Résumé analytique

Évaluation des effets du programme pays du PNUD

République démocratique du Congo 2008-2012

Programme des Nations Unies pour le développement

L'équipe d'évaluation

Jim Freedman	Ph.D., chef d'équipe et expert en pauvreté
Jude Thaddée Masimango	Ph.D., expert en pauvreté
Jups Kluyskens	M.A., M.Phil, M.P.M., expert en gouvernance
Anselme Meya-Ngemba	Ph.D., expert en gouvernance
Victoria Rames	M.S., expert en genre
Clémentine Sangana	Ph.D. (ABD), expert en genre

Copyright © PNUD 2011, tous droits réservés.
L'analyse et les recommandations figurant dans le présent rapport ne représentent pas nécessairement les vues du Programme des Nations Unies pour le développement, de son conseil d'administration ou des États Membres des Nations Unies. Cette publication indépendante, préparée par le Bureau de pays PNUD RDC, reflète uniquement l'opinion de ses auteurs.

Édition : Adla Kosseim
Conception : Chadi Abi Faraj
Impression : Phoenix Design Aid

Sommaire

1 Contexte et objectifs 01
2 Vue d'ensemble 03
3 Questions clés liées à l'évaluation 04
4 Résultats clés et recommandations 05
4.1 Résultats clés et recommandations concernant l'ensemble du programme 06
4.2 Résultats clés et recommandations concernant des effets spécifiques ainsi que la dimension de genre 09

1 Contexte et objectifs

La présente évaluation porte sur les progrès réalisés au titre des huit effets (résultats) identifiés dans le Document de programme de pays (DPP)[1] 2008-2012 du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en République démocratique du Congo (RDC). Elle vise à déterminer l'état de l'avancement en matière de réalisation des effets escomptés et, dans le cas où les progrès enregistrés seraient insuffisants, à mettre en place les mesures nécessaires pour y parvenir dans un futur immédiat (2011-2012) ou à plus long terme (2013-2017). Cette approche offre aux gestionnaires de programme et de projet des recommandations stratégiques utiles, qui sont susceptibles d'être appliquées selon les besoins. Elle permet également d'engager un dialogue fructueux sur les expériences et les leçons apprises entre toutes les parties prenantes, dont les bailleurs de fonds, le gouvernement, la société civile, les institutions nationales et autres acteurs concernés.

Les huit effets qui font l'objet de l'évaluation sont répartis en deux groupes de quatre effets chacun, qui s'articulent respectivement autour de la réduction de la pauvreté et de la gouvernance. Ces deux piliers guident l'ensemble du processus, depuis le choix de la méthodologie retenue jusqu'à la conduite de la recherche, en passant par la constitution de l'équipe d'évaluation.

Les quatre effets associés à la réduction de la pauvreté sont détaillés ci-contre :

Effet P1

Les capacités nationales pour la formulation des politiques en faveur de l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sont renforcées.

Effet P2

Les communautés sont pacifiées et les économies locales sont relancées.

Effet P3

La réponse au VIH/sida est harmonisée et les capacités nationales de gestion des programmes sont renforcées.

Effet P4

Les capacités des institutions nationales sont renforcées pour la gestion de l'environnement et le service de l'énergie, notamment pour les plus pauvres.

1 Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement et du Fonds des Nations Unies pour la Population, *Document de Programme de pays pour la République démocratique du Congo, 2008-2012*, DP/CPD/DRC/2, 2007, p. 4-5.

Les quatre effets associés à la bonne gouvernance sont présentés ci-après :

Effet G5

La participation citoyenne à l'exercice du pouvoir est accrue et l'accès aux services publics est amélioré.

Effet G6

Les niveaux national, provincial et local de la gouvernance améliorent leurs capacités à fournir des services publics.

Effet G7

L'administration publique est plus performante, fiable et rend efficacement, équitablement et dans la transparence des services publics aux citoyens.

Effet G8

La violence armée est sensiblement réduite et la protection des citoyens est efficacement assurée par les services de l'État.

L'équipe d'évaluation était composée de six personnes, dont trois consultants internationaux et trois consultants nationaux, qui se sont regroupés par paires pour former trois équipes de recherche chargées respectivement d'examiner les thèmes suivants : effets relatifs au pilier de la pauvreté, effets afférents au pilier de la gouvernance et prise en compte systématique de la dimension de genre envisagée de manière transversale. Les équipes responsables des questions de pauvreté et de gouvernance ont travaillé de façon relativement indépendante afin de se concentrer sur la compréhension des nuances de leurs piliers respectifs au sein du programme du bureau de pays. En ce qui concerne le travail de terrain, deux membres de l'équipe genre se sont associés respectivement aux équipes de la pauvreté et de la gouvernance pour veiller à ce que la problématique de l'égalité des genres soit abordée dans le contexte de chacun de ces piliers. En outre, les membres de l'équipe genre ont étroitement collaboré avec les deux autres équipes pour la conduite de l'analyse et la préparation du présent rapport.

Les activités de terrain ont été planifiées séparément pour les deux équipes. L'équipe du pilier de la pauvreté, accompagnée d'un membre de l'équipe genre, a effectué des missions dans le district de l'Ituri et les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu. Dans le même temps, l'équipe chargée de la gouvernance, accompagnée par un autre membre de l'équipe genre, a entrepris des missions dans le district de l'Ituri et les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et de l'Équateur. Dans chacune des localités inspectées, des réunions ont été organisées avec le personnel du PNUD, les représentants issus du gouvernement et de la société civile, le personnel et les bénéficiaires du projet, les élus, les observateurs internationaux ainsi que les membres du personnel de la mission de maintien de paix de l'ONU, des agences bilatérales et d'autres agences multilatérales. Dans certains cas, des rencontres ont également eu lieu avec des représentants de l'armée et de la police, ainsi que des entrepreneurs privés et des journalistes.

L'objectif de ces différentes réunions était de déterminer dans quelle mesure les effets escomptés pour la période 2008-2012 avaient été réalisés. En l'absence quasi généralisée de données pertinentes et fiables, les équipes ont dû s'appuyer, tout au long de leur démarche, sur des

informations de source primaire et secondaire. Les informations de source primaire provenaient essentiellement de rapports, de documents de planification et de stratégie ainsi que de correspondances diverses. Les documents de source primaire disponibles, y compris au titre du contrôle en interne et des exercices d'évaluation, servaient généralement, sauf en de rares exceptions, à confirmer ou réitérer la réalisation concrète des effets. Peu de documents consultés ou de personnes interrogées avaient abordé les performances du PNUD d'un point de vue analytique. Afin d'appréhender les programmes de manière nuancée, les équipes se sont fondées sur des entretiens structurés et semi-structurés, menés conformément à un questionnaire établi selon des critères stratégiques précis, spécialement élaborés pour établir si les objectifs avaient été atteints ou non, et déterminer, dans les deux cas de figure, les facteurs décisifs du processus.

2 Vue d'ensemble

Cette évaluation des effets a tenté, parfois laborieusement, de présenter une perspective globale de la performance du PNUD par rapport à la réalisation de ses propres objectifs. Certes, la difficulté de la tâche découle en partie de l'exercice lui-même, réparti selon huit effets distincts. Mais elle reflète également les faiblesses de la programmation du PNUD, fragmentée et largement dispersée. En effet, le DPP, pourtant détaillé et complet, ne s'est pas traduit sur le terrain par la mise en œuvre d'un programme cohérent et unifié.

Le PNUD en RDC est tiraillé entre plusieurs orientations et essaie de répondre à différentes exigences en même temps. Obligé de solliciter les bailleurs de fonds à maintes reprises au cours de ce cycle de programmation, il s'est vu contraint, à la demande de ces derniers, de mettre en application des programmes qu'il n'aurait pas forcément choisi d'entreprendre autrement. Il s'efforce également de faire appel à ses différents partenaires au sein du gouvernement, et ces deux démarches concomitantes sont considérablement divergentes en termes d'engagement et d'objectifs. Le PNUD doit donc faire face à plusieurs fronts simultanément. En outre, le PNUD a tenté d'adapter sa programmation à l'évolution du contexte politique en cours de programme, ce qui a contribué à renforcer d'autant plus la dispersion de son programme.

Ainsi, le PNUD en RDC a-t-il cherché à mettre en place un programme diversifié en introduisant une structure qui s'articule autour de deux piliers centraux : la pauvreté et la gouvernance. Supposée faciliter l'agencement des divers éléments du programme, cette structure s'est pourtant avérée inefficace pour maintenir le cap. En effet, la structure du programme actuel, dotée de deux piliers distincts, a peut-être même contribué à créer une fracture administrative, en séparant les programmes de gouvernance et de pauvreté, privant parfois le PNUD de la synergie possible entre ces différentes composantes. Par exemple, le programme à l'appui de la planification et de la budgétisation des effets relatifs à la pauvreté aux niveaux national et provincial aurait pu tirer parti de la composante de gouvernance du programme pour promouvoir la décentralisation. En raison de ce morcellement administratif, les deux composantes ont fonctionné en parallèle, indépendamment l'une de l'autre.

Cependant, il n'en reste pas moins que le programme comporte un certain nombre d'aspects louables, qui ont permis d'aboutir à des résultats significatifs, en dépit des circonstances difficiles qui ont présidé à leur réalisation. Ceux-ci sont fréquemment sous-estimés car ils sont souvent associés à une diversité d'autres éléments moins favorablement appréciés au sein d'un programme morcelé. En effet, un tel programme fragmenté et dispersé peut facilement faire oublier les efforts fructueux qu'il aura permis d'accomplir. Le PNUD a tout intérêt à s'appuyer sur les aspects les plus probants de son programme, en les identifiant d'abord, puis en se fondant sur ces éléments pour élaborer un nouveau programme plus ciblé. Dans le cadre du programme de lutte contre la pauvreté, de tels éléments pourraient comprendre les outils de planification

et de budgétisation inspirés par les OMD, les efforts en faveur de la cohésion sociale dans les provinces orientales et le potentiel de développement de la microfinance. En ce qui concerne le programme de gouvernance, ceux-ci incluraient l'appui à la publication, par la Cour des Comptes, de rapports annuels soumis au parlement, une initiative qui a pleinement contribué à aider les parlementaires à mieux appréhender le domaine des finances publiques.

La recommandation globale émise à l'issue de l'évaluation des effets préconise de renforcer la cohésion du programme, de réduire sa participation à des efforts peu fructueux et de privilégier les aspects qui ont abouti à des résultats positifs. Ce faisant, une attention accrue devra être accordée à la valorisation des atouts spécifiques au PNUD dans le cadre de la Déclaration de Paris. Pour ce faire, le PNUD doit être encore plus réceptif aux besoins du gouvernement et de la société civile.

3 Questions clés liées à l'évaluation

Pour jeter les bases d'une approche commune aux trois enquêtes, les consultants nationaux et internationaux en matière de pauvreté, de gouvernance et de genre ont collaboré à la préparation, en amont, avant de débuter l'évaluation, de matrices d'évaluation obéissant au format unique suivant : questions principales, indicateurs clés et sources de données. Ces matrices ont servi à deux fins : 1) identifier les préoccupations fondamentales ainsi que leur mode de traitement et les modalités de collecte des informations pertinentes ; et 2) garantir l'utilisation d'une méthodologie comparable entre les trois enquêtes, fondée sur la même approche rigoureuse pour l'identification des indicateurs.

Ces matrices ont été conçues pour répondre aux cinq questions principales liées à l'évaluation, détaillées comme suit :

1. **Des progrès ont-ils été accomplis dans la réalisation des résultats exprimés dans les effets pour chacune des composantes ? Pourquoi et comment les effets ont-ils été atteints, non atteints ou partiellement atteints ? Quels sont les principaux accomplissements et les défis majeurs liés à la réalisation de chacun des effets ? Quels sont les facteurs exogènes ayant contribué à la réalisation ou à la non-réalisation de l'effet ?**

2. **Dans quelle mesure le PNUD a-t-il contribué à la promotion de l'égalité des genres et à l'autonomisation des femmes au niveau des effets ? Comment améliorer l'efficacité du programme en 2011-2012 et ultérieurement, au cours du prochain cycle de programmation de 2013-2017 ?**

3. **L'effet est-il pertinent à l'égard des priorités nationales actuelles et du Document de programme de pays du PNUD ? La stratégie adoptée par le PNUD pour chacun des effets est-elle appropriée au(x) problème(s) que l'effet est censé résoudre ?**

4. **Dans quelle mesure les principaux projets actuellement entrepris par le PNUD sont-ils effectivement et efficacement mis en œuvre ? Existe-t-il, à cet égard, des modifications ou des améliorations substantielles à apporter en 2011-2012 ? En 2013-2017 ?**

5. **Les progrès vers la réalisation des effets sont-ils durables ? Le processus d'appropriation par les autorités nationales et provinciales a-t-il été pris en compte dans la mise en œuvre des effets ?**

Les huit effets ont été évalués selon le degré de réalisation de ces cinq critères (questions clés) : i) intégralement ; ii) en grande partie ; iii) partiellement ; iv) pas du tout.

Globalement, la plupart des évaluations montre que les progrès enregistrés au titre de la réalisation des objectifs, en particulier l'obtention des résultats escomptés, ont été partiels. Les avancées ont été en grande partie constatées dans l'appui aux processus de planification et de

budgétisation, plus spécifiquement dans la préparation du Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCRP 2). Les progrès au niveau d'autres effets ont été jugés partiels. Les résultats à cet égard peuvent donc encore être améliorés.

4 Résultats clés et recommandations

Le PNUD, en partenariat avec le gouvernement et la société civile, a poursuivi la réalisation de ces effets dans des circonstances difficiles. Le cycle de programmation a commencé cinq ans seulement après que l'Accord global et inclusif de 2003 a mis fin à deux guerres et sept ans de conflits. En 2008, au début du présent cycle de programmation, les infrastructures économique, matérielle et sociale étaient dans un état de détérioration avancée qui inhibait la croissance et le développement du secteur privé. Les tensions restaient fortes après les premières élections tenues en 2006. Pendant le cycle de programmation, les hostilités ont repris entre les divers groupes armés, entraînant des conséquences humanitaires dramatiques pour la population et l'arrêt de la plupart des programmes d'aide au développement dans les zones touchées par les conflits. La crise financière mondiale a réduit les exportations et les recettes publiques, compromettant encore davantage la capacité de l'État et de ses représentants à répondre aux attentes de la population. Dans le sillage de la crise financière, le PNUD a été de plus en plus confronté à l'amenuisement de ses ressources de base consacrées au développement. Par conséquent, afin de ne pas réduire de manière significative son niveau d'implication dans le pays, le PNUD a pris en charge l'administration de programmes qui n'étaient pas forcément inscrits dans son plan d'action de base.

Les résultats clés et les recommandations[2] sont répartis en deux sections : la première section est consacrée aux conclusions afférentes à l'ensemble du programme et aux recommandations applicables à la totalité des effets, alors que la seconde section se rapporte à certains effets spécifiques.

2 Le rapport n'indique pas spécifiquement la partie qui devrait assumer la responsabilité des recommandations et laisse cette décision à la discrétion du PNUD.

Crédit photo : Robin Rompey

4.1 Résultats clés et recommandations concernant l'ensemble du programme

Résultat clé 1

Cohérence du programme

Les éléments du programme de pays dans chacun des deux piliers ne relèvent pas d'une stratégie claire et cohérente et, dans certains cas, les composantes cadrent mal dans le pilier auquel ils appartiennent. Les activités au profit de la réalisation des effets en matière de gouvernance sont menées de manière indépendante, en parallèle avec les activités du pilier de la pauvreté, sans aucune prise en compte de la synergie potentielle inhérente aux deux démarches.

Recommandations pour le programme actuel

- Revoir la structure du programme de pays pour s'assurer que les composantes sont raisonnablement hiérarchisées, que tous les efforts escomptés sont d'une importance stratégique clairement établie, que les composantes portant sur des domaines stratégiques communs se renforcent mutuellement afin que les progrès dans la réalisation des effets bénéficient d'une meilleure cohérence à l'échelle du programme.

Recommandations pour la planification du prochain cycle de programmation

- S'assurer que les descriptions des effets sont moins grandiloquentes, plus réalistes et davantage susceptibles de servir des objectifs concrets permettant au personnel, aux donateurs et aux évaluateurs de mesurer leur réalisation.
- Réduire le nombre des effets.

Résultat clé 2

Gestion axée sur les résultats appliquée au programme

Les efforts du PNUD visant à promouvoir la « Gestion axée sur les résultats de développement » (GRD) et l'approche adoptée en la matière au niveau du programme n'ont donné lieu ni à un suivi efficace ni à une stratégie d'évaluation. Les pratiques de suivi et d'évaluation, ainsi que les données injectées dans le système du PNUD, par exemple, via le système Atlas ou la Plateforme ERBM (Gestion axée sur les résultats améliorée) de l'Intranet ne fournissent aucune information sur la réalisation des effets ni sur les modalités d'amélioration de ces derniers. Les indicateurs, les données de référence et les cibles annuelles de chacun des effets de la plateforme ERBM, ainsi que le cadre de résultats dans le document original CPAP 2008-2012, ne sont pas efficacement exploités par le PNUD et les partenaires nationaux pour le suivi et l'établissement de rapport sur les effets. Certaines définitions d'effets et/ou d'indicateurs ne sont ni spécifiques ni suffisamment réalistes pour les besoins de suivi, d'établissement de rapport ou d'évaluation. Les effets ne sont pas clairement compris par le personnel du PNUD, ce qui a considérablement retardé la mise en œuvre du plan d'évaluation initial de 2008-2012. Le suivi et l'évaluation des effets n'ont pas été harmonisés à l'échelle de l'ensemble

des unités de programme. Les informations disponibles n'ont pas fait l'objet d'un suivi fiable des données, et les évaluations des progrès enregistrés en vue de réaliser les effets sont inexistantes.

Recommandations pour le programme actuel

- Revoir les indicateurs des effets afin de garantir que ceux-ci permettent d'évaluer et de signaler les effets ; contrôler chaque effet systématiquement à l'échelle de tous les programmes, au minimum une fois par an, en se basant sur un mécanisme harmonisé de suivi.
- Veiller à ce que les effets comportent au moins un indicateur spécifique à la dimension de genre.

Recommandations pour la planification du prochain cycle de programmation

- Développer un mécanisme de suivi et d'évaluation sensible au genre pour le nouveau cadre de résultats du programme de pays, fondé sur une approche simple, susceptible d'être appliquée par l'ensemble du personnel de programme et par les partenaires clés du PNUD afin de promouvoir la réalisation des effets jusqu'à la fin du cycle.
- Veiller à l'intégration de la dimension de genre dans la définition des effets et des produits, et sa prise en compte dans les indicateurs des effets et produits au sein du nouveau cadre de résultats.

« Le PNUD, en partenariat avec le gouvernement et la société civile, a poursuivi la réalisation de ces effets dans des circonstances difficiles. »

Résultat clé 3

Renforcement des capacités

La plupart des activités comprennent une composante de renforcement des capacités qui se présente souvent comme une combinaison d'appui matériel (équipement de bureau, ordinateurs et autres matériel informatique), de formations et d'ateliers permettant de débattre des approches et des méthodes utilisées, et de procéder au transfert de connaissances et au partage des expériences. En outre, des voyages d'étude et la possibilité de participer à des conférences et des ateliers thématiques ont été proposés. Au début du programme, il était important de satisfaire aux besoins matériels de base afin de fournir au personnel un environnement de travail décent. Dans de nombreux cas, le soutien matériel était assuré et l'infrastructure de base mise en place, mais les activités de formation et d'autres moyens de transfert de connaissances n'ont donné que peu de résultats probants. L'effort de renforcement des capacités compte pour une part importante dans les budgets de programmation, et devrait, par conséquent, être plus explicite et visible.

Recommandations pour le programme actuel

- Planifier et inclure un outil d'évaluation du renforcement des capacités a posteriori, qui évalue, par exemple, la manière dont les participants ont bénéficié de la formation proposée, l'orientation de la formation en vue de faciliter les tâches à effectuer par le participant, et l'amélioration induite par la formation sur la performance du participant ou de l'équipe.

Recommandations pour la planification du prochain cycle de programmation

- Développer un outil de diagnostic détaillé, qui évalue les besoins en renforcement des capacités à l'échelle de l'ensemble du programme, notamment les évaluations opportunes des résultats et des effets produits par des efforts de renforcement des capacités, et qui comprenne un soutien supplémentaire tel que l'assistance professionnelle et la formation sur le lieu de travail.

4.2 Résultats clés et recommandations concernant des effets spécifiques ainsi que la dimension de genre

Résultat clé 4

Effet P1 : Les capacités nationales pour la formulation des politiques en faveur de l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sont renforcées.

Les outils introduits afin de mettre davantage l'accent sur la réduction de la pauvreté dans le processus de planification et de budgétisation constituent un premier pas vers la rationalisation de l'affectation des ressources nationales. Le DSCRP 2 est l'un de ces outils. Il faut désormais enraciner de telles pratiques au sein du ministère de l'Economie, du Plan, de l'Aménagement du territoire et de l'Intégration et du ministère des Finances, du Budget et du Portefeuille. Le maillon le plus faible dans le processus se situe au niveau des pouvoirs publics provinciaux partenaires, dont les Programmes d'actions prioritaires (PAP), les Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et autres exercices de budgétisation sont censés orienter la mise en œuvre de la stratégie nationale. Cette initiative nécessite un renforcement des capacités en matière de planification et de suivi car elle fait appel à des compétences plus avancées que celles qui sont actuellement disponibles.

Recommandations pour le programme actuel

- Renforcer la capacité des organismes provinciaux responsables de la mise en œuvre du DSCRP 2 pour appliquer et contrôler les programmes proposés.

Recommandations pour la planification du prochain cycle de programmation

- Initier une analyse de la pauvreté à l'échelle nationale, comportant une forte composante en matière d'égalité des genres, en collaboration avec le personnel national et local au sein du ministère de l'Économie, du Plan, de

- Encourager les entreprises du secteur privé à établir des partenariats avec les organismes publics chargés de la planification provinciale, sous la supervision du PNUD, pour renforcer les capacités des fonctionnaires provinciaux en matière de planification et de gestion.

l'Aménagement du territoire et de l'Intégration ; une telle action pourrait étayer et corriger les hypothèses formulées dans le DSCRP 2.

« Les outils introduits afin de mettre davantage l'accent sur la réduction de la pauvreté dans le processus de planification et de budgétisation constituent un premier pas vers la rationalisation de l'affectation des ressources nationales. »

Résultat clé 5

Effet P2 : Les communautés sont pacifiées et les économies locales sont relancées.

Les stratégies élaborées pour démanteler les groupes armés non gouvernementaux, en particulier dans les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et du Maniema, n'ont pas induit les effets souhaités.

Recommandations pour le programme actuel

- Soutenir les efforts entrepris pour réglementer le commerce des ressources naturelles : étendre le projet pilote des centres de négoce comme une tactique permettant d'exclure la participation des groupes armés non-gouvernementaux ; il ne s'agit pas ici de remplacer le programme de réinsertion des ex-combattants, mais plutôt de le compléter.
- Tirer parti des exemples de succès ponctuels en matière de relance économique et de cohésion sociale dans l'Ituri afin de les adapter au contexte des provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu ; améliorer le ciblage et appuyer la pleine application du Projet de sécurité, autonomisation, et réintégration socio-économique des femmes du Nord et du Sud-Kivu (PSAR) tout en veillant à ce que celui-ci fonctionne en tandem avec le projet du PNUD sur l'Accès à la justice.

Recommandations pour la planification du prochain cycle de programmation

- Établir une collaboration avec les opérateurs privés pour imposer des limites aux activités commerciales des groupes armés en réglementant le commerce des ressources naturelles auquel ils s'adonnent ; le PNUD devrait chercher, à cet égard, à conclure des partenariats avec le secteur privé pour réaliser cet objectif.

Résultat clé 6

Effet P2 : Les communautés sont pacifiées et les économies locales sont relancées.

Un des facteurs clés responsables des progrès limités enregistrés en matière de réduction de la pauvreté dans l'Ituri et au Sud-Kivu a été le manque d'accès aux capitaux et aux microcrédits. Le microcrédit est disponible sur le marché mais les ménages pauvres et vulnérables ne peuvent y prétendre en raison de l'insuffisance de leurs garanties. L'expérience réussie menée à Beni, où des microcrédits ont été accordés aux pauvres, a démontré la faisabilité des démarches entreprises par le PNUD avec succès pour consentir des microcrédits aux ménages pauvres et vulnérables.

Recommandations pour le programme actuel

- Inciter le Programme d'appui au secteur de la microfinance (PASMIF), appuyé par le PNUD, à concevoir des moyens permettant de faire accéder les ménages vulnérables et pauvres aux microcrédits et de soutenir le développement des entreprises commerciales.

Recommandations pour la planification du prochain cycle de programmation

- Introduire les microcrédits comme une partie intégrante du Programme de relèvement communautaire, notamment dans les provinces orientales, afin de soutenir la croissance économique en rendant le capital disponible aux ménages à tous les niveaux de revenus.

Crédit photo : Bertrand Ginet

Résultat clé 7

Effet P4 : Les capacités des institutions nationales sont renforcées pour la gestion de l'environnement et le service de l'énergie, notamment pour les plus pauvres.

La préoccupation du PNUD visant à se concentrer principalement sur la préparation d'un plan stratégique national susceptible de remplir les conditions requises pour bénéficier d'un financement international détourne l'attention de la nécessité de s'assurer que des applications pratiques sont mises en œuvre pour que les projets puissent être ancrés dans la réalité.

Recommandations pour le programme actuel

- Suite aux pourparlers menés avec le ministère de l'Environnement, Conservation de la nature et Tourisme, convenir d'une approche d'exécution nationale permettant de remédier à la suspension actuelle des travaux relatifs au projet PANA (Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques).
- Prendre les mesures nécessaires pour effectuer une analyse axée sur le genre, et cibler les hommes et les femmes séparément dans les stratégies et les mesures de renforcement des capacités associées au projet PANA ; utiliser l'actuel groupe thématique REDD (Réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement) sur le genre pour intégrer la dimension de genre dans la future stratégie nationale REDD.

Recommandations pour la planification du prochain cycle de programmation

- Faire un choix de projets de terrain pour étayer les propositions théoriques incluses dans le programme sur l'environnement grâce à des démonstrations pratiques ; sans être de grande envergure, de tels projets doivent toutefois comporter des indications tendant à prouver que le programme est prêt à mettre en œuvre ses propres revendications par des initiatives concrètes.
- Envisager la possibilité d'établir le programme environnemental comme un pilier distinct.

Résultat clé 8

Effet G5 : La participation citoyenne à l'exercice du pouvoir est accrue et l'accès aux services publics est amélioré.

Le soutien au cycle électoral, comprenant notamment l'administration du panier de fonds en faveur du Projet d'appui au cycle électoral (PACE), a favorisé la participation citoyenne au cycle électoral. Le financement au moyen d'un panier de fonds a permis au PNUD de gérer sa contribution au processus électoral par le biais d'une approche intégrée et de coordonner les contributions des donateurs en s'appuyant, au besoin, sur des conseils internationaux. La gestion du panier de fonds s'est avérée être laborieuse et lente, réduisant à néant, en certaines occasions, la valeur et la pertinence d'affecter ces fonds au financement du cycle électoral.

Recommandations pour le programme actuel

- Identifier les blocages qui entravent l'amélioration des procédures d'achat du PNUD, en vue de répondre de manière opportune aux besoins des responsables de la gestion du cycle électoral ; renforcer le soutien apporté aux ONG afin que celles-ci jouent un rôle efficace dans le cycle électoral.

Recommandations pour la planification du prochain cycle de programmation

- Consolider le renforcement des capacités de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) pour garantir l'efficacité de l'intervention des organisations chargées de la gestion du processus.
- Intégrer l'appui aux partis politiques dans le programme d'appui au parlement et aux assemblées provinciales et garantir que tous les partis élus puissent bénéficier du soutien du PNUD.
- Dans le cadre du projet PACE, élaborer un sous-projet à long terme consacré à la participation des femmes et des filles à la vie politique, qui prévoit la fourniture d'un soutien stratégique au renforcement des capacités des organisations de la société civile et à la promotion du leadership féminin à l'échelon national, et aux niveaux provincial et local dans des régions ciblées.

Résultat clé 9

Effet G6 : Les niveaux national, provincial et local de la gouvernance améliorent leurs capacités à fournir des services publics.

Les avantages de la décentralisation sont clairement établis et le PNUD a joué un rôle notable de facilitateur pour la Cellule technique d'appui à la décentralisation (CTAD). Les plans de développement élaborés de façon participative forment un arsenal d'outils important, qui permet aux autorités provinciales et locales d'assurer la fourniture des services publics. Cependant, les ressources disponibles sont insuffisantes pour mettre en œuvre de tels outils, et par conséquent, ces plans n'ont aucun impact sur les bénéficiaires.

Recommandations pour le programme actuel

- Organiser un Forum II de suivi du Forum I, tenu en 2007, et jouer un rôle de facilitateur dans l'identification des obstacles qui entravent l'avancement des progrès en matière de décentralisation.
- Valoriser et mettre à l'échelle les exemples de réussite tirés du programme existant pour garantir que les priorités respectives des hommes et des femmes soient dénombrées de manière conforme et étendues aux échelons local et provincial.

Recommandations pour la planification du prochain cycle de programmation

- Identifier les synergies entre les composantes de gouvernance administrative et économique du programme et les intégrer dans la composante de décentralisation, si nécessaire, et veiller à ce que les réformes fondamentales concernant, notamment, la gestion des finances publiques et l'administration publique soient en accord avec le processus de décentralisation.

Résultat clé 10

Effet G7 : L'administration publique est plus performante, fiable et rend efficacement, équitablement et dans la transparence des services publics aux citoyens.

Le programme de gouvernance administrative et économique est traité ici séparément de la décentralisation, alors que toutes les fonctions associées aux deux initiatives sont intimement liées et interdépendantes. Le programme de gouvernance économique sous sa forme actuelle présente certaines incohérences. Malgré ses différents résultats, son impact a été fortement diminué en raison de l'insuffisance des ressources qui lui ont été allouées.

Recommandations pour le programme actuel

- Consolider l'appui à la Cour des Comptes et analyser les facteurs qui contribuent à la réalisation de l'effet ; dupliquer cette approche à l'échelle d'autres composantes de la gouvernance.
- Rendre la Plateforme de gestion de l'aide et des investissements (PGAI) opérationnelle et encourager le gouvernement à introduire un mécanisme unique pour la coordination de l'aide.
- Accélérer la fourniture de l'aide pour garantir l'établissement d'un cadre juridique relatif aux réformes de l'administration publique et des finances publiques.
- Renforcer l'assistance du PNUD au gouvernement afin d'encourager ce dernier à améliorer la qualité et la disponibilité des données ventilées selon le genre, qui sont utilisées par les décideurs et les planificateurs.

Recommandations pour la planification du prochain cycle de programmation

- Exploiter les synergies potentielles entre le programme de gouvernance administrative et économique et le programme de décentralisation pour faire avancer les réformes fondamentales au titre des propositions de réforme des finances publiques et de l'administration publique.

Crédit photo : Bertrand Ginet

Résultat clé 11

Effet G8 : La violence armée est sensiblement réduite et la protection des citoyens est efficacement assurée par les services de l'État.

Le projet Accès à la justice du PNUD ainsi que d'autres projets similaires mis en œuvre dans l'Est de la RDC ont sensiblement augmenté l'accès à la justice pour les victimes de violences sexuelles. Cela a permis d'améliorer l'ensemble de la chaîne pénale pour les victimes de tels crimes et de créer des effets externes positifs à l'échelle de tout le système de sécurité et de justice.

Recommandations pour le programme actuel

- Poursuivre le programme Accès à la justice et en élargir l'approche afin de répondre aux besoins des femmes et des filles en matière d'accès à la justice, pallier les impératifs économiques consécutifs au procès et étendre les mesures visant à réinsérer les victimes au sein de leur communauté.

Recommandations pour la planification du prochain cycle de programmation

- Établir un partenariat avec les initiatives d'ONU Femmes sur les réparations des dommages en assumant un rôle plus actif dans la promotion de l'accès des femmes à la justice au niveau des politiques nationales.

Résultat clé 12

Effet G8 : La violence armée est sensiblement réduite et la protection des citoyens est efficacement assurée par les services de l'État.

Le PNUD a aidé le gouvernement à introduire des réformes dans le secteur de la justice, notamment en ce qui concerne la reconstruction de centres de formation pour la police, la formation des policiers, la formation de nouveaux magistrats ainsi que la mise en place de programmes d'accès gratuit à la justice. En outre, le PNUD a introduit un programme d'accès à la justice pour soutenir les victimes de violences sexuelles. Les réformes en matière de justice sont en cours mais elles ont d'ores et déjà produit certains résultats notables, particulièrement en termes d'amélioration de la formation de la police. Le programme d'accès à la justice commence à porter ses fruits.

Recommandations pour le programme actuel

- Dresser l'inventaire des activités menées par d'autres donateurs dans le secteur de la réforme de la justice afin de garantir la complémentarité des différentes initiatives.

Recommandations pour la planification du prochain cycle de programmation

- Poursuivre la formation des policiers et, si possible, étendre le programme en tenant compte de l'approche de police de proximité.
- Élargir l'accès aux programmes de justice (en nombre de participants et en étendue de la zone couverte).

Résultat clé 13

Effet G8 : La violence armée est sensiblement réduite et la protection des citoyens est efficacement assurée par les services de l'État.

Le post-brassage et les activités de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) ont été couronnés de succès mais n'ont pas résolu le conflit. Afin de rendre ces efforts plus durables et induire un impact plus important sur la prévention des conflits, il est nécessaire de mettre en place des programmes d'atténuation de la pauvreté à moyen terme. Les activités actuelles du programme de réduction des Armes légères et de petit calibre (ALPC) pourraient être poursuivies et incluses dans ces mêmes programmes d'atténuation de la pauvreté.

Recommandations pour le programme actuel

- Inclure désormais les activités du programme de réduction des ALPC au titre des programmes d'atténuation de la pauvreté dans le but d'appuyer les activités DDR.

Recommandations pour la planification du prochain cycle de programmation

- Transférer tous les programmes de sécurité depuis le pilier de la gouvernance vers les programmes de lutte contre la pauvreté et de réduction des conflits.

Résultat clé 14

Genre

Les progrès sur le front de l'égalité entre les genres et l'autonomisation des femmes sont partiels ou inexistants. Des avancées limitées ou des succès ponctuels ont été principalement enregistrés au niveau des projets ou des microprojets relatifs aux effets P1 (appui à la réalisation des OMD), P2 et P3 (relèvement communautaire et VIH/sida), G6 (gouvernance locale et décentralisation) et G8 (gouvernance sécuritaire et judiciaire). L'insuffisance globale des progrès accomplis est imputable à un certain nombre de facteurs déterminants : i) la faiblesse de la mise en œuvre de la stratégie du PNUD en matière de genre et l'incapacité à intégrer une analyse fondée sur le genre et des stratégies sensibles à la dimension de genre dans la phase de conception du projet ; ii) l'absence de fiabilité dans l'identification des indicateurs d'effets, des produits et des indicateurs de produits axés sur l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes ; iii) le manque de compétences techniques de haut niveau permettant d'ancrer la prise en compte systématique de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes dans les projets et les programmes clés du PNUD.

Recommandations pour le programme actuel

- Bâtir un consensus sur les priorités en matière d'égalité des genres, actualiser et mettre en œuvre la stratégie relative au genre du PNUD, en consultation avec la direction du PNUD et en partenariat avec ONU Femmes

Recommandations pour la planification du prochain cycle de programmation

- Mettre en œuvre une stratégie à long terme relative au genre au sein du PNUD en tandem avec, et en appui à l'élaboration de la nouvelle stratégie relative au genre du bureau de pays du PNUD en RDC pour la période

et la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) ; préparer parallèlement un plan technique pour appuyer la mise en œuvre de cette stratégie par les unités de programme multisectorielles.

- Exploiter et mettre à l'échelle les succès ponctuels en matière d'égalité des genres dans les domaines clés tels que la budgétisation et la planification sensibles au genre (y compris pour le détachement éventuel de personnel au ministère de l'Économie, du Plan, de l'Aménagement du territoire et de l'Intégration) (P1), la relance économique et la cohésion sociale (P2), le VIH/sida (P3), la décentralisation (G5) et la gouvernance sécuritaire et judiciaire (P8).

- Élaborer des synergies et des approches communes pour remédier aux violences sexuelles au niveau des effets P1 (réalisation des OMD), P2 (relèvement communautaire), P3 (VIH/sida), G6 (gouvernance locale et décentralisation), G7 (gouvernance administrative) et G8 (post-brassage).

- Veiller à ce que les ressources du panier de fonds alloué au titre du projet PACE soient mises à la disposition de l'équipe Genre et de l'équipe chargée des élections au sein de la MONUSCO pour une exécution immédiate des activités prévues.

2012-2014. Cette stratégie devrait être élaborée en étroite collaboration avec ONU Femmes et axée sur les domaines stratégiques d'intervention du PNUD, à savoir : la budgétisation et la planification sensibles au genre, la gouvernance locale et la décentralisation, la relance économique, la cohésion sociale et l'accès à la justice.

- Renforcer considérablement les compétences en matière de genre, sur un plan qualitatif et quantitatif, à l'échelle du bureau de pays et concentrer les attributions de l'Unité Genre au sein du bureau de pays à l'assurance de la qualité des programmes en matière de genre.

Crédit photo : Robin Pompey

Résultat clé 15

Genre

Fort de ses deux projets existants consacrés à la fourniture de services aux victimes de violences sexuelles et basées sur le genre, le PNUD devrait assumer un rôle de leadership plus visible en s'attelant aux priorités identifiées dans ses programmes de lutte contre les violence sexuelles, en collaboration avec le ministère de la Justice et des Droits humains et le Comité mixte de la justice (groupe thématique).

Recommandations pour le programme actuel

- Assumer un rôle actif dans l'amélioration de l'accès à la justice pour les victimes de violences sexuelles au niveau des politiques nationales et renforcer les capacités du Ministère de la Justice et des Droits humains en matière de coordination des initiatives relatives aux violences sexuelles, dans le cadre de la mission d'appui actuelle du PNUD au ministère.

Recommandations pour la planification du prochain cycle de programmation

- En collaboration avec la MONUSCO et ONU Femmes, développer une méthodologie normalisée pour intégrer la prévention et la réponse aux violences sexuelles dans tous les programmes du PNUD et diffuser celle-ci à large échelle.

« Assumer un rôle actif dans l'amélioration de l'accès à la justice pour les victimes de violences sexuelles au niveau des politiques nationales ... »

Résultat clé 16

Genre

Il existe de grandes inégalités entre les genres et un manque de respect notable à l'égard des femmes membres du personnel au sein du bureau de pays du PNUD en RDC, à tous les échelons de l'institution. Des progrès dans ce domaine sont essentiels car le PNUD devrait précisément servir de modèle en introduisant en son sein les changements qu'il préconise dans ses programmes en matière de respect de l'égalité entre les genres.

Recommandations pour la planification du prochain cycle de programmation

- Prendre des mesures immédiates pour corriger le grave déséquilibre entre les genres qui existe au sein du bureau de pays du PNUD en RDC et remédier au manque de respect constaté à l'égard du personnel féminin à tous les niveaux de l'institution.

Programme des Nations Unies pour le développement
Immeuble Losonia
Boulevard du 30 juin
BP 7248 – Kinshasa – La Gombe
République démocratique du Congo
www.cd.undp.org