunité d’asseoir les bases de cohérence entre différentes actions. Toutefois, une analyse transversale et détaillée (voir l’analyse faite pour chaque projet) des différents cadres de résultats pour chaque projet ou intervention indique qu’il y a une réflexion importante à faire pour identifier et prioriser les principaux effets recherchés, l’inter-connectivité entre les activités réalisées au sein de chaque projet ainsi que le champ couvert par chacun d’eux. Ce qui peut sembler approprié du point de vue d’une activité n’est peut‐être pas approprié du point de vue du système dans son ensemble.
3. Pour illustrer le point, il sera utile de recourir à un exemple -- celui de l’appui à la justice. Il est incontestable qu’une stratégie d’appui à la justice en RDC se justifierait en soi et se suffirait en elle-même pour beaucoup de raisons, et, avant tout, parce que la base d’une démocratie moderne repose sur l’existence d’un état de droit, faute de quoi la loi du plus fort régnerait de façon autoritaire et discrétionnaire. Ce qui engendrerait une situation de chaos et de conflit, avec toutes les implications qui en découleraient du point de vue social et économique, et du point de vue des droits humains.
4. La réforme de la justice -- une impérieuse nécessité en RDC -- est un processus aussi complexe que celui de la réforme du secteur sécuritaire, et requiert le même besoin d’injection de ressources financières, techniques, physiques et humaines. Sans être tout à fait explicite, le document de programme avait exercé le choix de prioriser le secteur sécuritaire, par rapport à celui de la justice. Cela était certes pertinent de par le contexte existant à l’époque. Au cours de la mise en œuvre du Programme, l’approche, dans le cas de l’appui à la justice, aurait pu devenir soit une stratégie d’appui uniquement à la promotion de la paix et la sécurisation des personnes et des biens, soit une stratégie d’appui à l’établissement d’un état de droit en RDC. La programmation opérationnelle a eu une réponse mixte. Pour répondre au premier effet, des actions ont été développées pour améliorer l’accès à la justice à l’Est du pays, alors que pour répondre au deuxième effet le travail s’est focalisé sur le Ministère de la Justice au niveau central.
5. Une autre dimension, qui n’a pas été développée et qui, pourtant, est si importante pour promouvoir la paix et la sécurisation des biens et des personnes dans des contextes post-conflits, est celle de la justice transitoire. Celle-ci permet aux sociétés qui ont subi des traumatismes et des bouleversements graves de bénéficier d’un processus permettant de répondre aux doléances, d’établir la vérité sur ce qui s’est passé et d’amener les coupables à répondre de leurs actes. Une dimension proche à celle-ci a été timidement utilisée dans le cadre du projet post-brassage et dans celui de la réconciliation. Dans des contextes post-conflits, les anciens ennemis -- les auteurs d’atrocités et leurs victimes – n’ont d’autre choix que de retourner dans leur milieu commun pour y cohabiter. Cependant, les attitudes et les comportements ne changent pas par la simple signature d’un accord de paix. La nécessité de réconciliation est profonde et les études ont montré que si cette dimension n’est pas bien traitée pour reconstruire le tissu social, la durabilité des efforts réalisés aux niveaux des institutions peut être mise en péril.
6. Ceci étant dit, vu la limitation des ressources financières disponibles, il faut prioriser les domaines sur lesquels le Programme doit se pencher.

**Recommandations pour toute la composante**

1. L’approche retenue par le PNUD en 2008 pour promouvoir la paix et garantir la sécurité des personnes et des biens en RDC a été celle de la réduction de la violence armée et la réforme du secteur de la justice et de la sécurité. Vu l’évolution du contexte, la récente politique du Gouvernement pour la stabilisation du pays (STAREC) et l’élaboration de la stratégie de la communauté internationale en appui au STAREC (le PBF), et la stratégie des Nations Unis dénommée « Integrated Strategic Framework », la Mission recommande que le PNUD considère la possibilité de réviser la théorie de changement de la composante gouvernance judiciaire et sécuritaire de façon participative avec ses partenaires, et ce, afin de déterminer si elle reste valable et si elle doit être complétée et/ou modifiée.
2. En tout état de cause, que le PNUD décide de réviser la théorie de changement ou non, la Mission considère essentiel que le PNUD élabore un seul cadre logique suivant les règles de l’art et avec toute la rigueur nécessaire pour toute la Composante Judiciaire et Sécuritaire, et ce, dans le but d’accroître l’efficacité des résultats escomptés. Quelques aspects spécifiques recommandés dans le cadre de cet exercice incluent:

* Travail avec les partenaires nationaux afin d’établir des indicateurs et des cibles, avec pour objectif de s’assurer de leur volonté et de leurs efforts, qu’ils soient au niveau de la contrepartie, de la mise à disposition des locaux, des frais de fonctionnement, ou des décisions pour la poursuite des interventions.
* Utilisation, comme référence, des travaux déjà effectués en RDC (voir le cadre de résultats du document du PBF) et produits par le PNUD et l’OCDE au niveau mondial, dans les domaines de la réduction de la violence armée, de la réforme du secteur sécuritaire, de la réconciliation et la justice comme mécanisme de promotion de la paix.
* En amont, travail avec les autres agences du système des Nations Unies pour bien définir les domaines d’intervention, les synergies et le partage d’information.
* Utilisation des méthodes de gestion axées sur les résultats pour mettre en exergue les intrants et les produits.
* Introduction au sein du Comité Technique de Coordination et du Comité National de Pilotage, de la culture d’évaluer le progrès vers les effets avec l’utilisation d’un «score card» pour les indicateurs de produits et d’impact.

1. Il est enfin recommandé d’investir dans l’établissement de systèmes de collecte de données et dans des études de base pour définir le «baseline», faute de quoi il ne sera pas possible d’évaluer les progrès réalisés au terme du Programme de Gouvernance.

**Chapitre VI. Composante de la GOUVERNANCE ECONOMIQUE**

**(i) Introduction**

(a) Contexte

1. La RDC reste un pays économiquement faible, classé parmi le groupe des pays les moins avancés de la planète. Son indice de développement humain le classe, en 2007, à la 176e place sur 182 pays. Son Produit Intérieur Brut (PIB) par tête d’habitant (en PPP) n’est que de $298, soit 5 fois moins que le Sénégal par exemple, ou sept fois moins que le Cameroun. Près de 80% de la population congolaise ont moins de $2 par jour pour vivre, contre 20% au Gabon. Cette situation socio-économique désastreuse ne date pas d’hier ; elle est le résultat de nombreuses décennies d’incuries en matière de gestion de l’économie, culminant en un contraste frappant entre les immenses richesses potentielles du pays d’un côté, et l’immense pauvreté de sa population, le tout débouchant sur des troubles qui en ont été à la fois conséquences et sources de plus d’appauvrissement de la population.
2. Le programme de gouvernance a, dès le début, cherché à aider les pouvoirs publics à reconstruire ses compétences en matière de définition et mise en œuvre de politiques de développement, en mettant en place des outils et procédure de planification économique à court, moyen et long termes, en réhabilitant les institutions et outils de travail comme le système statistique, la maîtrise des flux d’aides extérieures, et enfin en améliorant l’environnement des affaires pour accroître des investissements – seule base de croissance et de développement économiques.
3. La présente Mission d’évaluation à mi-parcours a cherché à déceler les progrès accomplis à ce jour, et les perspectives d’atteindre les effets escomptés au départ.

(b) Cadre des résultats

1. Lors de la phase préparatoire à la formulation du Programme de Gouvernance en 2007, il avait été mis en relief, à travers le rapport d’une mission d’évaluation des besoins d’appui et de renforcement des capacités, les grands défis relatifs à la modernisation de la gouvernance économique – en termes des capacités de gestion économique.
2. La situation de « baseline » dans les 4 volets que comporte la composante gouvernance économique peut être caractérisée de la manière suivante:
3. Une très faible capacité humaine et matérielle des administrations économiques dans la formulation, la mise en ouvre et le suivi des stratégies et politiques économiques ;
4. Très peu d’outils de planification et de gestion économique mis à la disposition des cadres chargés d’appuyer et d’accompagner le Gouvernement dans la conduite de l’économie, tant niveau central tout comme au niveau provincial;
5. Une faible capacité – en outils, en ressources humaines bien formées et en matériel -- de mobiliser, coordonner et canaliser les ressources publiques vers un ensemble cohérent d’investissent publics planifiés ; à même d’accélérer, de concert avec les stratégies et politiques économiques, le décollage économique du pays ;
6. Une très faible capacité à maîtriser es flux d’aide d’origine extérieure, à les coordonner et à les canaliser vers les priorités retenues par le Gouvernement ;
7. Un appareil statistique désuet et délabré dont les ressources humaines et opérationnelles sont des plus limitées et qui n’est pas à la hauteur de fournir aux décideurs (de l’exécutif, du législatif tout comme ceux du secteurs privé) et à d’autres entités nationales (institutions de formation et les organisations de la société civile) les données statistiques essentielles à la prise de décision basée sur des données chiffrées crédibles ; ainsi, le dernier recensement de la population congolaise remonte à plus de 25 ans, et même les résultats de ce dernier recensement ne sont pas disponibles sous une forme exploitable, à titre historique ou d’analyse sérielle;
8. Un climat et des pratiques de corruption assez répandus qui, du côté du secteur public, favorisent une ponction des ressources publiques à des fins privées par un manque de contrôle rigoureux des flux des finances publiques, et, dans le secteur privé, accroissent les coûts de transaction qui se répercutent sur les coûts des investissements, le niveau de compétitivité et les flux et stocks d’investissements, grevant ainsi le décollage économique du pays;
9. C’est pour répondre à cet état des lieux que le Programme Gouvernance a été élaboré en 2007, et a lancé ses activités en 2008 pour un horizon de 5 ans. Le Programme prévoyait – suivant en cela les directives du PNUD -- une évaluation à mi-parcours dont l’objectif principal est repris en début du rapport.
10. Quatre axes principaux font partie de la Gouvernance économique, à savoir:
11. L’appui à la planification stratégique du développement ;
12. L’appui à la gestion et coordination de l’aide extérieure ;
13. L’appui au système statistique national ;
14. L’appui à l’amélioration du climat des affaires ;
15. Ces volets recouvrent plusieurs activités qui ont produits des outputs directs, des résultats opérationnels, des effets ou des tendances d’effets. La Mission d’évaluation, tout en prêtant attention aux activités engagées au cours des deux dernières années, a concentré son attention sur des résultats concrets et les effets ou tendances d’effets de changement qu’ils peuvent engendrer, en se basant sur la situation de « baseline » et les indicateurs de performance retenus dans le cadre logique de la mise en œuvre de la composante.

**(ii) Evaluation**

**VOLET NO. 1. APPUI A LA PLANIFICATION STRATEGIQUE DU DEVELOPPEMENT**

* 1. Documents-Cadres de planification

1. Jusqu’à présent, en l’absence de tout plan de développement à moyen terme ou d’une vision prospective partagée des aspirations du pays, le pilotage de l’économie du pays a reposé sur des outils à court-terme, notamment le premier DSCRP 2006-2008, et le Cadre des Dépenses à Moyen-Terme (CDMT) et le budget annuel de l’État. Le DSCRP-1 est arrivé à terme en fin 2008, et a été suivi par un Programme d’Activités Prioritaires intérimaire couvrant l’année 2009.
2. Il est à noter que plus d’une année après l’achèvement du DSCRP-1, aucune évaluation n’a été effectuée jusqu’au début de 2010 sur sa mise en œuvre et les résultats obtenus ni ses effets sur l’économie. Il est aussi à noter que le PAP-2009 lui-même n’avait pas fait l’objet d’une évaluation quelconque par rapport à ses propres objectifs, avant de procéder au Plan annuel d’actions prioritaires (PAP)-2010 en cours. Enfin, on peut faire observer qu’il serait logiquement sensé de procéder aux évaluations de ces outils de pilotage de l’économie avant de lancer la formulation d’un second DSCRP – quelles que soient sa forme, sa configuration, et ce, pour la simple raison qu’il y a d’importantes leçons à tirer de l’expérience, entre autres, de la formulation, du coût et de la mise en œuvre du premier DSCRP. La Mission constate donc avec satisfaction que c’est cette voie qui est en cours, puisque une revue du DSCRP-1 a débuté le 8 mars à Kinshasa, même si cet exercice aurait dû prendre place en fin 2008, et non 13 mois après l’échéance.
3. Concernant l’apport du Programme de Gouvernance à la mise en œuvre du DSCRP au niveau du gouvernement central, il est à relever, à la lecture des différents documents du Programme et des discussions tenues avec les cadres du programme et des institutions bénéficiaires, que l’apport a été freiné dans son élan dès le départ ; il semble que des décisions du senior management du PNUD aient opéré un réalignement des attributions et responsabilités au sein des diverses unités du PNUD, au point que le programme de gouvernance n’a plus été en mesure de porter son expertise sur l’un des principaux outils de pilotage de la politique économique du pays.
4. Plus encore, il est apparu que ce réalignement des attributions aient été étendu aux activités portant sur la « provincialisation » du DSCRP et du PAP, alors que des produits avaient déjà été obtenus au niveau de deux provinces – le Katanga et le Bas-Congo -- en termes de DSCRP et PAP provinciaux terminés et validés par les pouvoirs centraux et provinciaux, et que des exercices similaires étaient en cours dans les autres provinces comme le Maniema, la Province Orientale, le Nord et le Sud Kivu, etc. Il est important de noter que ces travaux – les premiers du genre et de cette importance au niveau décentralisé au cours des 30 dernières années en RDC – ont une importance capitale dans l’apprentissage par les nouvelles entités décentralisées (l’exécutif, le législatif, et la population à travers des structures organisées de la société civile provinciale) dans la planification de leur développement.
5. En outre, ce travail de planification au niveau des provinces aurait préparé le terrain en attente du lancement des travaux pour la formulation du DSCRP de 2e génération qui, d’après les indications recueillies par la Mission, aura la configuration et l’ambition d’un véritable plan quinquennal de développement – au delà d’un simple DSRCP traditionnel de 3 ans. Il est donc encore temps, quels que soient les changements d’attribution et de responsabilité intervenus dans l’entretemps (et qui ne sont pas remis en cause ici), de (i) confier da nouveau au Programme de Gouvernance la poursuite des travaux de planification régionale afin de les finaliser et les valider par les diverses autorités provinciales, consolidant ainsi les bases et leurs capacités pour leurs inputs dans la préparation du prochain DSCRP. De plus, dans cet exercice qui probablement devra commencer cette année encore, le Programme de Gouvernance jouerait aussi le rôle d’interface entre les différents acteurs au niveau central et les exercices de planification régionale, facilitant ainsi la synergie et la cohérence des plans centraux et régionaux.
6. En d’autres termes, le coût d’opportunité de l’arrêt de ces activités au niveau des provinces est beaucoup trop élevé en termes d’effets de changement attendus et non-réalisés de la part de cet important volet du Programme de Gouvernance -- d’autant que les ressources étaient et sont encore disponibles ainsi que les expériences abouties et capitalisables du Katanga et du Bas-Congo.
7. Il faut enfin remarquer que, des entretiens subséquents plus approfondis avec les cadres des unités de programme du PNUD ont fait ressortir des convergences entre les unités engagées dans la planification, amenuisant l’impression de flottement et d’arrêt d’activités qui ont marqué le début du réalignement des responsabilités et balisant, ainsi, la complémentarité des interventions. En effet, il ressort de la transcription des discussions tenues en mars 2009 qu’en en matière de planification et des politiques de développement, une unité serait en charge du renforcement des capacités en termes d’outils, techniques et procédures de planification et renforcement institutionnel, tant au niveau central que provincial et décentralisé, tandis que l’autre aurait en charge l’appui-conseil en matière politiques économiques et, en plus, le suivi-évaluation de leur mise en œuvre, y compris l’impact sur la croissance et la réduction de la pauvreté, dans le cadre global des OMD.
8. En tout état de cause, pour que cette répartition des tâches soit bien comprise par tout le staff concerné et pour leur gouverne, la Mission recommande que ce *modus operandi* entre les unités du PNUD soit rapidement formalisé par la direction du PNUD et diffusé de manière à clarifier la situation pour tous les concernés.
9. Sur cette base, la Mission recommande aussi que les travaux de planification provinciale et régionale soient repris là où ils avaient été interrompus, en s’assurant que les provinces et régions seront techniquement prêtes lors de la préparation du prochain DSCRP *cum* plan quinquennal.

2. Le lancement d’une étude prospective du genre «Vision RDC-2030».

1. Beaucoup de pays en Afrique comme ailleurs ont entrepris ce genre d’exercices (voir «Malaisie-2020», etc.) qui, outre qu’ils permettent, s’ils sont bien menés, de dégager une vision collective des aspirations de la société dans son ensemble (population, entités organisées de la société civile, le secteur privé, les partis politiques, les dirigeants des entités centrales et décentralisées, etc.) sur un horizon à long-terme, ont deux objectifs importants, à savoir : (i) le processus de réflexion collective (sur le passé, le présent et l’avenir du pays) est aussi important que le résultat ou document qui en sort , (ii) le processus et le résultat fournissent alors un cadre d’aspirations collectives qui doit guider -- comme une boussole -- la formulation et la mise en œuvre et l’évaluation des politiques à moyen et court termes dans tous les domaines de l’économie au sens large, du social et de l’environnement.
2. En tant qu’activité, le Programme de Gouvernance a guidé le travail d’un consultant expert en études prospectives, dont le «produit» (output) est document portant «Note d’orientation stratégique de l’étude prospective RDC-2030», achevé en novembre 2009.
3. Pour des raisons que la Mission n’a pas pu déceler, cette Note, qui a été officiellement remise au Ministère du Plan qui est en charge de l’exercice, n’a été endossée ou validée ni même ou invalidée, pendant de longs mois après sa soumission aux autorités compétentes. Du reste, la réunion ordinaire du Comité de suivi des volets de la composante économique – un organe de la gouvernance du programme --, tenue le 29 septembre 2009, relevait, dans son rapport de l’état des lieux concernant le démarrage et lancement de l’étude prospective, que : «le problème qui demeure jusqu’à ce jour … est d’ordre institutionnel. L’absence d’une interface unique du côté de la partie nationale est une source de blocage pour le démarrage effectif de l’étude prospective. » Avec 11 mois de retard, la situation a finalement été clarifiée par une décision du Ministère intervenue en fin septembre, mais, même avec cela, le démarrage du travail n’avait toujours pas commencé 7 mois plus tard – et, ce malgré un intérêt manifesté par un autre bailleur – la Banque Africaine de Développement (BAD) -- d’appuyer l’exercice à hauteur d’une contribution significative.
4. Un exercice de prospective est, s’il est mené suivant les règles de l’art et avec toute la rigueur nécessaire, est lourd et peut prendre au minimum 18 mois, et même plus pour un pays aussi grand et aussi peuplé que la RDC. De ce fait, un retard aussi long que celui déjà encouru a des effets en cascade par rapport aux autres instruments de pilotage de l’économie, tel les DSCRP, national et provinciaux, et de manière générale sur la planification stratégique, et même sur le dialogue national. En d’autres termes, si le travail avait commencé à temps, ses résultats auraient été obtenus à point nommé pour constituer des inputs d’une valeur inestimable pour la formulation du DSCRP-2e génération -- version Plan quinquennal de développement. De manière similaire, ses résultats auraient eu un impact majeur dans l’enrichissement des débats et choix politiques lors des prochaines élections nationales et locales.
5. Un autre coût d’opportunité à ne pas négliger en rapport à ce retard est la crédibilité du partenariat Gouvernement/PNUD, et notamment l’organe clé et décisionnel de ce partenariat, à savoir le Comité National de Pilotage du Programme de Gouvernance, qui aurait dû prendre ses responsabilités en la matière, dès sa réunion de mars 2009. Ce point est à mettre en rapport avec les recommandations du présent rapport en matière de gouvernance du présent programme.
6. La Mission recommande également de considérer la conduite d’un exercice d’étude prospective plus «léger» et plus court, basé sur des échantillonnages aussi représentatifs que possible de l’ensemble de la société congolaise, soit conduit afin de faire en sorte que ses résultats, même provisoires, puissent arriver à temps pour servir de soubassement à la formulation du plan quinquennal. Cette recommandation repose sur la prémisse qu’un exercice de prospective – pour avoir une quelconque utilité – doit nécessairement précéder et «nourrir» un exercice de planification à moyen terme et les politiques et stratégies à court terme.
7. Programme d’Investissements Publics, et Analyse et Évaluation des projets
8. Le travail de planification comporte généralement dans sa phase opérationnelle la programmation des investissements dont le financement relève ou requiert entièrement ou partiellement un financement public. La démarche logique consiste en un dialogue régulier entre un ministère du Plan et les divers ministères techniques qui sont en général à l’origine des soumissions de projets et programmes qui, lorsqu’ils sont approuvés techniquement et financièrement, forment l’ensemble du programme d’investissement public (ou PIP) sur lequel, en général, le législatif doit aussi se prononcer.
9. Dans un pays bien rôdé, expérimenté et outillé dans la planification, ce genre d’exercice dit de programmation et budgétisation des investissements est somme toute une routine bien ancrée et qui se répète à intervalles réguliers (généralement tous les 3 ans et «glissants» -- étant entendu que certains investissements peuvent s’’etaler sur plusieurs année. Cette routine, en l’occurrence, s’appuiera alors sur des procédures bien ancrées et absorbées et des outils testés et maîtrisés, et des étapes de validation formelle (techniques et de «policy») bien respectées. Ce travail se fera en deux étapes, d’un côté en amont l’analyse et l’évaluation des projets individuels par les ministères techniques concernés avec l’appui de l’unité centrale, et de l’autre en aval, cette dernière se chargera des arbitrages et autres «trade-offs» suivant des critères bien précis comme par exemple, les coûts d’opportunités, les divers taux de rendement, les synergies entre projets, etc.
10. L’analyse de situation («baseline») du Programme de Gouvernance avait bien démontré les faiblesses en RDC en matière de programmation – budgétisation et, de ce fait, le programme en avait fait un volet important de l’appui à la gouvernance économique – l’institution bénéficiaire principal étant la Direction de Programmation et Budgétisation (DPB), elle-même relevant du Ministère du Plan.
11. Deux ans après le lancement du programme, quel bilan peut-on déjà tirer de cet appui ? En termes de produits, le Programme a aidé la DPB à finaliser (a) le «Manuel des procédures d’élaboration, d’exécution et de suivi et évaluation du programme d’investissements publics (PIP)» et, pour accompagner ce dernier, (b) le «Guide pratique d’analyse et évaluation des projets.
12. Ces outils n’ont de valeur que s’ils sont bien compris, intériorisés et utilisés par les cadres des administrations centrales et provinciales. C’est ainsi que le Programme a entrepris des programmes de vulgarisation à travers le pays, en commençant, en 2009, par 43 cadres des «divisions des études et planification» (DEPs) des ministères techniques centraux, et par plus de 80 formateurs «formés» pour 3 province pilotes, avec pour tâche de répandre les procédures et les techniques prônées par le Manuel et le Guide pratique, et en utilisant un «Guide de vulgarisation» préparé à cet effet par le Programme.
13. Il est à noter que cet exercice a bénéficié de l’appui conjoint du PNUD et de la BAD, ce qui est un exemple de collaboration à émuler entre bailleurs de fonds. Il est aussi à noter que ce Manuel de procédures, même s’il a été validé techniquement et a fait l’objet de plusieurs ateliers de formation, n’a pas encore force obligatoire au niveau des administrations tant centrales que provinciales, la raison étant que le Manuel n’a pas encore bénéficié -- plus d’une année après son élaboration -- d’une validation de la part du Ministère du Plan.
14. Ici encore, des retards et délais d cette ampleur ne peuvent que mettre quelque peu en doute le sérieux des engagements du Gouvernement envers le travail du Programme et de l’importance qu’il lui accorde. Ici encore, le travail du Comité National de Pilotage semble n’avoir entièrement pris ses responsabilités en matière de guide du Programme en s’assurant que ses produits trouvent résonance dans les administrations.
15. La Mission recommande que (i) le «Manuel d’élaboration du PIP» soit rapidement validé par le Gouvernement et que les procédures qu’il contient soient déclarées obligatoires dans l’élaboration, l’exécution et le suivi et évaluation du PIP et (ii) le «Guide pratique d’analyse et suivi des projets » soit d’usage obligatoire au niveau des institutions publiques génératrices de projets et programmes requérant un financement public. C’est seulement de cette manière qu’au terme du Programme dans 3 ans, celui-ci pourra générer des effets positifs découlant d’un outil de travail concret réalisé par le Programme.
16. C’est aussi à cette condition que le travail du Programme pourra diffuser ces instruments en province et à Kinshasa avec toute l’autorité que confèrent les directives de l’État.
17. Appui aux DEPs et à la COSEP
18. Les structures DEP («divisions des études et de planification») et COSEP («coordination des structures des études et de planification») sont d’anciennes entités administratives qui datent du milieu des années 1980, lorsque le Ministère du Plan a ressenti le besoin de formuler le premier plan quinquennal de développement socio-économique 1986-1991; pour ce faire, l’idée germa de disposer de disposer d’organes et mécanismes de planification au niveau de chaque ministère technique et des entreprises publiques, tant au niveau national que provincial
19. Cette première tentative ne fut pas couronnée de succès, et les troubles que connut le pays tout au long de la décennie suivante et qui désarticuleront toute l’administration économique du pays finiront par effacer toute trace d’efforts de planification de l’économie.
20. C’est seulement en fin 2000 que les structures DEP et COSEP, sous cette appellation actuelle, seront réanimées par un arrêté du ministère du Plan, en redéfinissant les fonctions de ces structures pérennes qui sont : (i) l’élaboration des diagnostics macro-économiques, (ii) la définition des politiques et stratégies économiques, (iii) la programmation et budgétisation des projets et programmes sectoriels, et enfin (iv) le suivi et évaluation de la mise en œuvre de ces politiques, programmes et projets de développement.
21. Pour marquer l’importance que le Gouvernement accordait à ces fonctions de planification et pilotage de l’économie, des arrêtés et note circulaire de septembre 2001 de la Fonction Publique firent des DEP et de la COSEP des entités administratives pérennes incontournables dès lors qu’il s’agissait de planifier et piloter l’économie du pays.
22. Dans la réalité, il n’en fut rien jusqu’en 2006 et les DEP et la COSEP végéteront en léthargie prononcée, à l’instar comme toute l’administration congolaise, avec, ici ou là, quelques sursauts de vie grâce à quelques appuis de la part du PNUD, les rares bailleurs sur place les ignorant, ou les court-circuitant, totalement.
23. C’est contre ce passé récent peu reluisant en termes de performances que la Mission s’est penchée sur ces structures. Suivant les entretiens avec l’équipe du projet, la lecture des PTAs et les entrevues avec les structures bénéficiaires (les DEPs et la COSEP, comme cellule de coordination des DEPs) en particulier, il apparaît clairement que très peu d’activités ont été accomplies dans ce domaine de renforcement des capacités de planification des 54 Directions d’études et de planification localisées seulement à Kinshasa. Plusieurs raisons sont avancées à ce sujet par les uns et les autres, dont notamment la difficulté d’organiser des réunions de coordination sans ressources supplémentaires de motivation et de transport. C’est ainsi que la COSEP n’a organisé aucune réunion de coordination des DEPs de Kinshasa pour toute l’année 2009 – et encore moins pour des DEPs situées en province. Du côté du Programme, il y a eu ainsi très peu d’activités en 2008 et 2009 qui aient des résultats susceptibles d’avoir des effets au terme du cycle du Programme. Certes, le Programme a effectué une étude diagnostic sur les DEPs (leur fonctionnement, staffing, leurs besoins, etc) mais celle-ci n’est pas encore disponible.
24. Il est à noter qu’en dehors des DEPs et de la COSEP, structures situées dans le cadre de base de l’administration, il s’est multiplié au cours des dernières années d’autres structures parallèles à celles de l’administration et qui, généralement, bénéficient de financement extérieur en tout ou en partie. Ces structures ad-hoc et par nature éphémères jouissent de meilleures conditions de travail et ont un rendement plus important que les structures pérennes des ministères. Du reste, la plupart de leurs cadres proviennent de cette administration
25. Le problème qui se pose ici est de plusieurs ordres : d’abord, dans quelle mesure la création de ces structures affaiblit-elle encore plus les entités administratives pérennes, en détournant des ressources octroyées qui auraient les renforcer? Dans quelle mesure ou sous quelles conditions le renforcement des capacités opérées dans ou à travers ces structures se retrouvent-elles dans l’administration au terme du financement d’origine externe ? Quelle est le degré de pérennisation et d’appropriation nationale des travaux de ces structures ? Et, plus important, quelle est la politique officielle à l’égard de ces structures qui sont créées dès lors qu’un problème est identifié et un bailleur de fonds s’est manifesté ?
26. La Mission est d’avis qu’il serait peut-être temps de mener une réflexion à ce sujet, et que le cadre idoine pour la mener et amener le Gouvernement à adopter une approche claire et systémique est la définition d’une Politique nationale de l’aide , dont il existerait un draft zéro qui sera une document de discussion au Forum sur l’aide prévu en mars/avril 2010 à Kinshasa. En attendant, il serait utile de revoir l’utilité des DEP en relation avec le travail des Groupes thématiques, qui couvrent des secteurs similaires. Le sujet est analysé ici-bas dans la section sur les GT.

**VOLET NO. 2 : APPUI A LA GESTION ET COORDINATION DE L’AIDE EXTERIEURE**

1. Coordination et Gestion de l’aide

1. La RDC étant considérée comme un pays post-conflit récemment sorti de crise, il y a un flux important d’aides bilatérales et multilatérales depuis plusieurs années. La situation de base (« baseline ») avait identifié la gestion et la coordination des aides comme un défi majeur pour les autorités du pays, du fait de l’afflux très significatif des aides dès les premières lueurs de sortie de conflits et, en même, un appareillage humain et technique inadéquat pour maîtriser ces flux. Ainsi, le Gouvernement n’avait que des données parcellaires et incomplètes sur les programmes et projets financés par l’aide extérieure, ce qui entrave la planification et les prévisions budgétaires, et la recherche des complémentarités et synergies avec le PIP du Gouvernement.
2. Pour répondre à ces défis, le Programme de Gouvernance a aidé la RDC, à travers le Ministère du Plan, à créer et mettre en place la «Plateforme de gestion de l’aide et des investissements» (PGAI), et ce, dans le but d’améliorer la transparence des flux d’aide mais aussi de renforcer les capacités du Gouvernement à gérer ces aides dans le processus de planification, programmation, budgétisation et suivi-monitoring de ses programmes et projets, aussi bien nationaux que sectoriels ou régionaux.
3. La PGAI est indubitablement un résultat remarquable et significatif du Programme de Gouvernance, qui aura un impact et des effets positifs sur la transparence de gestion des finances publiques et sur la façon de travailler de l’administration et aussi des partenaires de la RDC. Dans ce sens, sa signification va au-delà d’un simple outil pour opérer comme un «agent de changement» dans son environnement de travail. Ainsi, par exemple, la mise sur Internet de la PGAI permettra aux ministères centraux, régionaux et techniques ainsi que les donateurs d’y avoir accès non seulement pour consulter et élaborer des analyses et projections, mais aussi pour actualiser les données (à travers des points focaux formés à cet effet ; les autres utilisateurs y auront accès pour consultation et analyse, tandis que le public au sens large pourra y visualiser des rapports de synthèse. Un aspect important à cet égard est l’intégration des données de l’aide (liste des projets financés par bailleurs de fonds, décaissements, et propositions des montants d’aide à attendre) dans le budget d’investissement des pouvoirs publics centraux et provinciaux.
4. L’outil est aussi novateur dans la mesure où il a pu faire une coalition de plusieurs partenaires (PNUD, la BAD et la BM, Belgique, etc.) qui ont combiné leurs efforts financiers et techniques pour aboutir au résultat, et avec un appui solide du Gouvernement.
5. La Mission estime que la mise en place de la PGAI est un succès notoire du Programme, et qu’il faudrait maintenant non seulement aider le Gouvernement à finaliser ce qui reste à faire (mise sur Internet, formation des points focaux tant dans l’administration centrale que provinciale et dans les ministères techniques, former les points focaux des partenaires pour une mise à jour régulière des données, et éduquer le reste de la population, y compris les faiseurs d’opinion au sens large), mais aussi s’approprier et intérioriser cet outil, notamment en le faisant progressivement émarger du budget de l’État -- en commençant, dans un premier temps, par les frais d’entretien, maintenance et fonctionnement.
6. Les Groupes thématiques (GT)
7. Les GT trouvent leur origine au cours du processus d’élaboration et de mise en œuvre du premier DSCRP comme cadre de concertation entre les décideurs du pays, la société civile, le secteur privé et les partenaires de développement. Au cours de la première année en 2008, 16 Groupes Thématiques qui constituaient les piliers de l’accélération de la mise en œuvre du DSCRP et du PAP ont été mis en place.
8. Une évaluation des performances de ces GT a été effectuée à la veille du Forum sur l’ «efficacité de l’aide» qui s’est tenu à Kinshasa en mars 2009. Le rapport de cette évaluation est un produit qui a été un important input dans ce forum qui, lui-même, a débouché sur l’ «Agenda de Kinshasa» sur les aides extérieures.
9. Le diagnostic de cette évaluation avait fait remarquer que les GT opéraient à des vitesses de croisières disparates et différentes, suivant le leadership de tel ou tel ministère, des partenaires plus ou moins actifs et impliqués, l’existence ou non d’un minimum d’appui de fonctionnement.
10. L’ «Agenda» aboutira à des recommandations sur la nécessité de «revitalisation des GT» comme cadre privilégié de concertation entre les différentes parties prenantes du développement de la RDC, avec l’objectif de centrer les GT sur les secteurs pour plus de clarté, la priorité étant portée sur les résultats plutôt que les activités en tant que telles, las prise en compte systématique des aspects «genre» dans tous les travaux des GT.
11. En même temps, pour appuyer le travail de revitalisation des GT (passés à 15 GT et 33 sous-groupes), il a été créé un secrétariat d’appui aux GT (SACGT) ; celui-ci produit un bulletin d information mensuel, qui relate les travaux réalisés ou en cours par les diverses entités ; c’est aussi ce secrétariat qui permet au Ministre du Plan de suivre et coordonner les travaux et les contributions des GT sur les différents thèmes portant sur la planification et gestion des ressources pour le développement.
12. De manière générale, il est encore trop tôt pour porter un jugement sur les performances des GT, et de son secrétariat. Ses « produits » sont encore isolés et n’ont pas atteint un stade de maturité suffisant pour amorcer un impact ou des effets perceptibles. Il n’en demeure pas moins qu’en principe l’initiative en elle-même est excellente dans la mesure où le besoin se fait sentir pour un tel cadre de concertation entre le pays et ses partenaires extérieurs intéressés de contribuer et de l’accompagner dans son développement mais de manière cohérente.
13. Il faut toutefois noter que la Secrétariat d’Appui aux Groupes Thématiques (SACGT) est une structure ah-hoc comme celles mentionnées ci-dessus. Comme pour les autres, l’insertion à moyen terme dans la structure administrative pérenne reste un défi majeur; à cet égard, la Mission a été informée qu’une mission de la BM a récemment séjournée au pays pour étudier les modalités, préalables et conditions pour l’intégration des structures ad-hoc dans les structures pérennes. Il va sans dire qu’un tel mouvement ne peut être mené sans une refonte en profondeur de la fonction publique.
14. L’analyse toutefois ne peut manquer de relever que les rendements et le dynamisme des travaux des GT sont fortement dépendants (i) du dynamisme de la présidence (ministère concerné) et (ii) de l’appui des partenaires. C’est le cas, par exemple, du GT Education, bien financé par DFID pour « couvrir les dépenses relatives au fonctionnement de son secrétariat (équipement, abonnement Internet, fournitures de bureau, financement des réunions, etc.). Les GT sont des structures ad hoc, des cadres de concertation et ne font donc pas partie de l’administration congolaise. Par ailleurs, ils travaillent dans les mêmes secteurs que les DEP qui, elles, font partie intégrante de l’administration et sont supposées être la partie substantive des différents ministères techniques ou sectoriels. L’absence de moyens de fonctionnement à l’instar des GT a fait que leur rendement et productivité sont pratiquement nuls (à l’exception notable des DEP des ministères de l’éducation et de la santé, qui bénéficient d’un encadrement substantif des institutions des NU opérant dans ces deux secteurs). Dans un cours normal des choses, la DEP de chaque secteur – si elle fonctionnait de manière optimale – serait le support technique du GT, ce qui éviterait de «technicaliser» le GT, pour le garder comme seulement comme cadre de réflexion et de concertation au niveau des stratégies. Du reste, l’expérience du DSCRP-1 montre bien que le les GT sont dynamiques à l’approche de la formulation des documents cadres, tandis que, idéalement, les DEP devraient être actives à tout moment car elles sont des structures pérennes de l’administration. En d’autres termes, et pour utiliser l’esprit et la logique de la Déclaration de Paris, un appui aux GT n’a pas le même effet à long terme de renforcement de l’administration économique congolaise qu’un appui aux DEP.
15. De ce constat, la Mission est d’avis que l’appui octroyé par les partenaires aux GT devrait être étendu aux DEP, afin d’amener ces deux groupes de travail à collaborer et à se partager les tâches de façon à pérenniser les acquis des exercices des GT, y compris dans les travaux de suivi et évaluation et d’échange d’expériences et leçons acquises ; c’est la seule façon, à long terme, d’initier des changements de rendement et de productivité dans l’administration congolaise.

**VOLET NO. 3 : APPUI AU SYSTEME STATISTIQUE NATIONAL**

1. Note de Conjoncture économique
2. Grâce à l’appui du Programme de Gouvernance, le Ministère du Plan a relancé depuis 2008 la production d’une Note portant sur divers indicateurs et paramètres macro-économiques en rapport avec les stratégies et politiques suivies par le Gouvernement. Cette Note, qui est publiée trimestriellement, est le fruit d’une collaboration entre diverses institutions du pays, tel le Budget, les Finances, l’Économie, Institut National de la Statistique, la Banque Centrale du Congo, DEME, etc.). Le fait de permettre cette coopération régulière entre institutions congolaises est un résultat remarquable du Programme, car il recèle tous les ingrédients d’un bon projet de coopération internationale, à savoir l’appropriation nationale et la pérennisation.
3. La Mission est d’avis que l’appui du Programme devrait être poursuivie afin d’améliorer encore plus la qualité du document, d’en assurer la régularité de publication et une grande diffusion pour un impact maximal, et notamment en le rendant accessible sur internet.
4. Les comptes nationaux
5. Il a semblé à la Mission que la production des comptes nationaux a connu quelque retard. Si les comptes 2005 suivant la norme Système National de Comptabilité version 1993 (SNC93) ont pu effectivement être achevés et publiés en 2008, il y a un retard certain dans la finalisation des comptes des années suivantes.
6. Ces produits sont d’une grande importance comme soubassement de toute formulation des stratégies et politiques économiques, et l’importance des statistiques et des comptes nationaux en l’occurrence ne saurait en aucun cas être sous-estimée. À cet égard, la Mission constate que l’état d’avancement des travaux dans ce domaine n’est pas encore à la hauteur des attentes, et, vu l’importance de cet outil et son impact potentiel, elle recommande que des efforts plus musclés y soient déployés pour mobiliser des ressources additionnelles pour hâter une vitesse de croisière maximale dans la production des résultats de ce volet si capital dans les analyses économiques.
7. Base de Données Statistiques de l’INS (IMIS «Integrated Management Information System»
8. Le point de départ de cet appui du Programme est parti du constat «baseline» suivant: l’inadéquation des systèmes des données en RDC provenant de diverses enquêtes intervenues au cours des 10 dernières années, connaissance inadéquate de données/informations existantes, car éparpillées et jamais accessibles en un seul endroit, faible accessibilité par des utilisateurs potentiels, dissémination extrêmement limitée à des groupes fermés et travaillant isolément, et enfin l’incohérence des systèmes des données.
9. Le but poursuivi était donc de créer une source des données nationales avec des objectifs multiples y compris la génération des indicateurs pour le suivi des OMD, du DSCRP et divers autres programmes. Pour ce faire, il fallait construire des bases de données complètes, fiables et consistantes, fournir un environnement sur réseau pour le partage des données, éviter la redondance, et rendre aisément des données indispensables pour le calcul de divers indicateurs de développement.
10. L’appui du Programme à l’INS a donc permis de rassembler en un seul endroit, accessible en réseau local ou sur Internet (dans 2 à 3 mois) des données socio-économiques provenant de diverses enquêtes de diverse sources (les enquêtes de l’UNICEF *Multiple Indicator Cluster Surveys* (Mics) de 1995 et de 2001, l’enquêtes 1-2-3 de 2005, et l’enquête démocratique et de Santé (EDS) de 2007. À partir de cette base très conviviale, l’utilisateur peut effectuer plusieurs «querries» sur plusieurs variables croisées (y compris l’emploi et le secteur informel) telles par province, revenu, sexe, âge, scolarité, etc., permettant ainsi à l’utilisateur de procéder à des calculs d’indicateurs socio-économiques, et de générer des tableaux et graphiques en temps réel, tout en travaillant dans la base de données ou après exportation vers d’autres logiciels standards (tels Excel, Access, Xbase, etc.). Le graphique ci après donne une bonne idée de l’architecture de la base.
11. Les défis restent toutefois -- outre la mise en ligne qui sera effectuée d’ici peu. Il reste en effet tout un travail de vulgarisation au niveau des utilisateurs potentiels, y compris la présidence et la primature et autres ministères, les partenaires de développement, les medias et des organisations de la société civile. La Mission recommande au PNUD de mobiliser ses ressources internes en communication et « reporting » pour aider à relever ce défi, dont le succès ne peut que mettre en exergue ce succès du travail PNUD en RDC.
12. Au-delà de l’INS même, un tel travail a la capacité de changer la façon de travailler de plusieurs institutions et de créer des synergies qui ne peuvent qu’accroître la productivité – en quantité et en qualité – des analystes. Dans ce sens, ce travail mérite de mérite de continuer à être fermement soutenu par le Programme. En outre, le risque de déperdition des efforts consentis est minimisé par le fait d’une grande stabilité des cadres de l’INS ainsi que leur appropriation des outils développés en leur sein -- cet aspect étant essentiel à la pérennisation des effets et des impacts.



4. Recensement général de la population

1. Aucun travail de planification ou d’élaboration des politiques socio-économiques ou d’infrastructures de grande envergure ne peut clamer autorité s’il n’est pas basé sur un recensement complet de la population -- tâche qui devrait être entreprise de façon régulière et budgétairement programmée, longtemps à l’avance, environ tous les dix ans au maximum.
2. Le dernier recensement de la population congolaise date de 1984 – soit plus d’un quart de siècle au duquel le Congo a connu des bouleversent très importants sur les plans socio-économiques et démographiques. L’avant dernier recensement avait pris place en 1956, quatre ans avant l’indépendance, et 26 ans avant le suivant. De tels écarts énormes dans le recensement d’une population en pleine mutation ne sont pas aptes à aider les responsables à dégager les boussoles/outils nécessaires à des visions de progrès à moyen et long termes.
3. Au moment du démarrage du Programme de Gouvernance, la situation de départ «baseline» était que pratiquement aucun travail dans le domaine du recensement n’était en cours ni envisagé sauf comme une entreprise lointaine et irréalisable. Avec l’appui du programme, des activités préparatoires de recensement ont été lancées, notamment la récupération des cartes démographiques du recensement de 1984 et, s’inspirant de celles, un test de méthodologie cartographique a été conduit sur une agglomération urbaine et un autre sur une localité rurale ; la confrontation des résultats de ce test avec la cartographie démographique de 1984 a permis de faire ressortir, sur une échantillon très limité mais suffisamment représentatif, des changements démographiques intervenus en un quart de siècle. Ce travail a aussi permis de budgétiser le travail de cartographie indispensable pour la conduite d’un nouveau recensement. L’expertise fournie par le programme a déjà évalué les ressources nécessaires pour un exercice rigoureux de recensement -- à savoir environ $170 millions, y compris les frais de cartographie s’élevant à $20 millions -- et est en cours d’élaboration d’une stratégie de mobilisation des ressources, y compris auprès de l'État congolais qui s’est engagé à faire une contribution importante. Par ailleurs, comme signe de collaboration au sein de l’équipe des NU à Kinshasa, le Programme et le Fonds de Nations Unies pour la Population (FNUAP), dont c’est l’un des domaines d’expertise, sont bien associés dans cette entreprise.
4. Parallèlement à ce travail de préparation du recensement, le programme a appuyé l’INS dans la récupération la quasi-totalité des cahiers-fiches (physiques) du recensement de 1984. Ceci consiste en la récupération de près de 5,7 millions de cahiers pour autant de ménages, représentant une population de 31 million à l’époque. Le défi actuel consiste à saisir l’ensemble de cette masse énorme de données sur support informatique, ce qui demande des ressources humaines conséquentes. Les tests de saisie sont en cours devraient aboutir à l’estimation des ressources financières nécessaires pour informatiser complètement les données du dernier recensement du pays.
5. Ce travail est capital car son résultat final aura un impact certain à plusieurs égards : il pourra, d’une part, alimenter et sauvegarder la mémoire démographique du pays, et, d’autre part, les mettre à la disposition des analystes et autres utilisateurs intéressés au sens le plus large.
6. Vu cette importance, la Mission recommande que le Programme accélère la finalisation de l’estimation des ressources humaines et financières pour mener rapidement l’exercice à terme, y compris, le cas échéant par la mobilisation de 3 équipes sur 24 heures. La Mission est persuadée que la réussite rapide de cet exercice aurait, de surcroît, un impact incitatif certain pour la mobilisation de ressources nécessaires afin de lancer des travaux de recensement en 2010. (Ce dernier travail est si important que, techniquement, ’on voit mal comment, par exemple et pour simplement illustrer la nécessité absolue du recensement au-delà des aspects des politiques économiques et sociales et de la planification du développement, comment des élections locales pourraient être organisées sans connaissance exacte de la démographie locale, et ce pour toute l’étendue du territoire).
7. Dans le même ordre d’idée, la Mission a été informée des efforts en cours afin de récupérer en Belgique les cahiers-fiches (physiques) de l’avant-dernier recensement effectué au Congo colonial en 1956, et ce pour poursuivre les mêmes objectifs. Ici encore, la Mission recommande que le Programme appuie financièrement la récupération de ces documents et le travail de saisie subséquent, en aidant aussi à mobiliser des ressources additionnelles de la part des partenaires.
8. À cet égard, la Mission est persuadée que les résultats positifs de ces entreprises, et surtout s’ils sont obtenus rapidement dans le cadre du présent Programme, constitueront des éléments-phares et des outils de très grande valeur générés par le PNUD dans le développement du pays, en dotant ce dernier de la connaissance exacte des changements intervenus au Congo depuis 1984 et un meilleur cadrage des politiques et stratégies de développement.
9. La Mission est d’avis que les ressources disponibilisées en faveur des travaux effectués par l’INS le sont à bon escient, du fait:

(i) de l’efficacité et de l’efficience ;

(ii) du ratio coût/bénéfice positif déjà au niveau interne à INS (maîtrise des outils, etc.) et, plus positif encore, des effets multiplicateurs provenant des résultats exploitables par d’autres institutions tant congolaises qu’étrangères ;

(iii) du fait de la faible mobilité des cadres de l’INS, il y a une très forte appropriation et une grande internalisation et enracinement des connaissances et des bonnes pratiques acquises au cours de l’appui prodigué par le Programme de Gouvernance  ;

1. La Mission recommande d’appuyer davantage le travail en cours dans le renforcement du système statistique national. Toutefois, consciente du fait que les ressources budgétaires ne seront pas en mesure, à court et moyen termes, de prendre en charge tous les besoins de l’INS, la Mission recommande aux autorités du pays que des voies et moyens soient explorés pour permettre – et donner autorité -- à l’INS de mettre en vente certaines de ses publications et produits, ne fut-ce que pour générer quelques ressources nécessaires pour la maintenance de ses équipements. Ce serrait aussi un signe de reconnaissance du travail accompli par les cadres de la statistique. D’autres pays, y compris africains, ont suivi ce chemin sans que cela ne remette en cause leur statut de service public.

**VOLET NO . 4 : APPUI A L’AMELIORATION DE L’ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES**

1. Ce volet est relativement nouveau au niveau de la gouvernance économique. Il embrasse plusieurs initiatives qui sont encore dans une phase d’identification des besoins et de formulation des activités à entreprendre, ou de mise en œuvre dans un ou deux domaines. Regroupés dans un ensemble, cela donne comme domaines d’interventions :

(i) Le domaine minier, dans le lequel il s’agirait d’aider le pays à «mieux gérer, sur le plan juridique, les contrats miniers existants et futurs»; et de mener une étude économique portant sur le potentiel de transformation sur place des minerais afin d’augmenter la valeur ajoutée et la création d’emplois ;

(ii) L’appui au financement des PME par le système bancaire congolais, en promouvant le dialogue, la concertation entre les uns (les PME) et les autres (les banques), à travers des mécanismes financiers novateurs;

(iii) L’appui à la facilitation du commerce, notamment la facilitation des procédures douanières ;

(iv) Et enfin, la composante économique du Programme appuie le Ministère du Portefeuille dans la restructuration, la négociation des accords de financement avec des banques locales et ce afin de les rentabiliser, pour une éventuelle privatisation, le cas échéant, à de meilleures conditions.

1. Plusieurs constatations peuvent être développées en ce qui concerne ce volet :
   1. Le volet semble évoluer dans des domaines disparates qui ont peu d’interfaces entre eux ; on ne voit en effet pas le fil conducteur qui relie la gestion juridique des contrats miniers d’une part, et la facilitation des procédures douanières, ou la promotion de l’arbitrage et de la médiation pour les petites et moyennes entreprises (PME), ou le financement de ces dernières. Autant il existe dans les 3 autres volets de la gouvernance économique une cohérence interne et des synergies possibles et même probables entre les domaines concernés, autant les domaines retenus dans ce volet des affaires semblent n’avoir rien en commun. Du reste, les ministères de tutelle sont différents (ministère des mines, ministère de portefeuille, ministère des finances pour les douanes, ministère des PME, etc.), ce qui montre qu’on risque d’évoluer vers des horizons différents sans grande synergie entre eux, avec, à terme, peu d’impact tangible en renforcement des capacités et appropriation;
   2. On constate également que les résultats de plusieurs domaines ne sont pas définis de manière très claire ; à cet égard, le « logframe » ne définit pas les résultats concrets de certains des domaines d’intervention, ni les effets attendus, ni des indicateurs de performance qui puissent indiquer la direction générale des initiatives ; ainsi, par exemple, l’initiative de promouvoir l’arbitrage et la médiation en tant que moyen de résolution des différends commerciaux entre PME ne peut montrer des indicateurs de succès, dans la mesure où cette approche a eu beaucoup de difficultés à s’implanter au Congo et que, du reste, aucune étude préalable n’a été faite pour identifier l’intérêt de ces procédures ni l’expérience d’autres pays voisins qui s’y seraient engagés . Dans les discussions que la Mission a tenu avec le Centre d’Arbitrage Congolais (CAC), il est apparu que, de 2006 (date de sa fondation) à 2009, le Centre n’a eu à s’occuper que de 10 cas d’arbitrage, dont seulement 2 ont résolus, et la médiation seulement 2 cas qui sont toujours en cours.
   3. La Mission a aussi constaté que le Gouvernement avait créé, en septembre 2009 et par décret du Premier Ministre, un « Comité de Pilotage pour l’amélioration du climat des affaires »; celui-ci regroupe 7 ministres, sous la direction du Ministère du Plan. La Mission a eu l’occasion de discuter avec la Déléguée Principale et Coordonnatrice de ce Comité, et a eu accès à son plan d’action et ses résultats de novembre 2009 à fin janvier 2010, et à sa Feuille de route février à juin 2010. La Mission a constaté des résultats assez spectaculaires en si peu de temps – même si les domaines d’intervention sont spécifiques et ponctuels --, et une feuille de route aux objectifs et résultats attendus très clairs.
   4. Par contre, la Mission a aussi constaté que le travail du volet «climat des affaires» du programme de gouvernance économique n’avait que des rapports très ténus avec ce Comité, comité qui relève, il faut le souligner, du même Ministère du Plan que le Programme lui-même. Du reste, dans la réunion de Revue du DSCRP/PAP, prévue du 8 au 9 mars 2010, une session prévoit dans son calendrier la revue des «progrès réalisés dans le climat des affaires», la référence, ici, étant sur le travail accompli par le Comité de Pilotage et non sur le volet « climat des affaires » du Programme de Gouvernance.
   5. Plus important dans l’évaluation à mi-parcours est la prise en compte, dans les domaines du volet en question, du paradigme de « renforcement des capacités »: la Mission constate que ce paradigme n’est pas bien servi dans les domaines concernés. Ainsi, l’appui prodigué au Ministère de Portefeuille est une assistance technique de pure substitution au sens ancien du terme, à savoir l’expert qui fait tout le travail demandé en totale isolation, sans transfert de connaissances aux nationaux ni partage des leçons apprises avec l’environnement institutionnel dans lequel il opère.
   6. Il est approprié de rappeler ici que l’ensemble du Programme a été formulé en 2007 à la suite d’une mission importante d’identification des besoins en matière de renforcement des capacités dans plusieurs domaines clés de la gouvernance politique (au sens large), économique et administrative. Le volet « climat des affaires » n’en faisait pas partie, et n’a été rajouté que récemment. De ce fait, la question qui se pose est de savoir si ce volet a été formulé sur base de besoins identifiés par la «demande» ou par «l’offre», la première rentrant dans le cadre de la Déclaration de Paris, et l’autre faisant partie de la très ancienne et désuète conception de la coopération.
   7. Autant la construction originelle du Programme comporte la cohérence d’un tout, autant l’ajout de ce dernier volet semble ne pas faire partie de l’ensemble, ni dans la conception, ni dans la mise en œuvre – et ce, au sein du programme dans son ensemble tout comme au sein de la composante dont il fait pourtant partie. Il ressemblerait plutôt à une approche projet – tant décrié par le passé – opérée en solo, sans synergie avec les autres éléments de l’ensemble.
   8. Enfin, du fait que le volet est un ajout tardif au programme et que le ministère du Plan n’est pas réellement son ministère de tutelle, il s’est produit un certain flottement quant au suivi de ce volet ; en effet, alors que le document de programme mentionne clairement que la gouvernance du programme comporte 3 étapes essentielles – comités de suivi des volets, comité technique de coordination et comité national de pilotage – il s’avère que ce volet, contrairement aux autres 3 volets de la composante dont les activités font l’objet de réunions régulièrement programmées, n’a jamais fait l’objet de la même procédure, ni avec le ministère du Plan, ni avec les autres ministères concernés (mines, portefeuille, douanes, etc.). Il y a là quelque chose à la bonne gouvernance d’un programme. Du reste, la Mission n’a pu mettre la main sur aucun compte-rendu d’un comité de suivi de ce volet, et, ce fait, ni le Directeur national du programme de gouvernance ni le CNP ne sont tenus au courant des activités de ce volet. Du reste, il est révélateur que dans le comité de suivi des volets de la composante, convoqué pour le 11 mars 2010, le Ministère Mines n’y est pas invité ni celui des PME, ni un représentant quelconque des douanes. Cela pose un problème non seulement pour la cohérence et la synergie de l’ensemble de la composante mais aussi sur la gouvernance du programme au niveau supérieur (CTC et CNP), et le suivi par le PNUD.
2. Certes, le domaine est encore dans sa phase de démarrage et, de ce fait, il est encore temps de revoir toute la conception et la pertinence de ce volet. La Mission recommande que la composante, avec l’appui de ses propres techniciens et de l’Unité Gouvernance, revisite les priorités du volet, les axes porteurs de changement réel atteignables en trois ans, et les indicateurs concrets de résultats et surtout d’effets attendus en fin de programme; il sera nécessaire aussi d’identifier clairement les jalons ou résultats intermédiaires.
3. Les critères à prendre en compte pour cette « revisitation » du volet sont relativement simples, outre ceux mentionnés ci-dessus : identification préalable des besoins réels, la valeur ajoutée des activités entreprises en termes de résultats concrets et des effets probables escomptés à terme, les coûts d’opportunité des dépenses engagées, la «value for money» de ce volet ou ratio coût-bénéfice, l’avantage comparatif des partenaires retenus (expertise du CCI vs ONUDI, CCI vs CNUCED, etc), la cohérence et synergie avec les autres volets de la composante.
4. Enfin, il sera important, dans cette «revisitation» du volet « climat des affaires », et en tenant compte des ressources disponibles, de bien être à l’écoute des acteurs principaux du changement dans le pays en ce qui concerne l’amélioration du climat des affaires, et notamment le Ministère du Plan. Il s’agira de mettre l’accent sur les priorités du pays, telles que formulées dans les documents cadres en cours de préparation. Ces pistes et éléments permettront de faire l’état des lieux avant, éventuellement, de rectifier la trajectoire en vue de l’échéance du programme.

**(iii) Conclusions et Recommandations**

1. En 2009, le Bureau du PNUD a décidé de réaménager les responsabilités des différentes unités de programmation, de façon à faire ressortir les complémentarités et avantages comparatifs des uns et des autres. Ainsi, il a été convenu que l’Unité Pauvreté porterait son appui au Gouvernement dans la formulation des *contenus* des documents-cadres de politiques et stratégies, tandis que le Programme de Gouvernance -- dont le paradigme principal et la raison d’être sont le renforcement des capacités et dont les ressources sont plus conséquentes -- se concentrerait sur le *processus* de planification, à savoir l’élaboration des outils, méthodes et procédures de planification, le renforcement des institutions de planification et ce, tant au niveau central qu’au niveau provincial et décentralisé.
2. La Mission a constaté que cette répartition des tâches n’a pas encore été bien saisie au niveau de la gouvernance économique, et qu’il y a un certain flottement au niveau du volet «planification ». La formalisation de cette division de travail – elle-même tout à fait appropriée -- est donc urgente au niveau de l’ensemble de la composante, sous peine de compromettre les résultats et les effets escomptés, et de mettre en danger d’obsolescence les acquis accumulés jusqu’à présent. Ces clarifications pourront aussi permettre une meilleure collaboration et synergie entre les différentes unités du PNUD, et la mise en commun des expertises, expériences et leçons apprises.
3. *La Mission recommande donc que le Senior management du PNUD sorte rapidement une circulaire d’instruction portant sur cette division de travail.*
4. Il a été constaté qu’un produit majeur pour l’élaboration des PIP a été élaboré par le programme gouvernance et validé techniquement depuis mi-2009, et qu’il est même utilisé informellement par certaines administrations. Une validation politique du «Guide du PIP» permettrait d’en étendre l’utilisation par toutes les administrations, uniformisant ainsi toutes les procédures, techniques, normes et nomenclature pour l’ensemble de l’administration. Un document d’accompagnement a aussi été élaboré, à savoir un « manuel d’analyse et de suivi des projets » pour usage dans les ministères sectoriels, en amont et pour alimenter la confection du PIP. Ces deux outils demandent, pour être appropriés et internalisés par les utilisateurs centraux et provinciaux, des efforts multipliés de formation et de mise à niveau. Ce travail va de pair avec les efforts de décentralisation et le renforcement des nouvelles structures administratives provinciales. De cette manière, la synergie entre les composantes « décentralisation » et « économique » pourra générer des effets plus élevés que ceux générés par des approches séparées.
5. *La Mission recommande que le Comité National de Pilotage fasse diligence afin de s’assurer que le Ministère du Plan valide rapidement les outils de formulation du PIP, en en rendant l’usage obligatoire pour tous les ministères sectoriels (centraux et provinciaux)****.***
6. Dans plusieurs des contacts avec les nationaux des institutions bénéficiaires ou de partenaires nationaux (y compris à la primature), la plupart ont fait remarquer que la composante était ou semblait être trop éloignée ou distante du théâtre des opérations. D’où le sentiment ou la perception que le Programme de Gouvernance, dans sa composante économique, est « un programme » du PNUD et non pas, ou pas assez, un programme du Gouvernement. Par exemple, dans les entretiens avec les deux conseilleurs du Directeur national du programme chargés de suivre de près la composante économique, il était clair qu’ils n’avaient pas d’emprise quotidienne sur les performances ou même les activités et les résultats de la composante, à part quelques semaines avant les grandes réunions du CTC et du CNP lorsque les documents leur parviennent. Ils ne participent que très rarement aux réunions internes de la composante, et, de ce fait, ne sont pas en mesure d’informer semaine après semaine le directeur national des progrès réalisés par le programme – ou d’éventuels goulots d’étranglement. Il découle de ce constat qu’il faudrait trouver une manière de faire qui rapproche la composante de son théâtre principal d’opération qui, en l’occurrence, est le Ministère du Plan. Ceci aurait plusieurs avantages, outre le sentiment d’appropriation. Il s’agirait en fait « d’immerger la composante » dans la clientèle, aidant ainsi à «changer», ou à influencer, la façon de travailler de cette dernière, à effectivement aider à transformer l’administration, à la rendre plus productive, en quantité et en qualité. Des exemples abondent, y compris dans le programme, où l’immersion peut produire des effets de changement perceptibles – et ce, au-delà des outils et autres productions de documents. C’est le cas, par exemple, de l’immersion de l’expertise du programme à la Cour des Comptes, dont les témoignages ont tous confirmé les effets positifs de l’immersion.
7. *La Mission recommande que la gouvernance économique soit physiquement et stratégiquement «immergée» au Ministère du Plan.*
8. De manière plus générale, la Mission est d’avis que cette approche d’«immersion» est non seulement valable pour les différentes composantes, mais qu’elle est encore davantage au niveau de la coordination globale du Programme de Gouvernance et les volets qui y sont attachés; elle aurait plus d’impact et d’effets de changement si elle était logée à la primature. En outre, la contribution des nationaux serait très probablement plus élevée, de même que le sentiment de «s’approprier nationalement» le programme. Ce serait par ailleurs une simple mise en œuvre de la Déclaration de Paris.
9. L’un des arguments avancés pour surseoir à l’immersion des composantes et du programme est la pénurie d’espace dans les institutions nationales. Ici encore, le recours à des constructions de type « containers » semble être une solution satisfaisante, d’autant que les investissements induits s’amortissent rapidement, laissant des acquis au terme du programme, et, enfin, sont certainement moins onéreux que la location d’immeubles au centre-ville.
10. En tout état de cause, les avantages d’effets et d’impact semblent dépasser de loin les inconvénients, même à 3 ans du terme du programme, la Mission est d’avis que l’immersion, aussitôt que possible, est la voie à une meilleure appropriation.
11. *La Mission recommande que la gestion du Programme par le Coordonnateur Principal ainsi que les volets d’appui soient «immergés» au niveau de la primature.*
12. Concernant le lancement de l’étude prospective, il apparaît clairement qu’une étude menée dans les règles de l’art pour ce genre d’exercices et pour un si grand pays demanderait des délais d’achèvement qui vont au-delà des contraintes de calendrier par rapport aux documents-cadres urgents qui sont à formuler prochainement.
13. *Pour que des résultats de l’étude prospective puissent être obtenus à temps pour enrichir les documents-cadres (DSCRP-2, CDMT, PIP), la Mission recommande la conduite d’un exercice d’étude prospective plus «léger» et plus court, basé sur des échantillonnages aussi représentatifs que possible de l’ensemble des différents segments de la société congolaise. Des méthodologies existent pour ce faire.*
14. Le PGAI est sans conteste un succès du Programme de Gouvernance, non seulement en tant qu’outil de maîtrise et de gestion des aides extérieures, mais aussi et surtout en tant qu’outils facilitant la coordination des aides et le dialogue entre le Gouvernement et ses partenaires de développement. Il est maintenant temps de passer à l’étape d’appropriation et d’internalisation de l’outil par l’administration congolaise.
15. *La Mission recommande que des programmes de formation soient entrepris rapidement pour la saisie des données par tous les points focaux, afin que cette base de données soit opérationnelle aussi rapidement que possible et que son utilité aux utilisateurs et aux «politiques» soit aussi évidente que possible.*
16. *Dans le même ordre d’idée, la Mission recommande aussi que la jonction entre le travail sur les aides et celui sur le PIP soit le plus rapidement articulée, afin que les progrès dans ces deux domaines aillent de pair, pour en faire véritablement un seul outil de travail.*
17. Concernant les Groupes Thématiques – structures ad hoc par excellence --, la Mission considère que ces derniers sont essentiellement des cadres de concertation entre le Gouvernement et les partenaires, qui gagneraient à travailler étroitement avec les DEP des différents ministères techniques et qui, elles, sont des structures pérennes de l’administration congolaise. La Mission considère qu’il y a complémentarité entre le travail des GT et celui des DEP – si ces dernières pouvaient des mêmes appuis que les premiers, les délibérations des GT n’en seraient que plus validées, techniquement et politiquement.
18. *La Mission recommande que l’appui prodigué aux GT soit étendu aux principales DEP, afin d’amener ces deux groupes de travail – l’un ad hoc et l’autre une structure pérenne -- à collaborer et à se partager les tâches de façon à pérenniser les acquis des exercices des GT, y compris dans les travaux de suivi-évaluation et d’échange d’expériences et leçons acquises. La Mission considère que c’est la seule façon, à long-terme, d’initier des changements de rendement et de productivité dans l’administration congolaise.*
19. Le Programme aide l’Institut National de Statistique à produire tous les trois mois une «Note de Conjoncture» -- qui n’existait plus depuis huit ans. La Note n’est pas encore parfaite, mais c’est un début qu’il faut mettre au crédit du Programme, et surtout son appropriation et internalisation par les cadres de l’INS.
20. *La Mission est d’avis que l’appui du Programme devrait être poursuivi afin d’améliorer encore plus la qualité du document par une plus grande synergie avec d’autres institutions du pays productrices de données et les institutions de province, d’en assurer la régularité de publication et une grande diffusion pour un impact maximal, et notamment en le rendant accessible sur internet.*
21. *Concernant les travaux sur les comptes nationaux, le Programme devrait continuer à les financer car ils constituent un atout incontournable pour le pilotage de l’économie.*
22. Concernant le travail sur IMIS – un succès remarquable du Programme – des défis subsistent, notamment la mise en ligne pour un plus grand accès, mais aussi et surtout tout un travail de vulgarisation au niveau des utilisateurs potentiels, y compris la présidence et la primature et autres ministères, les partenaires de développement, les medias et des organisations de la société civile.
23. *La Mission recommande au PNUD de mobiliser ses ressources internes en communication et reporting pour aider à relever ce défi, dont le succès ne peut que mettre en exergue les succès du travail PNUD en RDC****.***
24. La mobilisation de ressources pour conduire un recensement général de la population ne sera pas facile à réaliser, car cette activité non seulement coût cher, mais elle est en compétition avec d’autres priorités nationales. Pourtant cet exercice est essentiel, considérant les changements démographiques intervenus au Congo depuis le dernier recensement il y a un quart de siècle. L’initiative du Programme de digitaliser les données du recensement de 1984, et aussi celles de l’avant dernier recensement de 1956, est tout à fait louable.
25. *La Mission recommande que le Programme accélère la finalisation de l’estimation des ressources humaines et financières pour mener rapidement l’exercice à terme, y compris, le cas échéant par la mobilisation de 3 équipes sur 24 heures. La Mission recommande aussi d’aider l’INS à mettre la main sur les données du recensement de 1956, pour les digitaliser également La Mission est persuadée que la réussite rapide de ces deux exercices aurait, de surcroît, un impact incitatif certain pour la mobilisation de ressources nécessaires afin de lancer des travaux pour un recensement d’actualité en 2010.*
26. Le dernier-né de la composante économique – l’amélioration du climat des affaires – ne semble pas être le résultat d’une étude préalable des besoins, contrairement au Programme de gouvernance. Depuis son lancement, il semble évoluer dans des directions disparates, sans interfaces entre elles, et encore moins avec les autres composantes du Programme. Le renforcement des capacités -- pierre angulaire de tout appui du PNUD – ne semble pas être essentiel aux activités de ce volet. La gouvernance de ce volet échappe à l’architecture de l’ensemble du Programme, et, ainsi, le Coordonnateur national du programme ne semble pas être impliqué dans le pilotage du présent volet – ce qui est une anomalie. Enfin, le coût des activités de ce volet à ce jour, ne semble pas être commensurable aux résultats obtenus jusqu’à présent. Le suivi et évaluation du volet, y compris au niveau du PNUD, semble être particulièrement opaque. Le choix de l’agence coopérante des Nations Unies ne semble pas non plus avoir été basée sur une étude des avantages comparatifs des unes et autres agences des NU (par exemple la CNUCED ou l’ONUDI, pour ne citer que ces deux-là -- bien plus outillées et expérimentées que le CCI) ayant une expérience dans les domaines du volet.
27. *La Mission recommande au PNUD et au CNP de revoir complètement ce dernier volet du Programme, en mettant l’accent sur les priorités du pays, telles que formulées dans les documents-cadres du pays en cours de préparation.*

Chapitre VII. **Composante de la Gouvernance Locale**

1. **Introduction**

(a) Contexte

1. Avec l’adoption de la Constitution de 2006, la RDC a pris un tournant décisif dans le mode de gouvernance de ses provinces puisque les principes de l’Etat central fortement décentralisé ont été précisés comme fil conducteur pour le fonctionnement des institutions. Les élections provinciales de 2007, suivies par l’élection des gouverneurs ont permis l’émergence des pouvoirs provinciaux issus du suffrage universel. Ces élections ont créé de nouvelles conditions d’exercice de gestion des économies régionales et locales. Outre la mise en place de gouvernements provinciaux, elles ont permis également la création de nouvelles structures de gestion des affaires de chaque province, à savoir les assemblées provinciales. Enfin, ce processus électoral devait être couronné par l’organisation d’élections locales (villes, communes et secteurs) au courant de l’année 2009.
2. L’émergence de nouveaux acteurs et élus locaux, devra entraîner des changements dans le mode de fonctionnement des services techniques décentralisés et déconcentrés. Par conséquent, le processus de concertation au niveau provincial, territorial et local, deviendra plus complexe. Ce nouveau paysage institutionnel aura des répercussions sur les méthodes et approches de plusieurs plans de développement. Pour cela, une période d’apprentissage sera nécessaire à tous les acteurs pour que le processus de décentralisation trouve sa traduction dans de bonnes pratiques de gestion des affaires locales selon une démarche permettant l’implication du citoyen dans la vie publique locale. Mais la poursuite de cette dynamique sera tributaire de la promulgation de la loi organique portant création des nouvelles provinces pour la mise en œuvre de l’article 2 de la Constitution et de la clarification sur le partage des compétences et des moyens financiers entre l’Etat central et les provinces. Malheureusement, cette décentralisation se fait dans un contexte où les relations entre l’Etat central, les provinces et les ETD ne sont pas encore basées sur des principes de responsabilités dépourvues d’arrière-pensées de subordination et de contrôles intempestifs et inutiles. D’ailleurs, le débat sur ce thème n’est pas clos. Il existe une tendance qui voudrait continuer avec l’esprit de la constitution, et une autre qui vise à réviser la constitution en argumentant que l’Etat n’a pas les moyens pour financer la création des nouvelles provinces.
3. C’est dans ce contexte que le PNUD, le FENU et d’autres partenaires au développement ont envisagé de mettre en place pour cinq années (2008-2012), un programme cohérent d’Appui à la Décentralisation et au Développement Local (PADDL) pour accompagner la dynamique nationale de décentralisation dans une perspective de réduction de la pauvreté et de promotion de la bonne gouvernance.
4. Le programme de Gouvernance Locale, exécuté par le PADDL, vise deux processus complémentaires. Le premier, au niveau national, a pour ambition de raffermir le climat de dialogue et de confiance entre les acteurs-clés de la décentralisation (ministère de l’Intérieur, les assemblées provinciales, les ministères techniques et les partenaires de développement) dans la conduite de l’exercice d’élaboration de l’ensemble de l’architecture juridique et financière de mise en œuvre des ETD ainsi que dans le développement du dialogue entre le gouvernement et ses partenaires de développement. Le deuxième processus, à l’échelle de deux provinces pilotes, a pour but de « mettre en œuvre des expériences de développement local dans des espaces géographiques bien délimités à travers la mise en place des fonds locaux de développement comme mécanismes de transfert de ressources et de responsabilisation des ETD dans la gestion de leur développement. »[[21]](#footnote-21)
5. Concernant la planification, il faut noter que le mode de fonctionnement des provinces et des collectivités territoriales a été marqué, pendant plusieurs décennies, par l’absence de tout système de planification et de programmation permettant d’inscrire le développement des villes et des secteurs dans une vision d’aménagement spatial et sectoriel. L’absence d’investissements locaux depuis plusieurs années a accentué le sous-équipement et la dévalorisation de la qualité des services de base. L’implication de toutes les composantes de la population dans la planification des équipements collectifs et la gestion des villes et des secteurs n’a pas été suffisamment forte, creusant le fossé entre les administrateurs des collectivités territoriales et les populations. Les plans d’urbanisme de la plupart des villes sont dépassés depuis plusieurs années. Les services communaux sont souvent démunis des moyens les plus rudimentaires pour assurer certains services comme l’hygiène ou la salubrité. Les infrastructures marchandes sont parfois mises en place par des associations de commerçants. En milieu rural, la situation est encore plus critique. Dans plusieurs localités, la présence de l’institution communale n’est plus effective. Les pillages de guerre, la désertion des responsables de plusieurs secteurs et la démission de l’Etat central de ses responsabilités dans la gestion du territoire ont dénaturé l’identité communale. Les archives de plusieurs communes urbaines et surtout en milieu rural n’existent plus. L’effort pour rétablir l’identité et l’utilité de la commune, cellule de base de fourniture et d’organisation des services collectifs de base sera gigantesque.
6. En termes d’outils de planification spatiale (Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire) et sectorielle (Ministère du Plan), le système est dans son ensemble défaillant. Pour les provinces, les documents de planification les plus récents sont constitués par les DSCRP provinciaux qui ont été conduits à l’intérieur du pays selon une démarche participative. Par ailleurs, certains travaux de réflexion sur l’aménagement du territoire sont en cours. En revanche, le système de planification locale est presque inexistant, laissant les communes et les secteurs dans le pilotage à vue de leurs actions de développement. Les capacités techniques d’appui-conseil sont également très faiblement présentes dans les institutions locales et provinciales. Ce contexte a engendré, en dehors de quelques secteurs qui sont encore encadrés comme l’éducation et la santé, le développement anarchique des habitations et des quartiers et surtout le manque d’intérêt des populations à toutes les initiatives de gestion des services publics.
7. L’instauration d’un système de planification provinciale et locale s’impose au regard des grands défis à relever. Elle nécessite d’une part, l’adoption d’une loi qui fixe les limites des provinces et subdivisions territoriales, et d’autre part, un système participatif centré sur la résolution des problèmes vitaux de la population, en y intégrant la perspective de l’égalité des sexes. Il devrait aussi articuler les actions structurantes relevant de la responsabilité des provinces et de l’Etat central, et les actions de proximité incombant aux ETD. Cela impliquerait également le rétablissement de l’esprit citoyen dans la gestion des affaires publiques locales pour permettre à population d’être partie prenante du processus de changement dans le mode de fonctionnement des institutions provinciales et locales.

**(b)** Cadre des résultats

1. En se référant au document de programme, la composante Gouvernance locale comprend deux volets:
2. *Appui à la Décentralisation et à la Coordination (ADC)* avec cinq axes regroupant diverses actions d’appui à la décentralisation et au développement local : i) cadre juridique de la décentralisation, ii) capacités de pilotage du processus de décentralisation, iii) outils de planification et de développement local, iv) capitalisation des outils de la gouvernance locale et v) renforcement de la coordination des aides à la décentralisation. Ce volet est exécuté au niveau central par l’Unité d’Appui à la Décentralisation (UNAD) dirigée par le Coordonnateur du PADDL (expert international) appuyé par des experts internationaux et nationaux ;
3. *Appui au Développement Provincial et Local (ADPL)* avec deux résultats attendus : i) le développement provincial et des secteurs relancés selon une démarche de programmation participative, ii) la participation citoyenne plus effective dans la gestion des affaires locales. Ce volet s’exécute au niveau provincial par une Unité d’Appui au Développement Provincial et Local (UADPL) dirigée par un coordonnateur provincial, lui-même sous la supervision du Coordonnateur du PADDL. A ce jour, la PADDL a deux UAPDL ; l’un dans la province du Nord-Kivu et le second dans la province de l’Equateur. La province du Kasaï-Oriental est pressentie pour recevoir le troisième UADPL. Un UAPDL peut disposer de plusieurs antennes au niveau des secteurs. Chaque antenne est dirigée par un expert national, le chef d’antenne. Actuellement, le PADDL connaît cinq antennes fonctionnelles : deux dans la province du Nord-Kivu (Rutshuru-Nyiragongo et Beni-Lubero dont le secteur pilote de Beni-Mbau) et trois dans la province de l’Equateur (Mbandaka, Basankusu et Bikoro dont le secteur pilote des Elanga).
4. Les objectifs spécifiques poursuivis par la composante Gouvernance locale sont :
5. Créer les meilleures conditions juridiques et financières de mise en œuvre du processus de décentralisation ;
6. Développer, diffuser et pérenniser des instruments de planification locale participative et des outils de gestion des ETD ;
7. Renforcer le dialogue entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers pour la mise en œuvre de la décentralisation et le développement local ;
8. Offrir des opportunités d’investissement et de renforcement de capacités à un ensemble de secteurs dans deux provinces du pays ;
9. Développer la participation citoyenne dans la gestion des affaires locales.
10. Volet 1 : Appui à la décentralisation et à la coordination

*L’effet 1:* Les actions des institutions publiques sont orientées vers la satisfaction des besoins de la population.

* *Les résultats attendus par le volet 1* :
  1. Cadre juridique et financier de la décentralisation approfondi et approprié par les acteurs de la décentralisation ;
  2. Outils de planification et de gestion de développement local introduits et diffusés ;
  3. Capacités nationales de pilotage de la décentralisation renforcées ;
  4. Outils de gouvernance locale et de développement local capitalisés ;
  5. Mécanismes de coordination développés entre les partenaires techniques et financiers et le gouvernement ;

1. Volet 2 : Appui au Développement Provincial et Local (ADPL)

* *L’effet 2* : Les mécanismes pilotes pour l’amélioration du système de planification et de gestion du développement provincial et local sont mis en place.
* Les *résultats* attendus par le volet 2 :

1. Le développement provincial et des secteurs relancés selon une démarche de programmation participative ;
2. La participation citoyenne plus effective dans la gestion des affaires locales

**(ii) Evaluation**

**VOLET 1: APPUI A LA DECENTRALISATION ET A LA COORDINATION**

* + 1. **Résultat n°1: Cadre juridique et financier de la décentralisation approfondi et approprié par les acteurs de la décentralisation**

1. *Baseline :* Absence des cadres légaux, financiers et institutionnels qui définissent les règles, les structures et les fonctions des différents paliers politiques et administratifs du pays;
2. En 2008, le Gouvernement a élaboré et soumis au Parlement pour adoption trois lois importantes, à savoir :.
   1. La loi N°08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.
   2. La loi N°08/015 du 07 octobre 2008, portant modalités d’organisation et de fonctionnement de la conférence des gouverneurs de province.
   3. La loi organique N°08/016 du 07 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l’Etat et les provinces.
3. Dans ce contexte, le gouvernement, avec l’appui du PADDL, a élaboré un cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD), lequel a été publié et validé au cours de la conférence des Gouverneurs de Kisangani et par les experts nationaux à Kinshasa (avec plus de 325 participants officiels).

**Progrès vers l’accomplissement de l’effet 1.**

1. La tendance est positive dans la mesure où les produits réalisés (CSMOD, édition et vulgarisation de trois textes législatifs et réglementaires sur la décentralisation, et le lancement officiel de la stratégie nationale d’appropriation sociale) confèrent aux institutions publiques des outils qui leur permettront d’orienter leurs actions vers la satisfaction des besoins des populations
   * 1. **Résultat n°2: Outils de planification et de gestion de développement local introduits et diffusés**
2. *Baseline :*  Planification de développement au niveau local non existant.
3. Résultats au 31 décembre 2009

Un bon nombre d’outils de planification et de gestion de développement local ont été élaborés: 2 guides méthodologiques de la planification de développement local et de la planification provinciale, 1 guide de la citoyenneté, 1 guide de l’élu, 1 manuel de maîtrise d’ouvrage local conçu comme document de référence qui se veut un aide-mémoire pour les secteurs dans l’exercice d’élaboration, analyse et choix de projets qu’ils ont à faire de manière participative.

**Progrès vers l’accomplissement de l’effet 1**

1. La tendance est positive. A l’instar des textes de lois produits, ces différents guides constituent également des outils qui orienteront les acteurs en planification, aussi bien dans les formations que dans l’élaboration des plans de développement local.
2. Il faut cependant noter que ces outils, encore sous forme de drafts, ont été envoyés aux autres acteurs dans la planification participative (Direction de la planification régionale du Ministère du Plan, Banque Mondiale, Projet d’Appui aux Initiatives de Développement Communautaires –PAIDECO-, l’Union Européenne, etc) pour analyse, enrichissement et recommandations à formuler au cours de l‘atelier national d’harmonisation et de validation de ces outils qui se tiendra au courant de l’année 2010. Néanmoins, une étape importante reste à franchir. Le Ministère du Plan devra s’en approprier et le Ministère de la Décentralisation les diffuser dans les autres provinces.
   * 1. **Résultat n°3: Capacités nationales de pilotage de la décentralisation renforcées**
3. *Baseline :* Faibles capacités nationales pour piloter la décentralisation.
4. Résultats au 31 décembre 2009

La Cellule Technique d’Appui à la Décentralisation (CTAD) a été mise en place avec l’appui du PADDL. Sa composition variée permet de tenir compte des perspectives différentes pour développer une vision commune sur la décentralisation reprise dans le CSMOD.

**Progrès vers l’accomplissement de l’effet 1**

1. Le résultat est en voie de réalisation, mais encore faut-il doter le CTAD de tous les outils pour l’accomplissement de son travail, que ce soit en équipements, en capacités techniques et en logistique. De plus, la capacité pour piloter la décentralisation s’améliorera dans la mesure où le CTAD augmentera sa présence dans les provinces.
   * 1. **Résultat n°4: Outils de gouvernance locale et de développement local capitalisés**
2. *Baseline* *:* Mandat et rôle du Ministère de la Décentralisation non clairement définis.
3. Résultats au 31 décembre 2009

Rien n’a été fait pour ce produit, la coordination du projet estimant qu’il était similaire à celui attendu au niveau du résultat 2 ci-dessus.

* + 1. **Résultat n°5: Mécanismes de coordination développés entre les partenaires techniques et financiers et le gouvernement**

1. *Baseline* : Absence de tout mécanisme de coordination sur la décentralisation entre le gouvernement et les partenaires technique et financiers.
2. Résultats au 31 décembre 2009

Les produits attendus étaient : i) consensus entre les parties prenantes sur le mécanisme de financement de la décentralisation, ii) tableau de bord sur l’état d’avancement de la politique de décentralisation et iii) partenaires de développement intervenant en appui à la décentralisation selon les priorités définies par le Ministère de la Décentralisation.

1. Pour les deux premiers produits, seuls les termes de référence ont été élaborés et attendent leur validation. Concernant le troisième produit, deux rencontres de concertation ont eu lieu avec l’ensemble des partenaires pour la présentation du CSMOD. Comme résultat de ses rencontres, une harmonisation des visions des différents partenaires a eu lieu, traduite par la matrice de coordination.

**Progrès vers l’accomplissement de l’effet 1** : En définitive, il est trop tôt pour évaluer les progrès réalisés dans ce sous-volet.

**VOLET 2: APPUI AU DEVELOPPEMENT PROVINCIAL ET LOCAL (ADPL)**

1. **Résultat n°1: Le développement provincial et des secteurs relancés selon une démarche de programmation participative**
2. *Baseline* :
3. ETD non mises en place ni financées (recettes fiscales disponibles faibles),
4. Planification de développement au niveau local non existant,
5. Provision des services sociaux de base de faible qualité et accès prohibitif pour une large majorité de la population,
6. Résultats au 31 décembre 2009

Les principaux produits atteints dans les deux provinces sont :

* La structuration du milieu qui a abouti à la mise en place, dans les provinces, des Comités Provinciaux de Suivi du développement (CPS) qui se sont réunis deux fois au cours de l’année, dans chacune des deux provinces, pour suivre les activités de l’UADPL dans l’exercice de la planification locale participative ; et au niveau des ETD, des CLD avec 24 membres à Beni-Mbau (dont 6 femmes) au Nord-Kivu et 12 membres dans le secteur des Elanga (dont 3 femmes) en Equateur. Des Comités Inter Villageois de Développement (CIVD) et les Comités de Développement des Groupements (CDG) ont également été mis en place respectivement aux niveaux des villages et des groupements ;
* L’élaboration participative des plans de développement notamment les Plans de Développement Provinciaux (PDP) quinquennaux (2010-2014) des provinces du Nord- Kivu et de l’Equateur ainsi que le Plans de Développement Locaux (PDL) de leurs secteurs respectifs Beni-Mbau et des Elanga. Chaque PDP intègre le plan triennal d’investissements prioritaires (PIP) et un plan annuel d’actions prioritaires 2010 (PAP). Les PDL ont intégré, au niveau local, les plans triennaux d’investissement d’investissements prioritaires (PIL) et les plans annuels d’investissements (PAI) ;
* D’autres réalisations dans les deux provinces sont: la tenue d’ateliers d’appropriation sociale sur la décentralisation, formations requises au profit des autorités locales, de l’administration et de la société civile ; réalisation d’un inventaire des entreprises en bâtiments et travaux publics, des bureaux d’études et organisations non-gouvernementales (ONG) présents dans les provinces ainsi que l’inventaire des ETD ciblées.

**Progrès vers l’accomplissement de l’effet 1.**

1. En se basant sur les indicateurs de départ, les différents rapports, les échanges sur le terrain ainsi que les réalisations ci-haut énumérées, il se dégage clairement que les UAPDL ont réussi à :
   * Instaurer effectivement un système de planification participative provinciale et locale, jadis inexistant, dans les deux provinces pilotes;
   * Doter chaque province et ETD ciblées d’un PDP et d’un PDL qui intègrent des investissements prioritaires devant concourir au bien-être des populations locales. Ces documents jadis inexistants constituent également des cadres cohérents avec une vision unique pour les futures interventions -- aucune intervention ne pouvant plus être menée en dehors de ces documents-cadres ;
   * Renforcer les capacités techniques de l’administration à promouvoir le développement participatif à la base et entrainer l’adhésion des autorités politico-administratives, des agents techniques décentralisés formés aux méthodes participatives, et à les impliquer concrètement pour assurer la pérennisation des acquis à la clôture du projet ;
   * Elaborer des outils de planification participative qui seront vulgarisés au courant de l’année 2010.
2. Comme mentionné ci-haut, l’effet 2 dit«Les mécanismes pilotes pour l’amélioration du système de planification et de gestion du développement provincial et local sont mis en place» et le résultat 1 dit «Le développement provincial et des secteurs relancés selon une démarche de programmation participative». La Mission considère qu’il est important de faire la part des choses. L’impact sur le niveau provincial prend en compte tellement de variables qu’il est difficile, avec un appui si limité, d’atteindre l’effet escompté. Par contre, au niveau local, le potentiel est réel. A cet égard, la Mission conclut que le progrès vers l’effet 1, en ce qui concerne la dimension locale, est en bonne voie de réalisation parce que la méthodologie de programmation participative a été mise en place dans les deux provinces pilotes. Or, avant de pouvoir dupliquer ces expériences dans d’autres communautés locales il serait judicieux de mener ces expériences pilotes jusqu'à leur terme pour en tirer, de manière exhaustive, les leçons apprises.
3. En ce qui concerne la dimension provinciale il est trop tôt de s’attendre à des résultats probants, car les deux provinces pilotes choisies ont été institutionnellement instables (changement par deux fois du gouverneur à l’Equateur, crise à l’assemblée provinciale, décisions des assemblées provinciales mises en justice, situation sécuritaire difficile). La Mission note que la dimension de planification participative a effectivement était réalisée à travers les différents outils mis à la disposition des provinces pilotes (comités provinciaux de suivi de développement). Cependant, en ce qui concerne l’aspect « gestion du développement provincial » il reste encore beaucoup à faire. Certes, pour atteindre un certain succès dans ce domaine, il faudra que le PDL soit inscrit dans le processus/cycle provincial de préparation budgétaire, qu’il soit utilisé comme référentiel pour les contrôles budgétaires de l’assemblée provinciale, et que les provinces ainsi que les ETD reprennent cet exercice avec les moyens réalistes dont ils disposent sans fonds supplémentaires des bailleurs. Par contre, la gestion du développement provinciale nécessite de façon parallèle le renforcement des capacités des assemblées provinciales pour, d’une part, exercer une certaine la pression sur les gouvernements provinciaux pour que ces derniers libèrent leurs quote-parts des fonds de développement locaux, nécessaires à la réalisation des plans provinciaux, et d’autre part, pour assumer le rôle de contrôle budgétaire qui leur est attribué.
4. **Résultat n°2: La participation citoyenne plus effective dans la gestion des affaires locales**
5. *Baseline* : Participation marginale des populations dans la gestion des affaires locales
6. Résultats obtenus en 2009

*«Renforcement des capacités de la société civile dans les affaires locales»*

* + Les organisations de la société civile (OSC) dans les deux provinces pilotes (ONGs locales, groupements/associations, confessions religieuses…) ont été informées de leurs rôles dans la gestion des affaires locales. Les OSC du Nord-Kivu ont bénéficié des appuis financiers du PADDL pour leur permettre d’organiser des fora à l’issue desquels leurs plans d’actions annuels ont été élaborés ;
  + Un guide destiné à l’élu local et un guide de la citoyenneté et de la participation citoyenne ont été élaborés par le PADDL et seront vulgarisés après leur validation. Le premier guide concerne le comportement d’une personne élue devant ses responsabilités dans l’organe de décision. Le second guide se veut un support didactique pour apporter au citoyen tout éclairage nécessaire pour sa contribution dans la gestion des affaires locales.[[22]](#footnote-22)

1. Il est fortement recommandé que les OSC des deux provinces soient accompagnées par le PADDL, particulièrement dans l’organisation des voyages d’échanges en dehors de leurs entités, par des appuis financiers pour la réalisation de micro-projets, dans la restructuration des associations féminines ;
2. Il faut noter que le processus de planification au niveau des secteurs de Béni et des Elanga a offert l’opportunité exceptionnelle d’associer la société civile au processus de planification et d’identifier, par la même occasion, des actions de renforcement de ces OSC, particulièrement pour les femmes et les groupes minoritaires (alphabétisation pour adultes, formation en élevage, etc).
3. En outre, faute d’élus locaux, les OSC jouissent plus de la confiance des populations que les autorités administratives nommées.
4. *«Participation des femmes dans les institutions»*

1. Bien qu’un effort considérable ait été mené dans ce sens, il s’avère une quasi-absence de femmes dans les institutions, les ETD et au sein du pouvoir coutumier. L’analphabétisme de la majorité des femmes est l’une des principales causes de cette situation. Il est fortement recommandé d’introduire dans les meilleurs délais un programme d’alphabétisation intensive pour adultes au bénéfice des femmes des secteurs appuyés par le projet ;

2. La question de l’égalité des sexes, et celle de l’intégration des aspects liés au genre dans les activités du PADDL ne sont pas une évidence malgré la référence politique affirmée dans la constitution. Il faut une stratégie adéquate et un programme réfléchi pour atteindre l’objectif stratégique du PADDL dans ce domaine. Une volonté politique affirmée des autorités et une activité soutenue des partenaires envers les populations conditionnent le succès de cette entreprise difficile ;

3. Les femmes sont faiblement représentées dans les organes de décision des entités. De ce fait, il est difficile d’atteindre les femmes lorsque les activités du Programme ne ciblent que ces organes de décision. Pour pallier à cette situation, il appartient aux partenaires et aux acteurs locaux de prendre en compte plus largement l’intégration transversale de l’aspect genre au cours de l’identification des participants à la base et des actions à mener.

**Progrès vers l’accomplissement du résultat 2 de l’effet No. 2: «Participation citoyenne plus effective dans la gestion des affaires locales»**

1. La participation des citoyens dans la gestion des affaires locales n’en est encore qu’à ses premiers balbutiements.. Certes, certaines OSC ont été informées des processus de planification, et il leur a été demandé de réfléchir à une stratégie pour initier le développement local, malheureusement, mais, malheureusement, sans une participation des femmes dans le processus. Dans l’avenir, il serait souhaitable d’identifier les parties prenantes locales qui soient plus représentatives de l’ensemble des communautés locales, en mettant l’accent sur la représentation des femmes. .

**Les Fonds de Développement.**

1. Le principal objectif attendu en matière de développement est l’amélioration des conditions de vie des populations ciblées des secteurs concernés. C’est ainsi qu’une facilité sous forme de Fonds de Développement (FD) a été prévue pour *i)* financer les investissements prioritaires des ETD disposant d’un PLD, d’un PIL et d’un PAI, *ii)*  former et outiller les capacités locales pour la maîtrise d’ouvrage locale et pour *iii)* développer un système efficient de provision et de gestion des services publics.
2. Le FD comprend deux guichets : le Fonds de Développement Provincial (FDP) et le Fonds de développement Local (FDL) pour les ETD. Les conditions imposées aux provinces et ETD pour accéder à ces guichets sont :

* Les transferts des dotations annuelles des FDL et FDP ne peuvent être effectués qu’à condition que la province et l’ETD aient viré sur les comptes FDP et FDL respectivement les contributions de l’Etat central (10%) et de l’ETD (5%);
* Les ressources transférées dans le cadre de FDP et FDL devraient obligatoirement être inscrites au budget de la province et de l’ETD et, à ce titre, leur gestion, décaissement et déboursement doivent respecter les procédures de la comptabilité publique. L’utilisation des fonds transférés devra suivre le code de passation des marchés publics.

1. Si la deuxième condition semble facile à réaliser, la première, elle, demeure hypothétique compte tenu de la modicité des recettes fiscales des ETD.
2. Le bailleur de fonds, DFID, a émis des réserves quant au succès de ce mode de gestion respectant les procédures de la comptabilité publique qui, dans le contexte actuel, comporte beaucoup des risques, le réseau des comptables nationaux n’étant pas encore organisé ni formé en matière de nouvelles techniques comptables.
3. L’«Etude sur les risques fiduciaires et les conditions de mise en place du Fonds de Développement dans les provinces du Nord-Kivu et de l’Equateur», commanditée par le bailleur de fonds, est aujourd’hui disponible, mais pas encore validée pour orienter les décideurs sur la mise en place du FD. Ce rapport identifie les risques fiduciaires au niveau des provinces et propose des mesures pour leur atténuation. L’analyse des risques fiduciaires a permis, d’une part, de clarifier les risques et, d’autre part, de conclure que les mesures de mitigation proposées ne sont pas durables (puisque sous gestion directe du Programme). Par conséquent, un travail de fond pour l’amélioration de la gestion des finances publiques en provinces devrait être effectué. La Mission considère qu’il est donc important de faire le lien entre la stratégie prévue dans le cadre de la gouvernance politique et celle de la gouvernance locale, à savoir: (i) le renforcement des capacités des assemblées provinciales dans leur rôle de contrôle de la mise en application des plans provinciaux et, (ii) l’exécution transparente du budget.
4. Le fait de ne pas mettre en œuvre le FDP/L semble créer des frustrations au niveau des populations concernées et au niveau des autorités politiques, et ce, compte tenu des promesses du PNUD de continuer les activités du PADDL avec l’appui substantif du FD. Cela s’explique par le fait que les activités du PADDL constituent un test de la décentralisation comme mode de gouvernance choisi par le peuple à l’issue du referendum. Il serait judicieux de ne pas arrêter l’impulsion créée auprès de tous ces acteurs.
5. En effet, tous les résultats ont été obtenus sur la base d’un contrat de confiance entre les collectivités d’intervention et le PADDL, partant le PNUD, démontrant ainsi que la décentralisation est un programme de responsabilisation des population pour faire face à leurs priorités de développement, avec l’encadrement de l’administration et l’appui des partenaires de développement.
6. La suspension du FDL pose également le problème des UADPL et leurs antennes mises en place dans les deux provinces pilotes. Les responsables de ces unités du PADDL ont de plus en plus du mal à rencontrer les autorités provinciales qui ne croient plus en leurs discours ; d’où la perte de crédibilité du personnel du PADDL à tous les niveaux.
7. Enfin, dans l’hypothèse où le FDL ne serait opérationnel qu’à partir de 2011, il se poserait alors la question relative à la durée de vie du PADDL. Douze mois seront-ils suffisants pour conduire à terme tous les investissements qui seront initiés au titre du FD dans les provinces et ETD ?
8. En d’autres termes, la non-mise en œuvre du FDP/L pourrait consacrer la fin des activités du PADDL dans les deux provinces, les Antennes n’ayant plus leur raison d’être et la confiance tant des populations que des autorités politiques devenant pratiquement difficile à rétablir. La Mission constate qu’une confusion s’est installée dans l’interprétation du protocole d’accord signé entre le DFID et le PNUD, qui stipule dans son article 6 que «dans le cadre de travail pour le développement local et provincial, le PNUD ne va pas établir les fonds de développement dans les 3 provinces ciblées jusqu’en 2009. En 2008-2009, le DFID va faire une analyse de risque fiduciaire du fonds local de développement existant et va décider avec le PNUD sur les mécanismes et outils nécessaire pour s’assurer que les engagements sont en places. Une fois que le DFID sera satisfait sur les engagements du risque fiduciaire, les fonds seront déboursés en accord avec le Plan de trésorerie approuvé».

**(iii) Constats**

*Pertinence du Programme dans son volet Gouvernance locale*

1. L’objectif de développement du PADDL vise à améliorer l’accès aux services de base et aux meilleures opportunités de création de richesses par une décentralisation plus effective et une meilleure gouvernance locale. Il montre à suffisance la pertinence du projet pour un pays en développement qui, après plusieurs décennies de centralisation des pouvoirs, a connu la dégradation ou la destruction de ses infrastructures socio-économiques de base et la paupérisation de ses populations, particulièrement celles vivant dans le milieu rural. En effet, cette centralisation à outrance des pouvoirs au niveau central a totalement ignoré l’émergence des capacités locales de gestion de proximité et de développement des économies locales.
2. La Constitution du 18 février 2006 ayant opté pour la décentralisation comme mode de gestion des affaires locales, l’appui PADDL demeure pertinent pour en accompagner le processus.
3. Ainsi l’Objectif 1: *Créer les meilleures conditions juridiques de mise en œuvre du processus de décentralisation*demeure pertinent dans la mesure où les activités y afférentes ne sont qu’à leurs débuts et le chemin est encore très long pour asseoir les meilleures conditions juridiques. Parmi les postes gelés ; ajouter celui de l’expert en finances publiques
4. La pertinence de l’Objectif 2 « *Développer, diffuser et pérenniser des instruments de planification locale participative et des outils de gestion des ETD »* s’explique par le fait qu’aucune formation ne peut être bien dispensée sans supports pédagogiques. Il est donc indispensable que les instruments de planification participative et de gestion des ETD soient élaborés pour accompagner les formations ad hoc des bénéficiaires commis à l’élaboration des plans locaux de développement et à la gestion des ETD.
5. En ce qui concerne l’Objectif 3  « *Renforcer le dialogue entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers pour la mise en œuvre de la décentralisation et le développement local »* le dialogue entre le gouvernement et les partenaires est une activité permanente et indispensable.
6. L’Objectif 4 « *Offrir des opportunités d’investissement et de renforcement des capacités à un ensemble de secteurs dans deux provinces du pays »* est également pertinentpar le fait que le processus de planification participative, qui est la préoccupation majeure du PADDL, comporte un large volet de formation des secteurs sur la connaissance de leurs terroirs (potentialités, contraintes, activités économiques…) et aboutira à une nouvelle structuration du milieu et à la production des plans locaux de développement. Des projets d’investissement en seront issus et financés par un mécanisme de financement qui sera mis en place, à savoir le FDL.
7. L’Objectif 5 « *Développer la participation citoyenne dans la gestion des affaires locales »* estpertinent en effet, car l’inclusion de tous les hommes, femmes, groupes minoritaires – les handicapés et les pygmées notamment, la société civile -- est un gage de succès du processus de la gestion des affaires locales.

*Efficacité du programme dans son volet Gouvernance locale*

1. La structure du projet est incomplète car le recrutement du personnel n’est pas encore achevé. Certains experts présents sont contraints d’exécuter les tâches des experts non encore recrutés ou dont les postes ont été supprimés. Leur efficacité se trouve ainsi diminuée. Par exemple, le gel du recrutement de l’expert international en décentralisation a oblige le coordonnateur de la composante, l’expert national en planification et l’expert international en suivi/évaluation de remplir ses tâches. Il en est de même de l’absence des Volontaires des Nations Unies (VNU) internationaux commis au suivi-évaluation dans les provinces et dont les tâches sont reparties entre les coordonnateurs des UADPL et les autres experts présents.
2. Bien que le document de programme suggère au PADDL l’établissement de partenariats avec tous les intervenants dans la décentralisation, la Mission constate qu’en dehors du PNUD, DFID et FENU, le programme n’a établi aucun partenariat formalisé avec d’autres bailleurs de fonds actifs dans la décentralisation et la gouvernance locale (par ex. la Banque Mondiale), ni établi des synergies avec d’autres projets opérant dans ses provinces d’intervention, voire des projets financés par le PNUD tel que le Projet Communautaire de Lutte Contre la Pauvreté (PCLCP). Toutefois la Coordination en est consciente et a approché la Coopération Canadienne pour mobilisation des ressources financières additionnelles et le PAIDECO de la Coopération Technique Belge (CTB) dans la recherche de certaines synergies.
3. D’autres facteurs ayant contribué à la baisse de l’efficacité sont : la réduction du personnel en pleine exécution du projet suite au « reprofiling », le manque de moyens de déplacement (insuffisance de véhicules au niveau des UADPL) et de communication (radios, « handsets ») qui handicape le suivi des activités par les antennes des UAPD du Nord-Kivu et de l’Equateur. Les chefs d’antennes de cette dernière UAPD dirigent leurs entités à partir de Mbandaka.
4. La non opérationnalisation des antennes de Walikale et de Masisi avec comme corollaire le redéploiement de leurs personnels et logistiques à la Coordination Provinciale et aux Antennes fonctionnelles du Nord-Kivu.

*Suivi/évaluation à partir de l’UNAD (au niveau central)*

1. Un comité dit Comité de suivi du PADDL a été mis en place pour assurer le pilotage et le suivi externe des activités de la décentralisation. Il est présidé par le Coordonnateur de la CTAD du Ministère de la Décentralisation. En sont membres des représentants des Ministères techniques (Plan, Fonction Publique, Budget), ceux des bailleurs de fonds, les coordonnateurs des UAPDL et le Coordonnateur du PADDL.
2. La périodicité des sessions de ce Comité est trimestrielle. Il s’est réuni trois fois au cours de l’année 2009 pour analyser les résultats du PADDL et formuler de recommandations pour la bonne marche du projet.
3. Le suivi interne est du ressort de l’expert international chargé du suivi/évaluation et dont les rapports sont alimentés par ceux des UAPDL.

*Suivi/évaluation au niveau des provinces*

1. Le suivi externe est assuré par un comité dit Comité Provincial de Suivi (CPS) du PADDL. Sous la présidence du Gouverneur ou du Vice-gouverneur, le CPS est composé du Ministre Provincial du Plan, des chefs des ETD, de divisionnaires du Plan, du Ministère de l’Intérieur et des Finances ; de la société civile, des représentantes des femmes et du PADDL. Cette structure dont la périodicité des rencontres est trimestrielle s’est réunie trois fois dans le Nord-Kivu et seulement une fois dans l’Equateur (suite à la situation politique instable qui y prévalait alors) au cours de l’année 2009.
2. Concernant le suivi/évaluation interne, un VNU international spécialiste en suivi-évaluation est prévu au niveau de chaque UADPL. Jusqu’à la fin de l’année 2009, aucun de ces VNU n’était encore recruté. Le suivi-évaluation a alors été assuré par le coordonnateur provincial de l’UADPL avec l’assistance des experts présents et les chefs d’antenne au niveau local.

*Appropriation et durabilité du programme dans son volet Gouvernance locale*

1. On parle de l´appropriation lorsque les protagonistes locaux s’approprient un projet et en font leur, même si des organismes extérieurs y participent.
2. Au cours de la Mission d’évaluation, les entretiens avec les partenaires impliqués ont permis de constater que tous les acteurs du développement tant dans la province du Nord-Kivu que de l’Equateur ont pris part au processus ayant conduit à la mise en place des comités de développement local à tous les niveaux (CIVD, CDG, CDL) ainsi qu’à l’élaboration des PDP et PDL. Ils en maîtrisent les outils tels que la MARP et le diagramme de Venn.
3. Par rapport au document de programme, il ya effectivement un glissement dans le choix des territoires à couvrir par le PADDL au Nord Kivu. On a voulu couvrir tous les territoires sans augmenter les ressources du programme. Pour le moment le PADDL est présent dans 4 territoires. La Gestion des fonds du FDL par le PNUD a été suggérée pour faire face à la désuétude de la loi financière. La Mission a également apprécié l’implication et l’appropriation des autorités politiques locales notamment l’implication des membres du CPS du PADDL qui, sous la conduite du Ministre Provincial du Plan, ont déjà effectué des missions sur le terrain pour le suivi des activités de sensibilisation à la décentralisation et d’élaboration des plans de développement. Les services techniques déconcentrés et décentralisés ont été formés et encadrent les populations locales, la société civile et autres acteurs dans le processus de la planification participative, y compris identification des potentialités du terroir et le diagnostic participatif.
4. Un des principaux acquis du PADDL est qu’au niveau local, les bénéficiaires et les populations ont participé dans l’identification, l’exécution et le suivi des activités qui ont concouru à l’élaboration des PDL.
5. La Mission peut confirmer que, de façon générale, après la clôture des activités et leur remise aux bénéficiaires, ceux-ci peuvent continuer, sans doute, à entretenir efficacement les acquis du PADDL.
6. Si ces actions constituent des avancées indéniables, et malgré le fait que les acteurs locaux (administration, services techniques déconcentrés) soient de bonne volonté, des faiblesses persistent pour parvenir à une véritable appropriation durable si les mesures d’accompagnement ne suivent pas, tels que le renforcement des capacités en diverses matières (connaissance des textes légaux sur la décentralisation, comptabilité, compétences des ETD, élaboration du budget, élaboration de micro-projets, suivi/évaluation, etc). Une véritable stratégie de communication, de dissémination et de renforcement des capacités humaines au niveau des acteurs et des bénéficiaires mérite d’être élaborée et mise en œuvre.

**(iv) Contraintes rencontrées.**

1. Contraintes d’ordre général

* Processus de la décentralisation long et complexe. Il subsiste encore un climat de méfiance entre le Gouvernement central et les provinces, ce qui rend le travail plus difficile.
* Difficultés sur le terrain à cause de la présence de groupes armés et la récurrence des conflits entre gouverneurs et Assemblées provinciales (Nord Kivu, Equateur).
* Problème de financement du PADDL à cause du manque de moyens pour vulgariser le CSMOD.
* Absence du FDP qui compromet la poursuite des activités du PADDL dans les provinces et dans les ETD ;
* Absence  d’un environnement législatif propice à la mise en œuvre du FDP/L qui se caractérise par la désuétude de la loi financière et du règlement général sur la comptabilité publique ;
* Instabilité institutionnelle particulièrement dans les provinces pilotes, notamment par des changements fréquents de responsables gouvernementaux et des assemblées provinciales ;

1. Contraintes rencontrées au niveau des UADPL

* L’insuffisance de véhicules affectés aux antennes et le manque de matériel de communication (Handsets) : le contexte sécuritaire actuel dans le Nord-Kivu exige des déplacements en convoi, chose difficile à organiser du fait que chacune des antennes ne dispose que d’un véhicule seulement ;
* L’inaccessibilité de certaines zones suite à l’insécurité et au manque de moyens logistiques tels que les hors-bords pour la province de l’Equateur où les cours d’eau constituent la voie principale de communication ;
* Les habitudes de facilité créées dans l’esprit des populations habituées aux activités humanitaires à impacts rapides, avec une aide humanitaire directe, face au processus long de développement local ;
* Les décaissements et la mise à disposition de fonds sont irréguliers. Les UADPL n’ont bénéficié d’allocations budgétaires qu’au mois de septembre 2009, poussant le personnel à travailler sous stress pour atteindre les objectifs programmés dans le PTA ;
* Absence d’institutions bancaires dans la province de l’Equateur

**(v) Leçons apprises.**

1. La conduite du programme a confirmé que la promotion d’une approche participative, quoiqu’aux effets plus lents à se manifester que les approches technocratiques, est incontournable. Elle constitue un élément de bonne gouvernance au niveau local et de promotion de la responsabilisation des populations dans la gestion des affaires locales. Il ne faudrait donc pas céder à la tentation de l’abandonner au profit d’une rapidité illusoire.
2. Le fonctionnement des structures de développement n’est pas évident sans mesures d’accompagnement techniques et financières ; il est donc judicieux de s’assurer de la disponibilité de ces moyens avant leur mise en place ;

**(vi) Conclusions**

1. Concernant la décentralisation et la coordination, le PADDL a appuyé l’élaboration et l’adoption des lois sur la décentralisation ainsi que la mise en place du CSMOD pour accompagner l’Etat Central dans sa démarche d’approfondissement et de clarification de sa politique de décentralisation.
2. L’ampleur des réformes institutionnelles et financières pour rendre la décentralisation plus effective exige des capacités nationales bien outillées. Ainsi le PADDL a confectionné des guides et autres outils à mettre à la disposition des acteurs de la décentralisation pour mener à bien leur mandat.
3. Quant au développement provincial local, le PADDL a réussi à instaurer dans les provinces et les ETD ciblées un nouveau système de planification, le système de planification participative ainsi qu’à obtenir l’adhésion de toutes les catégories des populations locales dans la gestion des affaires locales.
4. Ces produits et résultats obtenus au cours de l’année 2009 augurent bien de l’atteinte de l’effet attendu en 2012. En effet, les outils de planification et de maîtrise de l’ouvrage ont été élaborés, et accompagneront, dans les prochaines étapes, les acteurs de développement.
5. Diverses formations au bénéfice des techniciens déconcentrés et décentralisés ont renforcé leurs capacités pour assurer un bon encadrement des populations dans la réalisation de leurs projets.
6. Les plans quinquennaux de développement (PDP et PDL), élaborés grâce à l’encadrement technique du PADDL, constituent des documents de plaidoyer auprès de bailleurs de fonds, et un cadre unique pour les intervenants et leurs interventions dans les deux provinces et les ETD ciblées.
7. Concernant la participation de la population, le PADDL a réussi à obtenir l’adhésion de toutes les catégories des populations jadis marginalisées dans la gestion des affaires publiques locales (femmes, jeunes, pygmées, handicapés, société civile…) que l’on retrouve dans toutes les structures de développement mises en place.
8. Le grand goulot d’étranglement que connaît le PADDL reste l’incertitude concernant le sort du Fonds de Développement, situation qui compromet l’avenir du programme.

**(vii) Recommandations**

*Le Fonds de Développement*

1. La Mission a constaté que le Fonds de Développement prévu pour financer les investissements prioritaires retenus dans les PDP et les PDL n’est pas encore mis en place dans les provinces et les ETD ciblées. DIFD a émis des réserves quant au mode de gestion prévu, censé respecter les procédures de la comptabilité publique qui, dans le contexte actuel, comporte beaucoup de risques à cause du fait que le réseau des comptables nationaux n’est pas encore organisé ni formé en matière de nouvelles techniques comptables. Le fait que ces fonds ne soient pas encore mis en place engendre des frustrations auprès des populations de base et des autorités provinciales et locales. Cela risque de compromettre la crédibilté des projets du PNUD et de DFID – pour cause de non-respect des engagements pris.
2. Chacune des deux provinces pilotes dispose d’un PDP intégrant un PIP et un plan PAP 2010.
3. Deux véhicules de l’UADPL ont été achetés et seront mis à la disposition des antennes dans les deux provinces. Chacun des deux secteurs pilotes (Beni-Mbau/Nord-Kivu et des Elanga/Equateur) dispose d’un PDL intégrant, au niveau local, les plans triennaux d’investissements prioritaires (PIL) et les plans annuels d’investissements (PAI). Chaque secteur mis en place un CLD pour coordonner, superviser et suivre les réalisations qui seront financées par le FDL.
4. Par ailleurs, satisfaire, à court terme, aux mitigations des risques fiduciaires s’avère difficile dans le contexte actuel de la RDC.
5. *Compte tenu de ce qui précède, la Mission recommande que :*

*Tout en appuyant la mise en place du circuit simplifié de la dépense publique et le renforcement des capacités du réseau des comptables publics, de procéder à la mise place du FDP dans chacune des deux provinces-pilotes et du FDL dans chacun des secteurs pilotes (Beni-Mbau/Nord-Kivu et des Elanga/Equateur) qui remplissent une des grandes conditionnalités pour accéder au FD, à savoir de disposer d’un plan quinquennal de développement 2010-2014.*

1. *Devant les difficultés d’atténuer, à court terme, les risques fiduciaires, trouver des solutions qui confortent la maîtrise de l’ouvrage des provinces et des ETD et les procédures du PNUD qui garantissent une gestion saine des ressources financières. Pour cela, il faut nécessairement continuer à négocier avec le bailleur principal du Fonds de Développement, redéfinir les conditions préalables à la mise en place dudit fonds et trouver ensemble les meilleurs moyens pour diminuer les risques fiduciaires (mise en place effective de garde-fous), tout en gardant à l’esprit que la meilleure façon d’apprendre (objectif du programme Gouvernance) est de pratiquer (learning by doing).*

*De la logistique*

1. La Mission a constaté que dans les deux provinces, les antennes souffrent cruellement d’insuffisance de véhicules et du manque de matériel de communication (des radios handsets et VSAT). Le contexte sécuritaire actuel, dans la province du Nord-Kivu, exige des déplacements en convoi d’au moins deux véhicules; d’où les difficultés d’organiser les déplacements à l’intérieur des secteurs. Or chaque antenne ne dispose que d’un seul véhicule. Par manque de moyens de déplacement et de communication, les chefs d’antennes de la province de l’Equateur sont installés à Mbandaka (la capitale) à partir duquel ils pilotent leurs antennes, d’où l’inefficacité dans le suivi quotidien des activités dans les secteurs.
2. Dans la province de l’Equateur, les cours d’eau constituent la principale voie pour atteindre la plupart des zones de la province.
3. *La Mission recommande de doter les antennes des deux provinces de véhicules et moyens de communication adéquats, et, à la coordination du projet, d’accélérer l’acheminement des hors-bords acquis vers la province de l’Equateur.*

*De l’alphabétisation des femmes*

1. La Mission a constaté que les femmes des provinces et ETD ciblées ont massivement adhéré au processus de la planification locale participative et sont bien représentées dans les différents comités de développement mis en place. Cependant, la plupart de ces femmes sont analphabètes, d’où la faiblesse de leur contribution effective dans la gestion des affaires locales.
2. *La Mission recommande au PADDL d’initier dans un meilleur délai un programme d’alphabétisation intensive pour adultes au bénéfice des femmes dans les entités d’intervention.*

*Des appuis aux Organisations de la Société Civile*

1. La Mission a constaté que le processus de planification au niveau des secteurs de Béni et des Elanga a offert l’opportunité exceptionnelle d’associer les organisations de la société civile composée d’ONG locales, des associations/groupements des femmes à ce processus de planification et d’identifier par la même occasion, des actions de renforcement de ces OSC (formations en petits métiers, formulation de micro-projets, gestion de petites et moyennes entreprises, etc).
2. Faute d’élus locaux, les OSC, proches des populations, jouissent plus de la confiance de ces dernières que les autorités administratives nommées. Les OSC regorgent de personnes ressources à même d’encadrer les populations dans les processus de la décentralisation et de la planification locale participative. Le PADDL pourrait en faire un allié important.
3. Les OSC de Beni, de Rutshuru et de Goma ont formulé et adressé officiellement une demande à l’UDPL/NK pour obtenir du programme des appuis multiformes pour améliorer leur performance.
4. *Pour ce faire, la Mission recommande que les OSC des deux provinces soient accompagnées par le PADDL, particulièrement dans leur restructuration selon l’actuel découpage territorial, dans l’organisation des voyages d’échanges en dehors de leurs entités respectives, par des appuis financiers pour la réalisation de micro-projets et dans la restructuration des associations féminines.*

Pour la poursuite du programme,

1. La Mission recommande:

* *de recadrer les activités à mener par rapport aux moyens financiers et au temps qui reste jusqu’au terme du programme;*
* *de débuter sans tarder la phase de sensibilisation de la population (communication sociale) par la vulgarisation des textes sur la décentralisation, et ce, pour une véritable appropriation citoyenne, gage de l’amélioration de la gouvernance locale.*

**Chapitre VIII. VOLETS TRANSVERSAUX DU PROGRAMME DE GOUVERNANCE**

1. **Introduction**
2. Dès la conception du Programme de Gouvernance, il a été noté que, contrairement à une approche projet, la coordination du programme devait s’employer à développer ses composantes comme un ensemble cohérent, où les diverses parties s’enrichissent mutuellement au fur et à mesure des résultats obtenus. De la même manière, des volets d’activités communes devaient créer cette synergie entre composantes, afin de maximiser la probabilité d’atteindre les résultats et les effets escomptés. Les volets transversaux retenus au moment de la formulation du programme étaient au nombre de quatre, à savoir la prise en compte de la dimension « genre » dans les activités des composantes, la prévention des conflits, la lutte contre la corruption et le développement de l’esprit citoyen. Dès le lancement du programme, une révision retiendra les 6 volets suivants : (i) l’appui en « genre », (ii) l’appui en formation, (iii) l’appui en communication ; (iv) l’appui en «reporting» ; (v) l’appui en suivi et évaluation, et enfin (vi) l’appui dans la lutte contre la corruption.
3. Pour leur conférer un caractère de centralité, ces volets seront localisés au niveau du bureau du Coordonnateur principal du programme, dont – au-delà de sa responsabilité principale d’être le CEO du programme et de son approche-programme -- ce sont des outils qui lui permettent d’influer sur les activités des composantes dans des volets qui doivent leur être communs.
4. **Contexte**
5. L’analyse montre que, dans la pratique, le dernier volet de la lutte contre la corruption n’est pas transversal au sens des cinq autres volets, dans la mesure où il est devenu un volet autonome qui n’est pas, du point de vue programmatique, en appui aux composantes, et qui bénéficie de son propre budget de fonctionnement. Du reste, étant donné son domaine d’intervention – le contrôle, à divers niveaux, des finances publiques --, le volet devrait se trouver naturellement dans la composante économique, n’eût été, probablement les financements d’origines différentes pour cette dernière et le volet. L’évaluation des volets transversaux ne concerne donc pas le volet "lutte contre la corruption", qui est analysée dans le cadre de la composante administrative.
6. D’autre part, la Mission a constaté que le volet «reporting» a effectué, depuis le début de ses activités, un effort immense pour donner une certaine cohésion, une ligne éditoriale et une rigueur qui le mettent à part des autres volets; un commentaire séparé lui sera consacré.
7. **Evaluation**
8. Concernant les volets « genre », «formation », « communication » et « suivi et évaluation », la Mission a eu de longs entretiens non seulement avec les cadres concernés mais aussi avec les clients-bénéficiaires. La Mission a eu de la peine à détecter une valeur ajoutée significative de ces volets par rapport au travail des composantes, au point que celui-ci serait irrémédiablement mis en doute ou compromis sans leur apport. Autrement dit, l’avantage coût-bénéfice n’est pas apparu, au cours de l’analyse, comme justifiant les efforts et les ressources consentis.
9. Un constat général, d’ailleurs confirmé par les cadres des volets transversaux, est la demande de leurs «services par les composantes du programme est très faible et leur expertise peu utilisée»[[23]](#footnote-23), et ce, du point de l’utilisation des ressources du programme, quelles que soient les raisons de cet état de fait. Les experts de ces volets affirment qu’ils « sont insuffisamment intégrés aux travaux des composantes»[[24]](#footnote-24).
10. Une revue détaillée[[25]](#footnote-25) des résultats obtenus par, à titre d’exemple, le volet « genre » fait ressortir peu de résultats tangibles et mesurables, alors que les TDR des points focaux du genre, sous le leadership de l’expertise, enjoignent que «d’identifier, collecter et analyser les indicateurs qualitatifs et quantitatifs en matière de genre pour le « reporting». Il était entendu que le résultat attendu de ce mandat serait que «les indicateurs de Genre sont disponibles dans le « reporting » des activités». Dans les rapports annuels 2008 et 2009, il n’y a pratiquement aucun indicateur au vrai sens du terme. Il y est fait mention d’ «activités de sensibilisation», des « activités de renforcement des capacités», ce qui implique probablement des séminaires et ateliers mais nulle part le lecteur ne trouvera des indicateurs sur l’impact de ces activités.
11. Certes l’expertise a produit 4 mois après l’arrivée un document d’environ 12 pages intitulé «Note d’orientation stratégique pour l’intégration de la dimension genre dans le programme de gouvernance» -- document qualifié « de premier acquis de taille» dans le rapport annuel 2009 (alors que ce document date de décembre 2008). Analysant ce document de concert avec le rapport annuel 2009, la Mission est arrivée à la conclusion que plusieurs des activités stratégiques envisagées dans le premier document ne se retrouvent pas dans le second. À titre d’exemple, il suffit de lire la section portant sur «disposer et nourrir une base de connaissances sur genre et gouvernance en RDC» -- dont l’une des actions prioritaires était d’«évaluer la coopération passée et présente du PNUD en RDC en matière de genre et gouvernance». Le rapport annuel ne fait pas mention des résultats et impact de cette activité «stratégique». Il en est de même pour beaucoup d’autres activités dites «stratégiques», comme celle intimant à l’expertise d’ «engager des études en 2009 pour disposer de profils de référence sur genre et gouvernance pour obtenir par composante des indicateurs précis, quantitatifs et qualitatif: la dernière étude conduite sur le profil de la femme en RDC date de 1994 ». La Mission n’a pas eu connaissance d’une quelconque étude de cette nature et, du reste, n’en a pas trouvé une seule trace dans le rapport annuel 2009.
12. Dans le «job description» de l’expertise en genre, un des points importants intime de «proposer une stratégie de mobilisation de ressources désignant une contribution spécifique des bailleurs pour des activités axées sur la parité genre et s’assurer que les fonds sont effectivement alloués». La Mission n’a pas eu connaissance des résultats de cette directive du «job description», et personne n’en a fait part, et le rapport annuel 2009 n’en mentionne rien. Du reste, aucun des partenaires de développement rencontrés par la Mission (Suède, France, etc.) n’a mentionné avoir été approché à cet effet.
13. Certes, la Mission est consciente que l’expertise est requise d’ «assurer le plaidoyer pour le genre dans les différents domaine de la gouvernance», et que les activités ont été entreprises pour ce faire. Il est aussi correct d’observer qu’il n’y a pas d’indicateurs pour mesurer les résultats de ces activités de plaidoyer – et encore moins l’impact.
14. L’entretien avec l’expert en formation a été le plus révélateur d’une certaine frustration observée au sein des volets transversaux. Malgré une formation de haut niveau (PhD), l’expert avait de la peine à faire valoir son expertise auprès des composantes du programme, qui le mettaient si peu à contribution et «ne comprennent pas ce qu’il peut apporter», et «mes notes envoyées au Coordonnateur principal, au senior management du PNUD, aux coordonnateurs de composantes demeurent sans feedback». L’expert, dont c’est le premier emploi avec le PNUD, n’exprime qu’amertume, car, dit-il, «les experts [techniciens des composantes substantives du programme] ne perçoivent pas la valeur ajoutée que lui [expert en formation d’adultes, mais sans connaissance technique sur les sujets concernés] peut leur apporter».
15. L’expert avoue qu’il aurait dû, dès le début, s’atteler à élaborer une méthodologie pratique et des indicateurs quantitatifs sophistiqués pour évaluer les résultats tangibles et l’impact de la multitude des programmes de formation générés par le programme de gouvernance (séminaires, ateliers, voyages d’étude, etc.) et qu’il n’en a rien fait jusqu’à présent, et que le responsable du suivi-évaluation n’en a rien fait non plus. Mais il reconnaît l’utilité, la pertinence et l’urgence d’élaborer des «instruments de mesure et de contrôle de qualité» des programmes de formation pour un si grand programme de renforcement des capacités, et que cela devrait naturellement être de son ressort.
16. Certes, le rapport annuel 2009 énumère des notes produites, mais il s’agit essentiellement de notes méthodologiques ou des guides de formation, mais nullement des résultats qui impactent sur la gouvernance du pays.
17. L’expertise en suivi-évaluation est en poste depuis mars 2009, et pourtant, neuf mois plus tard, le rapport annuel 2009[[26]](#footnote-26), ne comporte aucune ligne sur ses résultats, sans parler d’impact ou, tout au moins, de tendance d’impact, laissant présupposer qu’aucun résultat essentiel n’a été obtenu au cours de cette période couverte par le rapport. Du reste, au cours des entretiens, à la question de savoir si l’expertise en S/E a élaboré ou suggéré, à un moment ou un autre, une méthodologie pour faire le suivi et pour évaluer les effets et l’impact des nombreux programmes de formation mis en œuvre par le programme, la réponse a été négative.
18. Tout comme l’expertise en S/E, l’expertise en communication est en place depuis mars 2009, mais à la différence de la première, des travaux avaient déjà été entrepris par l’expertise en « reporting » qui était à bord depuis bien plus longtemps. L’expertise a donc pris le train en marche, avec un plan de communication déjà élaboré et en cours d’exécution. Des produits ont été élaborés -- notamment des publications brèves de vulgarisation comme le bi-mensuel « gouvernance info », plus de 10 films video pour la gouvernance politique et des articles dans la presse, les rapports mandataires (ceci concerne en réalité le volet « reporting ».) Les effets éventuels de ces produits sur les cibles n’ont jamais fait l’objet, jusqu’au moment de la Mission, d’une enquête sérieuse -- ce qui ne permet pas de porter une appréciation informée sur la portée réelle de ces produits et des activités entreprises. Par ailleurs, l’expertise et la Mission sont tombés d’accord qu’en RDC comme dans beaucoup d’autres pays africains, la radio est un medium qui touche plus de monde que la presse écrite ou télévisuelle, mais, curieusement, le rapport 2009 ne mentionne pas un recours substantiel à la presse radiophonique. Enfin, sachant que la majorité de la population ne maîtrise pas la française et recourt plutôt à 3 ou 4 grandes langues nationales, la Mission a fait remarquer qu’aucun effort n’a été fait pour aller vers la majorité de la population qui utilisent le Lingala, le Tshiluba, le Kikongo ou le Swahili, à l’instar de ce que fait, avec brioet depuis ses débuts, la radio Okapi des Nations Unies en RDC. On aurait pu imaginer que le programme pourrait négocier avec les radios congolaises des tranches horaires régulières au cours desquelles divers aspects du programme (produits-résultats et activités phares) seraient exposés de manière vivante, tant en français que dans les langues nationales mentionnées.
19. La Mission a pris soin de s’entretenir avec le Coordonnateur principal du programme *après* avoir rencontré les experts des volets transversaux. Ce faisant, la Mission voulait éviter d’être influencée par ce dernier dans son appréciation. En même temps, la Mission était consciente que le Coordonnateur n’avait pris ses fonctions – et n’avait directement dirigé ces volets qui relevaient de sa compétence directe -- que 7 mois auparavant. Mais ce délai est amplement suffisant pour se faire une opinion assez informée des performances d’une équipe. Son constat principal était que l’unité d’appui avait, d’après lui, «besoin d’un changement radical», car il y avait, dans plusieurs cas, «duplication de compétence et concurrence avec des structures similaires au niveau du bureau du PNUD». De manière générale, le Coordonnateur trouvait ces volets «très passifs» et très peu «pro-actifs», confirmant ainsi les constatations de la Mission. Il reconnaissait toutefois que le volet « reporting » avait fait des progrès significatifs mais que les rapports sur les activités, résultats et impact devraient être encore plus «sexy», i.e. moins rébarbatifs, moins «langue de bois», «moins formules creuses» -- rejoignant ainsi les souhaits émis par trois bailleurs de fonds rencontrés par la Mission, y compris l’ambassadeur d’un pays nordique. Pour résumer, le Coordonnateur principal du programme trouvait, dans son langage imagé à l’américaine, que le programme «fait de bonnes choses, mais ce n’est pas bien vendu».

1. De ce qui précède, la Mission constate que l’apport de ces volets est apparu par trop dépendant des initiatives qui n’étaient pas de leur ressort, les mettant ainsi en position d’appui réactif, et non, ou très peu, proactif et encore more moins anticipatif. D’où cette impression de d’appui *ad-hoc*, non-systématisé et peu planifié longtemps à l’avance avec les composantes. De la part des composantes, l’impression qui se dégage des entretiens est que les apports de ces volets sont certes bienvenus, mais ils ne constituent pas un input majeur dans leurs activités, et c’est du reste pour cette raison que souvent le crédit, en fin de compte, leur est difficilement attribué -- par rapport à la composante appuyée. Dans la même veine, eux-mêmes – et les composantes appuyées éprouvent des difficultés à identifier leur rôle exact, ou, comme a dit un expert concerné : «les experts [des composantes] ne voient pas clairement son intérêt ni ce qu’il peut leur apporter», ou, en d’autres termes, sa valeur ajoutée. Par ailleurs il est dit «on ne voit de notre apport que des activités d’appui aux composantes, et jamais les effets dont d’ailleurs ces dernières s’attribuent en général». Interrogé sur les effets de ses activités, un expert a tout simplement déclaré qu’il était difficile de les évaluer car «il s’agit essentiellement de changer les mentalités».
2. On aurait pensé, par exemple, qu’au vu de très nombreuses activités de formation (ateliers, séminaires, voyages d’étude, etc.) organisées dans le cadre du programme, les experts de l’unité d’appui aurait développé, dès le départ, des méthodologies, outils et critères pour en évaluer la pertinence de la formulation, la conduite, les résultats et leurs effets de changement. Or rien de tel n’a été réalisé depuis la mise sur pied de l’unité, par manque, probablement du sens de l’initiative, alors que cela aurait été d’un très grand intérêt pour les composantes et le programme dans son ensemble.
3. La Mission a aussi constaté que certaines des fonctions des ces volets se retrouvent, d’une façon ou d’une autre, dans d’autres sphères, tel par exemple au niveau des composantes et au niveau de l’unité d’appui de la direction du PNUD, créant ainsi des situations de duplication. Il est ainsi clairement apparut, à travers les entretiens et l’analyse des documents, qu’il n’y avait pas de collaboration régulière ni formalisée entre, par exemple, le volet « genre » du programme et la fonction « genre » au sein du bureau du PNUD ; il en est de même entre, d’une part, les volets « reporting » et « communication » du programme, et, d’autre part, les fonctions « communication » et « mobilisation des ressources » relevant du bureau du PNUD. La Mission a aussi constaté que le volet « genre » n’entretenait pratiquement pas de relations professionnelles suivies avec le Ministère de la Femme et de l’Enfant, ce qui est, pour le moins, troublant. Ainsi, dans le rapport annuel 2009, la seule référence à ce Ministère du genre vient *in fine,* en rapport avec « l’identification des besoins et la revue organisationnelle du Ministère », et de plus, non pas en rapport avec le travail accompli en 2009 mais par rapport à ce qui sera fait plus tard. En d’autres termes, la Mission n’a pas pu déceler, ni par les entretiens ni dans le rapport annuel, le niveau de collaboration *substantive* antre ce ministère et le volet genre du programme. Enfin, la Mission a aussi constaté que souvent ces volets, qui parfois travaillent sur les mêmes domaines ou des domaines si proches – tel le volet genre, la communication ou le suivi et évaluation -- entretenaient, entre eux, peu de rapports significatifs de collaboration ou de projets communs.
4. Au vu de ce qui précède, la Mission considère qu’il est grandement temps – mais qu’il n’est pas trop tard -- de revisiter la problématique de ces volets transversaux, et ce, dans le seul but de maximiser les effets du projet au cours des 3 années à courir avant le terme du programme.
5. En premier lieu, la Mission considère que certaines de ces fonctions peuvent toujours jouer un rôle important dans le programme. La fonction de suivi et évaluation est importante pour le programme, et elle constitue un puissant levier et outil de travail et de monitoring pour le coordonnateur principal et pour tous les autres partenaires du programme. La Mission recommande de sérieusement considérer les possibilités de « outsourcing » cette fonction, en la confiant à un consultant national sélectionné sur des bases rigoureuses (après appel d’offres et sur un cahier des charges précis et rigoureux et comportant, en plus, la mise sur pied d’une banque de données de «knowledge management» et l’échange de leçons apprises). C’est un travail, par exemple, qui pourrait être confié à un professeur d’université, spécialiste du management et de la gestion des projets. Ce service se baserait sur un travail de 3 semaines par trimestre, avec un contrat initial d’une année. Cela apporterait un regard externe et neutre qui enrichirait tous les organes de gouvernance du Programme, tout en bénéficiant de l’appui des unités opérationnelles du bureau du PNUD.
6. Concernant la fonction genre, la Mission recommande tout simplement (i) de supprimer le poste et (ii) de recourir aux services ponctuels de consultants nationaux à chaque fois que cette expertise sera requise dans les activités du programme, tout en tenant compte – ce qui ne semble pas avoir été le cas jusqu’à présent -- des approches développées par le Ministère de la femme et de l’enfant, et même du répertoire des consultants de ce dernier. La Mission considère qu’en procédant de la sorte, la valeur ajoutée et le rapport bénéfice-coût au programme dans ce domaine n’en seront nullement amoindris par rapport à l’état actuel -- tout au contraire. Bien plus, il est recommandé de renforcer de manière formelle, la collaboration entre ce volet et la fonction « genre » du bureau du PNUD.
7. La fonction de formation rentre exactement dans cette même catégorie, à savoir une fonction qui devrait être supprimée et remplacée par des services ponctuels de consultants nationaux à chaque fois que de besoin, notamment pour développer, une fois pour toutes, les critères, modalités et procédures d’évaluation des programmes de formation et, par la suite, conduire les opérations d’évaluation suivant ces outils préalablement agréés de commun accord. Ici encore, la valeur ajoutée et le rapport bénéfice-coût ne peuvent pas être moindres que l’état actuel.
8. Il en est de même de la fonction «communication» qui, elle aussi, peut être confiée à un professionnel de la place, ayant une expérience reconnue dans les mass media congolais et ayant des relations professionnelles nourries dans le milieu de la presse congolaise, aussi bien écrite que radiophonique et télévisuelle, à Kinshasa comme en province, en langue française tout comme dans les langues nationales les plus importantes. Il est évident que la meilleure façon de toucher le maximum de Congolais est d’abord par la radio et dans les langues nationales les plus répandues, surtout en dehors de la capitale. Cette façon de procéder en recourant aux professionnels congolais n’empêche pas de rechercher les meilleures compétences localement existantes maîtrisant les TIC/multimédia – combinant cette maîtrise avec la connaissance du milieu. Dans le cas précis, il y a peu de justification pour le recours à une expertise d’origine externe -- 50 ans après l’indépendance du pays, et connaissant le dynamisme de la presse congolaise.
9. Cette fonction – et sous le format qui est ici recommandé -- est d’autant plus importante et cruciale qu’elle prendrait place en même temps que «l’immersion» du programme de gouvernance dans la primature, comme recommandé par ailleurs dans le présent rapport. La projection du programme en tant que programme national prendrait alors toute sa signification.
10. Le concept d’ «outsourcing» pour certains volets transversaux prôné par la Mission n’est évidemment pas une panacée ni une garantie de réussite, et mérite une bonne concertation entre les partenaires (Gouvernement, PNUD, DFID, etc.). Ses mérites et son argumentaire sont les suivants : (i) son coût est moindre par rapport à l’expertise internationale – pour une plus-value pas nécessairement plus convaincante; (ii) sa connaissance des dynamiques sociologiques du milieu congolais est certainement meilleure -- si le recrutement est fait de manière professionnelle et intègre (et c’est le rôle du PNUD et de DFID d’y veiller)-- que celle de l’expertise internationale; (iii) pour les domaines dont il s’agit (genre, formation, S/E et communication), on peut raisonnablement penser que des expertises nationales congolaises existent sur place, à moins d’être irrémédiablement pessimiste pour un pays indépendant depuis 50 ans et qui a formé beaucoup de cadres; (iv) l’ «outsourcing» dont il s’agit bénéficierait des consultants-professeurs congolais, des instituts de recherche congolais ou des firmes locales congolaises, contribuant ainsi à leur crédibilité et au renforcement de leurs capacités, étant entendu que le renforcement des capacités du programme de gouvernance ne doit pas être confinée à la sphère publique mais plutôt étendue à l’ensemble du corpus congolais.
11. Le travail de «reporting» est essentiel pour une bonne conduite du programme, un programme qui produit beaucoup de rapports. La Mission a constaté les efforts remarquables réalisés dans l’amélioration progressive de la qualité des rapports produits, grâce à une approche consistante et resserrée, et le recours à un style d’écriture simple et direct.
12. Beaucoup reste à faire toutefois. Par exemple, plusieurs partenaires de développement ont signalé que les rapports du programme gagneraient à être plus courts et plus «intelligibles» qu’ils ne le sont actuellement, et ce malgré les progrès réalisés que certains ont constatés. De l’avis de la Mission, cette fonction devrait rester dans son cadre actuel sans modification, et devrait continuer à capitaliser sur les progrès accomplis, en multipliant des interactions avec les composantes du programme. Un effort devrait aussi être consenti pour se mettre à l’écoute des clients, notamment en cherchant à élucider par des techniques appropriées leurs attentes et leurs préoccupations.
13. Dans la configuration proposée, il est crucial pour la réussite du programme de gouvernance, que ses deux volets de « communication » et « reporting » travaillent étroitement avec les fonctions « communication », « reporting », et « mobilisation des ressources » du bureau du PNUD. Cette collaboration, formalisée, permettra non seulement de maximaliser les effets du programme et du bureau, mais aussi au PNUD dans son ensemble et dans sa direction de « s’approprier » le programme pour assurer son succès.
14. La fonction de coordinateur principal du programme renferme en son sein, outre le «delivery» substantif du programme, la responsabilité de gérer tous les aspects administratifs, financiers et logistiques du programme, d’en assurer le succès et de veiller à ce que le programme déploie ses effets de manière synergétique. Le coordonnateur principal est redevable du succès du programme vis-à-vis non seulement du PNUD mais aussi de la partie nationale et des bailleurs de fonds.
15. Dans les entretiens avec les divers partenaires, la Mission a soulevé la question de l’ « immersion » de la coordination et de son unité d’appui dans la structure bénéficiaire principale, à l’instar de ce qui est proposé pour les composantes. Ces entretiens ont porté les avantages et désavantages de cette « immersion » dans la primature, tels, par exemple, la valeur ajoutée, le ratio coût-bénéfice, l’appropriation et internalisation par la partie nationale, une contribution plus visible, significative et plus dynamique de la part de la partie nationale, une plus large diffusion des effets du programme dans le corps national et ce au plus haut niveau, et enfin, un accès plus facilité aux décideurs nationaux à même d’influer sur les performances du programme,
16. Dans le même ordre d’idée, la démarche a fait ressortir des risques qui pourraient « impacter » sur la bonne exécution du programme, et notamment des risques liés à des pressions politiques éventuelles sur la gestion, l’allocation et l’utilisation des ressources du programme.
17. Ayant considéré tous ces éléments, la Mission est d’avis que les risques encourus sont effectivement réels, mais qu’ils sont plus « gérables » dans le cadre actuel du mode d’exécution DEX qu’ils ne le seraient en mode NEX ou même en exécution par agence. D’une part, les mécanismes de contrôle du PNUD sont tels que des dérapages éventuels peuvent être détectés rapidement, et, d’autre part, les structures de gouvernance du programme offrent des cadres de concertation pouvant intervenir assez rapidement pour redresser les écarts dans l’allocation des ressources.
18. Sur cette base, la Mission recommande que la coordination du programme et son unité d’appui soient «immergée» dans la primature. Il est recommandé, pour les mêmes raisons et autant que faisable, d’en faire de même pour les composantes et volets du programme. De façon générale, cette approche – l’immersion chez le bénéficiaire – devrait être le *modus operandi* préféré de tout projet ou programme à exécution DEX, sauf objections majeures.
19. **Constats et recommandations**
20. Pour plusieurs sortes de raisons, les volets de « genre », « communication » et « formation » n’ont pas trouvé leur niche quant aux apports spécifiques attendus d’eux, et que leur valeur ajoutée est restée en deçà des expectatives. Trop dépendants des activités initiées par les composantes et avec des contacts seulement indirects avec les institutions bénéficiaires, et finalement sans grande synergie ou collaboration avec des fonctions similaires ou proches de la structure du PNUD, l’ensemble de ces volets méritent d’être « revisités », pour une meilleure définition des rôles et des mécanismes de mise en œuvre.
21. *La Mission recommande que les volets « genre » et « formation » soient confiés à des consultants nationaux choisis suivants des critères rigoureux et un cahier des charges bien élaboré, et ce pour une année renouvelable au vu des résultats. Le cahier des charges mettrait en exergue la collaboration indispensable avec les structures du bureau du PNUD portant sur les mêmes thèmes.*
22. La fonction « communication » n’a pas non plus été à la hauteur des expectatives et n’a pas, aux yeux de la Mission, passé le test du critère coût-bénéfice ni de la valeur ajoutée.
23. *La Mission recommande d’ouvrir le poste à un professionnel national spécialiste des médias, ayant une expérience reconnue dans les medias congolais de la presse écrite, radiophonique et télévisuelle, avec des relations dans le métier, à Kinshasa et dans les provinces. Ici encore, le contrat porterait sur une année, renouvelable si satisfaction il y a, au regard d’un cahier de charge clair.*
24. Le volet « reporting » a accompli des efforts remarquables pour améliorer la qualité des rapports produits par les différentes composantes du programme. Cette fonction reste essentielle et, en travaillant avec la fonction de « communication » et avec l’appui des services similaires du bureau du PNUD et aussi de son unité de « mobilisation des ressources », devrait être en mesure de montrer sa valeur ajoutée auprès du PNUD et des partenaires de développement.
25. *La Mission recommande au PNUD et au programme de prendre les mesures visant à renforcer la collaboration entre, d’une part, ce volet et celui de la communication et, d’autre part, les fonctions du PNUD dans ces mêmes domaines et celle de « mobilisation des ressources », afin d’augmenter la visibilité du programme et son image auprès des partenaires de développement.*

**Chapitre IX. CONCLUSION**

1. De tout ce qui précède, la Mission d’évaluation du Programme Gouvernance 2008-2012 de la RDC conclut que toutes les composantes ont été depuis le début mises en œuvre dans un contexte d’un pays post-conflit caractérisé au niveau politique par la mise en place des nouvelles institutions démocratiques issues des élections générales de 2006 et 2007 et dont certaines sont les principales bénéficiaires du Programme Gouvernance; une situation économique ayant subi les effets négatifs de la crise financière internationale mais aussi caractérisée par la mise en place de programmes-cadres de développement (DSCRP et PAP) issus d’accords avec les institutions de Bretton Woods dont la mise en œuvre satisfaisante permettra au pays d’atteindre le point d’achèvement dans le cadre de l’Initiative PPTE; une situation sociale et humanitaire dont les indicateurs ne montrent pas d’amélioration; et surtout une situation sécuritaire de mi-paix et mi-insécurité à l’Est du pays
2. La Mission a surtout noté des dysfonctionnements de l’administration publique, des défaillances et déconnexion des institutions parlementaires, une continuation du déficit de pluralisme politique, une gouvernance sécuritaire et judiciaire faible et une vision fragmentée des deux secteurs, une société civile peu structurée et fragmentée et un professionnalisme insuffisant des media -- le tout ayant non seulement constitué contraintes dans la mise en œuvre du Programme, mais aussi et surtout des opportunités que les composantes du Programme pourront saisir pour améliorer leur performance.
3. La Mission d’évaluation a noté avec grande satisfaction que le PNUD-RDC a pu se positionner dans cet environnement post-conflit difficile pour occuper une niche dans le domaine très sensible de la gouvernance et ainsi utiliser ses principaux avantages que lui reconnaissent la plupart des autres partenaires bi- et multilatéraux présents en RDC.
4. Tout en reconnaissant les avantages comparatifs du PNUD-RDC dans le domaine de la gouvernance en RDC, la Mission d’évaluation reconnaît également la complexité et la grande taille du Programme mis en œuvre dans un contexte post-conflit difficile, complexe, en perpétuelle mutation et aux besoins en capacités institutionnelles et humaines multiples. La Mission reconnaît surtout des adaptations au niveau des systèmes et procédures et certaines stratégies d’intervention pour faire face aux conditions du contexte et à cette complexité.
5. Sur base de son évaluation, la Mission conclut que, malgré le contexte difficile de la RDC et en tenant compte de la situation de départ, le Programme Gouvernance a produit et est en voie de produire la plupart des résultats attendus et aura des effets escomptés sur la gouvernance en RDC. La Mission a noté qu’il y a un certain nombre de volets dans lesquels le Programme subit les effets négatifs des facteurs de l’environnement externe qui ne sont pas sous son contrôle tels que l’insécurité dans certaines parties du pays, les difficultés de voyager à l’intérieur du pays par manque de compagnies aériennes fiables, l’insuffisance de financement et surtout l’insuffisance de volonté politique de la part du Gouvernement. La consolidation des résultats positifs produits et surtout de certains effets réalisés devient alors le défi majeur pour le PNUD-RDC dans ce Programme et pour lequel il aura besoin de la continuation de l’appui financier du DFID et de ses autres partenaires et même la mobilisation des nouveaux partenaires.
6. La Mission d’évaluation a noté avec grande satisfaction la relation étroite de confiance établie entre le PNUD-RDC et le Gouvernement de la RDC dans un domaine aussi sensible que celui de la gouvernance, relation que peu de partenaires de développement peuvent se prévaloir. Cependant cette relation pourra être améliorée par une plus grande implication des organes de gouvernance nationale du Programme tel que le Comité National de Pilotage et par l'utilisation de la relation établie pour engager le Gouvernement dans les domaines de la gouvernance qui vont au delà du Programme.
7. La Mission souhaite vivement que les leçons apprises dans la mise en œuvre de ce Programme soient systématiquement collectées et partagées non seulement entre les composantes du Programme, mais aussi et surtout avec les autres programmes de gouvernance mis en œuvre dans les autres pays africains post-conflit aux conditions similaires à celles de la RDC.

**Chapitre X. TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CONSTATS**

|  |  |
| --- | --- |
| COMPOSANTE | CONSTATS |
| **Gouvernance Politique** | **Validité des prémisses et suppositions à la base de la Composante Gouvernance Politique**  1. Toutes les prémisses et suppositions à la base de l’identification, du design et de la mise en œuvre de la Composante Gouvernance Politique étaient valables alors et le sont encore dans le contexte actuel de la RDC. Cependant, des changements importants sont intervenus dans l’environnement externe dans lequel les activités de la composante sont mises en œuvre qui affectent la planification opérationnelle et les stratégies d’exécution de la composante.  **Gouvernance et gestion de la composante gouvernance politique**  2. Le Comité Technique de Coordination et le Comité de Suivi de la Composante ont fonctionné comme prévu. Il y a cependant une insuffisance d’implication de la partie nationale dans la mise en œuvre des activités de la composante compatible avec la Déclaration de Paris, l’Agenda d’Accra et l’Agenda de Kinshasa. Ceci pourra affecter négativement le niveau d’appropriation nationale et surtout la pérennisation des effets escomptés de cette Composante.  **Systèmes et procédures opérationnelles, de suivi et évaluation**    3. La Cellule de Gestion de la Composante avait corrigé les insuffisances au niveau du cadre des résultats et des indicateurs de performance contenu dans le Document du Programme Gouvernance. Elle utilise les meilleures pratiques dans le domaine de la planification opérationnelle. Cette pratique pourra encore être améliorée en impliquant activement les bénéficiaires dans l’identification et la priorisation des besoins, l’adoption à temps du PTA et en le corrigeant pour être flexible et l’adapter aux changements majeurs de l’environnement externe de la Composante.  4. La Composante a développé et mis en place un cadre de suivi et évaluation qui reflète les meilleures pratiques de l’art en la matière. La Composante contribuera à la réalisation des effets du Programme en partageant ses meilleures pratiques en planification opérationnelle et en cadre logique, suivi et évaluation avec les autres composantes.  **Financement de la composante**  5. Le manque de contrepartie nationale au Programme Gouvernance, la réduction du financement DFID et surtout à l’axe appui à la société civile et aux media ont créé des incertitudes qui ont un impact négatif sur la mise en œuvre de certaines activités de cette composante et sur le moral du personnel concerné.  **Axe «Appui au Parlement National et aux Assemblées Provinciales»**  6. Grâce aux séminaires et ateliers organisés par l’axe Appui au Parlement national et aux assemblées provinciales, et grâce aux conseils juridiques apportés à ces institutions, les capacités des parlementaires nationaux et des députés provinciaux se sont considérablement améliorés, leur permettant ainsi de jouer plus efficacement leur fonctions législatives, de contrôle sur l’exécutif et de représentation. Cependant, des actions de plaidoyer, de sensibilisation et même de lobbying devront être multipliées pour que les projets de lois soient adoptés, ainsi que les textes d’application.  7. Grâce à une série d’actions de formation techniques organisées par l’axe appui au Parlement national et aux assemblées provinciales en faveur de leurs personnels administratifs, complétée par un appui institutionnel, les compétences professionnelles de ces personnels se sont également renforcées, leur permettant ainsi d’améliorer l’appui qu’ils apportent aux élus nationaux et provinciaux.  8. Cependant, les méthodes et techniques classiques de formation utilisées dans les actions de formation des membres du Parlement national et des assemblées provinciales ainsi que de leur personnel administratif ont eu des limites à cause principalement de leur inadaptation aux cibles, aux méthodes et techniques de formation utilisées et surtout par le fait que ces actions n’ont pas été répétées suffisamment pour les mêmes cibles.  9. Grâce aux équipements informatiques et de bureautique fourni au Parlement national et aux assemblées provinciales, l’environnement de travail de ces derniers s’est progressivement amélioré. Cependant, il y a insuffisance de ces équipements par rapport aux besoins, et un environnement physique inadéquat et non aménagé risque de réduire la durée de vie du matériel fourni.  10. Les résultats produits par le Programme et l’engouement créé par ces résultats au sein du Parlement national et des assemblées provinciales par les actions de formation, d’appui juridique et institutionnel de la Gouvernance Politique ont produit de nouvelles demandes qu’il faudra satisfaire pour que les capacités créées aient de l’impact et soient appropriées et surtout pérennisées.  11. Les principaux problèmes confrontés par l’axe appui au Parlement national et aux assemblées provinciales sont : difficultés d’accès aux hautes autorités du Parlement national, les lenteurs dans le suivi des dossiers au Parlement national, l’absence de maîtrise des calendriers d’activités des parlements, les difficultés de travailler avec les parlementaires nationaux et provinciaux hors session, le chevauchement des interventions des partenaires bilatéraux, l’insuffisance de la contrepartie nationale au Programme et l’insuffisance de volonté politique pour que les institutions parlementaires jouent pleinement leurs rôles.  **Axe «Appui aux Partis Politiques»**  12. Bien que les activités d’appui aux partis politiques aient débuté avec retard, les résultats attendus de cet axe ont été produits jusqu’ici dans six provinces et, à l’allure où vont les choses, les cibles en 2012 seront atteintes, à condition de mettre effectivement en œuvre la stratégie de formation des formateurs.  **Axe «Appui à la société civile et aux media»**  13. Le financement prévu pour mettre en place le mécanisme d’appui aux organisations de la société civile n’ayant pas été mis en place, les résultats attendus ainsi que les effets escomptés ne pourront pas être réalisées dans ce domaine.  **Axes «Appui au Processus Electoral et à la CENI»**  14. Soixante-et-dix pourcent des résultats attendus du Volet appui au processus électoral et à la CENI ont été produits et, au train où vont les choses, l’effet attendu sera réalisé à condition que les incertitudes suivantes soient levées : la nature de la loi organique sur la CENI qui sortira du Comité Paritaire du Parlement, le transfert du personnel formé et qualifié de la CEI à la CENI, le financement des élections prochaines, le manque d’un chronogramme des élections, et la promulgation de la loi organique portant fixation des subdivisions territoriales à l’intérieur des provinces  . |
| **Gouvernance Administrative** | **Appui à la coordination interministérielle : les acquis**     * Appui à la Primature et au Comité technique de coordination par la mise à disposition de deux (2) consultants et l’embauche de deux (2) assistants. * Etats des lieux de Tics et plan stratégique de renforcement des capacités de la Primature en matière de Tics. * Elaboration d’une stratégie visant l’amélioration de la communication interministérielle. * Séminaires de formation sur la gestion des archives et traçabilité des dossiers. * Renforcement des capacités des ministères via le projet M.D.A – Bonne Gouvernance.   **Appui à la réforme de l’Administration Publique**   * Statut du personnel de carrière de l’Administration Publique, élaboré, finalisé et validé. * Rationalisation des structures, des emplois, et des effectifs en ordre dispersé. * Revue organisationnelle au Ministère des PTT. * Recensement biométrique mis en œuvre dans les provinces, mais résultats contrastés. * Renforcement des capacités des administrations provinciales et locales du Sud Kivu.   **Augmentation de la transparence dans la gestion des deniers publics et introduction du principe de reddition des comptes au sein de l’Administration Publique**   * Appui à l’OCEP : séminaires ateliers sur le code de la conduite de l’agent public de l’Etat. * Célébration de la journée mondiale de la lutte contre la corruption (réalisation d’un téléfilm et organisation des débats télévisés). * Appui technique au comité de pilotage du Forum Nationale de Lutte contre la Corruption (FONALC); malheureusement le financement prévu n’a pas été obtenu. * Audit juridique et diagnostic de la chaîne des comptes. Mise à jour des dysfonctionnements et insuffisances des principales institutions de contrôle que sont la Cour des comptes, l’Inspection Générale des Finances et le Conseil Supérieur du Portefeuille. * Elaboration d’un plan stratégique de développement à moyen terme de la Cour des Comptes. |
| **Gouvernance Judiciaire et Sécuritaire** | La théorie de changement de l’effet escompté pour la gouvernance judiciaire et sécuritaire part du principe que a) l’intégration de l’armée et la sécurisation communautaire, b) le contrôle des armes légères et la lutte contre la violence armée, c) le renforcement des capacités de contrôle démocratique du système de défense et de sécurité ainsi que d) l’appui à la réforme de la justice sont tous favorables à la consolidation de la paix et la sécurisation des biens et personnes en RDC. La relation de cause à effet entre les trois premières stratégies et l’effet escompté est plus directe, car découlant directement des domaines d’intervention de réduction de la violence armée, tels que mentionnés ci-dessus. Quant à la relation de cause à effet de la quatrième stratégie, il est suggéré que le lien sera plus ou moins direct en fonction du contenu de la stratégie. La Mission confirme donc que la théorie de changement est pertinente et valable, au vu l’expérience internationale et de la réalité de la RDC.  Dans le cas du contrôle des armes légères, une stratégie de désarmement communautaire, à vocation holistique, a démarré, et un début encore timide pour le cadre institutionnel du contrôle des armes indique un processus en marche. En ce qui concerne le contrôle démocratique du secteur sécuritaire, une sensibilisation initiale auprès des différents acteurs concernés par le contrôle des armes légères est un premier acquis. Pour ce qui est de l’appui à la justice, des activités préparatoires répondant aux demandes du ministère de tutelle, qui ont alimenté la nouvelle stratégie en justice qui devrait bientôt être rendue publique. Le bilan est contrasté mais la tendance générale est positive.  En même temps le contexte a évolué. Le gouvernement a développé en Juin 2009 (huit mois avant le déroulement de la mission) sa stratégie pour la stabilité et reconstruction pour l’Est de la RDC (STAREC) – qui comporte trois thèmes principaux: 1) le secteur de la gouvernance et de la sécurité, 2) les questions humanitaires et sociales et 3) la revitalisation économique. Le plan couvre la totalité de l’Est de la RDC, notamment le Nord et le Sud-Kivu, l’Ituri, le nord Katanga, le Maniema et les Ueles (Nord de la Province Orientale). La stratégie d’appui de la communauté internationale au STAREC est dénommé Stratégie pour la Stabilisation et la Sécurité (UNSSS). Le fonds pour la promotion de la paix (United Nations Peacebuilding Fund, connu par les sigles PBF) est l’instrument programmatique de toute intervention en appui au STAREC. Le document de base de ce fonds définit une situation actuelle (avril 2009) qui reste assez semblable à celle identifiée au départ par le Programme de Gouvernance en 2008.  Face à l’évolution du contexte et à une situation qui reste assez proche de la situation identifiée au début du Programme, il importe de se demander si la stratégie  actuelle de la composante est adaptée à un contexte qui évolue, aux ressources disponibles et aux avantages comparatifs du PNUD. Comment réussir ce que le document de programme avait identifié comme priorités, à savoir: «Le PNUD a choisi une approche programmatique qui veille à ce que tous les éléments du programme soient en cohérence et contribuent à une amélioration du système de gouvernance démocratique dans son ensemble et non pas seulement quelques éléments ou quelques institutions?». La présente évaluation de « mi-parcours » est donc une opportunité pour le mangement du PNUD de réfléchir sur sa stratégie d’intervention.  Stratégie actuelle pour faire face à une problématique très complexe  Dans sa conception la stratégie de départ avait préconisé une cohérence (complémentarité réciproque) des différentes interventions, comme les leçons apprises de l’expérience internationale le recommandent. Vue la multiplicité des effets identifiés (implicitement ou explicitement) pour chaque projet, l’analyse développée dans les sections précédentes a été fait de façon séparée pour chacune des interventions. La conclusion qu’on peut tirer de cette analyse est que, pris de façon individuelle, chaque projet est sur le chemin -- à différents degrés et intensités -- de contribuer à l’accomplissement de l’effet escompté. Cependant, qu’en est-il de l’ensemble? Il est à relever, à la lecture des différents documents du Programme et des discussions tenues avec les cadres du programme et des institutions bénéficiaires, que dans ce domaine il y a des améliorations à faire.  Certains facteurs n’ont pas aidé à une mise en œuvre unifiée et basée sur la complémentarité, à savoir la multiplicité d’acteurs avec lesquels il faut travailler, les limitations financières et des difficultés dans la planification opérationnelle. Ceci est élaboré en détail dans le corps du présent rapport.  Limitations Financières  De la totalité du financement dépensé jusqu’au 31 décembre par la composante, les projets post- brassage DFID, Pays Bas et Unité de Gestion ont absorbé 57% des dépenses, le Contrôle des ALPC et Contrôle Démocratique du secteur sécuritaire 20.8%, le DDR 14.7%, et l’appui à la justice 6%. A l’exception du projet post-brassage DFID, tous les autres projets ont expérimenté une réduction dans leurs ressources disponibles pendant l’année 2009, par rapport aux prévisions. Pour les mêmes raisons, un expert en contrôle des armes légères a du partir et un expert international pour le contrôle démocratique qui avait été sélectionné n’a pu finalement être engagé.  Planification opérationnelle  Sur base de l’analyse détaillée de chaque projet, la Mission constate qu’il y a encore du travail à faire pour trouver plus de liens et de complémentarité entre les initiatives de DDR, le contrôle des armes légères, le contrôle démocratique de secteur sécuritaire, accès à la justice, et appui à la justice au niveau central, tout en tenant compte de la reforme sécuritaire et de police en cours qui est appuyée par d’autres bailleurs de fonds. Les raisons de cet état sont explicitées dans le rapport.  La réforme de la justice, une nécessité en RDC, est un processus aussi complexe que celui de la réforme du secteur sécuritaire avec le même besoin d’injection de ressources financières, techniques, physiques et humaines. Sans être tout à fait explicite, le document de programme avait exercé le choix de prioriser le secteur sécuritaire. Cela était pertinent de par le contexte existant à l’époque. Dans la suite de mise en œuvre du Programme, l’approche en ce qui concerne l’appui à la justice aurait pu devenir soit une stratégie qui appuyait uniquement l’accomplissement de l’effet de promouvoir la paix et la sécurisation des biens, soit celui d’appuyer l’établissement d’un état de droit en RDC (un effet qui n’était pas prévu à l’origine). La programmation opérationnelle a eu une réponse mixte. Pour répondre au premier effet, des actions ont été développées pour améliorer l’accès à la justice à l’Est, alors que pour répondre au deuxième effet le travail s’est focalisé sur le partenariat avec le Ministère de la Justice au niveau central. La mise en œuvre des actions sur deux fronts nécessitant des investissements considérables pour être réellement efficaces alors que le pourcentage des fonds allouées aux activités de justice durant l’année 2009 ayant été très réduit, soulève la question de l’inter-connectivité des projets.  Si la stratégie dans le secteur justice aurait été plutôt de contribuer à l’effet de promouvoir la paix et la sécurisation des biens et des personnes, il y une dimension qui n’a pas été véritablement exploitée et qui cependant est si importante dans des contextes post-conflits, à savoir la justice transitoire. La justice transitoire vise à permettre aux sociétés qui ont subi des traumatismes et des bouleversements graves de bénéficier d’un processus permettant de répondre aux doléances, d’établir la vérité sur ce qui s’est passé et d’amener les coupables à répondre de leurs actes. Une dimension proche de celle-ci – la réconciliation -- a été timidement utilisée dans le cadre du projet post-brassage et dans celui de DDR. La nécessité de réconciliation est profonde et les études ont montré que si cette dimension de justice transitoire n’est pas bien traitée pour reconstruire le tissu social, la durabilité des efforts réalisés aux niveaux des institutions peut être mis en péril. |
| **Gouvernance Economique** | VOLET No. 1 : «APPUI À LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE DU DÉVELOPPEMENT»  (1) En 2009, le Bureau du PNUD a décidé de réaménager les responsabilités des différentes unités de programmation, de façon à faire ressortir les complémentarités et avantages comparatifs des uns et des autres. Ainsi, il a été convenu que l’Unité Pauvreté porterait son appui au Gouvernement dans la formulation des *contenus* des documents-cadres de politiques et stratégies, tandis que le Programme de Gouvernance -- dont le paradigme principal et la raison d’être sont le renforcement des capacités et dont les ressources sont plus conséquentes -- se concentrerait sur le *processus* de planification, à savoir l’élaboration des outils, méthodes et procédures de planification, le renforcement des institutions de planification et ce, tant au niveau central qu’au niveau provincial et décentralisé.  La Mission a constaté que cette répartition des tâches n’a pas encore été bien saisie au niveau de la gouvernance économique, et qu’il y a un certain flottement au niveau du volet «planification ». La formalisation de cette division de travail – elle-même tout à fait appropriée -- est donc urgente au niveau de l’ensemble de la composante, sous peine de compromettre les résultats et les effets escomptés, et de mettre en danger d’obsolescence les acquis accumulés jusqu’à présent. Ces clarifications pourront aussi permettre une meilleure collaboration et synergie entre les différentes unités du PNUD, et la mise en commun des expertises, expériences et leçons apprises.  (2) Concernant le lancement d’une étude prospective «Vision RDC-2030», le Programme de Gouvernance a guidé le travail d’un consultant expert en études prospectives, dont le «produit» (output) est un document portant «Note d’orientation stratégique de l’étude prospective RDC-2030», achevé en novembre 2009.  Malheureusement, la Mission a constaté que des retards inexpliqués au sein du Ministère du Plan – jusqu’au moment de la Mision -- ont eu pour effet que ce document n’a été endossé ou validé ni même invalidé, pendant de longs mois après sa soumission aux autorités compétentes.  Cette désinvolture ou laisser-aller portent en eux le danger de ternir la crédibilité du partenariat Gouvernement/PNUD, et notamment celle de l’organe clé et décisionnel de ce partenariat, à savoir le Comité National de Pilotage du Programme de Gouvernance.    (B) VOLET No. 2 : «APPUI Ã LA GESTION ET COORDINATION DE L’AIDE»  (3) En matière de programme d’investissements publics (PIP) et d’analyse des projets, le Programme de Gouvernance a élaboré 3 documents majeurs, à savoir finaliser (a) le «Manuel des procédures d’élaboration, d’exécution et de suivi et évaluation du programme d’investissements publics (PIP)» et, pour accompagner ce dernier, (b) le «Guide pratique d’analyse et évaluation des projets, enfin (c) un «Guide de vulgarisation du Manuel».  Il faut noter que ces outputs ont bénéficié de l’appui conjoint du PNUD et de la BAD, ce qui est un exemple de collaboration à émuler entre bailleurs de fonds.  (4) Pour les travaux de planification, l’administration dispose de structures pérennes dites DEPs dans chaque ministère technique («divisions des études et de planification») et la COSEP au ministère du Plan («coordination des structures d’études et de planification»), et ce depuis les années 1980.  Dans la réalité, les DEP et la COSEP végètent depuis des années en léthargie prononcée et prolongée, avec, ici ou là, quelques sursauts de vie grâce à quelques appuis de la part du PNUD, les autres bailleurs sur place les ignorant, ou les court-circuitant, totalement.  En effet, il s’est multiplié, au cours des dernières années, d’autres structures parallèles à celles de l’administration et qui, généralement, bénéficient de financement extérieur en tout ou en partie. Ces structures ad-hoc et par nature éphémères jouissent de meilleures conditions de travail et ont un rendement plus important que les structures pérennes de l’administration -- fragilisant encore davantage cette dernière.  (5) Le Programme de Gouvernance a aidé la RDC, à travers le Ministère du Plan, à créer et mettre en place la «Plateforme de gestion de l’aide et des investissements» (PGAI), et ce, dans le but d’améliorer la transparence des flux d’aide mais aussi de renforcer les capacités du Gouvernement à gérer ces aides dans le processus de planification, programmation, budgétisation et suivi-monitoring de ses programmes et projets, aussi bien nationaux que sectoriels ou régionaux.  La PGAI est indubitablement un résultat remarquable et significatif du Programme de Gouvernance, qui aura un impact et des effets positifs sur la transparence de gestion des finances publiques et sur la façon de travailler de l’administration et aussi des partenaires de la RDC.  La PGAI est aussi novateur dans la mesure où elle a pu bénéficier de la coalition de plusieurs partenaires (PNUD, la BAD et la BM, Belgique, etc) qui ont combiné leurs efforts financiers et techniques pour aboutir au résultat, et avec un appui solide du Gouvernement.  (6) Les Groupes Thématiques (GT) trouvent leur origine au cours du processus d’élaboration et de mise en œuvre du premier DSCRP comme cadre de concertation entre les décideurs du pays, la société civile, le secteur privé et les partenaires de développement. Au cours de la première année en 2008, 16 Groupes Thématiques qui constituaient les piliers de l’accélération de la mise en œuvre du DSCRP et du PAP ont été mis en place.  Il est encore trop tôt pour porter un jugement sur les performances des GT, et de son secrétariat. Ses « produits » sont encore isolés et n’ont pas atteint un stade de maturité suffisant pour amorcer un impact ou des effets perceptibles. Il n’en demeure pas moins qu’en principe l’initiative en elle-même est excellente dans la mesure où le besoin se fait sentir pour un tel cadre de concertation entre le pays et ses partenaires extérieurs intéressés de contribuer et de l’accompagner dans son développement mais de manière cohérente.  Il faut toutefois constater que les GT et la SACGT («secrétariat d’appui aux GT») sont des structures *ad-hoc*, parallèles à celles, pérennes, de l’administration. Comme pour les autres structures *ad hoc*, l’insertion à moyen terme dans la structure administrative pérenne reste un défi majeur; à cet égard, la Mission a été informée qu’une mission de la BM a récemment séjournée au pays pour étudier les modalités, préalables et conditions pour l’intégration des structures *ad-hoc* dans les structures pérennes. Il va sans dire qu’un tel mouvement ne peut être mené sans une refonte en profondeur de la fonction publique.  (C) VOLET No. 3 : «APPUI AU SYSTÈME STATISTIQUE NATIONAL»  (7) Grâce à l’appui du Programme de Gouvernance, le Ministère du Plan a relancé depuis 2008 la production d’une Note de conjoncture économique, portant sur divers indicateurs et paramètres macro-économiques en rapport avec les stratégies et politiques suivies par le Gouvernement. Cette Note, qui est publiée trimestriellement, est le fruit d’une collaboration entre diverses institutions du pays, tel le Budget, les Finances, l’Économie, Institut National de la Statistique, la Banque Centrale du Congo, DEME – «division des études macro-économiques», etc.).  Le fait de permettre cette coopération régulière entre institutions congolaises est un résultat remarquable du Programme, car il recèle tous les ingrédients d’un bon projet de coopération internationale, à savoir l’appropriation nationale et la pérennisation.  (8) La Mission a constaté que la production des comptes nationaux a connu quelque retard. Si les comptes 2005 suivant la norme SCN93 ont pu effectivement être achevés et publiés en 2008, il y a un retard certain dans la finalisation des comptes des années suivantes.  Ces produits sont d’une grande importance comme soubassement de toute formulation des stratégies et politiques économiques, et l’importance des statistiques et des comptes nationaux, en l’occurrence, ne saurait en aucun cas être sous-estimée. À cet égard, la Mission constate que l’état d’avancement des travaux dans ce domaine n’est pas encore à la hauteur des attentes.  (9) L’appui du Programme à l’Institut National des Statistiques (INS) a permis de rassembler en un seul endroit, accessible en réseau local ou, bientôt, sur Internet, des données socio-économiques provenant de diverses enquêtes de diverses sources (les enquêtes de l’UNICEF Mics de 1995 et de 2001, l’enquêtes 1-2-3 de 2005, et l’enquête EDS de 2007.  À partir de cette base très conviviale, l’utilisateur peut effectuer plusieurs «querries» sur plusieurs variables croisées (y compris l’emploi et le secteur informel) telles par province, revenu, sexe, âge, scolarité, etc., permettant ainsi à l’utilisateur de procéder à des calculs d’indicateurs socio-économiques, et de générer des tableaux et graphiques en temps réel, tout en travaillant dans la base de données ou après exportation vers d’autres logiciels standards (tels Excel, Access, Xbase, etc.).  Au-delà de l’INS même, un tel travail a la capacité de changer la façon de travailler de plusieurs institutions et de créer des synergies qui ne peuvent qu’accroître la productivité – en quantité et en qualité – des analystes.  Autre résultat positif: le risque de déperdition des efforts consentis est minimisé par le fait de la grande stabilité des cadres de l’INS ainsi que leur appropriation des outils développés en leur sein -- cet aspect étant essentiel à la pérennisation des effets et des impacts.  (10) Aucun travail de planification ou d’élaboration des politiques socio-économiques ou d’infrastructures de grande envergure ne peut clamer autorité s’il n’est pas basé sur un recensement complet de la population. Le dernier recensement de la population congolaise date de 1984 – soit plus d’un quart de siècle au duquel le Congo a connu des bouleversent très importants sur les plans socio-économiques et démographiques.  Le Programme de Gouvernance a permis l’appui à l’INS pour le lancement des travaux préparatoires des activités de recensement de la population congolaise – récupération et exploitation des cartes démographiques de 1984, tests de méthodologie cartographique et des changements démographiques intervenus depuis 1984, et budgétisation des travaux de recensement.  Parallèlement à ce travail de préparation du recensement, le programme a appuyé l’INS dans la récupération de la quasi-totalité des cahiers-fiches (physiques) du recensement de 1984. Ceci consiste en la récupération de près de 5,7 millions de cahiers pour autant de ménages, représentant une population de 31 million à l’époque. Le défi suivant consiste à saisir l’ensemble de cette masse énorme de données sur support informatique.  La Mission est d’avis que les ressources disponibilisées en faveur des travaux effectués par l’INS le sont à bon escient, du fait:  (i) de l’efficacité et de l’efficience;  (ii) du ratio coût/bénéfice positif déjà au niveau interne à INS (maîtrise des outils, etc) et, plus positif encore, des effets multiplicateurs provenant des résultats exploitables par d’autres institutions tant congolaises qu’étrangères;  (iii) du fait de la faible mobilité des cadres de l’INS, il y a une très forte appropriation et une grande internalisation et enracinement des connaissances et de bonnes pratiques acquises au cours de l’appui prodigué par le Programme de Gouvernance.  (D) VOLET No. 4 : «APPUI À L’AMÉLIORATION DE L’ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES»  (11) Concernant le volet de l’ «amélioration de l’environnement des affaires», la Mission a d’abord constaté que ce volet est relativement nouveau au niveau de la gouvernance économique. Il embrasse plusieurs initiatives qui sont encore dans une phase d’identification des besoins et de formulation des activités à entreprendre, ou de mise en œuvre dans un ou deux domaines.  Le volet semble évoluer dans des domaines disparates qui ont peu d’interfaces entre eux, sans fil conducteur reliant les diverses activités, avec divers ministères de tutelle peu coordonnés.    Les résultats de plusieurs domaines ne sont pas définis de manière très claire ; à cet égard, le « logframe » ne définit pas les résultats concrets de certains des domaines d’intervention, ni les effets attendus, ni des indicateurs de performance qui puissent indiquer la direction générale des initiatives.  Concernant le paradigme du «renforcement des capacités», qui est au cœur de l’approche du PNUD en matière de développement, la Mission constate que ce paradigme n’est pas bien servi dans les domaines concernés par ce volet.  Autant la construction originelle du Programme comporte la cohérence d’un tout, autant l’ajout de ce dernier volet semble ne pas faire partie de l’ensemble, ni dans la conception, ni dans la mise en œuvre – et ce, au sein du programme dans son ensemble tout comme au sein de la composante dont il fait pourtant partie. Il ressemblerait plutôt à une approche projet – tant décriée par le passé – opérée en solo, sans synergie avec les autres éléments de l’ensemble.  Du fait que le volet est un ajout tardif au programme et que le ministère du Plan n’est pas réellement son ministère de tutelle, il s’est produit un certain flottement quant au suivi de ce volet. La Mission n’a pu mettre la main sur aucun compte-rendu d’un comité de suivi de ce volet, et, de ce fait, ni le Directeur national du programme de gouvernance ni le CNP ne sont tenus au courant des activités de ce volet. Cela pose un problème non seulement pour la cohérence et la synergie de l’ensemble de la composante mais aussi sur la gouvernance du programme au niveau supérieur (CTC et CNP), et le suivi par le PNUD. |
| **Gouvernance Locale** | **VOLET 1 : APPUI A LA DECENTRALISATION ET A LA COORDINATION**   1. La tendance vers la réalisation du résultat « **Cadre juridique et financier de la décentralisation approfondi et approprié par les acteurs de la décentralisation »** est positive dans la mesure où les produits réalisés (CSMOD, édition et vulgarisation de trois textes législatifs et réglementaires sur la décentralisation, et le lancement officiel de la stratégie nationale d’appropriation sociale) confèrent aux institutions publiques des outils qui leur permettront d’orienter leurs actions vers la satisfaction des besoins de la population. 2. En ce qui concerne le résultat:**« Outils de planification et de gestion de développement local introduits et diffusés »,** la tendance est aussi positive. A l’instar des textes de loi produits pour le résultat précédent, les différents guidesélaborés par le Programme constituent des outils qui orienteront les acteurs en planification aussi bien dans les sessions de formation que dans l’élaboration concrètes des plans de développement local. Il faut cependant noter que ces outils, encore sous forme de brouillons, ont été envoyés aux autres acteurs dans la planification participative (Direction de la planification régionale du Ministère du Plan, Banque Mondiale, Projet d’Appui aux Initiatives de Développement Communautaires –PAIDECO-, l’Union Européenne…) pour analyse, enrichissement et recommandations à formuler au cours de l‘atelier national d’harmonisation et de validation de ces outils qui se tiendra au courant de l’année 2010. Il reste donc une étape importante à franchir. Le Ministère du Plan devra s’en approprier et le Ministère de la Décentralisation les diffuser dans les autres provinces.      1. Rien, par contre, n’a été fait en ce qui concerne le résultat « **Outils de gouvernance locale et de développement local capitalisés »,** car la coordination du projet a estimé qu’il était similaire à celui attendu au niveau du résultat précédent. 2. Pour ce qui est du résultat **« Capacités nationales de pilotage de la décentralisation renforcées »,** ilest en voie de réalisation, mais encore faudrait-il doter le CTAD de tous les outils pour l’accomplissement de son travail, que ce soit en équipement, en capacité technique et en logistique. De plus, la capacité pour piloter la décentralisation s’améliorera dans la mesure où le CTAD augmentera sa présence dans les provinces. 3. Les produits attendus pour le résultat « **Mécanismes de coordination développés entre les partenaires techniques et financiers et le gouvernement »**étaient: i) consensus entre parties prenantes sur le mécanisme de financement de la décentralisation, ii) tableau de bord sur l’état d’avancement de la politique de décentralisation et iii) partenaires de développement intervenant en appui à la décentralisation selon les priorités définies par le Ministère de la Décentralisation. Pour les deux premiers produits, seuls les termes de référence ont été élaborés et attendent leur validation. Concernant le troisième produit, deux rencontres de concertation ont eu lieu avec l’ensemble des partenaires pour la présentation du CSMOD. Comme résultat de ses rencontres, une harmonisation des visions des différents partenaires a eu lieu, et s’est traduite par une matrice de coordination.   **VOLET 2 : APPUI AU DEVELOPPEMENT PROVINCIAL ET LOCAL (ADPL)**   1. Concernant le résultat relatif au « **développement provincial et des secteurs relancés selon une démarche de programmation participative », l**a Mission a constaté que le PADDL a aidé à: instaurer un système de planification participative provinciale et locale jadis inexistant dans les deux provinces; doter chaque province et ETD ciblées d’un PDP et d’un PDL qui intègrent des investissements prioritaires devant concourir au bien-être de la population; renforcer les capacités techniques de l’administration à promouvoir le développement participatif à la base et entrainer l’adhésion des autorités politico-administratives et des agents techniques décentralisés aux méthodes participatives, à les impliquer concrètement pour assurer la pérennisation des acquis au terme du Programme; élaborer des outils de planification participative qui seront vulgarisés au courant de l’année 2010.   Cela étant, la Mission considère que l’impact du Programme au niveau provincial doit prendre en compte tellement de variables qu’il est difficile, avec un appui si limité, d’atteindre l’effet escompté. Par contre, au niveau local, le potentiel reste réel. A cet égard, la Mission conclut que le progrès vers l’effet 1, en ce qui concerne la dimension locale, est en bonne voie de réalisation parce que la méthodologie de programmation participative a déjà été mise en place dans les deux provinces. Or, avant de pouvoir reproduire ces expériences dans d’autres communautés locales, il serait judicieux de mener ces expériences pilotes jusqu'à leur terme et en tirer des leçons.  Concernant la dimension provinciale, il est trop tôt pour constater des résultats probants, car les deux provinces pilotes choisies ont été institutionnellement instables (changement par deux fois du gouverneur à l’Equateur, crise à l’assemblée provinciale, décisions des assemblées provinciales contestées devant la justice, situation sécuritaire difficile). La Mission note que la dimension de planification participative a effectivement était réalisée à travers les différents outils mis à la disposition des provinces pilotes (comités provinciaux de suivi de développement). Cependant, en ce qui concerne l’aspect « gestion du développement provincial », beaucoup reste à faire. Certes, pour atteindre un certain succès dans ce domaine, il faudrait que le PDL soit inscrit dans le processus/cycle provincial de préparation budgétaire, qu’il soit utilisé comme référentiel pour les contrôles budgétaires de l’assemblée provinciale, et que les provinces ainsi que les ETD reprennent cet exercice avec les moyens réalistes dont ils disposent, sans toujours compter sur les fonds supplémentaires des bailleurs. Par contre, la gestion du développement provincial nécessite, de façon parallèle, le renforcement des capacités des assemblées provinciales, afin, d’une part, exercer la pression nécessaire sur les exécutifs provinciaaux pour qu’ils libèrent leurs quote-parts aux fonds de développement locaux nécessaires à la réalisation des plan provinciaux, et, d’autre part, pour assumer le rôle de contrôle budgétaire qui fait partie de leurs prérogatives.   1. Concernant **« la participation citoyenne plus effective dans la gestion des affaires locales »,** elle en est encore à ses débuts. La Mission a constaté que le processus de planification au niveau des secteurs de Béni et des Elanga a offert l’opportunité exceptionnelle d’associer les organisations de la société civile (les ONG locales et les associations/groupements des femmes) à ce processus de planification et d’identifier, par la même occasion, des actions de renforcement de ces OSC (formation en petits métiers, formulation de micro-projets, gestion de petites et moyennes entreprises, etc).   En effet, en l’absence d’élus locaux, les OSC, proches des populations, jouissent plus de la confiance de ces dernières que les autorités administratives nommées. Par ailleurs, les OSC regorgent de personnes ressources à même d’encadrer la population dans les processus de décentralisation et de planification locale participative. Le PADDL pourrait donc s’en faire un allié important et utile. Les OSC de Beni, de Rutshuru et de Goma ont formulé et adressé officiellement une demande à l’UDPL/NK afin d’obtenir du Programme des appuis multiformes pour améliorer leur performance.  La Mission a constaté que les femmes des provinces et des ETD ciblées ont massivement adhéré au processus de la planification locale participative et sont bien représentées dans les différents comités de développement mis en place. Cependant, la plupart de ces femmes sont analphabètes, d’où la faiblesse de leur contribution effective dans la gestion des affaires locales.   1. La Mission a constaté que le Fonds de Développement prévu pour financer les investissements prioritaires retenus dans les PDP et les PDL n’est pas encore mis en place dans les provinces et les ETD ciblées. DIFD a émis des réserves quant au mode de gestion prévu, censé respecter les procédures de la comptabilité publique qui, dans le contexte actuel, comporte beaucoup de risques à cause du fait que le réseau des comptables nationaux n’est pas encore organisé ni formé en matière de nouvelles techniques comptables. Le fait que ces fonds ne soient pas encore mis en place engendre des frustrations auprès des populations de base et des autorités provinciales et locales, qui y voient là un non-respect par le PNUD et DFID des engagements pris. Ce fâcheux précédent risque donc à l’avenir de ternir la crédibilité des deux bailleurs. Par ailleurs, il faut considérer qu’un minimum de flexibilité dans l’appréciation des risques fiduciaires s’avère nécessaire -- compte tenu du contexte spécifique de la RDC. |
| **Volets transversaux** | 1) Le volet «lutte contre la corrruption» s’est dégagé comme un volet différent des autres volets transversaux, car (i) il n’est pas dépendant et ne vient pas en appui direct aux composantes du programmes ; il est autonome et bénéficie d’un budget propre; son évaluation relève de la composante administrative.  (2) La Mission a constaté que le volet «reporting» a effectué, depuis le début de ses activités, un effort immense pour donner une certaine cohésion, une ligne éditoriale et une rigueur qui le mettent à part des autres volets transversaux. La Mission a relevé le travail progressivement positif effectué par ce volet.  (3) Concernant les volets transversaux restants – à savoir les volets « genre », «formation », « communication » et « suivi et évaluation», la Mission a eu de la peine à détecter une valeur ajoutée significative de ces volets par rapport au travail des composantes principales du Programme. Autrement dit, l’avantage coût-bénéfice n’est pas apparu, au cours de l’analyse, comme justifiant les efforts financiers consentis.  (4) L’apport de ces volets est apparu par trop dépendant des initiatives qui n’étaient pas de leur ressort, les mettant ainsi en position d’appui réactif, et non, ou très peu, proactif et encore more moins anticipatif. D’où l’impression d’un appui *ad-hoc*, non-systématisé et peu planifié longtemps à l’avance avec les composantes.  (5) De la part des composantes du Programme, la contribution de ces volets transversaux est certes bienvenue, mais elle ne constitue pas un input majeur dans leurs activités, et c’est du reste pour cette raison que souvent le crédit, en fin de compte, leur est difficilement attribué.  (6) Le Programme de Gouvernance organise de très nombreuses activités de formation (ateliers, séminaires, voyages d’étude, etc.) qui engloutissent beaucoup de ressources humaines et financières; pourtant la Mission a constaté que l’unité d’appui n’a jusqu’à présent pas développé des méthodologies, outils et critères pour en évaluer la pertinence de la formulation, la conduite, les résultats et leurs effets de changement.  (7) La Mission a constaté que certaines des fonctions des ces volets transversaux se retrouvent, d’une façon ou d’une autre, dans d’autres sphères, tel par exemple au niveau, d’une part, des composantes du Programme et, d’autre part, au niveau de l’unité d’appui de la direction du PNUD, créant ainsi des situations de duplication.  (8) Concernant le volet de «reporting», il est important d’affirmer que ce travail est essentiel pour une bonne conduite du programme, car celui-ci produit beaucoup de rapports et documents. La Mission a constaté les efforts remarquables réalisés dans l’amélioration progressive de la qualité des rapports produits, grâce à une approche consistante et resserrée, et le recours à un style d’écriture simple et direct. Beaucoup reste à faire toutefois. Par exemple, plusieurs partenaires de développement ont signalé que les rapports du programme gagneraient à être plus courts et plus «intelligibles» qu’ils ne le sont actuellement, et ce malgré les progrès réalisés jusqu’à présent. |

**Chapitre XI. TABLEAU RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS**

|  |  |
| --- | --- |
| COMPOSANTE | RECOMMANDATIONS |
| **Gouvernance Politique** | Gouvernance et gestion de la composante gouvernance politique   1. En phase avec la Déclaration de Paris, l’Agenda d’Accra et l’Agenda de Kinshasa, le Programme Gouvernance devrait inclure des indicateurs pour mesurer l’appropriation nationale de la Composante Gouvernance Politique. 2. La Cellule de Gestion de la Composante améliore sa planification opérationnelle en réduisant l’utilisation de l’approche basée sur l’offre pour augmenter l’approche basée sur la demande en impliquant activement les bénéficiaires, et surtout le niveau politique en ce qui concerne l’appui au Parlement et aux assemblées provinciales, dans l’identification et la priorisation des besoins, l’adoption à temps du PTA par les organes de gouvernance et en le corrigeant pour être flexible. 3. La Composante partage ses meilleures pratiques en planification opérationnelle et en cadre logique, suivi et évaluation avec les autres composantes du Programme.   Financement de la composante   1. Le Management PNUD du Programme négocie et obtienne dans les meilleurs délais un engagement ferme du financement par le DFID des activités de l’axe appui à la société civile et aux media pour compléter le financement TRAC pour que les activités d’appui aux organisations de la société civile et des media prévues pour 2010 soient effectivement mises en œuvre.   Axe «Appui au Parlement National et aux Assemblées Provinciales»   1. La Composante multiplie des actions de plaidoyer, de sensibilisation et même de lobbying pour que les projets de lois organiques et des lois soient adoptés ou que les textes réglementaires soient pris pour appliquer les lois organiques, les lois et les édits et pour multiplier les actions du dialogue social du Parlement et des assemblées provinciales. 2. Les méthodes et techniques de formation utilisées dans les actions de formation des membres du Parlement national et des assemblées provinciales ainsi que de leur personnel administratif soient complètement revues pour les adapter aux cibles.      1. La Composante Gouvernance Politique évite le saupoudrage et complète les équipements informatiques et de bureautique fournis au Parlement national et aux assemblées provinciales tout en investissant dans l’aménagement de l’environnement physique dans lequel ses équipements seront installés.   Axe «Appui aux Partis Politiques»   1. La Composante mette effectivement en œuvre la stratégie de formation des formateurs endogènes des 15 partis politiques cibles et que son expertise nationale soit décentralisée au niveau des bureaux terrain du PNUD ou au niveau des structures pertinentes des provinces la ou les bureaux terrain PNUD n’existent pas. 2. La Composante saisisse l’opportunité qui sera créée par l’organisation des élections prochaines pour sensibiliser les populations sur le rôle des partis politiques dans une démocratie et ainsi accroître les actions de formation de formateurs et de conseil en faveur des quinze partis politiques cibles.   Axe «Appui à la société civile et aux media»   1. La Composante Gouvernance Politique utilise les recommandations du Symposium national de la société civile sur l’efficacité de l’aide pour opérer un repositionnement stratégique de son appui aux organisations de la société civile et aux media et mobilise urgemment un financement auprès du DFID et des autres partenaires pour compléter le peu des ressources financières TRAC prévues dans le PTA 2010 pour cet axe.   Axe «Appui au Processus Electoral et à la Ceni»  11. La Direction Pays du PNUD lance un processus de plaidoyer auprès du Gouvernement pour obtenir un engagement sur la résolution des principales incertitudes qui pourront affecter la réalisation des effets escomptés de l’appui au processus électoral et a la CENI. |
| **Gouvernance Administrative** | Axe d’intervention # 1 : Appui à la coordination interministérielle  12. Organiser dans un délai de 3 mois un atelier de validation de la stratégie d’amélioration des communications internes et externes de la primature.  13. S’appuyer sur les ressources locales déjà en place au niveau de la primature (cellule informatique) pour réaliser l’architecture informatique interministérielle (intranet gouvernemental) ainsi que le site web du gouvernement : [www.gouvernementrdc.cd](http://www.gouvernementrdc.cd)  14 Améliorer la communication sur les acquis de la gouvernance ainsi que sur les besoins en ressources humaines, en direction des congolais de l’étranger.  15. Revoir le mode de fonctionnement du CTC et en faire un bureau permanent (avec l’appui des deux assistants engagés) pour préparer les inputs à débattre lors des conseils des ministres, pour assurer un suivi en temps réel du programme Gouvernance et pour améliorer la communication vis-à-vis des autres partenaires ainsi que l’information pour le grand public.  Axe d’intervention # 2: Appui à la reforme de l’Administration Publique  16. Intensifier le plaidoyer au niveau du nouveau ministre de la Fonction Publique, au niveau de la primature, de l’Assemblée nationale et de la Présidence pour faire adopter et promulguer au cours de la prochaine session parlementaire le statut du personnel de carrière de l’administration publique.  17. Recruter une équipe d’experts (un international et deux nationaux) pour la rédaction des textes d’applications et réglementaires d’administration devant faciliter une application efficace des statuts ci-haut repris. La procédure de recrutement ainsi que la durée de la Mission ne doivent pas dépasser les trois mois.  18 Redéfinir les missions du CTRAP et l’associer pleinement au déroulement de la reforme de l’administration publique (rôle qui lui revient de droit).    19. Améliorer la communication sur la reforme de l’administration publique, utiliser les médias locaux ainsi que l’affichage pour de nouveau sensibiliser le grand public sur ses objectifs.  20. Faire une pause dans le processus du recensement biométrique afin de corriger les dérapages observés et s’assurer de la validité et de l’utilité des résultats.  21. Relancer la collaboration avec la Banque Mondiale pour la mise en place d’une caisse de la retraite devant assurer le plan social de la reforme de l’administration publique.  22. Relancer la collaboration avec la Banque Mondiale pour la mise en place d’un fichier unique pour la gestion du personnel de la fonction publique et informatiser la paie.  23. Orienter les actions de la reforme vers la fonction publique provinciale naissante. Cela permettra non seulement de mieux maîtriser les effectifs ainsi que la paie mais surtout de vite reconstruire une administration efficace, gérable (taille réduite et sous contrôle direct des autorités provinciales plus présente) et plus proche des administrés.  24. Comme conséquence du point ci-dessus, mener les opérations de rationalisation des structures, emplois et effectifs au niveau des ministères provinciaux en vue d’en déterminer les besoins en ressources humaines au regard de la loi sur la décentralisation.  25. Accélérer le processus de fusion de la composante Gouvernance Administrative avec la composante Gouvernance locale pour rendre effectif ce changement de stratégie sans toutefois réduire le budget (comme il a été le cas) pour les actions concernant l’Administration Publique Provinciale.  26. Se concerter avec les autres partenaires (Banque Mondiale, Union Européenne, Banque Africaine de Développement, etc.), acteurs aussi dans la décentralisation et la réforme de l’Administration Publique, pour trouver des synergies (recherche de la cohésion et de l’efficience) dans les programmes de Gouvernance en cours, pour une meilleure répartition des zones d’activité (provinces, territoires, etc.) pour éviter des doublons et un gaspillage des ressources.  27. Identifier dans différentes provinces les institutions d’enseignement à même de mener à bien les programmes de formation et de renforcement des capacités des cadres de l’administration publique et leur déléguer (out sourcing) la gestion et l’organisation des différentes formations en lieu et place de l’ENA et/ou du SENAREC. Non seulement le coût des formations sera moindre (équipement, bibliothèque, ordinateurs et enseignants (savoir-faire) déjà en place), mais il y aura valorisation du programme de formation aux yeux des fonctionnaires bénéficiaires eux-mêmes (prestige de l’Institution, reconnaissance du document (brevet ou autre) sanctionnant la formation, etc.).  Axe d’intervention # 3 : Promotion des valeurs éthiques et renforcement des institutions de contrôle des ressources publiques  28. Malgré le fait que le PNUD n’a pas pu contribuer financièrement à l’organisation du Forum National sur la Lutte contre la Corruption (FONALC), il est important de continuer à appuyer l’OCEP pour la mise en œuvre des recommandations dudit forum et de poursuivre au niveau provincial la vulgarisation du code d’éthique professionnel de l’agent de l’Etat.  30. Continuer le plaidoyer pour l’adoption au niveau national d’une loi anticorruption et la mise en place des outils de lutte contre la corruption (par exemple : une ligne verte (ligne téléphonique ou adresse e-mail) pour dénoncer les cas de corruption, la déclaration du patrimoine des élus, etc.) |
| **Gouvernance Judiciaire et Sécuritaire** | 31. L’approche retenue par le PNUD en 2008 pour promouvoir la paix et garantir la sécurité des personnes et des biens en RDC a été celle de la réduction de la violence armée et la réforme du secteur de la justice et de la sécurité. Vu l’évolution du contexte, la récente politique du Gouvernement pour la stabilisation du pays (STAREC) et l’élaboration de la stratégie de la communauté internationale en appui au STAREC (le PBF), et la stratégie des Nations Unis dénommée « Integrated Strategic Framework », la Mission recommande que le PNUD considère la possibilité de réviser la théorie de changement de la composante gouvernance judiciaire et sécuritaire de façon participative avec ses partenaires afin de déterminer si elle reste valable et si elle doit être complétée et/ou modifiée.  32. En tout état de cause, que le PNUD décide de réviser la théorie de changement ou non, la Mission considère essentiel que le PNUD élabore un seul cadre logique suivant les règles de l’art et avec toute la rigueur nécessaire pour toute la Composante Judiciaire et Sécuritaire, et ce, dans le but d’accroître l’efficacité des résultats escomptés. Quelques aspects spécifiques recommandés dans le cadre de cet exercice incluent:   * Travail avec les partenaires nationaux afin d’établir des indicateurs et cibles avec pour objectif de s’assurer de leur volonté et de leurs efforts, qu’ils soient au niveau de la contrepartie, de la mise à disposition des locaux, des frais de fonctionnement, ou des décisions pour la poursuite continue et efficace des interventions. * Utilisation, comme référence, des travaux déjà effectués en RDC (voir le cadre de résultats du document du PBF) et produits par le PNUD et l’OCDE au niveau mondial, dans les domaines de la réduction de la violence armée, de la réforme du secteur sécuritaire, de la réconciliation et la justice comme mécanisme de promotion de la paix. * En amont, travail avec les autres agences du système des Nations Unies pour bien définir les domaines d’intervention, les synergies et le partage d’information. * Utilisation des méthodes de gestion axées sur les résultats pour mettre en exergue les extrants et les produits. * Introduction au sein du Comité Technique de Coordination et du Comité National de Pilotage, de la culture d’évaluer le progrès vers les effets avec l’utilisation d’un «score card» pour les indicateurs de produits et d’impact.   33 Il est aussi recommandé d’investir dans l’établissement de systèmes de collectes d’information et dans les études de base pour définir le baseline, sans quoi il ne sera pas possible d’évaluer le progrès au terme du Programme de Gouvernance. |
| **Gouvernance Economique** | 34. La Mission recommande donc que le Senior management du PNUD sorte rapidement une circulaire d’instruction portant sur le réaménagement des responsabilités entre l’Unité de Pauvreté et le Programme de Gouvernance.  35. La Mission recommande que le Comité National de Pilotage fasse diligence afin de s’assurer que le Ministère du Plan valide rapidement les outils de formulation du PIP, en en rendant l’usage obligatoire pour tous les ministères sectoriels (centraux et provinciaux)**.**  36. La Mission recommande que la gouvernance économique soit physiquement et stratégiquement «immergée» au Ministère du Plan.  37. La Mission recommande que la gestion du Programme par le Coordonnateur Principal ainsi que les volets d’appui soient «immergés» au niveau de la primature.  38. Pour que des résultats de l’étude prospective puissent être obtenus à temps pour enrichir les documents-cadres (DSCRP-2, CDMT, PIP), la Mission recommande la conduite d’un exercice d’étude prospective plus «léger» et plus court, basé sur des échantillonnages aussi représentatifs que possible de l’ensemble des différents segments de la société congolaise. Des méthodologies existent pour ce faire.  39. La Mission recommande que des programmes de formation soient entrepris rapidement pour la saisie des données par tous les points focaux, afin que cette base de données soit opérationnelle aussi rapidement que possible et que son utilité aux utilisateurs et aux «politiques» soit aussi évidente que possible.  40. Dans le même ordre d’idée, la Mission recommande aussi que la jonction entre le travail sur les aides et celui sur le PIP soit le plus rapidement articulée, afin que les progrès dans ces deux domaines aillent de pair, pour en faire véritablement un seul outil de travail.  41. La Mission recommande que l’appui prodigué aux GT soit étendu aux principales DEP, afin d’amener ces deux groupes de travail – l’un ad hoc et l’autre une structure pérenne -- à collaborer et à se partager les tâches de façon à pérenniser les acquis des exercices des GT, y compris dans les travaux de suivi-évaluation et d’échange d’expériences et leçons acquises. La Mission considère que c’est la seule façon, à long-terme, d’initier des changements de rendement et de productivité dans l’administration congolaise.  42. La Mission est d’avis que l’appui du Programme devrait être poursuivi afin d’améliorer encore plus la qualité du document par une plus grande synergie avec d’autres institutions du pays productrices de données et les institutions de province, d’en assurer la régularité de publication et une grande diffusion pour un impact maximal, et notamment en le rendant accessible sur internet.  43. Concernant les travaux sur les comptes nationaux, le Programme devrait continuer à les financer car ils constituent un atout incontournable pour le pilotage de l’économie.  44. La Mission recommande au PNUD de mobiliser ses ressources internes en communication et reporting pour aider à relever ce défi, dont le succès ne pourra que mettre en exergue les succès du travail PNUD en RDC**.**  45. La Mission recommande que le Programme accélère la finalisation de l’estimation des ressources humaines et financières pour mener rapidement l’exercice à terme, y compris, le cas échéant par la mobilisation de 3 équipes sur 24 heures. La Mission recommande aussi d’aider l’INS à mettre la main sur les données du recensement de 1956, pour les digitaliser également La Mission est persuadée que la réussite rapide de ces deux exercices aurait, de surcroît, un impact incitatif certain pour la mobilisation de ressources nécessaires afin de lancer des travaux pour un recensement d’actualité en 2010.  46. La Mission recommande au PNUD et au CNP de revoir complètement ce dernier volet du Programme, en mettant l’accent sur les priorités du pays, telles que formulées dans les documents-cadres du pays en cours de préparation. |
| **Gouvernance Locale** | Le Fonds de Développement   * + - 1. La Mission a constaté que le Fonds de Développement prévu pour financer les investissements prioritaires retenus dans les PDP et les PDL n’est pas encore mis en place dans les provinces et les ETD ciblées. DIFD a émis des réserves quant au mode de gestion prévu, censé respecter les procédures de la comptabilité publique qui, dans le contexte actuel, comporte beaucoup de risques à cause du fait que le réseau des comptables nationaux n’est pas encore organisé ni formé en matière de nouvelles techniques comptables. Le fait que ces fonds ne soient pas encore mis en place engendre des frustrations auprès des populations de base et des autorités provinciales et locales. Cela risque de compromettre la crédibilité des projets du PNUD et de DFID – pour cause de non-respect des engagements pris.       2. Chacune des deux provinces pilotes dispose d’un PDP intégrant un PIP et un plan PAP 2010.  1. Deux véhicules de l’UADPL ont été achetés et seront mis à la disposition des antennes dans les deux provinces. Chacun des deux secteurs pilotes (Beni-Mbau/Nord-Kivu et des Elanga/Equateur) dispose d’un PDL intégrant, au niveau local, les plans triennaux d’investissements prioritaires (PIL) et les plans annuels d’investissements (PAI). Chaque secteur mis en place un CLD pour coordonner, superviser et suivre les réalisations qui seront financées par le FDL. 2. Par ailleurs, satisfaire, à court terme, aux mitigations des risques fiduciaires s’avère difficile dans le contexte actuel de la RDC. 3. Compte tenu de ce qui précède, la Mission recommande que :   Tout en appuyant la mise en place du circuit simplifié de la dépense publique et le renforcement des capacités du réseau des comptables publics, de procéder à la mise place du FDP dans chacune des deux provinces-pilotes et du FDL dans chacun des secteurs pilotes (Beni-Mbau/Nord-Kivu et des Elanga/Equateur) qui remplissent une des grandes conditionnalités pour accéder au FD, à savoir de disposer d’un plan quinquennal de développement 2010-2014.   1. Devant les difficultés d’atténuer, à court terme, les risques fiduciaires, trouver des solutions qui confortent la maîtrise de l’ouvrage des provinces et des ETD et les procédures du PNUD qui garantissent une gestion saine des ressources financières. Pour cela, il faut nécessairement continuer à négocier avec le bailleur principal du Fonds de Développement, redéfinir les conditions préalables à la mise en place dudit fonds et trouver ensemble les meilleurs moyens pour diminuer les risques fiduciaires (mise en place effective de garde-fous), tout en gardant à l’esprit que la meilleure façon d’apprendre (objectif du programme Gouvernance) est de pratiquer (learning by doing).     De la logistique   1. La Mission a constaté que dans les deux provinces, les antennes souffrent cruellement d’insuffisance de véhicules et du manque de matériel de communication (des radios handsets et VSAT). Le contexte sécuritaire actuel, dans la province du Nord-Kivu, exige des déplacements en convoi d’au moins deux véhicules; d’où les difficultés d’organiser les déplacements à l’intérieur des secteurs. Or chaque antenne ne dispose que d’un seul véhicule. Par manque de moyens de déplacement et de communication, les chefs d’antennes de la province de l’Equateur sont installés à Mbandaka (la capitale) à partir duquel ils pilotent leurs antennes, d’où l’inefficacité dans le suivi quotidien des activités dans les secteurs. 2. Dans la province de l’Equateur, les cours d’eau constituent la principale voie pour atteindre la plupart des zones de la province. 3. La Mission recommande de doter les antennes des deux provinces de véhicules et moyens de communication adéquats, et, à la coordination du projet, d’accélérer l’acheminement des hors-bords acquis vers la province de l’Equateur.     De l’alphabétisation des femmes   1. La Mission a constaté que les femmes des provinces et ETD ciblées ont massivement adhéré au processus de la planification locale participative et sont bien représentées dans les différents comités de développement mis en place. Cependant, la plupart de ces femmes sont analphabètes, d’où la faiblesse de leur contribution effective dans la gestion des affaires locales. 2. La Mission recommande au PADDL d’initier dans un meilleur délai un programme d’alphabétisation intensive pour adultes au bénéfice des femmes dans les entités d’intervention.   Des appuis aux Organisations de la Société Civile   1. La Mission a constaté que le processus de planification au niveau des secteurs de Béni et des Elanga a offert l’opportunité exceptionnelle d’associer les organisations de la société civile composée d’ONG locales, des associations/groupements des femmes à ce processus de planification et d’identifier par la même occasion, des actions de renforcement de ces OSC (formations en petits métiers, formulation de micro-projets, gestion de petites et moyennes entreprises, etc). 2. Faute d’élus locaux, les OSC, proches des populations, jouissent plus de la confiance de ces dernières que les autorités administratives nommées. Les OSC regorgent de personnes ressources à même d’encadrer les populations dans les processus de la décentralisation et de la planification locale participative. Le PADDL pourrait en faire un allié important. 3. Les OSC de Beni, de Rutshuru et de Goma ont formulé et adressé officiellement une demande à l’UDPL/NK pour obtenir du programme des appuis multiformes pour améliorer leur performance. 4. Pour ce faire, la Mission recommande que les OSC des deux provinces soient accompagnées par le PADDL, particulièrement dans leur restructuration selon l’actuel découpage territorial, dans l’organisation des voyages d’échanges en dehors de leurs entités respectives, par des appuis financiers pour la réalisation de micro-projets et dans la restructuration des associations féminines.   Pour la poursuite du programme,   1. La Mission recommande:  * de recadrer les activités à mener par rapport aux moyens financiers et au temps qui reste jusqu’au terme du programme; * de débuter sans tarder la phase de sensibilisation de la population (communication sociale) par la vulgarisation des textes sur la décentralisation, et ce, pour une véritable appropriation citoyenne, gage de l’amélioration de la gouvernance locale. |
| **Volets Transversaux** | 1. La Mission recommande que les volets « genre » et « formation » soient confiés à des consultants nationaux choisis suivants des critères rigoureux et un cahier des charges bien élaboré, et ce, pour une année renouvelable au vu des résultats. Le cahier des charges mettrait en exergue la collaboration indispensable avec les structures du bureau du PNUD portant sur les mêmes thèmes. 2. La Mission recommande d’ouvrir le poste du volet «communication» à un professionnel national spécialiste des médias, ayant une expérience reconnue dans les medias congolais de la presse écrite, radiophonique et télévisuelle, avec des relations dans le métier, à Kinshasa et dans les provinces. Ici encore, le contrat porterait sur une année, renouvelable si satisfaction il y a, au regard d’un cahier de charge clair. 3. La Mission recommande au PNUD et au programme de prendre les mesures visant à renforcer la collaboration entre, d’une part, les volets «reporting» et «communication» du programme et, d’autre part, les fonctions de la structure du PNUD dans ces mêmes domaines ainsi que celle de «mobilisation des ressources», afin d’augmenter la visibilité du programme et son image auprès des partenaires de développement. |

ANNEXES :

1. Termes de référence de la Mission
2. Liste des personnes rencontrées par la Mission
3. Liste des documents consultés par la Mission

1. \_/ *A l’origine, le rapport devait aussi porter sur la dimension de la gouvernance du Programme et les aspects opérationnels. En cours de route, le départ d’un membre de l’équipe d’évaluation n’a pas permis d’inclure cette dimension dans le rapport. Cependant il est à noter que le PNUD et DFID ont commandité de façon séparée une évaluation approfondie sur ces aspects. La Mission d’évaluation de mi-parcours n’a pas connu les résultats de cette évaluation.* [↑](#footnote-ref-1)
2. \_/ *Conceptuellement et méthodologiquement, toute formulation et mise en œuvre d’un programme ou un projet est basée sur un ensemble de prémisses et des suppositions provenant soit du cadre théorique soit de la pratique de la discipline couverts par le programme ou le projet. Dans notre cas il s’agit de la théorie et de la pratique de la gouvernance politique. Ces prémisses et suppositions sont parfois explicites, parfois implicites dans le document de programme ou de projet. Elles doivent être identifiées et validées (ou même rejettées) dans le rapport d’évaluation ex-ante (appraisal report) du programme ou du projet. Pour la composante gouvernance politique, ces prémisses et suppositions on été identifiées à partir des objectifs stratégiques, des effets attendus, des résultats et des activités de la Composante Gouvernance Politique du Document de Programme Gouvernance 2008-2012* [↑](#footnote-ref-2)
3. \_/ *Des interviews avec un échantillon des bénéficiaires des cours de formation organisés par la Composante en faveur du Parlement et des assemblées provinciales et en faveur des parties politiques, une analyse de quelques syllabus utilisés et une observation d’une action de sensibilisation précurseur à une formation organisée à Kisangani pendant la visite de la Mission font ressortir que : (i) les méthodes et techniques de formation (pédagogie au lieu de l’andragogie, enseignement au lieu de la formation) n’étaient pas tout à fait adaptées aux cibles (adultes professionnels) ; (ii) l’environnement de la formation n’était pas non plus adapté aux cibles et ne pouvait pas conduire à un bon apprentissage ; (iii) les participants étaient entassés dans des salles étroites et le nombre dépassait ce qui est requis pour la formation des adultes ; et (iv) un suivi systématique des actions de formation n’était pas fait pour identifier les effets de la formation.* [↑](#footnote-ref-3)
4. \_/ *L’approche incrémentale était utilisée pour le choix des provinces dans lesquelles la composante apportait ses appuis, l’objectif étant de ne pas trop embrasser et arriver a compléter des « paquets » des interventions (appui au assemblées provinciales, appui aux partis politiques, appui a la société civile, etc.) avant de choisir des nouvelles provinces. Le critère de synergie entre les différentes composantes du Programme Gouvernance aurait été utilisé pour compléter l’approche incrémentale.* [↑](#footnote-ref-4)
5. \_/ *Note Explicative sur la Vision de Développement du Gouvernement.* [↑](#footnote-ref-5)
6. \_/ *Rapport Final du Groupe d’experts, préparé en réponse à la résolution 1857 (2008) du Conseil de Sécurité des Nations Unies.* [↑](#footnote-ref-6)
7. La formulation originelle dans le document de programme était « Brigades des FARDC intégrées et implantées dans des zones critiques » [↑](#footnote-ref-7)
8. La formulation originelle dans le document de programme était « Personnel militaire des brigades formées dans le domaine de la justice militaire, droits humains, résolution de conflit et gestion administrative » [↑](#footnote-ref-8)
9. La formulation originelle dans le document de programme était « Dépendants des militaires socialement et économiquement réintégrés ». [↑](#footnote-ref-9)
10. La formulation originelle dans le document de programme était « Communautés d’accueil de brigades renforcées, mécanismes de concertation civil-militaire opérationnels » [↑](#footnote-ref-10)
11. \_/  *D’après le chargé de programme il ne manque que l’adduction d’eau en Ituri.* [↑](#footnote-ref-11)
12. \_/ Les études “KAP” se concentrent sur les connaissances, attitudes et pratiques (comportements) sur un sujet détermine. La connaissance d’une communauté sur un thème est leur compréhension sur un sujet déterminé. L’attitude (attitude, dans la conception anglaise) se réfère à leurs sentiments sur le thème, ainsi qu’aux idées préconçues. Les pratiques (practice, en anglais) se réfèrent aux modes selon lesquels les communautés montrent que leurs connaissances et attitudes à travers leurs actions. [↑](#footnote-ref-12)
13. \_/  *Rapport de la Revue annuelle du projet post-brassage DFID/PNUD, avril 2008.*  
     [↑](#footnote-ref-13)
14. *\_/ La formulation originelle dans le document de programme était « Le cadre légal concernant la possession, la circulation, la commercialisation et la production des ALPC adopté » et « Les capacités nationales pour le contrôle des ALPC développées. »* [↑](#footnote-ref-14)
15. *\_/ La formulation originale dans le document de programme était « Capacités nationales –gouvernementales et de la société civile – pour la maîtrise de la problématique de la violence armée renforcées»*  [↑](#footnote-ref-15)
16. *\_/ La formulation originale dans le document de programme était « Réformes légales pour le contrôle effectif des armes de tout calibre, selon les particularités du pays et les normes et standards internationaux, mises en place ».* [↑](#footnote-ref-16)
17. *\_/ La formulation originale dans le document de programme était « Initiatives à base communautaire pour la réduction de la circulation illégale des armes légères établies et promues »* [↑](#footnote-ref-17)
18. \_/ *L’étude du GRIP analyse et fait des recommandations sur la prolifération des armes légères en RDC..* [↑](#footnote-ref-18)
19. \_/  *Les études “KAP” se centre sur les connaissances, attitudes et pratiques (comportements) sur un sujet détermine. La connaissance d’une communauté sur un thème c’est leur compréhension sur un sujet déterminé. L’attitude (attitude) se réfère à leurs sentiments sur le thème, ainsi qu’aux idées préconçus. Les pratiques (practice) se réfèrent aux modes selon lesquelles les communautés montrent que leurs connaissances et attitudes à travers leurs actions.* [↑](#footnote-ref-19)
20. \_/  *La réintégration sociale permet aux ex-combattants de se familiariser avec les différentes dimensions de la vie civile dans leurs communautés d’accueil, à savoir les dimensions sociales, culturelles, confessionnelles et politiques.* [↑](#footnote-ref-20)
21. [↑](#footnote-ref-21)
22. \_/ *Les organisations de la société civile (OSC) de Beni, de Rutshuru et de Goma ont formulé et adressé officiellement une demande à l’UDPL/NK pour obtenir du projet un appui qui lui permette d’adapter sa structure au nouveau découpage territorial.* [↑](#footnote-ref-22)
23. \_/ Lire les commentaires de l’équipe du programme sur le draft-zéro du présent rapport. [↑](#footnote-ref-23)
24. \_/ Idem [↑](#footnote-ref-24)
25. \_/ Voir les «Rapports annuels » du Programme de Gouvernance, 2008 et 2009. [↑](#footnote-ref-25)
26. \_/ Rapport annuel 2009, draft novembre 2009., pages 69 – 74. [↑](#footnote-ref-26)