

REVUE A MI-PARCOURS DE L’UNDAF 2008-2012

*Constats, Leçons et Recommandations*

Rapport final

Le 19/01/2011

Consultants :

Moncef KOUIDHI

Roger BIMWALA

Victor MANTANTU

Sommaire

[RESUME 6](#_Toc283191833)

[I. CONTEXTE ET METHODLOGIE DE LA REVUE A MI-PARCOURS 13](#_Toc283191834)

[1.1 Objectifs et méthodologie de la revue à mi-parcours 13](#_Toc283191835)

[1.2 Contexte national de formulation et de mise en œuvre de l’UNDAF 15](#_Toc283191836)

[1.3 Pertinence et adéquation des effets UNDAF 17](#_Toc283191837)

[II. EVALUATION DES EFFETS DE L’UNDAF 18](#_Toc283191838)

[*2.1* Effet UNDAF 1 : *Bonne gouvernance* 18](#_Toc283191839)

[2.1.1 Acquis 19](#_Toc283191840)

[2.1.2 Insuffisances et contraintes 23](#_Toc283191841)

[2.1.3 Recommandations 24](#_Toc283191842)

[2.2. Effet UNDAF 2 : Consolidation de la stabilité macro-économique et la croissance 25](#_Toc283191843)

[2.2.1 Acquis 25](#_Toc283191844)

[2.2.2 Insuffisances et contraintes 27](#_Toc283191845)

[2.2.3 Recommandations 27](#_Toc283191846)

[2.3 Effet UNDAF 3 : Amélioration de l’accès aux services sociaux de base 27](#_Toc283191847)

[2.3.1 Acquis 28](#_Toc283191848)

[2.3.2 Insuffisances et contraintes 35](#_Toc283191849)

[2.3.3 Recommandations 35](#_Toc283191850)

[2.4 Effet UNDAF 4 : Lutte contre le VIH/SIDA 37](#_Toc283191859)

[2.4.1 Acquis 37](#_Toc283191860)

[2.4.2 Insuffisances et contraintes 37](#_Toc283191861)

[2.4.3 Recommandations 37](#_Toc283191862)

[2.5 Effet UNDAF 5 : Appui à la dynamique communautaire 37](#_Toc283191863)

[2.5.1 Acquis 37](#_Toc283191864)

[2.5.2 Insuffisances et contraintes 38](#_Toc283191865)

[2.5.3 Recommandations 39](#_Toc283191866)

[III. RESSOURCES UTILISEES 39](#_Toc283191867)

[IV. LEÇONS TIREES ET PRINCIPAUX DEFIS POUR LE SNU 41](#_Toc283191868)

[4.1 Enseignements et principales leçons tirées 41](#_Toc283191869)

[4.1.1 Qu’a apporté l’UNDAF aux agences et au gouvernement ? 41](#_Toc283191870)

[4.1.2 La qualité des appuis et de l’assistance technique 41](#_Toc283191871)

[4.1.3 Les avantages comparatifs du SNU 43](#_Toc283191872)

[4.1.4 Bonnes pratiques 44](#_Toc283191873)

[4.1.5 Insuffisances 45](#_Toc283191874)

[4.2 Principaux défis nationaux 46](#_Toc283191875)

[4.2.1 Leçons tirées du DSCRP 1 46](#_Toc283191876)

[4.2.2 Défis et nouvelles orientations du DSCRP 2 47](#_Toc283191877)

[4.3 Enjeux et défis pour le SNU 50](#_Toc283191878)

[4.3.1 Cadres de référence du SNU 50](#_Toc283191879)

[4.3.2 Défis à relever par le SNU 53](#_Toc283191880)

[V. ORIENTATIONS ET NOUVELLE MATRICE DE L’UNDAF 55](#_Toc283191881)

[4.1 Principaux axes de l’UNDAF+ 55](#_Toc283191882)

[4.2 Matrice simplifiée de l’UNDAF+ 57](#_Toc283191883)

[VI. MECANISMES DE COORDINATION ET DE SUIVI-EVALUATION 61](#_Toc283191884)

[6.1 Dispositif actuel 61](#_Toc283191885)

[6.2 Nouveau dispositif 61](#_Toc283191886)

[6.2.1 Mécanismes de coordination et de suivi de l’UNDAF 61](#_Toc283191887)

[6.2.2 Principaux instruments de suivi et évaluation de l’UNDAF 65](#_Toc283191888)

[5. Revue à Mi Parcours de l’UNDAF 66](#_Toc283191889)

[6.2.3 Cadre du dialogue Gouvernement/SNU 66](#_Toc283191890)

[VII. ANNEXES 67](#_Toc283191891)

[7.1 Personnes rencontrées 67](#_Toc283191892)

[7.2 Termes de référence de la revue à mi-parcours 69](#_Toc283191893)

**Sigles et abréviations**

|  |  |
| --- | --- |
| ALPC | Armes légères et de petit calibre |
| APEC | Appui au Processus Electoral |
| APJ | Affaires Politiques et Judiciaires |
| BAD | Banque africaine de Développement |
| BCPR | Bureau de Prévention de Crises et Relèvement |
| BDP | Bureau de Politique de Développement |
| CDR | Cadre des Résultats |
| CEI | Commission Electorale Indépendante |
| CENI | Commission Electorale Nationale Indépendante |
| CLD | Comités Locaux de Développement |
| CMJ | Comité Mixte de justice |
| CNC-ALPC | Commission Nationale de Contrôle des armes légères et de petit calibre et de la réduction de la violence armée |
| CNP | Comité National de Pilotage |
| COREF | Comité d'orientation de la réforme des finances publiques |
| CSMOD | Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation |
| DDR | Désarmement, démobilisation et réinsertion |
| DFID | Department for International Development |
| DGDP | Direction Générale de la Dette Publique |
| DSCRP | Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté |
| ENA | Ecole nationale d'administration |
| ETD | Entités Territoriales Décentralisées |
| FARDC | Forces Armées de la République Démocratique du Congo |
| FDL | Fond de Développement Local |
| FDLR | Front de Libération du peuple Rwandais |
| FIP | Fond d’Investissements Prioritaires |
| IMIS | Integrated Management Information System |
| INS | Institut National des Statistiques |
| MONUSCO | Mission de l’ONU pour la stabilisation en République démocratique du Congo |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OHADA | Organisation pour l’Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires |
| OMD | Objectifs du Millénaire pour le Développement |
| OSC | Organisation de la Société Civile |
| PACE | Projet d’Appui au Cycle Electoral |
| PAP | Programme d’Actions Prioritaires |
| PGAI | Plateforme de Gestion de l’Aide et des Investissements |
| PIB | Produit Intérieur Brut |
| PNC | Police Nationale Congolaise |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| PPP | Partenariat Public Privé |
| PPTE | Pays Pauvres Très Endettés |
| PRONAREC | Programme national de renforcement des capacités |
| PTA | Plan de Travail Annuel |
| PTF | Partenaire Technique et Financier |
| RRSS | Réseau des ONG de la société civile impliquées dans la réforme du secteur de sécurité |
| SECP/FARDC | Service d’Education civique et patriotique des FARDC |
| STAREC | Plan de reconstruction et de stabilisation des régions affectées par les conflits armés |
| TP | Travaux Publics |
| TPI | Travaux Publics et Infrastructures |
| UADPL | Unités provinciales d’Appui au Développement Provincial et Local |
| UE | Union Européenne |
| UN | United Nations |

# RESUME

1. **Dans quel contexte l’UNDAF a été formulé et mis en œuvre ?**

Le contexte national de formulation de l’UNDAF a été marqué par l’adoption, en juillet 2006, du Document de stratégie de Croissance et de réduction de la pauvreté (DCSRP). Ce document donne la plus haute priorité à la réunification, la paix et la stabilité. En février 2006, sur la base du DSCRP, avant son adoption finale par le gouvernement, les agences du SNU et la Banque Mondiale ont conduit conjointement un processus de formulation de deux documents conjoints : le Country Assistance Framework (CAF) et le UN Development Assistance Framework (UNDAF) pour la période 2008-2012. Le CAF a été élaboré par les principaux partenaires de développement de la RDC comme une réponse concertée aux efforts du pays à relever les principaux défis de développement. L’UNDAF, aligné sur le DSCRP et traduisant largement les analyses du CAF, a été élaboré dans la perspective d’assurer une meilleure cohérence et une visibilité des interventions des actions de développement en RDC. Les questions sécuritaires et le contexte des élections présidentielle et législative de l’époque n’ont pas permis de s’assurer d’une réelle implication de la partie nationale dans l’élaboration de ce type de documents. L’UNDAF qui a été plus une compilation des activités des programmes des agences du SNU qu’une vision commune des objectifs et des orientations stratégiques de toutes les agences du SNU sur les questions de développement selon les mandants des agences, Aucun travail de cohérence et d’identification des synergies à développer n’a été réalisé. L’absence de mécanismes effectifs de coordination et de suivi de l’UNDAF ainsi que son manque d’appropriation par tous les acteurs concernés (y compris les agences du SNU) explique aussi son décrochage du processus de dialogue avec la partie nationale. Ce contexte de formulation de l’UNDAF n’a pas créé les meilleures conditions pour disposer d’une situation consolidée de l’état d’exécution des programmes des agences du SNU.

Depuis la formulation de l'UNDAF, d’autres problématiques/questions se sont imposées à travers la mise en œuvre de la Stratégie Intégrée d’Appui à la Sécurité et à la Stabilisation à l’Est (ISSSS), la formulation d’un cadre stratégique Intégré (ISF) et la transformation de la MONUC en MONUSCO avec un mandat dont les principaux piliers sont la protection des civils, la stabilisation et la consolidation de la paix (Résolution 1925). A cela s’ajoute l’initiative en cours concernant le Programme de Consolidation de la Paix qui sera la réponse commune du système des Nations Unies aux défis de reconstruction de l’Ouest de la RDC

Le contexte de mise en œuvre de l’UNDAF semble avoir été plus favorable que les années 2006-2007 avec des perspectives de décrispation de la situation politique (élection présidentielle, élection législative et élection provinciale) et la reprise, de façon graduelle, de la coopération internationale dans le domaine du développement. Le contexte national a été aussi marqué par le retour progressif de la sécurité dans toutes les régions, malgré la précarité et les aléas de la sécurité dans l’Est et l’Equateur. Les investissements publics et privés ont connu une croissance notable à travers les programmes d’infrastructures, l’augmentation des capacités d’accueil des élèves pour l’éducation et la reprise des investissements dans le secteur minier et le bâtiment. Dans la partie Est du pays, les agences qui s’inscrivaient plus dans le UNSSSS et l’ISSSS que dans l’UNDAF.

Ces évènements politiques et économiques ont influencé directement le rythme de programmation de la mise en œuvre des programmes du SNU dans le cadre de l’UNDAF. Ils ont conduit le SNU à s’ajuster par rapport à certains nouveaux défis et changements majeurs. Parmi les changements intervenus dans le cycle de programmation de l’UNDAF, il y a eu :

* L’urgence de mettre en place toutes les réformes requises (surtout la revue du Plan d’actions du DSCRP) pour l’atteinte du point d’achèvement dans le cadre de l’initiative PPTE ;
* Le changement d’échelle dans l’émergence et l’urgence d’intensifier les actions de développement pour sortir les populations du cercle de l’assistanat et amorcer le processus de consolidation de la paix ;
* L’étude du Secrétaire Général des Nations Unies sur les violences faites aux enfantx ;
* L’aggravation de la situation nutritionnelle dans plusieurs régions (surtout dans les provinces du Nord Kivu (58 %), Kasaï Occidental (53 %), le Sud Kivu et la Bas Congo)[[1]](#footnote-2)  et le décrochage de certains provinces par rapport à d’autres en termes de vulnérabilité et d’exposition à certains formes de violences plus ou moins banalisées ;
* La non-organisation des élections locales réduisant toute la portée du processus de décentralisation ;
* Le lancement du processus de mise à jour des principaux référentiels de développement comme le DSCRP et son Plan d’Actions Prioritaires (PAP) sur la base d’un travail d’actualisation du diagnostic socio-économique (en 2011) et la priorisation de nouveaux défis à relever ;
* La coexistence des deux référentiels programmatiques, UNDAF et programmes MONUSCO, n’obéissant pas souvent à la même logique programmatique influençant souvent dans l’Est du pays la coordination et les orientations des programmes des agences.

1. **Quelle est la méthodologie adoptée ?**

L’évaluation a porté sur les éléments suivants : les principaux résultats atteints, les facteurs ayant influencé ces résultats (positionnement et capacités des agences, partenariats, appui politique, etc.) ; la contribution du SNU à la consolidation de la paix et au développement du pays. L’analyse des résultats des différents programmes a permis d’identifier les défis et les stratégies de positionnement futur du SNU en synergie avec les missions dévolues à la MONUSCO.

Quatre critères essentiels ont été retenus pour apprécier la conception, la mise en œuvre des interventions et les résultats atteints :

* Pertinence : les programmes formulés par le SNU sont-ils de nature à contribuer de façon significative à relever les défis de sécurité et de développement de la RDC ?
* Efficacité: Les programmes inscrits dans l’UNDAF ont-ils accompli les objectifs fixés et atteint les résultats escomptés ?
* Efficience: Avec quel succès le SNU a-t-il utilisé ses ressources (humaines et financières) pour apporter sa contribution ? Qu’est-ce qui pourrait être fait pour assurer une utilisation plus efficiente des ressources dans le contexte spécifique de la RDC ?
* Durabilité: Le SNU a-t-il apporté une contribution durable aux résultats des efforts du gouvernement et de la communauté internationale dans le relèvement des défis de pacification du territoire et la lutte contre la pauvreté ? Les résultats et les interventions sont-ils suffisamment appropriés par la partie nationale ?

1. **Quelles sont les principaux résultats réalisés et les leçons apprises des programmes en cours d’exécution par les agences du SNU ?**

Le SNU, malgré les difficultés de terrain et la faiblesse des institutions centrales et provinciales, a appuyé des initiatives multiples selon les mandats des agences et de façon conjointe impliquant plusieurs agences sur des problématiques transversales porteuses d’effets sur les stratégies de mise en œuvre et le niveau d’appropriation par les acteurs concernés. Parmi ces initiatives, il y a :

* Les complémentarités entre actions humanitaires et celles centrées principalement sur les questions de développement : sécurisation foncière, agriculture (commercialisation des produits agricoles), relèvement communautaire et nutrition dans l’Est du pays.
* L’approche intégrée sur la question des déterminants de la santé à travers Village Assaini (eau potable, hygiène, santé et éducation) : certaines agences du SNU ont développé une approche marquée sur certains aspects par des projets plus ou moins intégrés au niveau des leurs zones d’intervention en utilisant le vecteur Village Assaini ou le concept de développement local pour introduire plusieurs activités complémentaires opérant des changements de comportements par rapport à des questions liées à l’hygiène individuelle (latrines et collectives (écoles et centres de santé) ainsi que l’amélioration de l’état nutritionnel des populations en développant des jardins potagers ; mais également le développement des capacités locales de planification et de gestion communautaire de certaines infrastructures collectives en matière d’eau de centres de santé.
* Développement des outils/instruments pour l’amélioration de la gestion de l’Aide Publique au Développement : le SNU a joué un rôle important dans la mise en place et le développement d’un ensemble d’instruments (la PGAI et le développement des capacités du Ministère du Plan à mieux maîtriser les flux de l’APD) et le développement des capacités du Ministère du Plan à mieux maîtriser les flux de l’APD et offrir une plateforme de dialogue entre le gouvernement et les PTF.
* La qualité de certains appuis du SNU au processus DSCRP permettant au gouvernement de réunir toutes les conditions concernant l’initiative PPTE dans les délais requis..

Les principales insuffisances sont :

* La faible appropriation de certaines composantes des programmes par la partie nationale (gouvernement et société civile) à travers parfois des mécanismes d’externalisation de certaines fonctions en les confiant à des bureaux d’études ou le non renforcement de façon conséquente des capacités des structures nationales. ou encore l’appui des structures ad hoc en lieu et place des structures pérennes de l’administration publique..
* La faible prise en compte des questions des enfants dans les domaines de la justice et la police dans le pilier gouvernance (justice pour enfants) selon la lettre circulaire du SG des Nations Unies de septembre 2008
* Le manque de cohérence et de mise en commun des outils et approches de certains programmes locaux/communautaires (Village Assaini, Développement Local et Relèvement Communautaire) nécessitant les efforts de toutes les agences pour avoir des mécanismes de coordination opérationnels et des systèmes de suivi-évaluation garantissant la fonction après-projet.
* Le dialogue politique est insuffisant sur les questions de gouvernance dans tous les secteurs permettant de mettre en exergue la contribution du SNU dans la qualité et l’efficacité du dialogue politique sur certaines questions majeures comme la coordination inter ministérielle, les droits humains, le développement de l’Etat de droit et la transparence dans la gestion des ressources publiques.
* Certaines interventions parfois débordantes ou excessives de la part de certains PTF finançant plusieurs programmes du SNU réduisent voire vident parfois le contenu et la portée réelle de certaines approches du développement local, du développement des institutions démocratiques et d’appui aux organisations de la société civile.
* La faiblesse des documents des programmes formulés en 2007 au niveau des stratégiques opérationnelles (phasage des activités selon le niveau des ressources disponibles) et de l’analyse des risques en vue de prévoir les mesures d’accompagnement, même si la complexité et la variation incessante du contexte congolais ne facilite pas le travail du SNU.
* La non prise en compte de la dimension socio-culturelle dans les stratégies de prévention et de gestion des crises réduisant les solutions à des approches dominées par les déterminants militaires et sécuritaires.
* La faible prise en compte des enjeux géostratégiques liés l’exploitation des ressources naturelles dans les stratégies d’approche et de mise en œuvre des projets du SNU.
* L’absence d’une stratégie d’intervention différenciée du SNU selon les zones géographiques de la RDC permettant un meilleur ciblage et des stratégies d’intervention modulées selon la nature des problèmes à résoudre en développant les approches et projets conjoints entre les agences du SNU.

1. **Qu’a apporté l’UNDAF aux agences et au gouvernement ?**

L’UNDAF n’a jamais été ni un cadre de cohérence pour les programmes des agences du SNU ni une plateforme de dialogue entre le gouvernement et le SNU. Les conditions de son élaboration et l’absence de mécanismes internes de coordination et de suivi des programmes des agences ainsi que la préférence de l’UNCT, du moins jusqu’en juin 2009, aux actions humanitaires ont favorisé le développement solitaire des programmes des agences. Les rencontres sur la pertinence et la revue à mi-parcours de l’UNDAF selon une vision commune entre toutes les agences étaient pratiquement inexistantes[[2]](#footnote-3). La prédominance de la vision sécuritaire et humanitaire de la MONUSCO à travers le SRSG et le DSRSG a pris le dessus au détriment des processus de développement initiés par les agences qui ont essayé de s’organiser pour mieux se coordonner et coordonner leurs actions avec le gouvernement. L’implication des agences du SNU et des ministères et institutions nationales au processus de formulation et d’évaluation n’a pas été effective puisque le cadre (Groupes de travail de l’UNDAF) n’était pas effectivement en place.

Toutefois, malgré l’absence des mécanismes de coordination de l’UNDAF pour un dialogue institutionnalisé et approfondi entre tous les acteurs concernés par les différents programmes selon une vision d’ensemble des interventions, le SNU à travers les procédures propres à chaque agence a contribué aux progrès enregistrés par certains programmes du gouvernement de la RDC. Ainsi, le SNU a joué un rôle important dans l’amélioration de l’accès à certains services sociaux de base (éducation primaire et vaccination, eau potable) et l’accompagnement de certains processus nationaux comme l’efficacité de l’aide (PGAI), l’approfondissement des documents programmatiques (DSCRP et CDMT), l’environnement (REDD) et la décentralisation (CSMOD). D’autres actions ont également été entreprises comme ::

* La réflexion thématique dans le cadre des réunions annuelles du CAF ;
* Les rencontres d’échanges sur les questions sécuritaires et le programme d’urgence dans le Nord Kivu ;
* L’impulsion des dynamiques de coordination et de programmes conjoints dans certaines provinces ;
* Le rapprochement des services d’appui-conseil du SNU à travers le développement de bureaux décentralisés de certaines agences du SNU.

1. **Quels sont les nouveaux défis pour le SNU dans le cadre d’un UNDAF révisé ?**

Se fondant sur le rapport national de la RDC relatif aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), les orientations préliminaires du DSCRP 2, les principaux agendas relatifs aux droits humains, aux engagements internationaux sur les questions de changement climatique et en tenant compte des avantages comparatifs du SNU ainsi que des acquis des programmes en cours d’exécution, les secteurs de concentration du SNU peuvent être regroupés autour de deux domaines de coopération prioritaires: **i) consolidation de la paix et de l’Etat de droit et ii) développement durable, prévention et gestion des crises.**

Les deux domaines prioritaires peuvent être déclinés en quatre effets UNDAF :

* *Effet UNDAF 1 : Consolidation de la paix et approfondissement de la gouvernance nationale et provinciale* : les actions et programmes appuieront i) les processus électoraux (nationaux, provinciaux et locaux), ii) le renforcement des capacités des institutions démocratiques (Parlement et Assemblées provinciales), iii) l’appui au processus de désarmement/réintégration, y compris les Enfants associés aux Forces et Groupes Armés iv) le développement du système judiciaire en y associant la justice pour enfants selon la loi portant protection de l’enfant, v) le développement des capacités de veille et d’implication de la société civile sur les questions de droits humains et la violence sexuelle et toutes sortes de violences faites aux enfants à travers la mise en œuvre du plan d’action national sur les violences faites aux enfants et vi) la relance du processus de décentralisation en ciblant les actions porteuses d’effets sur la mise en place d’une stratégie opérationnelle de progressivité du CSMOD de renforcement des capacités des administrations provinciales dans l’efficacité du mode de gestion des affaires publiques.
* *Effet UNDAF 2 : Relèvement accéléré du niveau de développement du capital humain : le SNU se concentrera sur les action*s visant directement l’accélération de l’atteinte des OMD et le relèvement du niveau de développement humain. En matière de lutte contre le VIH/SIDA, les actions viseront à améliorer l’efficacité des stratégies opérationnelles tout en massifiant les actions de PTME du VIH/SIDA et l’information. Pour l’éducation, la consolidation se fera sur l’éducation primaire pour tous, avec un accent particulier pour les jeunes filles. La dimension Etat civil soit portée de manière efficace et efficiente. La question Genre sera renforcée à travers des programmes conjoints et des actions d’envergure sur la lutte contre la violence sexuelle envers les femmes/jeunes filles et l’accompagnement des victimes pour leur insertion dans le tissu économique et social et toutes les formes de violences envers les enfants. A cela s’ajoutent toutes les initiatives sur les principaux déterminants de la santé comme l’eau potable, l’assainissement et l’hygiène.
* *Effet UNDAF 3 : Développement des fondamentaux du développement durable* : Le développement durable se préoccupe de l’interaction entre l’économie, le social et l’environnement au moyen d’une gouvernance avisée. Le SNU appuiera le gouvernement à développer des instruments et des stratégies opérationnelles qui mettront en synergie les trois piliers du développement durable que sont l’efficacité économique, la viabilité environnementale et l’équité sociale. Il s’agira de soutenir les efforts du gouvernement dans les domaines de i) la contribution aux développement des activités productives (diversification des productions agricoles et développement des activités de transformation) en milieu rural et périurbain génératrices de création d’emplois et de revenu ii) l’atténuation de la dégradation des ressources naturelles et de l’environnement, iii) l’adaptation à la variabilité, la préservation des écosystèmes et aux changements climatiques, iv) l’amélioration de la contribution du secteur de l’environnement et du cadre de vie à l’économie nationale et au bien être socio économique des populations, dans le cadre des programmes régionalisées de lutte contre la pauvreté et v) la promotion de la gouvernance environnementale et le soutien au développement aux communautés de base pour l’acquisition de plus d’autonomie et de réactivité aux changements climatiques.
* *Effet UNDAF 4 : Développement des capacités nationales de prévention et de réponses aux crises* : les conflits armés et violents de ces dernières années ont mis en lumière les causes structurelles sous-jacentes que sont l’impunité, l’absence d’un système efficient de gestion et de contrôle des ressources naturelles, l’accès à la terre, l’appauvrissement des populations, la banalisation des violences et la perte de valeurs culturelles et de mécanismes de régulation sociale au niveau communautaire et au niveau de la gouvernance nationale. Le SNU devrait, en mettant en réseau ses agences de développement et celles à vocation humanitaire, aider le gouvernement à se doter progressivement d’un dispositif national, provincial et local de prévention et de gestion des crises et des conflits localisés à travers i) la mise en place de mécanismes nationaux/provinciaux de prévention et de gestion, ii) la formulation de Plans provinciaux et locaux de contingence appropriés par les structures provinciales et iii) un système transitionnel de justice transitionnel pour les conflits fonciers et autres litiges (violations des droits humains)

1. ***Quels sont les nouveaux mécanismes de coordination et de suivi de l’UNDAF révi*sé ?**

En vue de maximiser la contribution et l’impact des interventions du SNU dans le cadre de l’UNDAF en RDC, des mécanismes et des structures opérationnelles et efficaces sont nécessaires. Dans cet esprit, le dispositif de coordination, de mise en œuvre et de suivi de l’UNDAF actualisé sera organisé autour des structures suivantes :

1. **Niveau Stratégique : DSRSG/RC/HC** : sa mission principale est d’assurer la vision stratégique de l’UNDAF actualisé et des actions humanitaires en termes d’orientation, de coordination, de développement de synergies entre programmes et de suivi de mise en œuvre des différents axes stratégiques des programmes de développement et d’actions humanitaires du SNU en RDC.
2. **Niveau fonctionnel**: il sera constitué par quatre groupes :

* Groupe de gestion de programme (PMT) : sa mission est d’assurer la coordination des programmes de développement et des actions d’urgence ainsi que l’impulsion des Groupes Résultats correspondant aux quatre effets UNDAF ;
* Groupe de Gestion des Opérations : ses principales missions résident dans la mutualisation de certains moyens et l’harmonisation des procédures d’achat en vue d’améliorer l’efficacité et l’efficience des dépenses liées à la mise en œuvre des programmes de développement de toutes les agences du SNU ;
* Groupe de Suivi et évaluation : sa principale tâche est de mettre en place un système de suivi évaluation, grâce à la mise en place d’un réseau de collecte et d’échanges des informations sur les résultats des programmes de toutes les agences en vue de l’élaboration d’un rapport annuel des principaux indicateurs de résultats des projets mis en œuvre ;
* Groupe de Communication : sa mission est d’organiser et de diffuser des messages clairs et concis sur les principaux résultats de l’ensemble des programmes des agences du SNU.

1. **Niveau thématique : Quatre groupes de Résultats (GR)** correspondant aux quatre effets UNDAF : La mission principale de chaque GR est d’assurer efficacement la coordination entre les différentes structures impliquées dans la mise en œuvre des activités de différents effets de l’UNDAF aussi bien au niveau de la planification/programmation qu’au niveau de la mise en œuvre et du suivi. La présidence de chaque groupe sera assurée par un chef d’agence du SNU et éventuellement pour certains thèmes liés à la sécurité et la justice par la MONUSCO. A ces groupes s’ajouteraient d’autres groupes thématiques : VIH/SIDA, Genre, et Clusters Humanitaires.

Au sein du Bureau Intégré, un **Groupe Intégré de planification –IMPT** sera mis en place en tant que structure d’appui-conseil aux trois niveaux du dispositif de mise en œuvre et de suivi de l’UNDAF.

**RDC : Dispositif de coordination, de mise en œuvre et de suivi de l’UNDAF+**

**Primature**

**Cadre de Dialogue et de Partenariat Stratégique (CDPS)**

**DSRSG/RC/HC**

**Niveau Stratégique**

**Groupe Plaidoyer Humanitaire (HAG)**

**UNCT**

**CAF**

**Groupe Intégré de Planification**

**IPMT**

**Niveau Fonctionnel**

**Groupe de Communication**

**Groupe de Suivi Evaluation**

**Groupe de Gestion des Opérations (OMT)**

**Groupe de Gestion du programme IPMT**

**Niveau Thématique UNDAF**

**Genre**

**VIH/SIDA**

**Clusters**

**Humanitaires**

**GR4**

**GR3**

**GR2**

**GR1**

**Groupes Thématiques (DSCRP) Gouvernement**

**Systèmes nationaux de suivi/évaluation**

**GR 1**

Gouvernance, dialogue politique et stabilisation

**GR2**

Croissance économique pro-pauvre

**GR3**

Développement du capital humain et protection des groupes vulnérables

**GR4**

Prévention et gestion des crises

# CONTEXTE ET METHODLOGIE DE LA REVUE A MI-PARCOURS

## Objectifs et méthodologie de la revue à mi-parcours

1. *Objectifs de l’évaluation à mi-parcours*

La Revue à Mi-Parcours (RMP) s’inscrit dans le dispositif normal d’appréciation des actions stratégiques liées à la réalisation des activités opérationnelles du Système des Nations Unies (SNU) dans son ensemble. L’objectif assigné est de dresser un bilan des réalisations et des contraintes de la première phase de mise en œuvre du cycle 2008-2012 de l’UNDAF, avec toutes les leçons apprises en vue de contribuer à la révision de l’UNDAF. Plus spécifiquement, elle vise à apprécier i) le niveau de contribution des effets de l’UNDAF par rapport aux priorités nationales, ii) la qualité de performances des programmes des agences ainsi que iii) le niveau et la qualité des synergies dans la mise en œuvre des différents programmes et ceci à travers l’analyse les cinq effets UNDAF pour la période 2008-2012 :

* *Effet1 UNDAF Bonne gouvernance* qui vise la réduction des obstacles en matière de gouvernance dans ses multiples dimensions qui constituent des entraves dans le rétablissement des fonctions et de l’autorité de l’Etat ainsi que dans le processus d’atteinte des OMD ;
* *Effet2 UNDAF Croissance pro-pauvre* en créant les conditions de réalisation d’une croissance forte et de qualité selon les objectifs du DSCRP ;
* *Effet3 UNDAF Services sociaux de base* selon des stratégies sectorielles visant l’amélioration de l’accès aux services sociaux de façon équitable ;
* *Effet4 UNDAF : VIH/SIDA*  en luttant efficacement contre la transmission du VIH/SIDA surtout pour les groupes à hauts risques ;
* *Effet 5 UNDAF Dynamiques communautaires*dans la perspective de stabiliser les communautés qui sont fortement volatiles et d’augmenter l’efficacité des programmes de réduction de la pauvreté.

1. *Méthodologie d’évaluation*

L’évaluation des effets de l’UNDAF a été conduite selon une démarche simple visant, à dégager les points forts des effets ayant eu des impacts sur le processus de changement dans le renforcement de la sécurité, de la gouvernance et dans l’amélioration des méthodes de travail de l’administration publique. Il s’agissait d’apprécier les progrès réalisés en matière de stabilisation et de consolidation de la paix en RDC, au regard des différents enjeux et des alliances politiques et stratégiques sous-régionales qui se font et se défont. Elle a visé aussi à dégager les progrès dans l’amélioration du niveau d’accès aux services sociaux et la réduction de la vulnérabilité des groupes les plus exposés aux injustices de toute nature constitués, principalement des femmes et des enfants. Cette évaluation a tenté également de saisir certaines tendances lourdes dans le mode de fonctionnement des institutions démocratiques de la RDC dans les efforts entrepris depuis quelques années pour consolider l’Etat de droit et la réconciliation nationale. Elle a tenté d’apporter des éclairages sur les résultats des programmes d’accompagnement du SNU dans la mise en œuvre de la décentralisation à travers les appuis multiformes apportés au plan national et aux autorités provinciales. Il en a été de même pour les initiatives prises pour renforcer les dynamiques socio-économiques des communautés villageoises et pour les questions de réduction de vulnérabilité de certains groupes, surtout en matière de droits humains et de lutte contre les violences sexuelles et basées sur le genre.

L’objectif de la RMP est de dégager les résultats atteints par l’ensemble des programmes du SNU en RDC par rapport aux résultats prévus par l’UNDAF, tout en analysant la valeur ajoutée des différentes agences du SNU en réponse aux besoins nationaux et aux changements intervenus dans le contexte national du développement, de la sécurisation du territoire national et de la réconciliation nationale. Cette évaluation devrait fournir une série de recommandations à l’UNCT, en vue à la fois d’ajuster les programmes actuels en cours d’exécution et de préparer la stratégie du prochain UNDAF.

L’évaluation a porté sur les éléments suivants : les principaux résultats atteints, les facteurs ayant influencé ces résultats (positionnement et capacités des agences, partenariats, appui politique, etc.) ; la contribution du SNU à la consolidation de la paix et au développement du pays. L’analyse des résultats des différents programmes a permis d’identifier les défis et les stratégies de positionnement futur du SNU en synergie avec les missions dévolues à la MONUSCO.

Quatre critères essentiels ont été retenus pour apprécier la conception, la mise en œuvre des interventions et les résultats atteints :

* Pertinence : les programmes formulés par le SNU sont-ils de nature à contribuer de façon significative à relever les défis de sécurité et de développement de la RDC ?
* Efficacité: Les programmes inscrits dans l’UNDAF ont-ils accompli les objectifs fixés et atteint les résultats escomptés ?
* Efficience: Avec quel succès le SNU a-t-il utilisé ses ressources (humaines et financières) pour apporter sa contribution ? Qu’est-ce qui pourrait être fait pour assurer une utilisation plus efficiente des ressources dans le contexte spécifique de la RDC ?
* Durabilité: Le SNU a-t-il apporté une contribution durable aux résultats des efforts du gouvernement et de la communauté internationale dans le relèvement des défis de pacification du territoire et la lutte contre la pauvreté ? Les résultats et les interventions sont-ils suffisamment appropriés par la partie nationale ?

La RMP a tenté de :

1. Apprécier le degré d’alignement des effets UNDAF sur les priorités du DCSRP et autres documents du pays ciblant la promotion des OMD ;
2. Apprécier la pertinence des objectifs, des effets et des stratégies de mise en œuvre  en se basant sur les principaux thèmes de l’UNDAF ;
3. Apprécier les effets et impacts des différents programmes mis en œuvre ;
4. Apprécier les progrès réalisés par les efforts conjoints et complémentaires des agences du SNU par rapport au soutien apporté pour réaliser les priorités du pays ;
5. Dégager les meilleures pratiques de programmation, d’exécution et de suivi des programmes des agences du SNU ;
6. Mettre en valeur les outils et approches du SNU ayant eu des impacts significatifs sur la consolidation de la paix et la reconstruction du pays ;
7. Identifier les lacunes à combler au niveau de l’UNDAF ;
8. Proposer les modifications et les ajustements nécessaires pour l’UNDAF actuel ;
9. Identifier les leçons et les orientations programmatiques à court et moyen terme pour le SNU ;
10. Evaluer la performance du système de pilotage de l’UNDAF.

L’équipe d’évaluation a adopté une démarche méthodologique respectant les principales séquences suivantes :

1. Analyse documentaire (DCSRP, UNDAF, CAF, CPAP, PCR etc.) ;
2. Examen et analyse des documents de travail des agences et de l’UNCT ;
3. Interviews et entretiens auprès :
   * Equipe pays
   * Chefs d’agences et responsables des programmes opérationnels
   * Chargés de programmes au niveau des agences du SNU
   * Certains collectifs des organisations de la Société civile
   * Gouvernement (Ministère du Plan, Ministère des Finances, Ministère de la Coopération Internationale et plusieurs autres ministères techniques concernés par l’exécution de différents programmes)
   * Partenaires Techniques et Financiers : Allemagne, Belgique, Canada, DFID, France, Pays Bas, Suède, BAD, B.M et U.E.
4. Entretiens et échanges avec certaines institutions démocratiques, en particulier :

* Assemblée Nationale : Bureau de l’A.N

1. Visites ciblées de certains programmes opérationnels dans le Bas Congo[[3]](#footnote-4) ;
2. Une grille d’analyse des effets UNDAF basée sur :
   * Lecture croisée de la matrice de l’UNDAF, des CPAP et autres outilsde différentes agences pour l’opérationnalisation de l’UNDAF (UNICEF, PNUD, UNFPA, FAO, OMS, etc.) ;
   * Appréciation des effets et produits UNDAF à travers une analyse comparative des principaux Extrants/produits prévus et l’effectivité des résultats atteints ;
3. Evaluation du système de suivi-évaluation de l’UNDAF sur la base de la matrice de départ et du système effectif de reporting de l’état de mise en œuvre des programmes du SNU  ainsi que des capacités des personnes appuyant l’UNCT.

## Contexte national de formulation et de mise en œuvre de l’UNDAF

Le contexte national de formulation de l’UNDAF a été marqué par l’adoption, en juillet 2006, du Document de stratégie de Croissance et de réduction de la pauvreté (DCSRP). Ce document donne la plus haute priorité à la réunification, la paix et la stabilité. Les enquêtes effectuées en 2005 montrent que la pauvreté atteint des proportions effroyables, touchant plus de 70% de la population du pays et notamment plus de 90% dans la province de l’Équateur. L’ampleur de la pauvreté varie considérablement d’une région à l’autre. Dans les zones les plus affectées par les conflits armés, l’insécurité est considérée comme la principale cause de pauvreté; dans les provinces plus isolées les habitants se plaignent surtout du manque d’aliments et de moyens de transport. Les populations de toutes les régions estiment que les carences institutionnelles, notamment la mauvaise gouvernance et le manque de transparence et de responsabilité, sont des facteurs de pauvreté.

En février 2006, sur la base du DSCRP avant son adoption finale par le gouvernement, les agences du SNU et la Banque Mondiale ont conduit conjointement un processus de formulation de deux documents conjoints : le Country Assistance Framework (CAF) et le UN Development Assistance Framework (UNDAF) pour la période 2008-2012.Le CAF a été élaboré par les principaux partenaires de développement de la RDC comme une réponse concertée aux efforts du pays à relever les principaux défis de développement. L’UNDAF, aligné sur le DSCRP et traduisant largement les analyses du CAF, a été élaboré dans la perspective d’assurer une meilleure cohérence et une visibilité des interventions des actions de développement en RDC. Les questions sécuritaires et le contexte des élections présidentielles et législatives de l’époque n’ont pas permis de s’assurer d’une réelle implication de la partie nationale dans l’élaboration de ce type de documents. L’absence de mécanismes effectifs de coordination et de suivi de l’UNDAF ainsi que son manque d’appropriation par tous les acteurs concernés n’ont pas non plus créé les meilleures conditions pour disposer d’une situation consolidée de l’état d’exécution des programmes des agences du SNU.

Depuis la formulation de l'UNDAF, d’autres problématiques/questions se sont imposées à travers la mise en œuvre de la Stratégie Intégrée d’Appui à la Sécurité et à la Stabilisation à l’Est (ISSSS), la formulation d’un cadre stratégique Intégré (ISF) et la transformation de la MONUC en MONUSCO avec un mandat dont les principaux piliers sont la protection des civils, la stabilisation et la consolidation de la paix (Résolution 1925). A cela s’ajoute l’initiative en cours concernant le Programme de Consolidation de la Paix qui sera la réponse commune du système des Nations Unies aux défis de reconstruction de l’Ouest de la RDC. Enfin, le gouvernement, après la revue de l’état de mise en œuvre du DSCRP en avril 2010, s’apprête à définir sa nouvelle stratégie de développement pour les cinq prochaines années. Ce contexte est également marqué par l’engagement des forces politiques congolaises dans les préparatifs de l’élection présidentielle de novembre 2011. Aux cotés de ces actions, les acteurs humanitaires, à travers le Plan d’Action Humanitaire 2010, continuent d’assister la RDC qui connaît l’une des pires crises humanitaires au monde. Bien que la partie Est soit la plus affectée, les évaluations réalisées dans les provinces de l’Ouest continuent de révéler des « crises oubliées » caractérisées par des taux extrêmement élevés de mortalité, de morbidité et de malnutrition.

Le contexte de mise en œuvre de l’UNDAF semble avoir été plus favorable que les années précédant les élections présidentielles et législatives avec des perspectives de décrispation de la situation politique (élection présidentielle, élections législatives et élections provinciales) et la reprise, de façon graduelle, de la coopération internationale dans le domaine du développement. L’Accord Global Inclusif (AGI) de 2002 a permis de jeter les bases du processus de retour à une paix globale et durable et la réunification du pays. Après l’organisation des élections présidentielles et législatives en 2006, des élections provinciales ont eu lieu la même année ayant permis la mise en place des assemblées provinciales et des gouverneurs élus. Le premier gouvernement (M. Glzenga) a pris ses fonctions en février 2007 et s’est assigné comme objectif principal l’accélération du processus de parachèvement de l’architecture institutionnelle de la nouvelle Constitution, en organisant les élections locales au cours de l’année 2009. En février 2007, devant le Parlement le gouvernement a présenté son programme pour la période 2007-2011 qui s’inspire largement du DSCRP et des cinq chantiers prioritaires du Président de la République. Le deuxième gouvernement qui a été mis en place en 2009 a réaffirmé les orientations du premier gouvernement en mettant en avant dans son programme, sa volonté d’accélérer le processus de reconstruction du pays et la mise en place des ETD. Mais la lenteur du processus d’approfondissement de la gouvernance politique et économique n’a pas permis l’amorce de dynamiques et de pratiques d’une gouvernance efficiente. Les violations des droits humains sont toujours une réalité, parfois à une large échelle dans certaines zones du territoire. A cela s’ajoutent la survivance de certaines pratiques centralisatrices, le retard dans l’affirmation des institutions judiciaires et la médiocrité des moyens budgétaires des administrations publiques pour jouer efficacement leurs rôles.

Dans ce même contexte, des avancées importantes ont été enregistrées dans le domaine de la justice, notamment la justice pour enfants avec l’adoption de la loi portant protection de l’enfant qui prevoit l’installation des tribunaux pour enfants et des mesures extrajudiciaires de règlement de conflits et des mesures alternatives à la privation de liberté des enfants.

Dans ce contexte de quête vers une stabilisation des institutions et une consolidation de la paix, le SNU était plus exposé que les autres PTF du fait qu’il était le plus impliqué dans le dispositif national et les dispositifs provinciaux des élections. En 2008, ces défis se résumaient principalement à l’accompagnement des efforts du gouvernement dans l’approfondissement du dialogue politique pour la réconciliation nationale, à travers les actions de rétablissement des fonctions régaliennes de l’Etat et le recouvrement de l’autorité de l’Etat sur l’ensemble du territoire, et surtout le rétablissement et la consolidation de la paix dans la partie Est du pays. C’est dans ce contexte national que les programmes de l’UNDAF ont été mis en œuvre. Malgré la prédominance des enjeux sécuritaires, géo-stratégiques, de stabilisation de certaines zones de conflits armés, nécessitant plus d’énergies, de dialogues politiques et de moyens, le SNU a initié une diversité d’actions en direction de certains ministères clés et des populations pour d’une part renforcer l’Etat de droit et ses politiques publiques et d’autre part pour améliorer l’accès aux services sociaux de base et réduire certains facteurs conjoncturelles et structurels de la vulnérabilité des ménages, surtout dans les zones touchées par les violences (de toute nature) et la malnutrition.

En 2008, l’UNDAF a été mis en œuvre dans un contexte national marqué par le retour progressif de la sécurité dans toutes les régions, malgré la précarité de la sécurité dans l’Est du pays. Les investissements publics et privés ont connu une croissance notable à travers les programmes d’infrastructures, l’augmentation des capacités d’accueil des élèves pour l’éducation et la reprise des investissements dans le secteur minier et le bâtiment. L’incidence de la pauvreté, aggravée par la hausse des prix de plusieurs produits et le coût de la facture pétrolière, a eu des répercussions sur la disponibilité des produits alimentaires et l’aggravation de la situation nutritionnelle. En matière de gestion des finances publiques, la situation a été marquée par l’amélioration des circuits des dépenses et des recettes du budget de l’Etat. Le pays s’est engagé avec le FMI et la Banque Mondiale dans l’initiation de certaines réformes économiques et financières dans la perspective d’atteindre le point d’achèvement en 2010.

Ces évènements politiques et économiques ont influencé directement le rythme de programmation de la mise en œuvre des programmes du SNU dans le cadre de l’UNDAF. Ils ont conduit le SNU à s’ajuster par rapport à certains nouveaux défis et changements majeurs. Parmi les changements intervenus dans le cycle de programmation de l’UNDAF, il y a eu :

* L’urgence de mettre en place toutes les réformes requises (surtout la revue du Plan d’actions du DSCRP) pour l’atteinte du point d’achèvement dans le cadre des PPTE ;
* Le changement d’échelle dans l’émergence et l’urgence d’intensifier les actions de développement pour sortir des populations du cercle de l’assistanat ;
* L’aggravation de la situation nutritionnelle dans plusieurs régions ;
* La non-organisation des élections locales réduisant toute la portée du processus de décentralisation en termes d’appui au dispositif national et d’accompagnement de la mise en place des ETD ;
* La mise à jour des principaux référentiels de développement comme le DSCRP permettant une meilleure actualisation du diagnostic socio-économique et la priorisation de nouveaux défis à relever ;
* Les problèmes liés d’une part à l’organisation de la concertation et de la coordination sectorielle et intersectorielle  et d’autre part la cohérence des politiques et programmes entre le niveau central, provincial et local ainsi que la prévisibilité des financements des programmes inscrits dans le PAP du DSCRP.
* Un amelioration de certains indicateurs clés liés à la situation de l’enfant et la mère (voir la MICS 2010)

## Pertinence et adéquation des effets UNDAF

Les axes stratégiques du DCSRP qui ont permis la priorisation des effets de l’UNDAF 2008-2012 ont été les suivants :

1. Promotion de la bonne gouvernance et consolidation de la paix
2. Consolidation de la stabilité macro-économique et la croissance
3. Amélioration de l’accès aux services sociaux de base
4. Lutte contre le VIH/SIDA
5. Appui à la dynamique communautaire

La lecture croisée des axes du DSCRP et des priorités retenues par l’UNDAF permet de relever, avant tout, que les priorités de l’UNDAF se sont plus inscrites dans une optique de gouvernance et de relèvement communautaire que dans une vision de relance de la croissance économique au niveau local à l’appui d’une stratégie différenciée selon les provinces. Plusieurs de ses programmes ont été conditionnés directement ou indirectement par les questions de sécurité et des urgences de toute nature. Cette option n’a pas permis au SNU de se dégager des contraintes du tout sécuritaire pour mieux diversifier ses zones de concentration selon des problématiques différenciées de chaque zone. Des programmes de développement auraient pu être engagés plus facilement dans certaines régions moins touchées par les problèmes d’insécurité. Enfin, le choix de l’effet UNDAF « appui à la dynamique communautaire » est peu pertinent dans la mesure où la question de relèvement communautaire est transversale. Sa suppression pourrait être envisagée dans le cadre de la révision de la matrice de l’UNDAF.

L’analyse des effets et des produits de l’UNDAF montre l’empreinte de la vision programmatique des agences au détriment d’un positionnement stratégique commun sur des grands défis et des processus porteurs d’alliances stratégiques avec les partenaires nationaux. Enfin, les instruments de dialogue et de mobilisation des ressources, dans le cadre de la gestion de l’APD, n’ont pas suffisamment été mis en exergue dans les effets et les produits de l’UNDAF. Par ailleurs, la problématique de prévention et de gestion des crises qui s’impose au regard de l’accumulation des conflits en RDC n’est pas suffisamment mise en valeur dans l’UNDAF en termes d’effets spécifiques et de produits conjoints entre toutes les agences du SNU. Enfin, la formulation globale et vaste des effets UNDAF ne permet pas d’une part de marquer nettement le positionnement stratégique des vecteurs de changements selon les secteurs et les zones géographiques et d’autre part de circonscrire le niveau de redevabilité du SNU dans l’atteinte des résultats des programmes à mettre en œuvre, en appui aux programmes sectoriels de la RDC.

L’UNDAF 2008-2012 a retenu une diversité et un nombre très important de produits et d’indicateurs qui sont difficiles à suivre. La nouvelle matrice devrait être plus simple en vue d’avoir une grille de lecture des principaux effets générés par les différents programmes des agences du SNU. Selon les nouvelles Directives de UNDAF [Janvier 2010], il est conseillé aux Equipes de Pays de choisir entre les deux options suivantes :

Option 1 : Matrice de résultat avec seulement des Effets UNDAF. Dans ce cas, le développement d’un plan d’action est nécessaire.

Option 2 : La matrice de résultats contient des Effets UNDAF et des Produits. Dans ce cas, un plan d’action n’est pas nécessaire :

Compte tenu du volume des financements et de la diversité des programmes ajustés à des problématiques différenciées[[4]](#footnote-5) et la plan d’action de l’UNDAF en RDC n’est pas envisagé, il y a lieu de garder encore les Effets Pays du fait de l’entendue du territoire et de la diversité des problématiques de développement en RDC[[5]](#footnote-6) ; d’où la nouvelle matrice qui distinguerait :

* Effets UNDAF
* Effets Pays
* Produits,
* Indicateurs,
* Ressources indicatives.

# EVALUATION DES EFFETS DE L’UNDAF

## Effet UNDAF 1 : *Bonne gouvernance*

Les principaux programmes devant contribuer à améliorer la gouvernance et la consolidation de la paix se résument aux questions de i) restauration de la sécurité humaine, ii) la promotion de la participation citoyenne au système politique, iii) le renforcement de la réponse des autorités locales, iv) la réforme de l’administration publique et de la lutte anti-corruption et v) la problématique Population et développement.

Le programme vise :

* 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 ;
* la garantie de la transparence et de la reddition des comptes dans la gestion de la chose publique ;
* l’amélioration de l’accessibilité et de la qualité des services publics.

### Acquis

L’objectif principal du Programme Gouvernance est le renforcement d’un système de gouvernance stable et légitime, par touches successives, permettant le développement réel d’un Etat de droit et la promotion du DHD.

Les principaux acquis des composantes du programme se résument :

* Au renforcement des capacités d’analyse et d’intervention des parlementaires nationaux et provinciaux, mais les résultats sont inégaux selon les provinces ;
* A l’appui du SNU aux processus électoraux à travers l’appui à la CNEI, avec des nouveaux défis concernant le statut de la CNEI et l’appropriation du système électoral par la partie nationale ;
* Au leadership joué par le SNU dans l’approfondissement du processus de décentralisation dans le cadre de son appui à l’organisation en 2008 au Forum national sur la décentralisation regroupant tous les acteurs (ministres, gouverneurs, parlementaires, société civile et PTF) et l’adoption du CSMOD ;
* Développement d’outils et de capacités nationales de gestion de l’aide publique au développement.

1. Gouvernance politique

Le SNU a appuyé principalement les processus électoraux, le Parlement, les Assemblées Provinciales et les partis politiques. Dans l’ensemble, les composantes identifiées sont pertinentes et répondent bien aux défis à relever visant à développer de nouvelles pratiques de gouvernance et de promotion d’institutions représentatives et efficaces. Toutefois, les objectifs visés sont trop ambitieux et le cadre programmatique des activités n’a pas été suffisamment approfondi pour garantir les meilleures conditions de succès.

Les activités programmées dans le cadre de l’appui aux processus électoraux ont été assurées. Près des trois quart des résultats attendus du Volet appui au processus électoral et à la CENI ont été atteints et l’effet attendu sera probablement réalisé à condition que les incertitudes suivantes soient levées : la qualité de la loi organique sur la CENI, le transfert du personnel formé et qualifié de la CEI à la CENI, le financement des élections prochaines, et la promulgation de la loi organique portant fixation des subdivisions territoriales à l’intérieur des provinces.

Au niveau du Parlement et des Assemblées Provinciales, les capacités des parlementaires nationaux et des députés provinciaux se sont incontestablement améliorées dans le cadre de plusieurs activités de formation sous forme de séminaires et de voyages d’échanges que le SNU a initié. Mais les effets de ces appuis ne se sont pas encore traduits largement dans la rapidité d’adoption d’une diversité de projets de lois et surtout ceux relatifs à la loi financière[[6]](#footnote-7)Les appuis ont également touché le personnel administratif du parlement et des assemblées provinciales permettant la création de meilleures conditions d’exercice des fonctions électives des députés nationaux et provinciaux (loi organique sur les finances publiques, texte d’application sur la décentralisation, etc.). Enfin, le renforcement des capacités du parlement national et des assemblées provinciales a concerné le volet équipement et modernisation des technologies de communication. Cependant, au niveau de la composante de renforcement des capacités du Parlement et des assemblées provinciales, les méthodes et techniques classiques de formation utilisées dans les actions de formation ont eu des limites à cause principalement de leur inadaptation aux cibles, aux méthodes et techniques de formation utilisées. En effet, le niveau d’instruction et le profil des élus varient des élus sont différents d’une province à une autre demandant plus de modules de formation adaptés selon une typologie des déficits constatés. Le manque de coordination surtout au niveau programmatique, avec les autres partenaires techniques et financiers n’a pas permis de rendre visible les appuis du SNU et sa valeur ajoutée ne s’est pas distinguée des autres contributions (Coopération technique belge, Canada, France, la D.A.I. et l’USAID). Par ailleurs, Au cours de cette période, des assemblées provinciales ont été édifiés sur les droits des enfants. Ainsi certaines ont voté des édits visant à renforcer la protection des enfants dans leurs provinces.

Les principaux problèmes rencontrés se résument :

* aux difficultés d’accès aux hautes autorités du Parlement national,
* aux lenteurs au parlement national, dans le suivi des dossiers qui demandent toujours une décision politique,
* à l’absence de maîtrise de véritables calendriers d’activités des parlements, qui permettraient aux experts de bien se préparer à fournir l’assistance idoine,
* aux difficultés de travailler avec les parlementaires nationaux et provinciaux hors session,
* au chevauchement des interventions des partenaires bilatéraux,
* à l’insuffisance de la contrepartie nationale au Programme et
* à l’insuffisance de volonté politique et le jeu des alliances entre partis politiques qui se font et se défont en fonction de positionnements personnels/politiques empêchant les institutions parlementaires de jouer pleinement leurs rôles.

Le volet gouvernance politique a prévu l’appui aux organisations de la société civile et aux partis politiques. Les résultats et effets prévus pour appuyer les organisations de la société civile n’ont pas été atteints faute de financements conséquents. Les activités d’appui aux partis sont en cours de réalisation mais leurs effets ne sont pas encore très visibles. Le SNU aurait pu se doter d’une stratégie opérationnelle graduelle en fonction des ressources financières mobilisées pour ne pas compromettre certaines activités stratégiques porteuses de certains processus de consolidation du dialogue politique et de coordination avec les acteurs nationaux.

1. Gouvernance administrative

Les résultats atteints et les effets crées paraissent limités au regard du retard dans l’engagement du gouvernement à réformer et moderniser l’administration publique. Certains résultats intéressants sont effectifs, même si le processus de mise en œuvre accuse encore du retard. Avant tout, il y a lieu de relever le travail réalisé pour la révision du cadre juridique des agents de l’administration publique validé et non promulgué. Ensuite, le SNU a appuyé le processus de rationalisation des structures, emplois et effectifs dans quelques ministères. Enfin, des appuis ont été non négligeables sur la question de la corruption, avec la tenue d’un forum national sur la corruption. Mais le manque de volonté politique à rendre le système de sanctions plus effectif réduit la portée des actions engagées en matière de lutte contre la corruption. Comme dans d’autres domaines, le SNU est resté tributaires du financement de ses partenaires pour réaliser ses objectifs programmatiques.

1. Gouvernance sécuritaire et judiciaire

Quatre produits sont définis par la composante judiciaire et sécuritaire pour atteindre l’effet 1, et portent sur le développement du programme de reforme de la justice, l’amélioration de la sécurité humaine dans les zones post conflits et la libre circulation des biens et des personnes, la réduction de la violence armée et le renforcement des capacités de contrôle et de supervision civile –démocratique du secteur de défense et de sécurité.

Le SNU, à travers cette composante a appuyé l’élaboration du plan de reforme de la justice qui est actuellement finalisé et la mise en place d’un secrétariat technique de coordination du Comité Mixte de justice pour la mise en œuvre dudit plan. A travers ce produit, la composante vise à rendre opérationnels les différents maillons de la chaîne pénale en intervenant sur quatre axes : accès à la justice, lutte contre la corruption, lutte contre l’impunité des violences sexuelles, appui à la police judiciaire, et appui institutionnel aux services spécialisés du Ministère de la Justice et Droits Humains : Service de Documentation et d’Etudes, Ecole de Formation et de Recyclage du Personnel judiciaire et pénitentiaire, CENAREF, la Cellule Technique de Lutte contre la Corruption, mais aussi au Conseil Supérieur de la magistrature par l’appui à la formation des 1000 nouveaux magistrats nouvellement recrutés. Un appui conséquent a été également apporté aux barreaux et organisations de la société civile pour faciliter l’accès à la justice à la population vulnérable et ignorante de ses droits.

Il faut toutefois noter que la faiblesse de l’engagement du SNU dans la réforme de la justice en termes financiers justifie la faiblesse des résultats constatés sur l’ensemble du système. Toutefois, il est important de noter que le SNU, avec d’autres institutions, est engagé dans le domaine de l’état de droit ( MONUSCO, ONUDC) pour la formulation d’un Programme pluriannuel pour l’appui à la justice en RDC.

En ce qui concerne le Projet « armes légères et de petit calibre (ALPC) et Contrôle démocratique », le bilan global est plutôt mitigé, même s’il permet quelques espoirs.

L’information et la sensibilisation sur les deux thématiques ont touché une centaine d’Autorités politiques, législatives, administratives, policières et militaires du secteur de sécurité. Deux Conseils provinciaux de sécurité, auxquels le SNU a participé avec la Commission nationale de contrôle des ALPC (CNC-ALPC) et les réseaux locaux des ONG de la société civile impliquées dans la réforme du secteur de sécurité (RRSS) ont été tenus en Province Orientale et au Katanga, avec comme ordre du jour l’ouverture des antennes provinciales de la CNC-ALPC et la collecte des ALPC auprès des civils. Soulignons qu’une centaine de sous-officiers et hommes de rang de la 8ème Région militaire du Nord-Kivu ont été informés et sensibilisés au cours d’une séance d’une journée en mai 2010, en partenariat avec la CNC-ALPC et le Service d’Education civique et patriotique des FARDC (SECP/FARDC).

Le volet législatif a connu une accélération heureuse avec l’adoption, au dernier trimestre 2010, en commission ou en plénière, des textes de loi sur les ALPC, sur la PNC, sur le Conseil supérieur de la Défense et sur le Statut du personnel militaire ; sans compter la signature à Brazzaville, par les Etats membres de la Communauté économique des Etats d’Afrique centrale (CEEAC) de la Convention de Kinshasa relative à la lutte contre la prolifération des ALPC. Quant aux FARDC, elles se proposent de lancer, par le biais du Ministre de la Défense nationale et pour la fin 2010, le Code de conduite des FARDC.

Enfin, le SNU continue d’apporter son appui à l’adoption d’une stratégie nationale ainsi qu’aux rencontres et réunions internationales auxquelles la RDC se doit de participer. Il est en ainsi de l’appui à **l’organisation, par la CNC-ALPC, d’un atelier de restitution, en mai 2010, de la Réunion régionale des Nations Unies pour  l’Afrique Centrale sur la mise en œuvre du** Programme d’action en vue de prévenir, de combattre et d’éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects **(PoA) et de la 30° Réunion ministérielle du Comité consultatif permanent des Nations Unies chargé des questions de sécurité en Afrique Centrale, tenues toutes les deux en avril 2010 à Kinshasa ; et de l’appui à l’o**rganisation de l’atelier de restitution et de validation des résultats de l’enquête du GRIP-BICC, sur « Etude sur la prolifération des armes légères et de petit calibre en RDC », en juin 2010 ; étude dont les résultats sont publiés sur le site du PNUD.

Pour faciliter la sécurité humaine dans les zones post conflits et la libre circulation des personnes et des biens, le SNU a entrepris la construction des infrastructures (logements, bureaux, dépendants) procédé aux travaux d’adduction d’eau dans les provinces du Sud- Kivu et en Ituri mais également aidé à la mise en place des projets communautaires en faveur des militaires et civils proches des sites d’intervention en vue de renforcer la cohabitation pacifique entre les deux communautés.

Le bilan global est plutôt mitigé. En attendant l’évaluation des deux plus importants programmes, le post brassage et le DDR, l’effet recherché (amélioration de la sécurité humaine des groupes cibles et réduction de la violence armée ainsi que la promotion de la justice et l’amélioration de la pratiquer judiciaire), est encore difficilement appréciable, même si une stratégie de désarmement communautaire a démarré et s’il existe un début timide de contrôle des armes. Des actions de sensibilisation auprès des différents acteurs concernés par le contrôle des armes légères sont également à mettre à l’actif des appuis assurés par le SNU. Par ailleurs**,** suite au travail de sensibilisation du gouvernement et des autorités politico administratives, le projet de loi sur l’interdiction de l’usage, du stockage des mines antipersonnel a été voté par l’Assemblée Nationale.

Dans la même période, des avancées importantes ont été enregistrées dans le domaine de la justice, notamment la justice pour enfants avec l’adoption de la loi portant protection de l’enfant qui prevoit l’installation des tribunaux pour enfants et des mesures extrajudiciaires de règlement de conflits et des mesures alternatives à la privation de liberté des enfants.

1. Gouvernance locale

L’objectif principal de cette composante est d’accompagner la dynamique de mise en œuvre de la décentralisation, la mise en place des Entités Territoriales Décentralisées et la participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques locales. Deux processus ont été visés : le processus de décentralisation et le développement local dans deux provinces (Equateur et Nord Kivu). Le SNU a joué un rôle très important dans la vision partagée lors de la l’élaboration de la stratégie de mise en œuvre de la décentralisation à travers l’appui à l’adoption par le gouvernement du Cadre Stratégique de Mise en œuvre de la Décentralisation (CSMOD) selon une démarche participative. Il a également pris part à l’exercice d’élaboration du projet de loi portant création de la Caisse Nationale de Péréquation comme outil de financement des investissements décentralisés dans le cadre de la mise en place des Entités Territoriales Décentralisées. D’autres appuis ont permis de doter le Ministère de la Décentralisation et de l’Aménagement du Territoire d’un ensemble de référentiels de planification locale (Guide de Planification Participative) et d’un guide pour le renforcement de la capacité de maîtrise d’ouvrage locale. Dans d’autres domaines, le SNU appuyé le. Un plan d’action national sur la redynamisation de l’etat civil qui a été élaboré pour améliorer le taux d’enregistrement des enfants à l’état civil.

La composante Gouvernance Locale a contribué à créer un environnement propice pour obtenir une adhésion politique au processus de décentralisation à travers l’adoption du CSMOD par tous les acteurs nationaux et provinciaux (gouvernement central et gouvernements provinciaux). A cela s’ajoute l’appui à l’émergence d’une capacité nationale d’appui-conseil à tout le processus de décentralisation, en accompagnant l’installation de l’équipe de la Cellule Technique d’Appui à la Décentralisation (CTAD) ; mais les appuis à la CTAD restent très fragiles du fait de ses faibles capacités internes et du manque d’engagement des autres partenaires à appuyer ce dispositif qui ne constitue pas pour le moment un mécanisme d’impulsion efficace pour la relance du processus de décentralisation. Pour le volet développement local, basé sur des outils de planification participatif et la mise en place d’un Fonds de Développement Local comme facilité de financements pour les investissements provinciaux et locaux, les appuis du SNU se sont uniquement focalisés à développer une nouvelle approche de développement local participatif dans les deux provinces de l’Equateur et le Nord du Kivu en élaborant des Plans Provinciaux de Développement et des Plans Locaux de Développement (au niveau de certaines ETD retenus comme prioritaires dans les deux provinces). Le Fonds de Développement Local qui devait contribuer à opérationnaliser une partie des investissements retenus par les plans locaux n’a pas été mis en place en raison des conditionnalités émises par DFID, principal bailleur de fonds de cette expérience[[7]](#footnote-8). Des investissements dits prioritaires touchant certaines infrastructures administratives ont été réalisés au cours de l’année 2010.

La dynamique crée par le volet Gouvernance locale a suscité beaucoup d’attentes au niveau des populations locales. Un travail de structuration des milieux villageois a été entrepris en profondeur. Mais force est de constater que cette dynamique semble buter sur plusieurs difficultés. Avant tout, le SNU a accusé beaucoup de retard dans la clarification de la stratégie opérationnelle du programme PADDL en raison des hésitations et de la lenteur de l’agence spécialisée du SNU en matière de développement local pour assumer convenablement ses prestations techniques. Ensuite, le type de relations entre le SNU et son principal bailleur de fonds DFID étaient parfois entachés d’incompréhensions des outils de développement local et a engendré un dialogue difficile sur la stratégie de mise en œuvre du FDL. Enfin, le SNU, de concessions en concessions, est devenu un peu l’otage de son principal bailleur de fonds. Cela a finalement conduit à dévoyer les objectifs initiaux du programme PADDL pour l’orienter vers plus d’appui aux finances publiques provinciales que vers une véritable expérience pilote en matière de développement local. Du fait du changement de stratégie en cours de programme, les FDL dans les 2 provinces n’ont pu être mis en place, mettant le SNU en situation délicate vis-à-vis des acteurs provinciaux et locaux créant ainsi un fort discrédit du programme sur le terrain donnant l’impression d’une planification sans lendemain.

En résumé, les objectifs PADDL ont glissé progressivement vers plus d’appuis institutionnels (central et provinces) que vers la mise en place d’un projet orienté sur la mise en œuvre d’une dynamique des acteurs autour du processus de décentralisation. Faute de ressources pour le FDL, le PADDL est confronté à un discrédit et les deux équipes dans les deux provinces ciblées n’ont plus de raison d’être sur place par rapport aux objectifs initiaux du programme. Une remise à plat des questions de positionnements stratégiques du PADDL s’impose en termes d’articulation de la nouvelle composante, certes pertinente sur la réforme des systèmes de finances publiques tout en conservant le cœur du programme en matière de développement local selon d’autres modalités de mise en œuvre. Par ailleurs, il est important de signaler que l’effectivité et l’efficacité des finances publiques provinciales sont liées, pour une grande partie, à l’adoption de la loi financière (régissant les finances publiques nationales et provinciales) qui est toujours en attente à l’Assemblée Nationale depuis plus d’un an.

### Insuffisances et contraintes

Les principales insuffisances au niveau du programme gouvernance se résument à la diversité et la dispersion des actions rendant leur pilotage lourd et leurs impacts parfois problématiques (processus électoraux, partis politiques, OSC, justice, sécurité, décentralisation, développement local, planification, DSCRP, CDMT, OMD, Environnement des affaires, etc.). Cette situation a rendu la lecture et la visibilité des appuis du SNU difficiles. Une réflexion stratégique sur l’articulation et la cohérence de plusieurs outils complémentaires, planification locale/planification nationale, DSCRP/plan de développement et FDL/finances publiques provinciales  a manqué au niveau de l’UNDAF ne permettant ni un meilleur dosage des appuis ni le développement des synergies entre les différentes activités mises en œuvre. Une forme de « déresponsabilisation » par rapport à certaines composantes du Programme Gouvernance et du Programme Pauvreté n’a pas aidé à créer les meilleures conditions de maximisation des effets attendus.

Le pilotage stratégique de deux programmes a manqué de mécanismes simples et efficaces pour une coordination, une impulsion forte et un suivi qui aurait pu développer plus de synergies et un dialogue politique plus efficace avec la partie nationale. A cela s’ajoute la superposition/chevauchement de responsabilités (Team Leader, Coordonnateur Général, coordonnateurs par composante, conseillers, coordonnateurs provinciaux, etc.) au sein du Programme Gouvernance, ne facilitant parfois pas ni la communication entre les membres des différentes composantes ni la clarté des stratégies de mise en œuvre. La formulation d’objectifs ambitieux et complexes du programme gouvernance, en fonction des moyens financiers potentiellement mobilisables n’a pas été séquencée en sous-objectifs réalistes modulés par rapport aux ressources disponibles. L’installation de relations de partenariats ambiguës entre le SNU et certains partenaires comme DFID a engendré des rapports parfois atypiques, ouvrant la voie à des « négociations » sur le contenu et le rythme de programmation des activités. Cela donne ainsi l’impression que le SNU est devenu l’ « otage » de son bailleur de fonds.

Les contraintes majeures rencontrées par le SNU se résument à la lenteur, d’une part des réponses et des réactions des administrations publiques dans le déclenchement de certaines étapes au niveau des études techniques et de validation technique de certains d’outils et d’autre part le retard dans le déblocage des fonds (FDL) pour la réalisation de certaines activités stratégiques.

### 

### Recommandations

Les principales recommandations sont :

* Revoir les objectifs et le contenu programmatiques de toutes les composantes du programme de gouvernance sur la base du positionnement stratégique de chaque composante pour viser des processus et des résultats faciles à réaliser pour les prochaines années ;
* Revoir la nature des partenariats avec les bailleurs de fonds en vue de clarifier les rôles et responsabilités du SNU dans le pilotage et la mise en œuvre des activités des différents projets ;
* Réévaluer la nature de l’appui à la gouvernance sur la base d’une analyse actualisée du processus de décentralisation qui est en panne depuis deux ans et de la disponibilité de ressources financières pour la mise en place du Fonds de Développement Local, car sans ressources financières le processus de développement local ne pourra prendre corps ;
* Lier plus stratégiquement la réforme des finances publiques des provinces au rythme d’accélération de l’adoption de la loi organique sur les finances publiques par l’assemblée nationale ;
* Garder le cap sur le développement local (à travers un Fonds de Développement Local) qui est au cœur de l’appui à la mise en place d’un processus de décentralisation pour éviter les exercices de planification inutiles (risques d’une « planification sans lendemain ») ;
* Concentrer les actions de la gouvernance économique sur des instruments pouvant aider le gouvernement à assurer i) plus d’efficience dans le processus de Planification, Programmation, Budgétisation et Suivi (PPBS) du développement et de mobilisation des ressources nationales et internationales et ii) d’efficacité des mécanismes de coordination des politiques publiques et de suivi des OMD,  et iii) la production régulière des statistiques socioéconomiques de base ; ;
* Assurer la cohérence dans les mécanismes d’appui au suivi du DSCRP et des OMD dans le cadre du processus de révision du DSCRP ;
* Développer des mécanismes/outils de prévention et de gestion des crises ancrés dans des structures nationales ;
* Développer un système d’informations simple et interactif permettant le déclenchement des systèmes de gestion des crises ;
* Intégrer les problématique de sécurité alimentaire dans les appuis techniques du SNU pour contribuer à la cohérence et l’efficacité de la politique nationale ;

Revoir les attributions et le mode de fonction du Comité National de Pilotage du programme Gouvernance dans le sens d’un espace de dialogue politique sur l’ensemble de la « note d’orientation de la Gouvernance » et non exclusivement et surtout l’examen des activités de différentes composantes du programme gouvernance.

## Effet UNDAF 2 : Consolidation de la stabilité macro-économique et la croissance

### Acquis

Le SNU, à travers la composante «gouvernance économique» du programme Gouvernance et les appuis au processus DSCRP/OMD, a contribué à l’élaboration de plusieurs documents d’orientation stratégiques dans le cadre de plusieurs processus participatifs. Parmi les dynamiques crées au sein de plusieurs ministères, il y a lieu de signaler :

* La revue du DSCRP
* Les appuis méthodologiques pour la conduite du processus d’élaboration du DSCRP 2
* L’élaboration de plusieurs CDMT sectoriels
* Les appuis aux activités agricoles et à la diversification des activités productives
* L’élaboration et la publication du rapport national des OMD pour l’année 2010

Par ailleurs, dans le cadre de ses appuis à la gouvernance économique, le SNU a développé plusieurs outils dans quatre domaines ciblés :

* Renforcement de la planification stratégique du développement,
* Appui à la gestion et la coordination de l’aide extérieure,
* Appui au système statistique national,
* Amélioration du climat des affaires.

Le SNU a contribué à développer plusieurs outils de pilotage et de gestion de l’économie parmi lesquels le manuel de procédures d’élaboration, d’exécution et de suivi/évaluation du Programme d’Investissement Public (PIP), la stratégie nationale d’organisation et de gestion des contrats miniers, la Plateforme de Gestion des investissements et de l’aide (PGAI).

En matière de planification stratégique du développement, le SNU a contribué à i) l’élaboration de la note d’orientation de l’Etude prospective RDC 2030, ii) aux travaux de test de la méthodologie de cartographie pour le prochain recensement de la population et ii) la vulgarisation des procédures des Plans d’Investissements Prioritaires (PIP) auprès des ministères sectoriels de Kinshasa et dans les provinces du Bas-Congo (Matadi), du Kasaï Oriental (Mbuji Mayi) et du Katanga (Lubumbashi). Dans l’ensemble le SNU a contribué à mettre en place des outils et instruments au niveau de certains ministères et des composantes de formation au plan national et au niveau des provinces, contribuant incontestablement à l’amélioration du pilotage de l’économie de la RDC. Toutefois, certaines décisions internes de redistribution des responsabilités au niveau de certaines agences du SNU entre Unités de programme ont crée un flottement nuisible à la cohérence des instruments de planification/programmation (planification globale, OMD et DSCRP) et à l’efficacité des appuis du SNU. La coordination entre les Unités en charge de différentes thématiques de planification et des outils de pilotage de l’économie a souffert d’une certaine déresponsabilisation, d’une compétition malsaine et du flou dans la clarification des responsabilités entre les différentes Unités. A cela s’ajoute l’absence de formalisation des responsabilités entre Unités, créant un cloisonnement des tâches et favorisant parfois l’émergence de plusieurs mécanismes de suivi du DSCRP (Groupes Thématiques, observatoire, Conseil National de suivi de la pauvreté, etc.).

Les appuis au système statistique national ont touché la base des données IMIS permettant de produire des statistiques générales et désagrégées par sexe, et les comptes Nationaux 2006-2007 et régionaux de 11 provinces.

En matière d’appui à la gestion et coordination de l’aide extérieure, les principaux acquis auxquels le SNU a contribué sont :

* l’organisation du Forum national sur l’efficacité de l’aide ;
* l’élaboration de l’Agenda de Kinshasa ;
* l’organisation de la première conférence sur les Etats fragiles[[8]](#footnote-9) ;
* la finalisation du projet de Code de bonne conduite ;
* la plateforme de gestion des investissements et de l’aide (PGAI).

Le volet « amélioration du climat des affaires » non programmé initialement dans le document de projet a connu plusieurs problèmes du fait qu’il est composé d’éléments disparates sans réel fil conducteur commun et dépendant de plusieurs ministères de tutelle. Le Ministère du Plan n’était ni impliqué, ni informé des activités engagées. Ce volet fonctionnait comme un projet à part entière sans qu’il soit réellement intégré dans une vision de programme de gouvernance économique. En outre, ce volet opérait comme une assistance de pure substitution, sans qu’il soit intégré dans une démarche d’appropriation et de renforcement des capacités. Son suivi n’était assuré ni par le Directeur national du Programme ni par le Comité national du programme. Enfin, le partenariat technique retenu pour la mise en œuvre de ce volet a été aussi très peu efficace. Les résultats de ce volet sont donc très mitigés, se limitant au renforcement des capacités de deux centres d’arbitrage (CENACOM et CAC) et à la formation de médiateurs pour gérer les conflits commerciaux au niveau des PME. Le non recours par les entreprises à ce type de services en dit long sur l’efficacité du dispositif initié à ce stade.

Au niveau de l’appareil statistique, l’appui du SNU a permis de renforcer les capacités de i) de l’Institut National de la Statistique en réhabilitant ses locaux et en le dotant d’équipements informatiques en vue de préparer le prochain recensement de la population, et ii) département des Sciences de la Population et du développement de l’université avec plus de 250.000 ouvrages sur les questions de population et développement.

En matière de développement agricole et de réduction de vulnérabilité pour les groupes vulnérables au plan nutritionnel, le SNU a appuyé trois volets importants :

* Le relèvement communautaire : plusieurs actions ont été appuyées pour i) agir la sécurité alimentaire à travers la relance de certaines filières et les conditions de commercialisation des produits agricoles, ii) améliorer la gestion durable des ressources naturelles en améliorant les méthodes de gestion des conflits, iii) et développer les mécanismes de dialogue et de relèvement des conflits fonciers.
* La politique forestière : des actions ont été développées pour le développement des produits forestiers non-ligneux et la formulation d’une nouvelle politique forestière ;
* La formation d’une nouvelle politique agricole : le SNU a accompagné le ministère à élaborer en 2009 son Cadre national des priorités à moyen terme pour la période 2010-2014.

Enfin, au niveau des actions humanitaires, les priorités de 2008 et 2009 ont été centrées sur la diversité des besoins et des cycles de crises auxquels la population de la RDC est confrontée depuis plusieurs années. Les actions programmées visent à apporter des réponses rapides aux i) urgences absolues (la vie et l’intégrité physique des personnes sont en danger), ii) aux mouvements de populations, iii) violations des droits de l’homme et iv) situations de fragilité extrême pour des communautés. Les réalisations du SNU en 2009 ont été principalement :

* Amélioration de l’accès à l’eau potable : plus d’un million der personnes ;
* Désenclavement de plusieurs zones géographiques grâce à la construction de ponts et de réfection de pistes rurales : 1,3 million de personnes sont devenues plus accessibles ;
* Distribution de rations alimentaires à 2,8 millions de personnes ;
* Distribution de kits de biens non alimentaires à 280.000 personnes ;
* Soutien à plus de 6.700 victimes de violences sexuelles.

### Insuffisances et contraintes

Les principales insuffisances résident dans la faiblesse de coordination entre certaines composantes du programme Gouvernance et les initiatives prises pour appuyer le processus DSCRP. L’absence d’une rationalisation des structures de suivi du DSCRP (observatoire, UPPP, Conseil national de suivi de la pauvreté et groupes thématique) est source de confusion, de pertes de ressources et de déresponsabilisation des structures nationales. La faiblesse des mesures d’accompagnement du SNU pour aider les structures nationales à mieux s’approprier certains exercices techniques (DSCRP et CDMT) réduit la portée nationale de ce type d’exercice et la durabilité des résultats.

### Recommandations

* Développer de réelles synergies entre les différentes initiatives prises par les composantes et les différentes unités des agences du SNU ;
* Assurer une meilleure cohérence des appuis du SNU et une efficacité plus grande des actions d’accompagnement des partenaires nationaux ;
* Consolider les instruments de gestion de l’APD en assurant une meilleure maîtrise des bases de données par les structures des ministères suivants : Plan, Finances, Budget et Coopération internationale ;
* Renforcement de la collaboration inter agences pour des programmes conjoints (SONU, RGPH2) ;
* Appuyer l’organisation de rencontres entre le gouvernement et les PTF sur la nouvelle politique de coopération de la RDC en vue de dégager une matrice de mesures sur l’efficacité de l’aide ;
* Renforcer les capacités statistiques en vue de la réalisation de grandes opérations de collecte des données statistiques permettant d’associer plusieurs agences du SNU ;
* Renforcer les actions conjointes du SNU en faveur des jeunes.

## Effet UNDAF 3 : Amélioration de l’accès aux services sociaux de base

Les déficits sociaux étaient, à la sortie des crises successives qu’a connues la RDC, trop importants réduisant les populations à des stratégies de survie. Les couches les plus larges de la population étaient dans une situation de vulnérabilité extrême. Selon l’enquête EDS 2007, les principaux indicateurs sociaux ont été marqués par les niveaux suivants :

* Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans 148 morts pour 1000 enfants
* Taux de mortalité infantile 92 morts pour 1000 enfants
* Taux de mortalité maternelle 549 pour 100.000
* Pourcentage des enfants de moins 5 ans présentant une
* insuffisance pondérale 25, 1 %
* Taux net de scolarisation dans le primaire 25,1 %

Le système de santé demeure défectueux en raison de la détérioration des infrastructures de santé et du faible financement des besoins en personnel et médicaments Il faut aussi noter la persistance des endémies et la résurgence de plusieurs maladies comme le paludisme, la tuberculose, le VIH/SIDA, la poliomyélite et bien d’autres.

Outre ces maladies, la malnutrition et les carences touchent un nombre croissant de personnes parmi les plus vulnérables dont les enfants. Par ailleurs, il persiste une disparité d’une part entre l’offre des services et la demande en soins de santé et d’autre part entre les zones de santé situées en milieu urbain et en milieu rural.

L’UNDAF s’est assigné deux objectifs stratégiques :

* Développer le capital humain pour stimuler la croissance économique et réduire la pauvreté (plus de productivité et de la qualité de l’enseignement) ;
* Plus d’accès aux services sociaux efficaces, efficients et équitables (par des indicateurs sur l’éducation, la santé, l’eau et l’assainissement).

La stratégie de mise en œuvre a visé :

* La sécurisation de l’accès aux services sociaux de base. Suite aux différents conflits qui ont frappé les localités, bon nombre des bâtiments (écoles, centre de santé, routes) ont été pollués par des UXOs. Il est important d’assurer la sécurité des lieux à travers des opérations de dépollution, avant d’en autoriser l’accès aux populations et aux fonctionnaires
* L’augmentation de la couverture et la qualité des services sociaux de base, proches de la population (écoles, hôpitaux, livres scolaires, enseignements, médecins, infirmiers), salaires et formation ;
* La réduction des coûts financiers pour accéder à de services de base ;
* La garantie de la gratuité de l’enseignement primaire ;
* La garantie de la gratuité des soins de santé de base ;
* La réduction de la pauvreté.

Les principaux défis à relever sont :

* Réaliser les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) 1, 3, 4, 5 et 6 ;
* Promouvoir les droits requis dans la constitution du 18 février 2006 à travers la déclaration sur le droit au développement adoptée par l’Assemblée générale des Nations Unies dans la résolution 41/128 du 04 décembre 1986 ;
* Mettre en œuvre le plan d’actions de MAPUTO à travers le cadre d’orientation continental pour la promotion des droits et de santé en matière de sexualité et de reproduction ;
* Mettre en œuvre la convention sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes (CEDEF) de 1979 ;
* Mettre en œuvre la convention relative aux droits de l’enfant (CDE) de 1989 ;
* Appeler à l’action contre les violences sexuelles en période post-conflit et au-delà.
* Appeler à la prise en compte des activités de déminage pour assurer la sécurité des populations et libérer les principaux axes de communication et de desserte agricole.

### Acquis

1. Education

Le déclin économique, les conflits armés et l’affaiblissement de l’Etat ont touché directement le secteur de l’éduction et plus particulièrement l’éducation de base. La quasi-totalité des enfants d'âge préscolaire ne bénéficie pas de programmes de soins, d'éveil et de stimulation : à peine 3,8 % des enfants de 3-5 ans sont inscrits à l’enseignement maternel dont l’accès reste limité aux zones urbaines et périurbaines ainsi qu’aux couches sociales les plus aisées (Annuaire Statistique 2008/2009) MICS 2, 2001). Bien qu’il y ait des indicateurs qui se sont améliorés, les performances scolaires sont très médiocres. Le taux d’inscription est de 75% à l’école primaire et de 42% au secondaire. Il n’y a que 56,3% d’enfants (46% pour les filles) qui achèvent le cycle primaire (Annuaire Statistique 2008/2009) ; près du tiers des écoliers qui accèdent en première année primaire redoublent la classe et le taux d’abandon se situe autour 13 %. Le taux brut de scolarisation (TBS) est passé de 92% en 1972 à 64% en 2002 mais a remonté à 90% en 2009.

L’éducation est en progression constante dans le pays. Ainsi, selon les deux enquêtes 1-2-3 (2005) et l’Enquête Démographique et de Santé (2007), le taux net de scolarisation au primaire (enfants de 6 à 11 ans) passe de 55.1% à 61%. Le taux dans le secondaire passe de 25.8% à 28.9%. Le taux d’achèvement du primaire a presque doublé en passant de 24% à 45% entre 1995 et 2007. En 2008/9, le TBS est estimé à 90,7%. Et le taux d’achèvement à 56.3% (source annuaire statistique de l’EPSP, 2008/9). En 2002, des inégalités géographiques sont constatées entre provinces et entre milieux : 76% à Kinshasa et 37% à l’Equateur et entre milieu urbain (71%) et milieu rural (43%). La frequentation scolaire des filles et des garçons au niveau primaire se situe presque au même niveau avec un indice de parité de 0,93. Toutefois, au niveau de l’enseignement secondaire, l’IPS est de 0,81, ce qui indique que moins de filles que de garçons fréquentent l’école secondaire par rapport aux garçons (MICS 2010).

La qualité du système éducatif est également un sujet de préoccupation. S’agissant de la formation des enseignants, le personnel enseignant souffre d’une formation initiale jugée peu professionnalisante et de l’absence quasi-totale de système national fonctionnel de formation continue. Selon les données statistiques 2007/2008, un tiers des enseignants du primaire et 64 % des enseignants du secondaire n’ont pas la qualification requise pour enseigner. Le cumul de ces deux facteurs a provoqué une rupture professionnelle et intellectuelle du corps professoral menant à la détérioration de la qualité de l’éducation.

Les besoins en infrastructures scolaires sont importants. En effet, selon les chiffres de l’annuaire statistique 2007/2008, quelques 65% des locaux scolaires du primaire, 55% des locaux du secondaire sont en dur et sont dans un état de délabrement avancé, les classes manquent de portes et fenêtres pour sécuriser les matériels didactiques, 33% des bancs et pupitres du primaire et 13% au secondaire sont hors d’usage, etc.

Par ailleurs, le taux d’analphabétisme est élevé (en moyenne de 33%, soit près de 19,5% pour les hommes et de 46,5% pour les femmes)[[9]](#footnote-10), surtout en milieu rural. Ces indicateurs permettent de comprendre que les besoins d’alphabétisation et d’éducation non formelle sont importants si l’on veut capturer toute cette frange importante d’enfants (environ 44% de la population des 7-12 ans) « laissés pour compte » du système formel et ces adultes analphabètes que l’enquête MICS2 chiffre à environ 28,580 millions.

Face à cette situation, le SNU à travers le programme Education de Base s’est fixé comme résultat stratégique de : contribuer a augmenter l’accès et le maintien des enfants dans les structures éducatives formelles et non formelles de qualité visant la parité du genre et en ciblant les groupes vulnérables à travers les espaces d’éveil, les écoles primaires et secondaires (1er cycle) ainsi que les centres de rattrapage scolaire pour le cycle primaire. Il a également inscrit dans ses objectifs la contribution à la reforme du secteur de l’éducation (abolition des frais scolaires et apprentissage des compétences de base).

Quatre composantes ont été retenues :

1. Développement Intégré du Jeune Enfant. Le nombre d’enfants de 3 à 5 ans qui ont accès à des espaces d’encadrement et d’éveil à base communautaire passera de 78.000 en 2010 à 180,000 en 2012,en augmentant la participation des enfants d’âge préscolaire aux activités d’éveil en portant le taux d’admission de 6 % (contre 2,6 % en 2006) au 1er grade du cycle primaire ;
2. Education Primaire de Qualité  visant un pourcentage l’objectif d’enfants (filles et garçons) frequentant l’école primaire qui passe de 75% en 2010 de qualité de 64% en 2006 à 90% en 2012 et un le taux d’achèvement du cycle primaire de 29% en 2006 à 60% en 2012 ;
3. Participation et Développement des Adolescents : 400,000 adolescents à l’école et en dehors de l’école ont acquis des compétences de vie courante en matière de prévention du VIH/SIDA, promotion de la paix et de la citoyenneté, prévention des violences et d’abus sexuel à travers des acquisitions des compétences de vie courante (y compris le VIH/SIDA) pour 75% des élèves qui entrent en première ducycle secondaire et 800.000 adolescents en dehors de l’école ;
4. Education en Urgences et dans les zones de transition, le SNU  dans le cadre Cluster Education intervient pour que les filles et garçons aient accès en toute sécurité à l’éducation et reçoivent des informations cruciales pour leur propre bien-être. pour les enfants victimes de multiples catastrophes et de violences dans les zones de retour et de déplacement.

Dans l’ensemble le Programme éducation de Base a atteint des résultats intermédiaires encourageant pour l’atteinte des résultats escomptés. Le SNU a contribué à améliorer un des objectifs des OMD et à permettre au gouvernement de se doter d’un ensemble de documents de politiques sectorielles et de plaidoyers pour relever le niveau d’éducation des populations. Au niveau du primaire, la distribution de kits scolaires en appui aux familles vulnérables couplée avec le renforcement des compétences des enseignants a contribué à favoriser l’inscription massive des enfants en 1ere et 2eme années primaires et à améliorer l’environnement et la qualité des enseignements. Les appuis en direction de la jeunesse ont certainement contribué à l’émergence d’un leadership juvénile.

Dans le cadre de la modernisation et de la réforme du système éducatif, l’appui fourni pour le développement d’un système d’information pour la gestion de l’éducation et en faveur du renforcement des capacités a abouti, entre autres, à doter le système éducatif congolais d’un corps d’inspecteurs et de gestionnaires mieux formés et suffisamment outillés pour assurer un encadrement pédagogique efficace des enseignants, et pour améliorer la planification et le pilotage du système. On peut aussi noter la production des annuaires statistiques éducatifs pour quatre années consécutives comme un résultat majeur.

Les principaux résultats atteints de ces quatre composantes du Programme Education peuvent être résumés dans le tableau suivant :

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Composantes** | **Résultats stratégiques planifiés** | **Résultats cumulés obtenus en aout 2010** |
| **Développement Intégré du Jeune Enfant** | * Taux d’admission des enfants au 1er degré du primaire est à 6 % ; * 180.000 enfants de 3-5 ans ont accès à des espaces d’encadrement à base communautaire et structures préscolaires de qualité | * Taux brut d'admission pré-primaire: niveau national 3,8%\*. Une augmentation de 1,2% par rapport à l’année 2006-7. * 77.491 enfants de 3-5 ans sont préparés à accéder à l’école primaire dans les Espaces Communautaire d’Eveil (ECE) et les écoles primaires ‘Child To Child’ (CTC) * 503 ECE mis en place * 1900 encadreurs d’ECE et 1900 enseignants du premier degré du primaire formés sur l’approche DIJE |
| **Accès à un enseignement Primaire de Qualité** | * Accès à une éducation primaire de qualité passant de 64 % en 2006 à 90 % en 2012. * 1.7 millions d’enfants sont inscrits chaque année en première année primaire dont 50% des filles | * Taux Brut de Scolarisation: niveau national: 90,7 %, (filles 82,7% ) en 2007-2008 * 4.521.077 enfants inscrits en première année primaire depuis 2008 dont 47% de filles (2.134.664filles) ont reçu un appui d’UNICEF, soit 2,260,538 par année. * Plus de 3 millions de jeunes scolarisés touchés par l’enseignement du cours de l’éducation à la vie familiale et 31.400 livres de l’EVF produits par le SCEV |
| * taux d’achèvement avec succès du cycle primaire passant de 25% en 2006 à 60% en 2012 * 1,2 million d’enfants sont scolarisés dans 2500 écoles ciblées * 60.000 enseignants sont dotés chaque année de matériel didactique | * Taux d’Achèvement: niveau national : 53,9 % (fille : 44,2% ) en 2007-2008 * 1.287.478 élèves dont 48% des filles sont scolarisés dans 2503 écoles ciblées (année scolaire 2009-2010\*). * 163.369 enseignants dont 49.382 enseignantes (30%) ont reçu du matériel didactique soit 81,684 par année. * Une stratégie de développement de l’EPSP est validée en mars 2010 pour accélérer l’universalisation de l’enseignement primaire (mesures de gratuité progressive, programme de développement des infrastructures, de formation et recyclage des enseignants) * Intégration de l’éducation au genre dans le curriculum de l’enseignement primaire * programmes intégrés d’éducation pour la prévention du VIH pour le cycle primaire |
| **Participation et Développement des Adolescents** | * Acquisition des compétences de vie courante (VIH/SIDA, éducation à la paix et a la citoyenneté) pour 75 % des élèves qui entrent en première année du cycle secondaire et 800.000 adolescents en dehors des écoles | * 160.000 élèves et 425.000 adolescents en dehors de l’école rendus compétents * 622.657 adolescents /jeunes ont reçu des informations et ont eu accès aux services d’écoute et de loisirs à travers les 23 CEICAs * Une politique nationale de la jeunesse a été validée. * programmes intégrés d’éducation pour la prévention du VIH pour le cycle secondaire * l’introduction des langues nationales comme médium d’enseignement et d‘apprentissage |
| **Urgences et Transition** | * Capacité de réponse coordonnée et efficace surtout en direction des enfants, femmes et populations les plus vulnérables | * 10 sur 14 coordonnateurs ont reçu une formation sur l’éducation en urgence et la coordination des clusters ainsi que les membres de leurs clusters qui ont assiste a des ateliers de restitution. |

1. Secteur de la santé et déterminants de la santé

* Développement des capacités technique et institutionnelles

Le SNU a contribué :

* A l’élaboration et la finalisation du Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) pour la période 2011-2015 ;
* Au renforcement des capacités du ministère de la santé à améliorer la planification et le développement des infrastructures sanitaires ;
* Au renforcement de la coordination des actions dans le secteur de la santé et l’appui à certains groupes thématiques du DSCRP ;
* A respecter les normes sanitaires et le suivi de la santé publique sur l’ensemble du territoire ;
* Au renforcement des capacités du Programme National d’Urgences et Actions Humanitaires avec deux points focaux au Nord Kivu et au bas Congo ;
* Réviser la politique nationale de santé de la reproduction ;
* Elaborer et valider la politiquez nationale de lutte contre le VIH/SIDA dans le secteur »Education », de la politique nationale en matière du préservatif, de la politique nationale de la jeunesse ;
* Organiser des conférences nationales sur les SONU et sur le repositionnement de la planification familiale ;
* Elaborer des normes sur la qualité des services de santé ;
* Elaborer un plan stratégique national de lutte contre le SIDA 2010-2014.

* Déterminants de la santé

Les appuis du SNU dans ce domaine se sont focalisés sur l’Eau/Hygiène/Assainissement à travers trois composantes :

* *Village Assaini*  en visant à la fin 2012 à ce que la population de 12.000 « villages assainis » dans 250 zones de santé en milieux rural et périurbain met en pratique des bons comportements d’hygiène dans un environnement disposant d’une bonne couverture en eau potable et assainissement**.**
* *École Assainie* en visant 750.000 enfants dans les 2.500 écoles primaires à la fin 2012 à travers de nouveaux comportements d’hygiène ;
* *Urgence* en ciblantles populations affectées par les conflits (communautés déplacées, retournées, zones nouvellement accessibles) et les régions confrontées ou à haut risque d’épidémies de cholera en leur offrant des meilleures conditions d’accès à l’eau, l’hygiène et l’assainissement.

Le taux d’accès à l’eau potable est encore faible en RDC. Selon les données du programme national « Village Assaini », le taux de la population rurale et périurbaine ayant gagné l’accès à l’eau potable est passé de 29% en 2008 à 29,5% en 2009. Les résultats de l’enquête MICS de 2010 indiquent que 31 % des ménages ruraux utilisent des sources d’eau améliorées. Cette tendance est la même pour l’assainissement passant de 25% à 25,48% entre 2008 et 2009. Pour 2010, seulement 4 % des ménages en zones rurales utilisent des installations sanitaires améliorées. Dans l’ensemble le rythme actuel d’accroissement de 0.5% par an n’augure pas de perspectives favorables pour l’atteinte des résultats encourageants. Mais malgré ce faible taux d’accroissement, l’impact du programme du SNU s’est traduit par la baisse de la mortalité et de la morbidité diarrhéique en situation d’urgence et de développement. Une diminution de 76% du taux de morbidité diarrhéique avant et après intervention dans les villages ayant atteints le statut « assaini » a été mesurée en 2009 dans 492 villages. De même, une diminution de 65% du taux de morbidité diarrhéique avant et après intervention dans les écoles ayant atteint le statut « Assaini » a été mesurée en 2009 dans 123 écoles primaires rurales. Le nombre de personnes ayant bénéficié de la composante d’urgence du programme Eau, Hygiène et Assainissement pour les trois dernières années (2008-2010) peut être résumé comme suit :

* Accès à l’au potable 4,1 Millions de personnes
* Paquet minimum Eau, Hygiène et Assainissement 1,8 millions de personnes

1. Survie de l’enfant

Le programme de Survie de l’enfant a été conduit depuis 2008 autour de cinq composantes :

* Immunisation (PEV, éradication de la poliomyélite, etc.) en visant les objectifs de 93 % pour DTC-hepB-Hib3 et 83 % pour les vaccins anti-rougeole ;
* Revitalisation du système de santé, PTME et PEC du VIH pédiatrique pour atteindre 60 % des enfants de moins de 5 ans et des femmes pour la couverture, par le paquet d’intervention à haut impact (santé maternelle et lutte contre la paludisme avec l’utilisation des moustiquaires imprégnées) ;
* Nutrition du nourrisson et du jeune enfant en permettant la supplémentation en vitamine A d’au moins 11 millions d’enfants de 6 à 59 mois et le déparasitage d’au moins 9 millions d’enfants de 1 à 5 ans deux fois par an ;
* Programme élargi d’assistance aux retournées ;
* Urgences et survie (prévention de la maladie et des épidémies).

Les performances des différentes composantes sont dans l’ensemble honorables. Pour la composante immunisation, les enjeux se résument au nombre d’enfants non vaccinés dans un contexte où le gouvernement ne participe pas aux efforts financiers de la vaccination. Pour la composante revitalisation, la situation reste encore marquée par la faible couverture de la PTME liée au sous-équipement généralisé et à l’état d’enclavement de plusieurs localités. En matière de nutrition sévère, la situation s’est aggravée entre 2008 et 2009 passant de 8,4 % à 9 % ; certaines zones enregistrent de forts taux comme le Bandundu (13%) et Orientale (11 %) que le Nord Kivu (5 %) et le Sud Kivu (6%). Le SNU a accordé plus d’attention à la malnutrition chronique qui affecte un nombre plus grand d’enfants (près de 6 millions).

**Principaux résultats atteints entre 2008 et 2010 par le programme Survie de l’Enfant**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indicateurs** | **Situation en 2007** | **Niveaux atteints en 2010** | **Cibles en 2012** |
| Immunisation |  |  |  |
| Proportion d’enfants 12-23 mois vaccinés | 44 % | 62 % | 93 % |
| Proportion d’enfants 12-23 mois vaccinés VAR | 63 % | 72 % | 87 % |
| Proportion des femmes enceintes vaccinées contre le tétanos | 38,8 % |  | 87 % |
| Nombre de cas de poliomyélite notifiés | 41 | 6 | 0 |
| Revitalisation |  |  |  |
| Couverture traitement de la diarrhée |  | 39 % | 60 % |
| Couverture traitement de la pneumonie |  | 42 % | 60 % |
| Couverture accouchement assisté |  |  | 60 % |
| Proportion d’enfants de moins de 5 ans dormant sous MII | 6 % | 38 % | 60 % |
| Nutrition |  |  |  |
| Nombre d’enfants de 6-59 mois ayant reçu vitamine A | 10.212.608 | 10.643.007 | 11.000.000 |
| Nombre d’enfants de 6-59 mois déparasités | 9.042.412 | 9.459.945 | 9.000.000 |
| Proportion d’enfants de moins de 5 ans ayant une insuffisance pondérale | 25,1 % | 24 % |  |
| Proportion d’enfants de moins de 5 ans avec malnutrition sévère (émaciation) | 8,4 % | 9 % | < 10 % |
| Taux d’allaitement maternel exclusif | 24 % | 37 % | 60 % |
| Couverture de prise en charge de la malnutrition aigue | 2,7 % | 8,2 % | 50 % |

Source : UNICEF : Rapport de la Revue à mi-parcours du programme Survie de l’Enfant 20008-2012 Août 2010

1. Santé de la reproduction

Deux grandes composantes ont été retenues pour contribuer à l’amélioration de la santé des populations en RDC. Il s’agit d’une part de la Santé de la reproduction à travers la planification familiale, les accouchements assistés, les soins obstétricaux et néonataux d’urgence et le système d’approvisionnement en produits et équipements de la santé maternelle de qualité et d’autre part de l’intégration des questions de population et genre dans le développement.

Au niveau Population/Développement, les principaux résultats auxquels le SNU a contribué dans ce domaine sont le renforcement des capacités de l’INS, l’enquête MICS, la réalisation du test de la cartographie pour le prochain recensement de la population, le plaidoyer pour le 2ème Recensement Général de la Population et de l’Habitat (RGPH2) qui a permis d’avoir la signature du décret prescrivant l’organisation du RGPH2, la Politique Nationale de la Jeunesse intégrant les questions de population disponible.

En matière de Santé de la reproduction, les résultats les plus significatifs sont :

* Renforcement des capacités d’accueil pour les femmes à travers la réhabilitation de 29 maternités offrant des services de qualité (8 au Nord-Kivu, 6 à l’Equateur, 6 au Katanga, 3 au Bas-Congo, 3 au Kasaï-Oriental, 2 au Maniema, 1 au Sud-Kivu) ;
* Renforcement des capacités de 653 prestataires et cadres en gestion de commodités, système d’informations et de gestion logistique (SIGL) ;
* Approvisionnement de 27 Zones de Santé ciblées en commodités SR ;
* Animation de 700 séances en matière de sexualité et de PF en faveur de jeunes à Kinshasa et en provinces ;
* Appuyer la mise en place d’un système national de certification de la qualité des soins ;
* Renforcer et étendre le partenariat pour l’amélioration de la santé maternelle et néonatale.

1. En matière de protection sociale

Le gouvernement, avec l’appui de la Banque Mondiale, a initiée l’élaboration de la Stratégie Nationale de Protection Sociale des Groupes Vulnérables « SNPS GV » dont l’objectif global consiste à garantir les droits fondamentaux et l’accès des personnes et groupes vulnérables aux services sociaux de base de qualité. La SNPS GV met l’accent sur la protection légale des groupes vulnérables, l’accès des personnes et groupes vulnérables aux services sociaux de base, le renforcement des capacités socio-économiques des familles et de la communauté et le renforcement des capacités institutionnelles des acteurs. Depuis sa validation en juillet 2004, la SNPS GV n’a pas encore été adoptée par le Gouvernement et n’est pas assorti à ce jour d’un plan opérationnel global pour sa mise en œuvre[[10]](#footnote-11).

Le SNU appuyé le Ministère des Affaires Sociales à la réalisation de l’étude diagnostique sur la protection sociale et les vulnérabilités en RDC qui vise à apporter une meilleure réponse a l’exposition aux risques par les populations congolaises.

La protection sociale connait quelques avancées a travers les textes qui ont été élaborés et quelques actions en faveur des populations a risque; entre autres, nous pouvons citer :

* La Stratégie Nationale de Protection Sociales des Groupes Vulnérables (SNPS-GV)
* La reforme de l’action sociale
* Le renforcement des capacités des assistants/operateurs sociaux a travers la formation continue
* Les interventions de protection sociale menées par les acteurs de la société civile.

Les problèmes majeurs du secteur de la protection sociale sont :

* L’absence d’une politique sociale cohérente incluant la protection sociale comme un pilier prioritaire ;
* Les services sociaux de protection sociale ou les interventions de protection sociale sont extrêmement faibles et fragmentés et sont dépourvus de ressources ; les institutions publiques chargées de la protection sociale étant souvent parmi les plus marginalisées de toutes les entités gouvernementales ;
* L’écart criant entre l’offre et les besoins en protection sociale, sévérité de la vulnérabilité face aux risques (70% de la population[[11]](#footnote-12) vit en dessous du seuil de pauvreté), faible accès aux services sociaux de base ;
* Des sérieux déficits des capacités affectent la planification, la budgétisation, la coordination interinstitutionnelle, l’analyse des politiques et la gestion de l’information, aussi bien que la mise en œuvre de programmes ;
* Forte dépendance vis-à-vis des financements extérieurs pour la mise en œuvre des programmes et projets due à la faible allocation des ressources de l’Etat au secteur de la protection sociale  et d’une bonne gouvernance ;
* Faible application des textes légaux et réglementaire de protection sociale ;
* Faible intégration des questions de protection sociale dans les programmes de développement ; Faible coordination des programmes, des interventions et des mécanismes de suivi-évaluation due à la dispersion de la responsabilité de la protection sociale ;
* Pluralité des régimes de sécurité sociale et des réglementations ;
* Faible capacité d’accueil des infrastructures sociales, vétusté et manque d’équipements ;
* Insuffisance d’informations ou de connaissance sur le secteur due a l’absence de données statistiques fiables, d’études et d’évaluations actualisée sur la protection sociale a la fois au niveau formel et informel.

### Insuffisances et contraintes

Il y a eu plusieurs contraintes liées à la mise en œuvre complète des plans initiaux adoptés. Il y a lieu de relever la récurrence des crises politiques et des conflits armés, la faible représentation des structures bancaires dans les provinces, et l’absence fréquente des liquidités là où ces structures existent, la faible capacité selon les modalité d’exécution par les partenaires nationaux, les difficultés de coordination et d’harmonisation des interventions dans les programmes conjoints, la faible capacité technique des agences de mise en œuvre, etc. A cela s’ajoutent le faible niveau de communication et d’échange d’informations entre les différents partenaires de niveau central et provincial et la faible motivation des cadres nationaux impliqués dans la mise en œuvre du programme.

### Recommandations

1. Education

* Améliorer l’accès à l’éducation primaire en appuyant i) la vulgarisation de la Stratégie de Développement de l’Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel (2010/20011-2015/2016) adoptée en mars 2010 au niveau des provinces et des entités déconcentrées ainsi que sa mise en œuvre via sa déclinaison en plans opérationnels, ii) les activités de mobilisation sociale pour l’inscription de tous les enfants à l’école, iii) l’accompagnement de la planification et la mise en œuvre de la politique de gratuité et iv) les initiatives locales pour la scolarisation des enfants (AGR) ;
* L’intensification des efforts de construction et de réhabilitation des infrastructures scolaires dotées d’eau potable et de latrines ;
* Améliorer la qualité de l’éducation en (i) accompagnant la planification et la mise en œuvre d’un système cohérent et efficace de formation initiale et continue des enseignants (notamment en collaboration avec le SERNAFOR, mais également les services d’inspection des trois ministères en charge de l’éducation) (ii) appuyant la réforme des curricula pour l’intégration de questions transversales d’éducation au genre, VIH.Sida, compétences de la vie courante, éducation à la paix, etc.
* Renforcer les capacités en planification, gestion, suivi et évaluation des Ministères en charge de l’éducation et de ses entités déconcentrées au niveau provincial et local (notamment statistiques éducatives - SIGE, planification stratégique, planification financière, gestion des ressources humaines, gestion locale des établissements, etc.) ;
* Promouvoir le dialogue intergénérationnel en renforçant les capacités des animateurs communautaires et appuyant la mise en place de cadres d’échanges intergénérationnels ;
* Appuyer le Ministère des Affaires sociales et de l’EPSP dans l’identification des exclus du système scolaire et dans la formulation d’une politique intégrée de développement de l’alphabétisation et de l’éducation non formelle pour accélérer les progrès des OMD 2 et 3.
* Développer l’offre et la demande pour lutter contre l’analphabétisme et l’exclusion.
* Favoriser un développement harmonieux du système éducatif congolais en visant une approche sectorielle de l’éducation pré-primaire à l’enseignement supérieur en passant par l’alphabétisation et l’éducation non formelle.
* Améliorer la réponse aux besoins des situations d’urgence.

1. Survie de l’Enfant

* Optimiser les efforts de coordination des activités d’urgence en renforçant les sous clusters et le rôle de co-facilitateur ;
* Créer les conditions de mise à l’échelle des projets dans les zones en cours de stabilisation présentant des besoins en eau, hygiène et assainissement en fédérant les moyens des ONG, des bailleurs de fonds et du Gouvernement ;
* Promouvoir la technologie des forages manuels dans les zones favorables tout en renforçant en nombre, en qualité et en matériels les équipes de travail ;
* Améliorer les stratégies de sortie de l’urgence en impliquant les autorités locales lors du développement et du suivi de projets d’urgence (IPS, MCZ), et le renforcement de la coordination au niveau national et provincial avec le CNAEA/CPAEA ;
* Renforcer les synergies entre le programme Eau, Hygiène et Assainissement et le programme Éducation en harmonisant les critères de choix des sites et l’approche intégrée des infrastructures à réaliser ;
* Promouvoir l’utilisation des méthodes et outils participatifs des institutions nationales, provinciales et locales.

1. Santé de la reproduction

* Poursuite du plaidoyer en direction des décideurs politiques pour l’appropriation nationale des programmes population ;
* Renforcement des mécanismes de contrôle interne et de coordination au niveau des ministères impliqués dans le programme de coopération ;
* Poursuite du renforcement des capacités des partenaires de mise en œuvre en matière de gestion et de respect des règles et procédures ;
* Renforcement du plaidoyer pour la réalisation du recensement générale de la population ;
* Appuyer la mise en place d’un système national de certification de la qualité des soins ;
* Renforcer et étendre le partenariat pour l’amélioration de la santé maternelle et néonatale.

1. Protection sociale

* Plus d’engagement politique, pour l’efficacité d’action et la pérennisation des projets à travers l’élaboration et la mise en œuvre d’une politique sociale et l’augmentation de la part du budget de l’Etat allouée aux secteurs sociaux notamment la protection sociale et le décaissement effectif ;
* L’application de l’Agenda de Kinshasa concernant l’efficacité de l’aide dans le secteur de la protection sociale
* Plus de recherches et de capitalisation de données statistiques désagrégées sur les indicateurs sociaux notamment ceux portant sur les groupes vulnérables.

## Effet UNDAF 4 : Lutte contre le VIH/SIDA

### Acquis

Le SNU, à travers les différents programmes et mécanismes de coordination mis en place par toutes les agences du SNU est l’un des partenaires clés du gouvernement de la RDC pour la lutte contre le VIH/SIDA. Il joue un rôle important dans l’accompagnement de la coordination dans ses actions de sensibilisation et de plaidoyers. Deux niveaux de coordination ont été mis en place : i) Groupe thématique au niveau des chefs d’agences pour les orientations stratégiques et ii) Eéquipe conjointe du SNU sur le VIH/SIDA pour les aspects techniques. Cette équipe assure le suivi de la qui travaille pour la mise en œuvre du d’un Plan d’appuiconjoint 2010-2011 qui a retenu trois outcomes prioritaires (Prévention de la transmission du VIH de la mère à l’enfant ; Réduction de la transmission du VIH/SIDA et des IST ; Soins, traitement et soutien, y compris la nutrition et la sécurité alimentaire) et un domaine transversal (Appui aux « *Three Ones* »), autour de trois axes (réduction de la transmission mère-enfant, réduction sexuelle et les soins/soutiens aux personnes touchées). Le SNU a également engagé un travail de plaidoyer auprès des organisations de la société civile en impliquant les grandes associations et toutes les confessions religieuses.

### Insuffisances et contraintes

La principale difficulté réside dans la lourdeur des procédures des mécanismes de coordination du PNMLS et la faible efficacité de certaines actions dans les provinces.

### Recommandations

* Poursuite du processus de renforcement des capacités du PNLMS tout en améliorant l’efficacité de ses mécanismes de coordination ;
* Développement des capacités d’intervention et d’actions des organisations de la société civile en matière de prévention et de lutte contre le VIH/SIDA ;
* Poursuite de la facilitation des travaux du groupe thématique UN et le travail du groupe thématique du gouvernement ;
* Renforcement les actions opérationnelles de prévention et de lutte contre la VIH/SIDA.

## Effet UNDAF 5 : Appui à la dynamique communautaire

### Acquis

Le SNU appuyé les dynamiques communautaires autour des deux programmes : village assaini et relèvement communautaire.

En matière d’appui aux villages assaini, le SNU a appuyé les communautés villageoises dans le processus d’identification et de rationalisation de leurs choix en matière de certaines infrastructures de base liées aux questions de l’hygiène, de l’eau potable, de l’éducation et de la nutrition à travers le développement des jardins potager au niveau des écoles et le vulgarisation agricole au niveau de certains villages. Une diversité d’activités a été initiée pour faciliter ce processus participatif et d’éducation communautaire sur le changement de comportement en matière d’hygiène et d’assainissement (latrines). Plusieurs techniques de communication ont été utilisées : radios, chefs coutumier, chefs religieux, etc.

Le SNU à travers un « programme de lutte contre la pauvreté » a engagé plusieurs actions de lutte contre la pauvreté dans le cadre d’une approche communautaire. Ce programme a fondé ses appuis sur la combinaison de plusieurs activités autour des quatre composantes majeures :

* Relèvement communautaire
* Micro-finance
* Changement/climatique et environnement
* VIH/SIDA

Les résultats atteints au niveau du relèvement communautaire sont principalement le renforcement du dialogue inter communautés, l’appui à plusieurs centaines de comités de paix et de développement et la démobilisation de 2 500 ex-combattants et leur insertion economique.. Plusieurs micro-projets ont été réalisées dans plusieurs régions du pays dans les domaines social (adductions d’eau, écoles, maisons d’apprentissage, centres de santé, etc.) et économique (marchés, pistes, etc.). Les appuis à la micro-finance ont permis i) l’élaboration et l’adoption de la stratégie nationale de micro-finance ainsi que l’élaboration d’un projet de loi sur les institutions de micro-finance, iii) l’assistance à 235 institutions de micro-finance et le renforcement des capacités de la Banque Centrale dans ses activités de suivi aux institutions de micro-finance. La contribution du SNU à l’amélioration de l’environnement juridique et financier de la micro-finance a eu des impacts sur le nombre d’épargnants qui est passé de 377 000 en 2008 et 500 000 en 2010.

En matière d’environnement, le SNU a été précurseur et catalyseur dans l’initiation et la consolidation des actions de renforcement des capacités nationales à aborder les négociations internationales dans des bonnes conditions pour la RDC et le Groupe Afrique présidé par la RDC sur les changements climatiques. Un plan d’actions de préparation de la stratégie REDD+ de la RDC a été élaboré, avec un début de mise en œuvre.

Par ailleurs, le SNU a été bien impliqué dans l’étude de l’évaluation environnementale qui est en cours de finalisation, en vue d’identifier les principaux défis par rapport à i) la gestion de l’eau, ii) la biodiversité, iii) la protection des forêts, et iv) la gestion des ressources naturelles. Mais la RDC ne dispose pas encore de stratégie nationale en matière de gestion des ressources naturelles et de développement durable.

Pour le volet VIH/SIDA, le SNU a appuyé le gouvernement à formuler et rendre opérationnel le Plan Stratégique National 2010-2014. Les capacités du PNLMS ont été renforcées. Aussi, l’UCOP+ a élaboré sa Stratégie Nationale 2011-2015. Deux plans d’actions « genre et VIH/SIDA » et « VIH/SIDA et monde du travail » sont en cours d’élaboration. Les capacités de coordination du PNMLS ont été renforcées.

### Insuffisances et contraintes

Les hypothèses optimistes de mobilisation des ressources financières pour conduire un programme de lutte contre la pauvreté ambitieux n’ont pas été fondées créant un manque de ressources pour relever les défis identifiés. Le SNU a manqué de vigilance pour réviser ses stratégies programmatiques à temps qui auraient pu permettre au programme d’ajuster ses outils et modalités de mise en œuvre. La dispersion n’a pas permis la démonstration de l’effet de ce type de programme, dans des zones post ou hors conflits. La préférence des PTF à continuer le financement des activités humanitaires n’a pas facilité la lisibilité des appuis du SNU dans ce domaine. Enfin, le financement disproportionné de la réinsertion communautaire des ex-combattants a réduit les marges de manœuvre des actions de développement. Les faibles synergies recherchées et développées avec d’autres programmes (gouvernance locale, Villages Assainis, etc.) n’ont pas ouvert d’autres perspectives de financements complémentaires et de perspectives de programmes plus intégrés pour ce type de programme de lutte contre la pauvreté. la faible vision stratégique du programme pauvreté a privé le PNUD d’autres alternatives sur des programmes régionalisées combinant les actions de consolidation de la paix et le développement.

### Recommandations

* Revisiter les objectifs et toute la stratégie opérationnelle du programme pauvreté dans le sens d’une meilleure cohérence avec les nouveaux axes du DSRP 2 et la stratégie de régionalisation des OMD ;
* Développer des synergies et des partenariats financiers plus réalistes pour éviter tout surdimensionnement des activités ;
* Approfondir l’approche du développement durable en vue de mieux affiner les actions transversales en matière de gestion durable des ressources naturelles et les politiques sectorielles pour mieux intégrer les question environnementales ;
* Approfondir les outils et approches de développement à la base en lien avec d’autres approches comme le développement local, les Villages Assainis et les OMD.

# RESSOURCES UTILISEES

Les quatre secteurs de concentration du SNU (développement rural, gouvernance, lutte contre la pauvreté, éducation et santé) sur ressources propres et ressources extérieures pour les années 2008 et 2009 ont absorbé, en moyenne par an, 360 millions $. Les ressources dépensées ont été de 337,2 millions $ en 2008 et 381,5 millions en 2009.

**Dépenses réalisées par le SNU en en 2008 et 2009 (en millions)**

**2008 2009**

1. Santé 111,5 99,2
2. Développement rural 50,0 68,7
3. Pooled Fund 51,5 49,6
4. Gouvernance 44,1 45,8
5. Protection sociale 17,9 23,0
6. Eau/assainissement 16,5 23,0
7. Education 21,3 19,1
8. Pauvreté 15,1 19,1
9. Genre 5,2 3,8
10. Autres 4,1 30,2

**Total en millions $ 337,2 381,5[[12]](#footnote-13)**

En 2009, plus du quart des dépenses ont été absorbées par le secteur de la santé (y compris le Fonds Mondial), suivi par le secteur rural (18 %), le Pooled Fund (13 %) et la gouvernance (12 %). Ces dépenses ont été très diversifiées comprenant des composantes d’investissements productifs, d’investissements pour les secteurs sociaux et des composantes de renforcement des capacités. La répartition géographique des dépenses de 2009 indique que 70 % des financements ont été dirigés vers six provinces ; le tiers de ces dépenses a été réalisé dans le Kivu (Nord et sud), suivi par la province Orientale (11 %), Katanga (9 %), Kinshasa (9 %) et Le Kasai Oriental (8 %)

**Principales dépenses réalisées par le SNU en 2009**

1. Santé 26 %
2. Développement rural 18 %
3. Pooled Fund 13 %
4. Gouvernance 12 %
5. Protection sociale 6%
6. Eau/assainissement 6 %
7. Education 5 %
8. Pauvreté 5 %
9. Genre 1 %
10. Autres 8%

**Total 100 %**

**Total en millions $ 381,5**

Le taux d’exécution financière est honorable se situant à 80 % par rapport aux ressources mobilisées. Mais cette moyenne cache des performances différentes selon les domaines. Pour les secteurs sociaux, le taux moyen d’exécution se situe en général au dessus de 80 %. En revanche, pour la gouvernance et la pauvreté les taux oscillent entre 62% et 70 %. Cette faible performance est liée principalement aux conditionnalités de certains partenaires finançant les programmes en question mais également aux difficultés rencontrées par le Pooled Fund (60 % en 2008 et 67 % en 2009). Sur fonds propres, les taux d’exécution se situent proches des 90 %. Cela devra inciter le SNU à se poser des questions sur la qualité du dialogue et la clarté des partenariats négociés pour assurer la prévisibilité des ressources nécessaires pour l’atteinte des objectifs programmatiques fixés annuellement dans le cadre des différents Plans de Travail Annuel.

# LEÇONS TIREES ET PRINCIPAUX DEFIS POUR LE SNU

## Enseignements et principales leçons tirées

### Qu’a apporté l’UNDAF aux agences et au gouvernement ?

L’UNDAF n’a jamais été ni un cadre de cohérence pour les programmes des agences du SNU ni une plateforme de dialogue entre le gouvernement du SNU. Il a été élaboré selon un exercice de compilation des activités des programmes des agences du SNU. Les conditions de son élaboration et l’absence de mécanismes internes de coordination et de suivi des programmes des agences ainsi que la préférence du Bureau Intégré, du moins jusqu’en juin 2009, aux actions humanitaires ont favorisé le développement solitaire des programmes des agences. Les rencontres sur la pertinence et la revue à mi-parcours de l’UNDAF selon une vision commune entre toutes les agences étaient pratiquement inexistantes. La vision sécuritaire et humanitaire a pris le dessus au détriment des processus de développement initiés par les agences qui ont essayé de s’organiser pour mieux se coordonner et coordonner leurs actions avec le gouvernement. La première revue des programmes a été réalisée en 2009 entre le gouvernement et les principales agences résidentes (PNUD, UNICEF et UNFPA) et ceci à l’initiative des agences. Cette initiative n’a pas été reconduite pour l’année 2010 puisque chaque agence a préféré organisée séparément la revue à mi-parcours de son programme. L’implication des agences du SNU et des ministères et institutions nationales au processus de formulation et d’évaluation n’a pas été effective puisque le cadre (Groupes de travail de l’UNDAF) n’était pas en place. Il y avait une sorte de coupure entre les agences et le Bureau Intégré qui était manifestement plus proche des préoccupations de la MONUC que de celles des agences.

Au sein du SNU, l’UNDAF n’a pas été réellement un stimulateur pour les agences pour travailler ensemble plus efficacement sur certaines priorités, même si certains programmes conjoints ont été initiés (Genre et VIH/SIDA). L’UNDAF n’a pas contribué au développement de l’esprit d’équipe et du partage d’expériences de terrain puisque les agences ne trouvaient pas d’avantages comparatifs à tirer du cadre de l’UNDAF qui ne disposait pas de dispositif de suivi et évaluation.

Toutefois, quelques actions entreprises peuvent être mises sur le compte des réalisations de l’UNDAF et de l’Equipe Pays :

* La réflexion thématique dans le cadre des réunions mensuelles du CAF ;
* Les rencontres d’échanges sur les questions sécuritaires et le programme d’urgence dans le Nord Kivu ;
* L’impulsion des dynamiques de coordination et de programmes conjoints dans certaines provinces à travers le développement de bureaux décentralisés de certaines agences du SNU.

### La qualité des appuis et de l’assistance technique

De l’avis de plusieurs ministères et des PTF, la contribution des appuis techniques du SNU a été de qualité et visible dans les secteurs sociaux (vaccination, eau/assainissement et enseignement primaire), les processus électoraux, le processus de décentralisation (avec un leadership reconnu par tous), les appuis aux travaux de la première revue du DSCRP (mars 2010) et les actions humanitaires. Ces performances sont imputables au caractère participatif de certains programmes (secteurs sociaux et processus de décentralisation), à la qualité de l’expertise (nationale et internationale) mise à la disposition du gouvernement et à la dynamique du rôle de leadership de chaque agence en charge du secteur. Le SNU est appelé encore à approfondir et mieux coordonner plusieurs de ses programmes en particulier dans les domaines de la gouvernance économique, politique, judiciaire et les processus de d’appui au développement local et communautaire. Des plateformes unitaires sur certains outils d’appui au développement communautaire (niveau territorial de référence pour la programmation des activités, planification locale, le partenariat village/programme, etc.), de plaidoyers sur les questions des OMD et de l’appropriation des outils de planification provinciale par les acteurs concernés sont à développer en vue d’assurer une cohérence des stratégies de mise en œuvre et plus d’impact des programmes décentralisés selon les zones géographiques.

Malgré certaines faiblesses liées principalement d’une part à la baisse de la qualité du dialogue politique que le SNU entretenait avec le gouvernement (processus électoraux, décentralisation et DSCRP) et d’autre part au recours de certains PTF à leurs propres expertises, le SNU jouit d’une bonne image reconnue par plusieurs PTF à travers sa capacité de mobilisation rapide des expertises à mettre à la disposition du gouvernement et sa neutralité dans la conduite des processus électoraux et le dialogue politique. Toutefois, ces avantages comparatifs sont à temporiser pour certains domaines comme l’appui aux partis politiques[[13]](#footnote-14), la gouvernance administrative et la gouvernance économique (faible coordination interne du SNU sur les outils et les stratégies de mise en œuvre). Il en est de même pour le VIH/SIDA où les appuis institutionnels ont pris le pas sur les stratégies opérationnelles pour le développement des capacités provinciales et locales à initier des actions de sensibilisation et d’accompagnement des malades.

Les partenaires extérieurs (gouvernement et PTF) au SNU constatent que des signes concrets et palpables d’une meilleure coordination sont encore timides du fait de la course à la recherche des financements. Ils reconnaissent tout de même que des efforts ont été fournis pour que le SNU mette en exergue à bon escient la complémentarité des mandats et des compétences des agences du SNU. Ils constatent que la tentation est parfois grande de vouloir se substituer au gouvernement, par souci de garantir des taux d’exécution financière honorables. Le rythme de certaines initiatives d’appui au DSCRP a tendance à être trop rapide, prenant la forme de certaines externalisations de fonctions (sous forme de contrats de sous-traitance à des bureaux d’études) revenant aux services techniques (CDMT, groupes de travail de priorisation des actions du SCRP, etc.) ce qui pose incontestablement la question de l’appropriation par les acteurs nationaux de certains processus et de la durabilité des résultats. Il en est de même pour les questions de l’après-projet posées de la prise en charge et la valorisation des infrastructures socio-collectives par les bénéficiaires. Une stratégie d’ensemble de suivi des réalisations fait défaut, surtout en matière d’infrastructures éducatives, sanitaires et l’eau/assainissement. Enfin, les PTF sont conscients des difficultés des SNU de travailler dans un environnement mouvant, plein d’incertitudes et d’aléas sécuritaires. Mais ils avouent également que le SNU ne dispose pas d’un document unique présentant sa vision stratégique pour la RDC, différenciant les problématiques de développement selon des grandes régions pour mieux ajuster à la fois les stratégies et les mécanismes d’appui aux efforts du gouvernement.

Par ailleurs, le SNU a initié plusieurs programmes conjoints dont les plus importants ont portés sur le Genre, le VIH/SIDA, le relèvement de sécurité humaine dans l’Est de la RDC et l’amélioration de la sécurité alimentaire. Les résultats pour le VIH/SIDA sont plus palpables et visibles, même si les actions de terrain ont du mal s’enraciner dans des programmes appropriés par les institutions locales et provinciales. Les appuis à la coordination nationale du VIH/SIDA ont du mal à produire tous les effets sur l’efficacité des mécanismes de coordination et de plaidoyers. Pour le programme Genre, les activités initiées ont permis certes d’aider le gouvernement à élaborer sa stratégie nationale et à développer des actions de lutte contre les violences sexuelles, surtout dans les cinq provinces dans l’Est dans le cadre du STAREC mais elles sont encore insuffisantes au regard des violences faites aux femmes dans toutes les régions de la RDC. Le leadership du SNU sur la question Genre est encore à renforcer en termes d’expertises bien ciblées et de forts plaidoyers auprès du Gouvernement, du Parlement et des organisations de la société civile. En matière de sécurité humaine (post-conflit), les réalisations de différentes actions ont permis l’amélioration du cadre de vie des militaires, l’accès des populations à l’eau potable et l’énergie électrique ainsi que le développement des capacités des communautés de base à travers la création et l’appui des Comités Locaux de Développement. au niveau nutritionnel, le SNU a développé des activités liées à la diversification des activités agricoles et la promotion des jardins potagers au niveau de plusieurs écoles dans certaines régions du pays (Bas-Congo et Est).

### Les avantages comparatifs du SNU

La spécialisation des agences du SNU constitue contribue à l’efficacité du travail du SNU. Elle est très appréciée par les partenaires gouvernementaux qui identifient l’avantage comparatif de chacune des agences présentes en RDC au moins dans quatre domaines stratégiques : le renforcement des capacités, l’appui-conseil, les plaidoyers et les normes ainsi que le respect de certains agendas internationaux.

1. Le Renforcement des capacités

Le SNU a contribué énormément à développer les capacités de plusieurs partenaires nationaux selon des modalités d’intervention diverses. En effet, le SNU a accompagné le gouvernement à se doter d’un programme national de renforcement des capacités. Il a également facilité le travail du ministère du Plan à la réalisation de la revue du DSCRP 1, une des conditionnalités pour le point d’achèvement de l’initiative PPTE. Enfin, il a su créer les conditions d’une meilleure appropriation des outils d’évaluation et de négociations internationales sur les questions des changements climatiques. Il en est de même pour l’appui à l’élaboration d’une stratégie nationale de la micro-finance. Dans les autres secteurs comme l’éducation, la santé et le VIH/SIDA, plusieurs structures nationales et provinciales ont reçu des appuis multiformes pour renforcer leurs capacités de planification et de suivi des programmes sur le terrain.

1. L’appui-conseil

Au niveau politique, de part de sa neutralité, son rôle d’appui-conseil et de ses capacités organisationnelles/logistiques aux processus électoraux, le SNU s’est surtout distingué par sa capacité à relever le défis d’organisation des élections de 2006 (présidentielles, législatives et provinciales) dans les délais requis avec les résultats acceptés par tous les partis politiques lui conférant autorité et respect en la matière par tous les partenaires (gouvernement, PTF et partis politiques). Le SNU a également joué son rôle de leadership dans l’approfondissement du processus de décentralisation à travers ses appuis dans la formulation et l’adoption du cadre Stratégique de Mise en œuvre de la Décentralisation (CSMOD).

Le SNU a confirmé son avantage comparatif dans le cadre de la coordination de l’aide publique du développement. Ses appuis au Ministère du Plan à développer de bases des données sur les flux de l’aide ont permis l’élaboration de la Plateforme de la gestion de l’aide (PGAI) qui est devenu un outil de dialogue entre le gouvernement et ses partenaires au développement. Mais le PGAI rencontre quelques difficultés au niveau de sa banse de données qui n’est pas alimentée régulièrement rendant son exploitation problématique et sa pérennité plus fragile.

1. Les plaidoyers

Le SNU a entrepris plusieurs plaidoyers en direction :

* du Parlement sur les questions de parité, du VIH/SIDA, de vaccination et de droits humains ;
* des gouvernements provinciaux dans les assemblées provinciales et de certaines autorités politico-administratives  en vue d’améliorer l’information/sensibilisation dans plusieurs domaines : décentralisation et santé pour augmenter les capacités de stockage des vaccins et médicaments ;
* des PTF pour faciliter le dialogue avec le gouvernement sur certaines questions sensibles liées à la gouvernance politique et la décentralisation.

La qualité de certains programmes du SNU et les stratégies de communication mises en place par les différentes agences ont permis de mobiliser des ressources financières très appréciables par le gouvernement pour mettre en place des programmes opérationnels dans les différentes régions du pays.

1. Les normes et le respect des agendas

Une évaluation qualitative, sur la base des documents fournis et des entretiens menés, permet de dégager les rôles positifs que le SNU a pu jouer dans la progression des effets de l’UNDAF :

* **L’importance du rôle des Nations Unies en matière normative** : le rôle que joue les Nations Unies en matière de normes de santé est vital, car il permet au gouvernement de disposer de références internationales et de se fixer des objectifs d’amélioration. A ce titre, le rôle du SNU dans le soutien à la réglementation est très apprécié ; par ailleurs, le soutien aux stratégies et les cadres d’intervention et notamment les efforts récents concernant les OMD.Le SNU a joué un rôle incontesté d’autorité en matière de santé pour permettre à la RDC d’accès à d’autres mécanismes de financements mondiaux. Pour les prochaines années, le SNU gagnerait ainsi à établir une liste de messages-clés à l’attention des décideurs et partenaires.
* **Le plaidoyer en matière des OMD :** le SNU a appuyé le gouvernement à élaborer le rapport national des OMD pour l’année 2009 et à s’assurer a ce que les OMD soient bien intégrés dans le DSCRP 2 et les stratégies sectorielles ;
* **La constance du travail du SNU**  sur les questions des droits à travers les appuis au gouvernement pour la ratification des principales conventions internationales (enfance, mère, travail décent, etc.) et le développement des mécanismes de prévention contre les violations des droits de l’homme.

### Bonnes pratiques

Le SNU, malgré les difficultés de terrain et la faiblesse des institutions centrales et provinciales, a initié des initiatives conjointes impliquant plusieurs agences sur des problématiques transversales porteuses d’effets sur les stratégies de mise en œuvre et le niveau d’appropriation par les acteurs concernés. Parmi ces initiatives, il y a :

* Les complémentarités entre actions humanitaires et celles centrées principalement sur les questions de développement : sécurisation foncière, agriculture (commercialisation des produits agricoles) et nutrition dans l’Est du pays.
* L’approche intégrée sur la question des déterminants de la santé à travers Village Assaini (eau potable, hygiène, santé et éducation) : certaines agences du SNU ont développé une approche intégrée au niveau des leurs zones d’intervention en utilisant le vecteur Village Assaini pour introduire plusieurs activités complémentaires opérant des changements de comportements par rapport à des questions liées à l’hygiène individuelle (latrines)/collectives (écoles et centres de santé) ainsi que l’amélioration de l’état nutritionnel des populations en développant des jardins potagers. Cependant, cette initiative mérite plus d’approfondissement dans les outils/mécanismes participatifs et une coordination plus efficace entre agences et un meilleur suivi pour garantir une réelle appropriation par les acteurs locaux.
* Mécanismes de coordination VIH/SIDA : les mécanismes mis en place semblent bien fonctionner impliquant toutes les agences. Deux niveaux de coordination sont déjà en place : i) Groupe Thématique, placé au niveau des chefs d’agence pour les orientations stratégiques et ii) Equipe conjointe SNU pour le VIH/SIDA qui constitue la cheville ouvrière pour le travail de coordination et du plaidoyer dans le cadre du programme conjoint 2010-2011. Un travail de sensibilisation a été mené en direction des organisations de la société civile et des leaders religieux. Toutefois, les avantages comparatifs de chaque agence du SNU n’apparaissent pas clairement. Une matrice de clarification approfondissant l’input de chaque agence et les différents niveaux de responsabilités selon les secteurs aiderait le SNU à être plus visible et plus efficace dans ses interventions.
* Développement des outils/instruments pour l’amélioration de la gestion de l’Aide Publique au Développement : le SNU a joué un rôle important dans la mise en place et le développement d’un ensemble d’instruments et le développement des capacités du Ministère du Plan à mieux maîtriser les flux de l’APD. Il a contribué à la mise en place d’une base de données, l’élaboration du PGAI et d’une politique nationale de l’aide en cours de finalisation. Ce processus est encore à consolider dans le sens de l’alimentation de la base de données et la coordination avec certains ministères clés comme le Ministère de la Coopération Internationale, le ministère du Budget et le ministère des Finances. Par ailleurs, il faudrait éviter la multiplication et la dispersion des actions en élaborant un Plan d’actions pluri annuel ciblé, impliquant les principaux PTF et non seulement le SNU.
* La qualité de certains appuis du SNU au processus DSCRP permettant au gouvernement de réunir toutes les conditions concernant l’initiative PPTE dans les délais requis.

### Insuffisances

Les principales insuffisances sont :

* Faible appropriation des programmes par la partie nationale à travers parfois des mécanismes d’externalisation de certaines fonctions (recours excessif à des bureaux d’études) relevant de processus de politiques publiques préjudiciables à tout effort de renforcement des capacités nationales et d’appropriation.
* Manque de cohérence et de mise en commun des outils et approches de certains programmes locaux/communautaires nécessitant des efforts de toutes les agences pour avoir des mécanismes de coordination opérationnels et des systèmes de suivi-évaluation garantissant la fonction après-projet en vue de s’assurer que toutes les conditions ont été réunies avant la fin des activités de certains programmes impliquant plusieurs acteurs locaux.
* Ciblage et positionnement stratégique insuffisants pour certains programmes traitant les questions de la gouvernance, de lutte contre la pauvreté et du VIH/SIDA.
* Absence d’une stratégie d’impulsion des mécanismes nationaux de prévention de crises et de catastrophes (20 ans d’humanitaire sans un début d’appropriation par la partie nationale)
* Dialogue politique insuffisant sur les questions de gouvernance dans tous les secteurs permettant de mettre plus en exergue la contribution dans la qualité et l’efficacité du dialogue politique sur certaines questions majeures comme la coordination inter ministérielle, les droits humains, le développement de l’Etat de droit et la transparence dans les affaires publiques. Lors de la retraite du CAF du mois d’octobre 2010, les recommandations ont porté, entre autres, sur l’activation d’un forum de haut niveau présidé par le Premier Ministre.
* Certaines déviations/interférences programmatiques de la part de certains PTF finançant plusieurs programmes à la fois réduisent voire vident parfois le contenu et la portée réelle de certaines approches de développement local, de développement des institutions démocratiques et d’appui aux organisations de la société civile. Cela implique plus de vigilance et d’indépendance de la part du SNU dans la conduite de ses programmes selon un esprit de partenariat établi dès le départ pour éviter toutes formes de dépendance et de difficultés de communication.
* Faiblesse des documents des programmes formulés en 2007 au niveau des stratégiques opérationnelles (phasage des activités selon le niveau des ressources disponibles) et de l’analyse de risques en vue de prévoir les mesures d’accompagnement.
* Faible valorisation de l’expertise des VNU et leur insertion dans les stratégies programmatiques (113 VNU au niveau des agences et 700 au niveau de la MONUSCO) ;
* Manque de visibilité du plaidoyer genre, malgré l’existence de plusieurs projets en raison de la faible affirmation du leadership du SNU à travers des expertises de qualité et d’un plaidoyer fort et bien ciblé.
* Non prise en compte de la dimension socio-culturelle dans les stratégies de prévention et de gestion des crises réduisant les solutions à des approches dominées par les déterminants militaires et sécuritaires. La réintroduction des valeurs historiques et culturelles de tolérance ainsi que certaines coutumes ancestrales permettrait de mettre à contribution certaines institutions éducatives et coutumières dans le développement de nouvelles pratiques du dialogue apaisé entre les communautés villageoises.
* Absence d’une stratégie d’intervention différenciée du SNU selon les zones géographiques de la RDC permettant un meilleur ciblage et des stratégies d’intervention modulées selon la nature des problèmes à résoudre en distinguant au moins trois types de problématiques : problématique centrée sur la résolution des conflits, problématique post-conflit et problématique de développement.

## Principaux défis nationaux

### Leçons tirées du DSCRP 1

Le Ministère du Plan a organisé, au mois de mars 2010, la première revue du DSCRP, avec une large participation de tous les acteurs concernés (ministères, Parlement, certains ministères provinciaux, PTF, agences du SNU et des représentants des organisations de Société Civile). Les travaux de cette revue ont permis d’apprécier les progrès accomplis pour chacun des piliers du DSCRP, d’identifier les facteurs limitatifs à l’atteinte des résultats escomptés et de dégager les principaux défis à relever pour engager réellement la RDC sur la voie de l’atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Les principales conclusions de cette revue ont relevé la faiblesse de la concertation et de la coordination des politiques et programmes sectoriels réduisant grandement l’impact de plusieurs initiatives. La prédominance de la vision centralisée des politiques publiques n’a pas favorisé la décentralisation des actions de réduction de la pauvreté au niveau des provinces. Le ralentissement du processus de décentralisation n’a pas été un effet stimulateur pour mettre en place des programmes provinciaux de réduction de la pauvreté. Enfin, le manque de prévisibilité des financements des programmes de réduction de la pauvreté a affaibli les fonctions programmatiques des différents ministères techniques en charge des programmes sectoriels et limité les dynamiques porteuses d’effets d’amélioration du cadre de vie des populations. La modicité et la précarité des financements intérieurs ainsi que l’imprévisibilité et l’incertitude des financements extérieurs n’ont pas permis au gouvernement de s’inscrire dans une dynamique réelle de réduction de la pauvreté. Pour l’ensemble des secteurs d’activités, les principales faiblesses structurelles ont été accentuées par la variabilité inter annuelle des allocations budgétaires, l’irrégularité et la non-conformité de déblocage des crédits votés. Les procédures budgétaires n’assument pas une programmation adéquate et une utilisation efficace et efficiente de ces ressources. Les ressources intérieures allouées sont dominées par les salaires et la part des investissements est très faible. Par ailleurs, les fonctions de suivi-évaluation aussi bien au niveau des ministères techniques qu’au niveau du Ministère du Plan, faute de moyens conséquents, sont très faibles ne permettant pas d’avoir des indicateurs clés pour apprécier les progrès et anticiper sur certaines mesures d’accompagnement au regard de plusieurs dysfonctionnements.

Les principales leçons se résument à :

* L’approfondissement de l’approche et des outils dans l’élaboration des politiques sectorielles et des programmes ciblés selon des problématiques de développement suivant les zones géographiques (post conflit, développement régional centré des défis spécifiques, etc.) dans le cadre d’une vision globale du développement partagée par les différentes acteurs nationaux et internationaux ;
* L’appropriation nationale de tous les processus de formulation des nouvelles oirentations nationales à travers des modalités d’assistance réduisant l’externalisation de certaines fonctions de planification et de programmation au niveau du Ministère du Plan ;
* Une cohérence des politiques sectorielles déclinées en programmes territoriaux et des mécanismes de coordination efficaces ;
* Une nécessité d’intégrer les OMD dans les programmes sectoriels et les systèmes de suivi-évaluation ;
* Un besoin de trouver un équilibre entre les programmes d’urgence/maintien de la paix et les programmes de développement surtout dans les zones hors conflits armés ;
* Un besoin de clarifier et de hiérarchiser les priorités sectorielles et spatiales notamment dans le secteur de l’agriculture, des transports et des infrastructures ;
* La nécessité de redynamiser les processus de décentralisation et d’approfondir les réformes structurelles et institutionnelles ;
* L’urgence d’encourager les Partenariats Publics Privés tout en accompagnant l’entreprenariat national  selon des mécanismes transparents et efficaces ;
* La nécessité de retenir comme thème stratégique la question du renforcement des capacités institutionnelles dans le processus de réhabilitation des capacités des acteurs nationaux dans la mise en œuvre du DSCRP ;
* La poursuite de l’application de l’Agenda de Kinshasa et l’approfondissement de ses méthodes de collecte de données et de ses outils de suivi.

### Défis et nouvelles orientations du DSCRP 2

La RDC a renoué avec des taux de croissance positifs se situant dans la fourchette de 5 %, en moyenne, par an depuis 2006 et ceci malgré l’impact du conflit touchant le Nord et le Sud Kivu en 2008 et les chocs économiques externes résultant de la dégradation de la situation économique mondiale. Le taux de croissance économique en 2009 a été de 3 % contre 6,2 % en 2008. L’inflation a repris, environ 40% pour l’année 2009 et une dépréciation de la devise nationale (passant de 550 francs congolais pour un dollar américain en 2008 à plus de 900 francs en 2009). Malgré cette reprise, la pauvreté est toujours de masse touchant plus de 70 % de la population. Selon le rapport national des OMD de 2009, l’accès aux services de base reste encore faible, 4 enfants sur 10 ne vont pas à l’école, 1 enfant sur 5 meurt avant 5 ans et 3 personnes sur 4 n’ont pas accès à l’eau potable. La situation nutritionnelle s’est dégradée, en 2010 (enquête MICS) 43% des enfants ont un retard de croissance. Les enfants sont soumis à toute forme de violences et les violences sexuelles sont de plus en plus banalisées et non réprimées. Le travail des enfants est également une autre manifestation de la maltraitance, 42 % des enfants exercent des activités productives. La RDC accuse beaucoup de retard pour atteindre les OMD, avec des disparités régionales aggravées touchant surtout le Maniema, le Katanga et l’Equateur.

Les débats et réflexions en cours menés par le gouvernement dans le cadre de l’élaboration du DSCRP2, avec l’appui du SNU, permettent d’indiquer aujourd’hui que l’objectif stratégique du gouvernement est la **consolidation de la paix, le recouvrement de la souveraineté nationale et la reconstruction du pays.**

Cinq priorités ont été identifiées :

1. *Consolidation de la paix et renforcement des capacités des institutions démocratiques et des administrations centrales et provinciales* tout en accordant une importance à la question de décentralisation comme levier de relance des économies provinciales et la consolidation de la paix ; les dimensions qui concernent les enfants sont également à prendre en compte dans la consolidation de la paix ;
2. *Croissance forte et pro-pauvre:* l’objectif est de diversifier les sources de la croissance de façon à ce qu’elle soit plus profitable aux pauvres en développant le secteur agricole et l’amorce d’une véritable stratégie nationale d’industrialisation en vue de créer plus d’opportunités de revenus et d’emploi et réduire ainsi les flux migratoires vers les grandes villes. Une note de politique agricole et de développement rural a été élaborée en septembre 2009 avec pour objectif principal global la contribution à la réalisation de la sécurité alimentaire et à l’amélioration durable des conditions de vie des populations rurales. Cet objectif est aussi conforme au premier objectif du millénaire, à savoir, réduire de 50% la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour et la proportion de la population souffrant de la faim d’ici 2015[[14]](#footnote-15).

Les principales mesures concernent les domaines suivants :

* Poursuite et approfondissement de l’assainissement des finances publiques à travers une gestion rigoureuse et efficiente des ressources publiques selon une nouvelle culture de la transparence et de réédition des comptes ;
* Relance des activités agricoles à travers l’amélioration de la productivité, la diversification agricole et le développement des échanges ;
* Développement du secteur bancaire et surtout des services de la micro-finance ;
* Développement du secteur minier avec plus de visibilité et de stabilité dans le sens d’améliorer la gouvernance et d’accroître les recettes provenant du secteur minier ;
* Renforcement des investissements structurants surtout dans les secteurs de l’énergie, l’eau et les transports ;
* Amélioration de la compétitivité de l’économie de la RDC à travers le renforcement de la formation et la mise à jour de tous les codes (impôts, douanes, travail, etc.) ;

1. *Développement du capital humain* : la RDC dispose de son rapport 2009 sur la situation des OMD et les perspectives pour l’accélération du processus d’atteinte des OMD. Ce document manque encore de stratégies opérationnelles et d’appropriation par les ministères techniques pour mieux les intégrer dans leurs politiques et programmes sectoriels. En matière de pauvreté, faute de données plus récentes sur la pauvreté, le ciblage reste axé sur le profil de la pauvreté en 2005. Pour d’autres secteurs comme l’éducation, la santé et la malnutrition les orientations sont un peu plus explicites. Pour le secteur *Education* et en attendant la finalisation des stratégies sous sectorielles, les principaux axes stratégiques sont :i) accroître l'accès, l'équité et la rétention dans le système (universalisation de l’enseignement primaire, promotion de l’enseignement technique et professionnel et renforcement de la capacité d’accueil du système), ii) améliorer la qualité et l’efficacité de l'éducation (Amélioration de l'encadrement pédagogique et la formation des enseignants, fourniture de manuels scolaires et matériels didactiques), iii) renforcer la Gouvernance (réformes organisationnelles et institutionnelles dans le contexte de la décentralisation, renforcement des capacités humaines et institutionnelles (iv) lutter contre l’analphabétisme et l’exclusion scolaire, (v) développer un enseignement supérieur de qualité. Ces stratégies impliqueraient des choix budgétaires plus ambitieux, accroissement à plus ou moins 25% de la part du budget consacrée contre actuellement 10%. En ce qui concerne le *secteur de la Santé*, la RDC s’est engagée à renforcer le système de santé pour garantir le bien être de la population. Les principaux axes d’orientations visent à i) poursuivre l’extension de la couverture et de l’accès universel des populations aux soins de santé primaires de qualité à travers le pays, ii) améliorer le système national d’approvisionnement en médicaments et promouvoir la production locale, iii) mener un plaidoyer actif en vue de l’augmentation du budget de l’Etat consacré à la Santé, iv) poursuivre les efforts dans la mise en œuvre de l’Agenda de Kinshasa dans le secteur de la santé, v) poursuivre la décentralisation dans le secteur de la santé et vi) implanter les principes de bonne gouvernance à tous les niveaux de la pyramide sanitaire. Au niveau de la protection sociale, le SNU pourrait appuyer l’émergence d’un système de couverture communautaire sous forme d’appui en cash ou en nature en lien avec l’accès aux services sociaux de base.
2. *Changement climatique et Gestion durable des Ressources Naturelles* : les orientations stratégiques du gouvernement, selon une approche sectorielle et transversale, seront axées sur i) l’approfondissement des diagnostics en vue d’une meilleure connaissance scientifique des tendances problématiques environnementales en RDC, ii) le développement d’une masse critique d’acteurs publics et privés pour l’intégration des grandes questions de gestion durables des ressources naturelles et l’adaptation au changement climatique, iii) le renforcement du leadership du Ministère de l’Environnement dans les plaidoyers et l’accès aux financements internationaux et iv) la sensibilisation de tous les acteurs nationaux sur les enjeux de la gestion des ressources naturelles et le développement durable.

1. *VIH/SIDA*: à travers des programmes opérationnels dans les provinces et des mécanismes de coordination/plaidoyers (PNLMS) plus efficaces et plus transparents.

A ces cinq axes s’ajoutent les principaux thèmes transversaux suivants :

* Etat de droit
* Etat de droit (y compris la protection des enfants et la protection sociale
* Justice (y compris la justice pour enfants)
* Genre
* Climat des affaires
* Système statistique
* Système statistique avec des dimensions liées au DDR des enfants, à la justice pour enfants, aux données sur les groupes vulnerables et les populations marginales

## Enjeux et défis pour le SNU

### Cadres de référence du SNU

1. *Objectifs du cadre stratégique intégré*

Le document ISF amorce la réflexion interne du SNU sur les conditions à réunir pour passer progressivement d’une stratégie de gestion des activités humanitaires et sécuritaires vers une autre démarche de développement, surtout dans certaines zones où il existe des opportunités pour la programmation des actions de développement. L’idée principale est qu’une forme d’aide ne doit pas nécessairement exclure d’autres formes. Cela a pour conséquence une évolution progressive de l’approche de la MONUSCO à l’égard de l’UNCT qui devrait jouer un rôle de plus en plus important en RDC. Depuis la mise en place de la MONUC le 30 novembre 1999, plusieurs progrès ont été accomplis. Plusieurs foyers de conflits armés et de tensions ont été maîtrisés et le pays est en voie de pacification, même si parfois il y a résurgence de certaines tensions, surtout dans la partie Est de la RDC dont la situation reste encore fragile et ceci malgré le rapprochement entre la RDC, et le Rwanda. Mais sa fragilité est liée principalement aux causes structurelles des conflits. Les derniers événements dans le Bas Congo, l’Equateur et le Kasai ont montré les risques de perte de gains réalisés ces dernières années si des actions d’envergue ne sont pas entreprises pour traiter les facteurs structurels qui sont à l’origine des tensions et de certains conflits localisés.

La fragilité des différentes situations territoriales renvoie à plusieurs facteurs structurels :

* L’autorité de l’Etat à travers, d’une part l’effectivité d’une armée républicaine obéissant à un commandement unifié et fort et d’autre part une administration de développement outillée, un système judiciaire et pénitentiaire réellement en place est encore faible ;
* Le retard dans l’approfondissement des réformes institutionnelles et l’organisation des élections locales limitant le développement d’institutions démocratiques ;
* Les séquelles de conflits et de violation des droits humains en raison de l’absence de la primauté de la loi et le fonctionnement effectif des institutions judiciaires ouvrent les voies à toutes les formes de violences dont la plus importante est la violence sexuelle contre les femmes et les jeunes filles. Les conflits fonciers générés par des décennies de corruption et l’appropriation des terres par de puissants hommes d’affaires et chefs de guerre sont également à l’origine des tensions, surtout dans les zones où résident les personnes déplacées et réfugiées ;
* La survivance du mode d’organisation d’une économie en guerre, avec les situations ambiguës dans la gestion des ressources naturelles convoitées par plusieurs puissances étrangères en connivence avec des alliances provinciales/nationales qui se font et se défont selon les stratégies des différents acteurs en place privant l’Etat d’importantes recettes fiscales ;
* La pauvreté de masse prive les populations de réelles opportunités économiques et d’élargissement de leurs droits à l’accès aux services de base.

L’Etat congolais, dans une perspective de retrait progressif de la MONUSCO, est appelé à jouer son rôle de leadership politique pour rétablir l’autorité de l’Etat, assurer la sécurité dans les zones touchées par les conflits, respecter la primauté de la loi, mettre un terme à l’impunité contre les violences massives des droits de l’homme et développer les institutions démocratiques selon l’esprit de la Constitution.

Quatre objectifs stratégiques ont été identifiés :

1. *Protéger la population civile affectée par les conflits* à travers des actions ciblées visant i) le renforcement des capacités de l’Etat pour répondre aux menaces immédiates (facilités opérationnelles, meilleur système de renseignement, soutien aux mécanismes de résolution de conflits traditionnels, établissement de réseaux d’alerte au niveau communautaire, le travail réalisé par UPC etc.), ii) le démantèlement des groupes armés et la sortie des enfants y compris les fille, iii) la lutte contre l’impunité et iii) la mise à disposition d’une aide humanitaire tout en intensifiant les investissements dans la création d’opportunités de revenus et dans la résolution des causes structurelles du conflit.
2. *Stabiliser les zones affectées par les conflits* en i) démilitarisant les zones de conflits (autorité de la loi, démobilisation, réintégration des combattants, etc.), ii) élargissant l’autorité de l’Etat à tout le territoire (réhabiliter des routes/pistes, renforcement des forces de sécurité sur l’ensemble du territoire, améliorer des services locaux de base, promotion de centres pilotes d’échanges pour les zones minières surtout dans l’Est, etc.) iii) facilitant le retour et la réintégration des réfugiés et iv) luttant contre la violence sexuelle.

1. *Consolider la paix en RDC* en axant les priorités sur i) la réforme du secteur de la sécurité (professionnalisation de l’armée et réforme de la police nationale avec des volets specifiques aux enfants), ii) la primauté de la loi à travers des mécanismes de résolution de conflits au niveau des communautés, le développement du système judiciaire et le soutien au processus de décentralisation y compris la redynamisation de l’état civil), iii) la création d’opportunités pour les communautés en développement les activités génératrices de revenus (micro-crédit, soutien aux activités agricoles, etc.) et l’amélioration de l’accès aux services de base et iv) le renforcement du processus démocratique en soutenant l’organisation des élections crédibles, les institutions démocratiques et les organisations de la société civile.
2. *Jeter les bases d’un développement viable* en i) valorisant les ressources naturelles à travers un système efficace dans leur mode gestion et le développement des recettes fiscales nécessaires pour que l’Etat soutienne plus efficacement le secteur privé, l’augmentation des productions agricoles et la protection des ressources naturelles tout en améliorant l’environnement des affaires et ii) réalisant des gains rapides pour l’atteinte des OMD.

La réalisation de ces quatre objectifs restera tributaire du niveau de consolidation de la **sécurité**, du **développement des institutions démocratiques** dans le cadre des processus électoraux crédibles (présidentiels, législatifs, provinciaux et locaux), l’approfondissement des **réformes** prioritaires portant sur la sécurité, les finances publiques et la décentralisation ainsi que sur la réforme de l’administration publique et l’amélioration de l’environnement des affaires.

Cette stratégie nécessitera un rapprochement entre la MONUSCO et l’UNCT pour repenser le mode actuel d’intervention pour relever tous ces défis identifiés. Trois instruments peuvent être privilégiés :

* **Les programmes intégrés** pour que chaque agence et institution du SNU intègre les objectifs visés afin que leurs contributions concourent aux progrès de stabilisation et de reconstruction de la RDC ;
* **L’efficacité de la coordination** des initiatives de différents programmes conduits par les agences et les institutions du SNU ;
* **La priorité des financements conjoints** pour garantir le développement de synergies et l’efficacité des programmes intégrés.

Avec la transformation de la MONUC en MONUSCO, ce diagnostic reste encore plus d’actualité et à partager avec le gouvernement pour un meilleur dialogue. L’UNDAF révisé intégrera ces principaux éléments d’analyse et d’orientation stratégique.

1. *Résolution 1925 du Conseil de Sécurité*

Cette résolution met en exergue les responsabilités du Gouvernement de la RDC dans la garantie de la sécurité sur son territoire, et la protection des civils dans le respect du droit, des droits de l’homme et du droit international humanitaire. Pour la stabilisation à long terme du pays, la résolution met l’accent sur l’urgence à mettre en œuvre une **réforme globale du secteur de la sécurité** et de parvenir à la démobilisation, et à la réintégration des membres des groupes armés congolais et au DDRRR. La RDC entre maintenant dans une nouvelle phase de sa transition vers la **consolidation de la paix** permettant d’établir un nouveau partenariat entre le SNU et le gouvernement pour relever les principaux défis du pays.

Cette résolution transforme la MONUC en MONUSCO pour marquer la nouvelle phase de stabilisation et de consolidation de la paix. Le gouvernement et la MONUSCO auront à atteindre les objectifs suivants :

* Achever les opérations militaires dans les Kivus et la Province Orientale ;
* Améliorer les moyens dont dispose le gouvernement de la RDC pour protéger efficacement la population en le dotant de forces de sécurité durable ;
* Renforcer l’autorité de l’Etat sur l’ensemble du territoire par la mise en place dans les zones libérées des groupes armés d’une administration civile congolaise.

La résolution insiste sur la nécessité de la coopération entre la MONUSCO et l’Equipe Pays en collaboration avec le gouvernement de la RDC, dans les **efforts de consolidation de la paix et les activités de développement** afin d’assurer la stabilité du pays à long terme.

Enfin, la résolution qui définit le mandat de la MONUSCO réaffirme les priorités sur les questions de renforcement des institutions de sécurité, de la réforme de la **justice** (avec un plan pluriannuel d’appui stratégique au niveau national), du **renforcement de l’autorité de l’Etat, de l’appui aux élections nationales et locales** ainsi que la lutte contre l’exploitation et le commerce illicites des ressources naturelles.

1. *Principaux acquis de l’UNDAF*

L’analyse des programmes mis en œuvre par les agences du SNU dans le cadre de l’UNDAF a permis de mettre en exergue les secteurs de concentration où les effets ont permis de déclencher certains processus porteurs de changement dans le mode de fonctionnement de certaines administrations et l’amélioration des services sociaux de base :

* Le renforcement des capacités nationales d’organisation des processus électoraux à travers les appuis à la CNEI et les organisations de la société civile ainsi qu’aux partis politiques ;
* L’amélioration de la qualité des travaux d’analyse et d’élaboration des lois au niveau national (Assemblée Nationale) et au niveau des Assemblées Provinciales, avec toutefois une coordination insuffisante avec les autres PTF ; les rencontres organisées entre les PTF ont permis de jeter de nouvelles bases de coordination ; leurs rencontres seront plus fréquentes en 2011 et l’accent sera davantage mis sur le partage des rôles et responsabilités selon la plus- value de chaque partenaire ;
* L’approfondissement du processus de décentralisation à travers l’appui à l’organisation du Forum national sur la décentralisation et l’élaboration du CSMOD qui a été adopté par toutes les provinces et le gouvernent central ; le plan d’actions du CSMOD est en cours de finalisation mais le processus de décentralisation semble être en panne actuellement ;
* Le développement des instruments de planification provinciale et locale (guides de planification, guide d’aide à la maîtrise d’ouvrage locale, etc.) ;
* L’appui d’une part au processus de la revue du DSCRP permettant à la RDC d’atteindre le point d’achèvement concernant l’initiative PPTE et de retrouver le chemin de la coopération internationale et d’autre part de contribuer à l’élaboration de la PGAI ;
* L’amélioration des conditions de survie de l’Enfant en RDC à travers l’augmentation des taux de couverture de vaccination (passant de 44 % en 2007 à 61 % en 2010), l’accès d’environ 40% des enfants de moins de 5 ans et des femmes au paquet d’intervention à haut impact (santé maternelle, et infantile et lutte contre la paludisme) et l’amélioration de l’état nutritionnel des enfants (depuis 2007, chaque année 9 millions d’enfants reçoivent de la vitamine A, l’amélioration de la couverture de la prise en charge de la malnutrition aigue passant de 2,7 % à 8,2 entre 2007 et 2010 et l’augmentation du taux d’allaitement passant de 24 % en 2007 à 37 % en 2010) ;
* Le relèvement du niveau de desserte en eau potable et l’amélioration de l’hygiène des populations dans plusieurs villages à travers « Village Assaini » (passant de 60 en 2007 à 1273 en 2010) et « Ecole Assainie » (nombre d’élèves ayant accès à l’eau et l’assainissement passant de 24 300 à 356 839 entre 2007 et 2010) ;
* Le SNU a contribué à l’atteinte des objectifs nationaux dans le secteur éducatif et a influencé les politiques nationales en particulier le Document de stratégie de développement de l’enseignement primaire, secondaire et professionnel et le développement de l’approche Espace Communautaire d’Eveil (ECE) comme moyen d’atteindre la préscolarisation dans un contexte national de vulnérabilité accrue ; la distribution de kits scolaires aux familles vulnérables a contribué à favoriser l’inscription massive des enfants dans les écoles primaires ;
* L’amélioration de la formation et des programmes scolaires ;
* Les capacités d’appui-conseil du SNU au gouvernement pour le secteur de la santé en ce qui concerne les normes et les appuis au département Urgences et Actions humanitaires ;
* Les capacités de réponses du SNU pour les situations d’urgence et humanitaires constituent un avantage comparatif reconnu par tous les partenaires du fait des capacités de mobilisation des ressources et de l’efficacité des modes opératoires de différentes agences, en l’absence d’un dispositif national ;
* L’efficacité des appuis au niveau du secteur de l’environnement en renforçant les capacités nationales à initier les activités d’inventaire sur l’état de l’environnement en RDC et à s’approprier les instruments de négociation et de plaidoyers au niveau international sur la gestion de la préservation des forêts de la RDC et le changement climatique.

### Défis à relever par le SNU

Le contexte national de la RDC qui conditionne, dans une large mesure, le champ d’appuis du SNU a connu des évolutions notables dans plusieurs domaines en particulier :

* Les avancées non négligeable dans les réformes économiques et budgétaires permettant au pays de retrouver des taux de croissance les situant au dessus de 5 % par an
* La volonté politique de se doter d’un DSCRP 2 pour la période 2012-2016, plus approfondi et mieux aligné sur un système de programmation budgétaire (CDMT) ;
* La volonté politique de consolider la paix et d’accélérer le processus de reconstruction du pays à travers des programmes régionaux d’infrastructures et de promotion de pôles de croissance ;
* Le renforcement du rôle des gouvernements provinciaux et le retour progressif de la paix dans l’Est du pays ;
* L’élaboration de la politique nationale de développement sanitaire ;
* L’importance de secteurs moteurs comme l’agriculture, l’énergie, les infrastructures et les mines dans la relance des économies provinciales ;
* L’importance de la question de la sécurité alimentaire, des changements climatiques et des situations d’urgence pour prévenir et gérer les différentes crises ;
* L’importance du rôle des OMD dans le développement du capital humain en agissant sur le niveau d’instruction, l’amélioration des prestations du système sanitaire et sur les déterminants socio-économiques de la pauvreté (eau, hygiène, assainissement, capacités et revenus).

Partant de ce constat et des exigences de la consolidation de la paix et du renforcement de l’Etat de droit en RDC pour les prochaines années, le SNU devrait conforter son avantage comparatif dans les secteurs où son assistance a eu des résultats reconnus, nécessitant consolidation et massification. Le SNU devrait également se positionner dans d’autres domaines où son concours peut aider le gouvernement et les PTF à jouer leur rôle de plaidoyer pour certaines thématiques comme :

1. le renforcement des institutions démocratiques,
2. le secteur de la justice y compris la justice pour enfants
3. l’accompagnement des actions de réintégration des réfugiés (qui sont autour de 300.000 en 2009) et d’insertion de déplacés internes en raison des conflits (2 millions de déplacés en 2009) ;
4. la promotion des droits humains et la lutte contre la violence faite à l’égard des femmes et des enfants,
5. la contribution à réaliser des gains rapides en matière des OMD,
6. la contribution à la réduction de la malnutrition à travers la relance des activités agricoles et l’autonomisation des communautés de base grâce à de sources de revenus stables et durables,
7. les fonctions de planification et de programmation du développement,
8. la gestion durable des ressources naturelles et les changements climatiques,
9. l’amélioration de l’efficacité des mécanismes de coordination de lutte contre le VIH/SIDA,
10. la prise en compte des valeurs culturelles dans les mécanismes et gestion des conflits et
11. la réduction de la vulnérabilité pour les groupes pauvres en agissant sur certains déterminants socio-économiques et facteurs d’incertitudes.

L’actuel et le prochain UNDAF devraient clarifier ses choix stratégiques au niveau de trois domaines :

* Les domaines de concentration des appuis de différentes agences où les avantages comparatifs sont réels et porteurs de messages forts au niveau des politiques sectorielles ;
* La concentration géographique des actions selon une approche différenciée des zones géographiques de la RDC en vue de créer une masse critique d’effets sur le cadre et le niveau de vie des populations ;
* Le développement des financements conjoints avec la MONUSCO sur les questions de droits humains, de la justice et de la création d’opportunités de revenus, surtout en milieu rural.

Les priorités de l’UNDAF révisé devrait se focaliser sur certains fondamentaux du développement et de consolidation de la paix comme :

* L’approfondissement et l’efficacité de la gouvernance nationale et provinciale en visant i) les processus électoraux, ii) le renforcement des capacités du Parlement et des Assemblées provinciales, iii) le système judiciaire, iv) le processus de désarmement et réintégration, et v) la décentralisation.
* L’amélioration de la gouvernance économique en accompagnant le gouvernement dans les fonctions stratégiques (planification, coordination des politiques sectorielles, aide publique au développement et système statistique) et opérationnelles (système de programmation et OMD) du développement ainsi que la lutte contre la corruption selon une vision intégrale de la transparence et l’exigence de la culture de réédition de comptes ;
* La sécurité alimentaire et le développement durable à travers des programmes innovants permettant de contribuer à la création d’opportunités économiques et d’emplois pour les populations en mettant en perspective les questions liées à l’autosuffisance alimentaire/agriculture de rente et aux changements climatiques/pratiques culturales ainsi qu’au développement des activités de transformation et d’accès aux services agricoles et les énergies alternatives ;
* L’éducation en mettant l’accent sur l’éducation de base et incluant l’éducation non formelle pour l’atteinte des objectifs d’EPT et les OMD ;
* Les principaux déterminants de la santé de la population comprenant principalement, la réduction de la mortalité (maternelle et infantile), la survie de l’enfant, l’intensification des actions de lutte contre le VIH/SIDA, la nutrition et l’assainissement ;
* Les facteurs structurels liés au relèvement communautaire en élargissant la gamme des outils d’analyse et approches permettant de combiner les valeurs culturelles et les techniques de communication et d’information ;
* Le renforcement des actions liées à l’amélioration des conditions d’insertion de déplacés et des réfugiés tout en viellant au respect des droits de l’homme.

Les questions transversales qui recoupent les principaux éléments fondamentaux du développement et de consolidation de la paix énoncés sont :

* Le Genre en mettant l’accent sur la violence sexuelle et l’accès des femmes aux centres de décisions ;
* Les droits humains en ciblant les enfants et les femmes dans des secteurs stratégiques comme les mines, le secteur informel, l’exploitation et le trafic des enfants ;
* Le renforcement des capacités en les liant avec les actions prioritaires visant les gains rapides au niveau des OMD ;
* La gestion des crises liées aux conflits et à certains chocs exogènes.

# ORIENTATIONS ET NOUVELLE MATRICE DE L’UNDAF

## Principaux axes de l’UNDAF+

Se fondant sur le rapport national de la RDC relatif aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), les orientations préliminaires du DSCRP 2, les principaux agendas relatifs aux droits humains, les engagements internationaux sur les questions de changement climatique et en tenant compte des avantages comparatifs du SNU et des acquis des programmes en cours d’exécution, les secteurs de concentration peuvent être regroupés autour de deux domaines de coopération prioritaires: **i) consolidation de la paix et de l’Etat de droit et ii) développement durable, prévention et gestion des crises.**

Les deux domaines prioritaires peuvent être déclinés en quatre effets UNDAF :

* **Consolidation de la paix et approfondissement de la gouvernance nationale et provinciale : les actions et programmes appuieront i) les processus électoraux (nationaux, provinciaux et locaux), ii) le renforcement des capacités des institutions démocratiques (Parlement et Assemblées provinciales), iii) l’appui au processus de désarmement/réintégration, iv) le développement du système judiciaire, v) le développement des capacités de veille et d’implication de la société civile sur les questions de droits humains et la violence sexuelle et vi) la relance du processus de décentralisation en ciblant les actions porteuses d’effets sur le mode de gestion des affaires publiques au niveau des provinces et des ETD.**
* *Relèvement accéléré du niveau de développement du capital humain* : le SNU se concentrera dans les actions visant directement l’accélération de l’atteinte des OMD et le relèvement du niveau de développement humain. La qualité du capital humain est un levier important dans l’amélioration des productivités et la réduction de la pauvreté. Les secteurs ciblés sont l’éducation, le renforcement de capacité, l’amélioration de la santé maternelle, néonatale et la santé de reproduction. En matière de lutte contre le VIH/SIDA, les actions viseront à améliorer l’efficacité des stratégies opérationnelles tout en massifiant les actions de PTME du VIH/SIDA et l’information.. La question Genre sera renforcée à travers des programmes conjoints et des actions d’envergure sur la lutte contre la violence sexuelle envers les femmes/jeunes filles et l’accompagnement des victimes pour leur insertion dans le tissu économique et social. A cela s’ajoutent toutes les initiatives sur les principaux déterminants de la santé comme l’eau potable, l’assainissement et l’hygiène.
* *Développement des fondamentaux du développement durable* : Le développement durable se préoccupe de l’interaction entre l’économie, le social et l’environnement au moyen d’une gouvernance avisée. Il renvoie également à la question des moyens d’existence durables des ménages pauvres dans un pays où la pauvreté touche près des trois quart de la population. En RDC on note plusieurs insuffisances : i) faible niveau de développement des économies locales et provinciales, ii) insuffisance de la prise en compte des questions environnementales dans les programmes et politiques de développement ; iii) insuffisance de visibilité de la contribution du secteur de l'environnement et du cadre de vie à la lutte contre la pauvreté, iv) le faible niveau de financement public du secteur agricole et du secteur de l’environnement et v) la faiblesse de la dimension création d’emploi dans les programmes de reconstruction. Le SNU appuiera le gouvernement à développer des instruments et des stratégies opérationnelles qui mettraient en synergie les trois piliers du développement durable que sont l’efficacité économique, la viabilité environnementale et l’équité sociale. Il s’agira de soutenir les efforts du gouvernement dans les domaines de i) la contribution aux développement des activités productives (diversification des productions agricoles et développement des activités de transformation) en milieu rural génératrices de création d’emplois et de revenu, ii) l’atténuation de la dégradation des ressources naturelles et de l’environnement[[15]](#footnote-16), iii) l’adaptation à la variabilité et aux changements climatiques, iv) l’amélioration de la contribution du secteur de l’environnement et du cadre de vie à l’économie nationale et au bien être socio économique des populations, dans le cadre des programmes régionalisées de lutte contre la pauvreté et v) la promotion de la gouvernance environnementale.
* *Développement des capacités nationales de prévention et de réponses aux crises* : les conflits armées et violents de ces dernières années ont mis en lumière leurs causes structurelles sous-jacentes que sont l’impunité, le contrôle des ressources naturelles, l’accès à la terre, l’appauvrissement des populations, la banalisation des violences et la perte de valeurs culturelles et de mécanismes de régulation sociale au niveau communautaire et au niveau de la gouvernance nationale. Les systèmes de régulation, d’intermédiation et de dialogue ont été inexistants pour prévenir les crises et les conflits. Le SNU devrait, en mettant en réseau ses agences de développement et celles à vocation humanitaire, aider le gouvernement à se doter progressivement d’un dispositif national, provincial et local de prévention et de gestion des crises et des conflits localisés à travers i) la mise en place de mécanismes nationaux/provinciaux de prévention et de gestion des conflit par une approche intégrée premant en compte la dimension socio culturelle, ii) la formulation de Plans provinciaux et locaux de contingence appropriés par les structures provinciales et iii) un système de justice transitionnel pour les conflits fonciers et autres litiges.

## Matrice simplifiée de l’UNDAF+

**Matrice simplifié UNDAF+**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Priorités nationales** | | | |
| 1. **Priorité nationale : Consolidation de la paix et développement des institutions** | 1. **Priorités nationale :**  * **Développement du capital humain** * **VIH/SIDA** | 1. **Priorité nationale :**  * **Croissance forte et pro-pauvre** * **Changement climatique et gestion durable des ressources naturelles** | 1. **Priorité nationale : Consolidation de la paix et développement des institutions** |
| **Effets UNDAF** | | | |
| 1. **La gouvernance (politique, administrative et économique) et la consolidation de la paix sont rendue plus effectives, durables et plus respectueuses des droits humains et de l’égalité de genre** | 1. **Le développement du capital humain est accéléré à travers les efforts d’accompagnement des OMD et le renforcement des capacités des institutions et des populations** | 1. **Le développement durable et la croissance pro-pauvre sont promus et traduits en programmes opérationnels différenciés selon les zones géographiques** | 1. **Les mécanismes nationaux et provinciaux de prévention et de gestion des crises sont promus et appropriés par tous les acteurs** |
| **Effets programmes** | | | |
| **EP1.1 Système électoral transparent, efficient et viable est renforcé**  Les principaux résultats sont :   * Fichiers des électeurs révisés et validés * CENI renforcée et intégré dans le dispositif national des processus électoraux * Résultats électoraux crédibles et acceptés par tous les acteurs nationaux et provinciaux * Capacités d’observateurs nationaux renforcées | **EP 2.1 *Accès aux services de santé, réduction de la mortalité infantile et maternelle et renforcement des activités de santé de la reproduction***  Les principaux résultats sont :   * Renforcement des politiques et des systèmes de santé * Amélioration de la santé maternelle et infantile * Promotion de la santé * Accessibilité accrue aux soins de base et d’urgence de santé maternelle et infantile * Santé de la reproduction * Lutte contre la malnutrition * Disponibilité accrue du paquet minimum des activités de santé de la reproduction * Gestion des conséquences sanitaires des urgences et des catastrophes * Réduction de la mortalité néonatale, infantile et infanto-juvénile * Développement des systèmes d’information sur la situation des enfants et des femmes | **EP 3.1 Structures nationales mieux outillées pour formuler, mettre en œuvre et suivre les politiques publiques en cohérence avec la vision du Développement durable et des OMD**  Les principaux résultats sont :   * Note conceptuelle sur le développement durable * Régionalisation des OMD (provinces) * Référentiels programmatiques (DSCRP 2, CDMT, etc.) * Contribution aux travaux Vision prospective 2030 | **EP4.1 Dispositif national de prévention et de gestion des crises élaboré et mis en place**  Les principaux résultats sont :   * Politique nationale élaborée et approuvée * Plan de contingence national et des plans provinciaux élaborés * Système de suivi et d’alerte précoce conçu |
| **EP1.2 Institutions démocratiques et mécanismes de lutte contre la corruption sont renforcés**  Les principaux résultats sont   * Personnel des institutions démocratiques formé : Parlement et Assemblées provinciales * Elus nationaux et provinciaux formés * Développement des mécanismes de lutte contre la corruption * Bilan annuel de l’efficacité des mécanismes de sanctions pour les actions de corruption * Mécanismes consultatifs sur les grandes options de développement et les choix de grands projets ayant une portée nationale | **EP 2.2 I*ntensification des actions de lutte contre le VIH/SIDA***  Les principaux résultats sont :   * Appui au PNLMS * Contribution au passage à l’échelle pour le PTME * Décentralisation effective des moyens d’intervention * Campagnes d’information et de sensibilisation * Capacités de suivi-évaluation renforcées * Enquête sur les indicateurs d’alerte précoce des effets secondaires des ARV * Révision du protocole de traitement selon les nouvelles recommandations de l’OMS * Constitution d’une base de données EPI INFO pour le PNLS. * Compétences de vie courante, entre autres la prévention du VIH/SIDA, des adolescents | **EP 3.2 Capacités du système statistique national sont renforcées pour le suivi du DSCRP et les OMD**   * Système de suivi du DSCRP et des OMD * Plaidoyer pour le Recensement de la population | **EP4.2 Institutions nationales et société civile mieux préparées pour la gestion préventive et les réponses rapides aux crises conformément aux normes internationales de réponse humanitaire**  Les principaux résultats sont :   * Renforcement des capacités des communautés de base et des institutions provinciales (autorités politico-administratives et organisations faitières de la société civile) * Systèmes locaux et provinciaux de veille et de suivi des facteurs générateurs de conflits sont mis en place * Promotion des systèmes de vulgarisation, d'encadrement, de formation et de communication basés sur des stratégies de dialogue, de concertation et de participation |
| **EP1.3 Approfondissement du processus de décentralisation et promotion des économies locales sont renforcés**  Les principaux résultats sont :   * Plan d’actions du CSMOD élaboré, validé et financé * Renforcement des capacités de certaines administrations provinciales et locales * Instruments de planification et de programmation du développement provincial et local * Pratiques de participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques provinciales et locales * Appui à l’opérationnalisation du Fonds de Péréquation * Redynamisation des services de l’état civil * Système de suivi et évaluation du processus de décentralisation | **EP 2.3 *Développement de l’accès à un enseignement de qualité et équitabl****e*  Les principaux résultats sont :   * Universalisation de l’éducation primaire gratuite et obligatoire (indicateur : enfants ayant accès à une éducation primaire) * Amélioration de la qualité des enseignements à travers : réforme des programmes et méthodes pédagogiques intégrant les questions transversales d’éducation au genre de prévention au VIH/Sida, de compétences de la vie courante, et d’éducation à la paix). * Définition et mise en œuvre d’un système de formation initiale et continue des enseignants permettant l’augmentation de leurs qualifications, compétences, et motivation. * Infrastructures scolaires équipés et assainies * Renforcement des capacités de planification, gestion, pilotage, suivi et évaluation du système éducatif * Renforcement de la gouvernance locale (implication des communautés, gestion des établissements, comités parents d’élèves) * Identification des exclus du système scolaire * Lutte contre l’analphabétisme, offre diversifiée et répondant à des besoins ciblés, motivation de la demande sociale pour l’alphabétisation * Développement de la qualité et la compétitivité de l’enseignement supérieur. | **EP 3.3 Mobilisation des ressources et gestion efficiente de l’aide publique au développement**  Les principaux résultats sont :   * Stratégie nationale sur l’aide au développement * Mécanismes d’appuis budgétaires plus efficaces * Matrice des financements extérieurs * Evaluations de l’impact de l’aide au développement * Système de gestion flux de l’aide publique au développement développé et approprié |  |
| **EP1.4 Capacités institutionnelles de sécurité et de justice sont améliorées en vue d’assurer une meilleure gouvernance et la protection des droits humains des citoyens**  Les principaux résultats sont :   * **C**apacités techniques et opérationnelles des institutions de sécurité et de la justice sont renforcées pour assurer efficacement et de façon coordonnée les services de sécurité, de justice et de protection des femmes et des enfants contre toute forme de violence * Appui aux efforts de démobilisation et de réinsertion * Appui aux efforts de déminage du gouvernent conformémént à ses obligations vis-à-vis de la convention d’Ottawa.(y compris les enfants associés aux forces et groupes armés) | **EP2.4 Droits d’accès des populations vulnérables à l’eau potable et à l’assainissement amélioré de qualité renforcés**  Les principaux résultats sont :   * Accès à l’eau potable et à l’assainissement adéquat en milieu rural * Stratégie d’appropriation et de valorisation des infrastructures * Système de suivi/évaluation des infrastructures réalisées des progrès réalisés sur l’accès durable à l’eau et à l’assainissement amélioré * Système de suivi des capacités organisationnelles et de résilience des communautés rurales et peri-urbaines pour l’eau et l’assainissement * Etalonnage (benchmarking) des capacités institutionnelles des zones de santé ciblées pour l’eau et l’assainissement | **EP 3.4 Programmes de Consolidation de la Paix**  Les principaux résultats attendus sont :   * Programme Kivu * Programmes de relances des activités agricoles et de création d’emplois en milieu rural * PCP Ouest * Système de suivi/évaluation des PCP |  |
| **EP 1.5 Mécanismes, institutions nationales et société civile renforcés pour l’égalité Genre et la lutte contre la violence sexuelle**  Les principaux résultats sont :   * Programme conjoint Genre * Réseaux de veille et de plaidoyer pour les victimes de violence sexuelle * Plaidoyers pour l’intégration du genre dans les politiques sectorielles | **EP 2.5 : Réponses adéquates aux situations d’urgence et pour un meilleur accès aux services sociaux**   * Système de réponse humanitaire coordonnée et efficace en direction des enfants, des femmes et des groupes vulnérables * Déplacés et réfugiés sont intégrés dans leurs zones géographiques * Réduction des abus des droits humains | **EP 3.5 Capacités nationales renforcées pour la gestion durable des Ressources naturelles, l’adaptation à la variabilité et aux changements climatiques**  Les principaux résultats sont :   * Amélioration de la protection de l'environnement conçue dans le cadre d'une gestion durable des ressources naturelles; * Actions de préservation des sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial en péril * Promotion d’une gestion rationnelle des ressources forestières et une modernisation des activités d'approvisionnement et des * techniques d'utilisation en bois de feu. * Developpement des réserves de biosphéres * Actions de prévention sur le processus de dégradation des ressources naturelles * Mécanisme de Développement Propre (MDP) * Politique nationale de développement des énergies renouvelables * Système d’information sur les risques de changement climatique * Capacités nationales et provinciales de gestion durable des R.N renforcées * Développement des capacités nationales pour les négociations internationales |  |

# MECANISMES DE COORDINATION ET DE SUIVI-EVALUATION

## 6.1 Dispositif actuel

Depuis sa formulation, l’UNDAF n’a jamais eu un dispositif de coordination et de suivi-évaluation. Le Bureau Intégré, privilégiant les activités humanitaires et de sécurité au cours années 2008 et 2009, n’a pas jugé important d’instituer des mécanismes de coordination et de suivi des programmes des agences. Des points focaux au sein de l’UNCT entretenaient de relations de travail avec les agences pour être au courant des principales activités des agences mais sans que ces relations soient intégrées dans un dispositif interne à l’UNDAF. Les groupes thématiques de l’UNDAF n’ont jamais été réellement opérationnel. Les réunions avec les agences sont organisées selon les urgences et suivant certains agendas avec le gouvernement. L’UNCT n’avait pas jugé opportun de mettre en place une véritable équipe de techniciens pour animer la coordination et assurer le suivi-évaluation annuel des programmes des agences du SNU. Les mécanismes réellement opérationnels étaient réduits aux rencontres bilatérales entre UNCT et certaines agences sur des questions d’actualité et parfois de rencontres annuelles avec toutes les agences. Les moments forts de rencontres se limitaient aux exercices suivants :

* Rencontres CAF
* PMT

Pour pallier à ces insuffisances, certaines agences (PNUD, UNFPA et UNICEF) ont pris l’initiative en 2009 d’organiser une revue conjointe de leurs programmes avec le gouvernement ; une initiative qui a été fortement appréciée par le gouvernement comme une volonté d’impliquer la partie nationale dans l’appropriation de programmes de coopération entre la RDC et le SNU. Mais cette initiative n’a pas encore été reconduite pour 2010.

## 6.2 Nouveau dispositif

Le SNU, pour tous ses programmes et actions en RDC, veillera à développer les mécanismes suivants :

* **Approche programme** en développant les initiatives communes et les programmes conjoints dans plusieurs domaines, en particulier dans les secteurs du VIH/Sida, du Genre, des Droits Humains, de la Justice et de renforcement des capacités. Dans les approches sectorielles, le SNU mettra à profit ses avantages comparatifs en matière de plaidoyer, d’appui conseils pour le renforcement des politiques, stratégies et capacités nationales ;
* **Développement de partenariats** entre les agences, avec les autres partenaires techniques et financiers et la société civile en vue de renforcer la **synergie des interventions** et d’avoir plus d’impact. Le partenariat sera approfondi avec la société civile, les institutions nationales de recherche et de formation ;
* **Programmes décentralisés et différenciés** permettant de mieux ajuster les outils et les stratégies de mise en œuvre selon les défis spécifiques à relever au niveau de chaque région du territoire national.

### 6.2.1 Mécanismes de coordination et de suivi de l’UNDAF

En vue de contribuer à maximiser les impacts des interventions du SNU dans le cadre de l’UNDAF en RDC, des mécanismes et des structures opérationnelles et efficaces sont nécessaires. Dans cet esprit, le dispositif de coordination, de mise en œuvre et de suivi de l’UNDAF actualisé est organisé autour des structures suivantes :

1. **Niveau Stratégique : DSRSG/RC/HC** : sa mission principale est d’assurer la vision stratégique de l’UNDAF actualisé et des actions humanitaires en termes d’orientation, de coordination, de développement de synergies entre programmes et de suivi de mise en œuvre des différents axes stratégiques des programmes de développement et d’actions humanitaires du SNU en RDC.
2. **Niveau fonctionnel**: il sera constitué par quatre groupes :

* Groupe de gestion de programme (PMT) : sa mission est d’assurer la coordination des programmes de développement et des actions d’urgence ainsi que l’impulsion des Groupes Résultats correspondant aux quatre effets UNDAF ;
* Groupe de Gestion des Opérations : ses principales missions résident dans la mutualisation de certains moyens et l’harmonisation des procédures d’achat en vue d’améliorer l’efficacité et l’efficience des dépenses liées à la mise en œuvre des programmes de développement de toutes les agences du SNU ; Afin de renforcer la crédibilité de la réforme des NU auprès des personnels et du gouvernement, l’UNCT et le Groupe de Gestion des Opérations, pourraient d’une part réaliser un tableau simple qui résume les services communs actuellement en place, les agences participantes, et les conditions négociées avec les entreprises (assurances, agences de voyage, etc.) pour une large diffusion auprès des personnels des NU et des projets et d’autre part réaliser une quantification financière des économies réalisées grâce à la mise en commun des services et au travail du groupe.
* Groupe de Suivi et évaluation : sa principale tâche est de mettre en place un système de suivi évaluation, grâce à la mise en place d’un réseau de collecte et d’échanges des informations sur les résultats des programmes de toutes les agences en vue de l’élaboration d’un rapport annuel des principaux indicateurs de résultats des projets mis en œuvre ;
* Groupe de Communication : sa mission est d’organiser et de diffuser des messages clairs et concis sur les principaux résultats de l’ensemble des programmes des agences du SNU.

1. **Niveau thématique : Quatre groupes de Résultats (GR)** correspondant aux quatre effets UNDAF : La mission principale de chaque GR est d’assurer efficacement la coordination entre les différentes structures impliquées dans la mise en œuvre des activités de différents effets de l’UNDAF aussi bien au niveau de la planification/programmation qu’au niveau de la mise en œuvre et du suivi. La présidence de chaque groupe sera assurée par un chef d’agence du SNU et éventuellement pour certains thèmes liés à la sécurité et la justice par la MONUSCO. A ces groupes s’ajouteraient d’autres groupes thématiques : VIH/SIDA, Genre, et Clusters Humanitaires.

Au sein du Bureau Intégré, un **Groupe Intégré de planification –IMPT** sera mis en place en tant que structure d’appui-conseil aux trois niveaux du dispositif de mise en œuvre et de suivi de l’UNDAF. Le rôle de ce Groupe est de faciliter le travail d’animation, d’impulsion et de suivi/évaluation de l’UNDAF en vue de développer plus de synergies et de rendre la coordination plus efficace d’une part au niveau des actions de développement mises en œuvre par les différentes agences du SNU et d’autre part entre les programmes de développement et les programmes humanitaires. Il jouera un rôle important dans la conduite et le suivi de réflexions stratégiques et les appuis aux trois niveaux de pilotage de l’UNDAF.

Pour assurer toutes ces fonctions et appuyer les trois niveaux, le Groupe Intégré de Planification sera animée par une équipe pluridisciplinaire composée de : i) un Sénior spécialiste en planification stratégique et de coordination, ii) un Sénior Conseiller en politiques de développement et de développement des capacités pour des pays post conflits, iii) un spécialiste en suivi/évaluation, et iv) un VNU en communication).

Les principales tâches de ce groupe seront :

* veiller à la mise en œuvre de l’UNDAF ;
* coordonner le travail de différents programmes entre les agences ;
* produire des notes conceptuelles sur les questions de plaidoyers pour le OMD, le développement humain, les changements climatiques, les mécanismes de coordination, etc.
* appuyer les PCP ;
* assurer le secrétariat et l’appui au **DSRSG/RC/HC** ;
* produire un rapport sur les indicateurs de suivi de l’UNDAF, en s’appuyant sur les quatre groupes thématiques UNDAF ;
* produire régulièrement des rapports sur l’état d’avancement et les progrès des activités intégrées du SNU.

**RDC : Dispositif de coordination, de mise en œuvre et de suivi de l’UNDAF+**

**Primature**

**Cadre de Dialogue et de Partenariat Stratégique (CDPS)**

**DSRSG/RC/HC**

**Niveau Stratégique**

**Groupe Plaidoyer Humanitaire (HAG)**

**UNCT**

**CAF**

**Groupe Intégré de Planification**

**IPMT**

**Niveau Fonctionnel**

**Groupe de Communication**

**Groupe de Suivi Evaluation**

**Groupe de Gestion des Opérations (OMT)**

**Groupe de Gestion du programme IPMT**

**Niveau Thématique UNDAF**

**Genre**

**VIH/SIDA**

**Clusters**

**Humanitaires**

**GR4**

**GR3**

**GR2**

**GR1**

**Groupes Thématiques (DSCRP) Gouvernement**

**Systèmes nationaux de suivi/évaluation**

**GR 1**

Gouvernance, dialogue politique et stabilisation

**GR2**

Croissance économique pro-pauvre

**GR3**

Développement du capital humain et protection des groupes vulnérables

**GR4**

Prévention et gestion des crises

### 6.2.2 Principaux instruments de suivi et évaluation de l’UNDAF

Le Suivi/Evaluation de l’UNDAF est capital pour l’ensemble du SNU dans la mesure où il permet d’apprécier à la fois l’efficience des interventions des agences selon leurs mandats respectifs dans les différents secteurs et de situer les niveaux de responsabilités au sein du SNU en termes de résultats et de transparence dans l’utilisation des ressources ainsi que les mécanismes de coordination. Il est également un instrument de dialogue entre d’une part l’UNCT et les agences et d’autre part entre l’UNCT et le gouvernement.

Le suivi de mise en œuvre de l’UNDAF reposera sur les instruments suivants :

* Plan de Travail Annuel des agences
* Rapport annuel des agences
* Plan de suivi et évaluation
* Revue annuelle d’UNDAF
* Revue à Mi Parcours
* Revue finale de l’UNDAF

1. *Plan de travail annuel des agences*

Les PTA[[16]](#footnote-17) sont des instruments de programmation et de suivi des activités des agences suivant les produits arrêtés dans le cadre de l’UNDAF. Ils permettent d’apprécier la qualité des activités engagées et le niveau d’engagement financier. Ils offrent à l’UNCT la possibilité de vérifier la cohérence des orientations stratégiques et d’ajuster certaines actions pour créer une meilleure synergie entre les activités des agences.

1. *Rapport annuel des agences*

Le rapport annuel des agences fournit des informations plus analytiques sur les progrès et les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de différents programmes, selon les mandats spécifiques des agences. Il doit fournir à la fois des indicateurs vérifiables rendant compte du niveau d’atteinte des résultats pour chaque produit. Il doit également expliquer les écarts entre les prévisions et les résultats atteints ainsi que les facteurs ayant entravé l’atteinte des résultats.

1. *Plan de suivi évaluation*

Ce Plan comprendra un exposé narratif, un cadre de suivi évaluation, un calendrier de suivi évaluation. L’exposé narratif décrit le plan de gestion des activités de S-E de l’année et indique : (i)La définition précise des indicateurs (ii) les responsabilités des acteurs internes au SNU (Agences du SNU et leurs chargés de S-E, Groupes de Travail, Coordination etc..) ainsi que des partenaires nationaux, (iii) les efforts destinés à renforcer les capacités nationales pour le S-E ; (iv) les partenariats à tisser et/ou à opérationnaliser pour la production et/ou la mise à disposition des données et des documents ou moyens de vérification, (v) les études, enquêtes et évaluations. Le cadre de S-E est un tableau décrivant les résultats, les indicateurs, les situations de référence et cibles, les moyens de vérification, et les hypothèses et risques.

1. *Revue annuelle de l’UNDAF*

Cette revue annuelle est une opportunité pour tout le SNU en vue d’avoir une vision partagée des résultats partiels de l’ensemble des programmes mis en œuvre dans le pays. Elle associe les autres partenaires au développement et le gouvernement. Son objectif est de dégager un consensus sur les progrès et les défis à relever pour atteindre les résultats fixés par l’UNDAF. Le rapport de cette revue, sur la base du Plan du suivi et Evaluation et d’autres informations complémentaires, devrait refléter les points suivants :

* Analyse de la situation du pays ;
* la vision et les principes directeurs de la présence des NU ;
* les domaines prioritaires d’assistance et leurs résultats atteints au cours de l’année ;
* les ajustements et orientations pour l’année suivante ;
* les mécanismes de coordinations et de suivi.

### Revue à Mi Parcours de l’UNDAF

Cette revue est réalisée tous les 2,5 ans.

1. *Revue finale de l’UNDAF*

### 6.2.3 Cadre du dialogue Gouvernement/SNU

En concertation et en accord avec le Gouvernement, le SNU et le gouvernement mettra en place un dispositif approprié pour suivre la mise en œuvre de l’UNDAF et approfondir le dialogue sur les réflexions stratégiques et le positionnement stratégiques du SNU, en appui aux priorités nationales. Dans cette perspective, un **Cadre de Dialogue et de Partenariat Stratégique** **(CDPS)** sera mis en place dès la révision de l’UNDAF. Présidé par le Premier Ministère, le CDPS comprendra les membres suivants : Ministère du Plan, Ministère de la Coopération Internationale, le Ministère ders Finances et le **DSRSG/RC/H** qui assurera la vice-présidence de cadre. Ce cadre servira à apprécier annuellement les résultats atteints des programmes retenus par l’UNDAF adressera les recommandations et orientations stratégiques jugées nécessaires pour améliorer les performances des programmes de l’UNDAF. C’est un espace de dialogue su l’ensemble du cadre de coopération de l’ensemble du SNU en RDC

# ANNEXES

## Personnes rencontrées

1. **Gouvernement**
2. M. Olivier KMITTATU ETSU, Ministre du Plan
3. M. José E. B. ENDUNDO, Ministre de l’Environnement, Conservation de la Nature et du Tourisme
4. Daniel MUKOKO, Directeur de Cabinet Adjoint, Premier Ministre
5. Onésine KUKATULA FFALASH, Directeur de Cabinet du Ministre du Budget
6. André MASOMBO Monga Akenge, Directeur de Cabinet du Ministre du Plan
7. MONDINGA-O6BATOBANDELYE Raph, Directeur Général de la Coopération Internationale
8. Dieudonné ESSIMBO NUMAYEME MANU, Coordonnateur UPPE- DSCRP
9. **Partenaires Techniques et Financiers**
10. Allemagne : Dr Elke STUMPF
11. Belgique : Dick De Clercq, Conseiller de la Coopération au développement
12. France : M. Philippe LAFOSSE, Attaché de la Coopération Gouvernance, Coopération Française
13. Canada : Michel Taché, Conseiller et chef de la coopération
14. Pays Bas : Jan HUESKEN, Chargé de la Coopération
15. Suède : Mette SUNNERGREN, Chef de mission adjoint- Chef de la Coopération
16. Banque Mondiale : Luigi GIOVINE, Chargé des Opérations
17. DFID : Ros COOPER, Chef de mission adjointe
18. Union Européenne : Vincent DOWD, Chef des Opérations
19. **Nations Unies**
20. Fidèle SARASSORO, DSRSG/RC/HC
21. Madame Leila ZERROUGUI, Représentante Spéciale adjointe du Secrétaire Général MONUSCO
22. Steven URSINO, Bureau Intégré N.U
23. Sébastien Sebastian Silva-Leander, Chargé de la planification stratégique Bureau integer N.U
24. Damien MAMA, Chargé de mission au Bureau Intégré N.U
25. **Agences du Système des Nations Unies**
26. BIT : Cheaka Toure,
27. FAO :

* NEHRU B. ESSOMBA, CTP

1. FIDA : Périn L. Saint Ange, Conseiller en portefeuille
2. OCHA, Max HADORN, Représentant OCHA
3. OIM : Michael TSCHANZ, Chef de mission
4. OMS : Kossi A. AYIGAN, Coordonnateur Cluster Santé
5. PAM : Housainou TAAL, Chargé de programme
6. PNUD :

* Adama GUINDO, Directeur Pays
* Nick HARTMANN, Directeur Pays Adjoint
* Gilbert HAO, Team Leader Pauvreté
* Karounga KEITA, Tema Leader Gouvernance
* Jean LAVOIE, Coordonnateur principal Programme Gouvernance
* Mireille LINJOULOM, Conseiller économique
* Bertrand GINET, Partenariats et liaison avec les bailleurs

1. PNUE : Dieudonné E. MUSIBONO, Coordonnateur
2. ONUDI : Gérard GAVEAU, Conseiller Industriel Principal
3. ONU-Habitat : Kanene MUDIMUBADU Corneille, Chargé de programme
4. UNICEF :

* Pierrette VU THI, Représentante UNICEF
* Steven LAUWERIER, Représentant Adjoint
* Ronald van DIJK, Suivi et évaluation
* Philippe BARRAGNE-BGOT, Assainissement et Hygiène
* Celestino COSTA, Chef Survie

1. UNESCO : Anne Laure Folly-Reimann, Représentante de l’UNESCO
2. UNHCR : Monika BRÜHART, Représentante Régionale Assistante
3. UNIFEM : Gisèle Irénée KOULA, Chargé de Bureau
4. ONUSIDA : Yafflo OUATTARA, Conseiller
5. UNOPS : Pierre JULLIEN, Directeur régional Kinshasa
6. UNFPA : Judicaël ELIDJE, Suvi/évaluation
7. UNVNU : Richard GRIECO, Chargé de Programme VNU

## Termes de référence de la revue à mi-parcours

1. Background

In February 2006, the UN and the World Bank initiated a joint planning process, bringing together the UN Development Assistance Framework (UNDAF) and the World Bank’s Country Assistance Strategy into a common Country Assistance Framework (CAF). The CAF/UNDAF formed the basis and vision against which new Country Programs (CP) were formulated and serves the purpose of a unifying and harmonized planning and coordination mechanism at the country level for all members of the UNCT over the period 2008 -2012.

The CAF/UNDAF was aligned to the PRSP I and intended to fast track some of its focus areas using resources made available through the UN and through contributions of key bilateral and multilateral donors - as the strategy was endorsed by all major donors in the DRC.

The CAF/UNDAF has contributed greatly to identify synergies between the interventions of the UN and other development partners. However, its usefulness as a planning and monitoring tool has been hampered by the fact that it was not costed, and did not contain an M&E framework.

Since the development of the UNDAF, new issues and initiatives have emerged in the evolving DRC context. Inter alia, in 2007 and at the request of the Security Council, the UN developed a Security and Stabilization Support Strategy (UNSSSS) for Eastern Congo. Later that year, work started on a system-wide strategy to combat sexual violence, as well as a joint protection strategy for the UN system in the DRC.

Furthermore, in June 2009 the UN was requested to define a shared vision and common objectives between the UNCT and the ongoing Peace Operation (MONUC) - also in view of the latter’s expected drawdown - in an Integrated Strategic Framework (ISF). The ISF brings together existing UN strategies in the DRC under a common framework.

In this context, an important new development is the anticipated formulation of a programme for peace consolidation, with emphasis on areas not directly affected by conflict. This programme responds to the request of the government and is in compliance with rising concerns within the international scene that interventions in RDC have to be more balanced and should take better account of challenges in other provinces than those affected by conflict.

Given these new developments, there is now a need to review the UNDAF to ensure it reflects the strategic orientations of the ISF and that it aligns existing and new and programmes into a simplified, common results framework.

1. **Objectives**

The overall objective of the UNDAF Mid Term Review (MTR) is to:

1. Review what the UN system has achieved so far against UNDAF outcomes, and
2. Revise the results framework to reflect recent programmatic developments and the new strategic orientations defined in the ISF, building on lessons learned during the first 2 years of implementation of the UNDAF.
3. Develop a proposal for linking the results framework to a resource and M&E framework in order to ensure coherent and results-based implementation of the UNDAF.
4. Deliverables:

The exercise will be conducted in 2 phases in order to allow for the integration of the Peace Consolidation Programme, which is currently under development:

Phase 1: Stocktaking of Achievements to Date

1. A 10 page summary analysis of the achievements of UN agencies during the first half of the UNDAF cycle against UNDAF outcomes, as well as relevant annexes (mapping, gap analysis, etc.)
2. 1-2 pages of recommendations based on lessons learned in the first 2 years of implementation regarding coordination, funding, M&E and implementation mechanisms.

Phase 2: Revision of results matrix based on lessons learned

1. A revised and simplified results framework building on the ISSSS, the Peace Consolidation Programme and other UN agency activities in line with UN reform guidelines.
2. A resource framework and a 2-3 page proposal for linking this to a coordinated funding mechanisms; and, a simple M&E framework.
3. Specific Tasks:

Phase 1:

* **Kick-off:** Organisation of half a day kick-off workshop to agree on objectives and road map and set up different workgroups, contributing to the different processes. This should involve consultations with relevant stakeholders, including civil society, government, donors and UN agencies.
* **Mapping**: The consultants will carry out a mapping of UN Agency programmes and products developed or underway per of all ongoing UN programmes at output level against UNDAF outcomes and ISF pillars. Where possible, the mapping should identify available funding and funding gaps.
* **Desk Review**: A desk review will be carried out to establish (a) adherence of agencies programmes on the UNDAF, (b) progress towards UNDAF outcomes, and (c) the relevance of UNDAF objectives in light of the changing context. Documents of reference for the review will be: UNDAF, Annual Workplans reviews, annual CPAP reviews, PRP1 review, ISF, ISSSS, PRSP2, updates statistics (DHS, 123, MICS, etc.).
* **Gap Analysis**: Identify geographic and programmatic areas where new programmes need to be developed based on (1) the priorities identified in the ISF, and (2) needs identified in the provincial PRSPs. The gap analysis should focus in priority on provinces/areas not covered by the ISSSS or HAP, and on activities falling under the peace consolidation pillar of the ISF. Where possible, it should try to identify large scale interventions by other international partners that can complement or substitute for UN interventions (see Annex 4).
* **Brief analysis of UN implementing mechanisms** : Joint Programming, Joint Programs, Joint Advocacy, Joint Offices, Joint Premises and co-location, Area Coordinators, funding (including HACT and pooled funding) and accountability (including integrated results-based management systems.
* **Presentation and proposal for phase 2**: The results of Phase 1 of the review shall be presented to the UNCT together with a detailed roadmap for the implementation of Phase 2 of the review.

Phase 2:

* **Revised Results Framework**: Based on the ISSSS and the Peace Consolidation Programme currently under development, a new simplified results framework should be developed to reflect current and planned activities of UN agencies. Following the new UNDAF guidelines, the Results Framework will be formulated in the form of an UNDAF Action Plan, including timelines, responsibilities, areas of implementation and implementing partners for each of the identified outputs.
* **Resources Framework**: A resource framework identifying budgets, funding sources, and funding gaps for all outputs identified in the results framework. A proposal will be made on how the resource framework can be linked and/or coordinated with existing funding mechanisms and linked to the M&E framework.
* **M&E Framework**: A proposal for the outline of an M&E structure linked to existing coordination and decision making structures, and building on existing M&E systems.
* **Validation Workshop**: A half day workshop will be organized to validate the review and the revised results framework, including all relevant stakeholders that will have been consulted throughout the process.

1. **Supervision**

The UNDAF MTR process will be led by the UNDAF MTR Steering Committee which will provide overall guidance and direction for the process. The Steering Committee will be co-chaired by the Ministry of Planning / Ministry of International Cooperation and the UN Resident Coordinator.

1. **Qualifications**

A Senior Consultant will be responsible for leading, and coordinating this assignment. The Senior Consultant should have the following qualifications:

* Master’s Degree or equivalent in Economics, Social Sciences, or related field.
* At least 10 years of professional development related work experience at the international level mostly at senior level strategic planning, programme or monitoring and evaluation;
* Demonstrated experience in results-based management and in multisectoral programme reviews, preferably in UNDAF development or UNDAF mid-term reviews.
* Analytical capacity to compile quantitative and qualitative data, from difference sources, within summarized analysis and a logical framework
* Capacity to conduct interviews
* Good knowledge of UN system functioning and rules including UN reform concepts of Delivering as One, capacity building, Paris Declaration, Accra Agenda, MDGs, etc.
* Knowledge of the socio-economic and political context of the DRC would be an asset
* Excellent oral and written communication skills;
* Computer literacy;
* Fluency in French is essential. Good knowledge of English is an advantage.

1. Il s’agit des enfants de moins de 5 ans ayant un retard de croissance [↑](#footnote-ref-2)
2. En 2009, l’UNICEF, l’UNFPA et le PNUD ont organisé une revue conjointe de leurs programmes [↑](#footnote-ref-3)
3. Initialement, la mission devait se rendre au Nord Kivu ; mais les contraintes logistiques n’ont pas permis la visite de plusieurs projets programmés dans cette région. [↑](#footnote-ref-4)
4. Les nouvelles procédures de l’UNDAF permettent de faire l’économie des effets pays. [↑](#footnote-ref-5)
5. Pour le nouveau cycle de programmation de l’UNDAF, les effets pays pourront éventuellement supprimés. [↑](#footnote-ref-6)
6. La programmation en plénière obéissant à des critères sur lesquels ils n’ont pas de maîtrise. A titre d’exemple, la loi organique sur le Conseil Economique et social adoptée en commission en 2008 ne l’est pas encore en plénière. Des textes sur la réforme sécuritaire adoptés en commission en novembre 2009 ne l’ont été en plénière de l’assemblée nationale qu’un an plus tard, leur examen et adoption par le sénat restant encore. Le bicaméralisme ne favorise pas une adoption rapide en termes identiques des lois en dépôt. [↑](#footnote-ref-7)
7. Une étude portant sur les « risques fiduciaires pour la mise en place du Fonds de Développement Local » a été réalisée en 2009 pour créer les meilleures conditions de mise en œuvre du FDL. [↑](#footnote-ref-8)
8. La RDC a été désigné comme le pays pilote dans l’engagement des Etats fragiles et l’efficacité de l’aide. [↑](#footnote-ref-9)
9. Ministère des Affaires Sociales , *Etat des lieux de l’alphabétisation et de l’éducation non formelle en RD Congo*, mars 2010. [↑](#footnote-ref-10)
10. Le gouvernement s’est doté d’un Plan d’Actions National en faveur des Orphelins et autres Enfants Vulnérables « PAN-OEV ». Le PAN OEV vise à élargir le partenariat en faveur des OEV et de fédérer les efforts de tous les acteurs afin d’améliorer la qualité de la réponse apportée aux besoins d’au moins 15% d’OEV d’ici 2014, ce qui représentent environ 1,2 millions d’OEV. [↑](#footnote-ref-11)
11. In « Combattre la pauvreté en RDC», Ministère du Plan/UPPE/SCRP, novembre 2007, P.6 [↑](#footnote-ref-12)
12. Représentant principalement les programmes de la FIDA, de la FAO, du PNUD, de l’UNICEF et de l’UNFPA [↑](#footnote-ref-13)
13. Ce volet est en passe d’être supprimé au PNUD et certaines de ses attributions et objectifs réorientés à travers l’appui aux parlements et l’appui au cycle électoral [↑](#footnote-ref-14)
14. Plus spécifiquement, il s’agira de : i) améliorer l’accès aux marchés et la valeur ajoutée des productions agricoles ; ii) améliorer la productivité du secteur agricole : production vivrière, horticole et légumière, halieutique et d’élevage ; iii) promouvoir des systèmes financiers décentralisés qui s’adaptent à la nature des activités agricoles ; iv) renforcer les capacités techniques et organisationnelles des institutions publiques et privées d’appui à la production ; v) appuyer l’organisation du monde rural en structures autogérées ; vi) appuyer la promotion des technologies appropriées en vue de réduire la pénibilité du travail et accroître les revenus des familles rurales ; viii) appuyer la promotion de la culture en vue du changement des mentalités ; ix) améliorer l’accès aux services sociaux de base (eau potable, santé, éducation) ; (x) améliorer les infrastructures socio-économiques de base ; xi) améliorer l’environnement des politiques et le renforcement de la bonne gouvernance.

    Au plan géographique, les actions viseront cinq zones : (i) zone 1, de l’Atlantique au Territoire de Kabinda- Kasaï Oriental, (ii) zone 2, les villes minières et leurs arrière–pays dans la province du Katanga ; (iii) zone 3, la région des grands lacs ; (iv) zone 4, la partie septentrionale de l’Equateur ; (v) zone 5, l’arrière- pays de la ville de Kisangani jusqu’au Pool Malebo. A cela s’ajoute les autres orientations concernant i) l’amélioration des marchés et de services, l’amélioration de l’accès au financement rural, et l’amélioration de l’environnement des politiques et renforcement de la bonne gouvernance. [↑](#footnote-ref-15)
15. La population de la RDC est très inégalement répartie sur le territoire national. Les plus fortes densités (plus de 100, voire 300 à 400 habitants au Km/2) se rencontrent à l’Est du pays le long des frontières avec le Burundi, l’Ouganda et le Rwanda où sont situés plusieurs sites du patrimoine mondial (Virunga et Kahuzi-Biega), au Sud-Ouest autour de la ville-province de Kinshasa et dans la province du Bas-Congo. Ces régions à fortes densités de populations humaines sont aussi celles où les ressources forestières subissent la plus forte pression résultant de la perte de la biodiversité et de la dégradation du couvert forestier pouvant avoir des effets négatifs à long terme sur l’adaptation au changement climatique. Les principales causes directes de la destruction des forêts et de nombreuses autres zones écologiques sont de nature anthropique : utilisation des sols forestiers pour l’agriculture itinérante sur brûlis, utilisation massive de la dendro-énergie, recherche de bois d’œuvre et de service. [↑](#footnote-ref-16)
16. L’UNICEF utilise dès 2011 un Plan de Travail Roulant pour 2 ans (2011-2012), remplaçant le Plan de Travail Annuel [↑](#footnote-ref-17)