



# Évaluation des effets du programme pays du PNUD

République démocratique du Congo 2008-2012



# Évaluation des effets du programme pays du PNUD

République démocratique du Congo 2008-2012

### L'équipe d'évaluation

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

**Édition :** Adla Kosseim

**Conception :** Chadi Abi Faraj

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.

# Sommaire

<b>Remerciements</b> .....	vi
<b>Sigles, acronymes et abréviations</b> .....	vii
<b>1. Résumé analytique</b> .....	x
<b>2. Introduction</b> .....	1
Contexte et description du programme .....	1
Justification et portée de l'évaluation .....	2
Méthodologie .....	3
Limites .....	7
Structure du rapport .....	8
<b>3. Facteurs contributeurs et facteurs restrictifs</b> .....	9
Les facteurs contributeurs .....	10
Les facteurs restrictifs .....	10
Vue d'ensemble .....	14
<b>4. Pilier Pauvreté - Effet P1</b> .....	16
Résultats clés .....	16
Les progrès accomplis vers la réalisation de l'effet .....	17
Les facteurs clés affectant les progrès vers la réalisation de l'effet .....	19
Conclusion .....	19
<b>5. Pilier Pauvreté - Effet P2</b> .....	20
Résultats clés .....	20
Les progrès accomplis vers la réalisation de l'effet .....	21
Les facteurs clés affectant les progrès vers la réalisation de l'effet .....	24
Conclusion .....	25
<b>6. Pilier Pauvreté - Effet P3</b> .....	26
Résultats clés .....	26
Les progrès accomplis vers la réalisation de l'effet .....	26

Les facteurs clés affectant les progrès vers la réalisation de l'effet .....	28
Conclusion .....	28
<b>7. Pilier Pauvreté - Effet P4 .....</b>	<b>29</b>
Résultats clés .....	29
Les progrès accomplis vers la réalisation de l'effet .....	30
Les facteurs clés affectant les progrès vers la réalisation de l'effet .....	31
Conclusion .....	32
<b>8. Pilier Gouvernance – Effet G5 .....</b>	<b>33</b>
Résultats clés .....	33
Les progrès accomplis vers la réalisation de l'effet .....	34
Les facteurs clés affectant les progrès vers la réalisation de l'effet .....	37
Conclusion .....	37
<b>9. Pilier Gouvernance – Effet G6 .....</b>	<b>38</b>
Résultats clés .....	38
Les progrès accomplis vers la réalisation de l'effet .....	39
Les facteurs clés affectant les progrès vers la réalisation de l'effet .....	42
Conclusion .....	42
<b>10. Pilier Gouvernance – Effet G7 .....</b>	<b>43</b>
Résultats clés .....	43
Les progrès accomplis vers la réalisation de l'effet .....	44
Les facteurs clés affectant les progrès vers la réalisation de l'effet .....	47
Conclusion .....	47
<b>11. Pilier Gouvernance – Effet G8 .....</b>	<b>48</b>
Résultats clés .....	48
Les progrès accomplis vers la réalisation de l'effet .....	49
Les facteurs clés affectant les progrès vers la réalisation de l'effet .....	52
Conclusion .....	52
<b>12. Thème transversal - Genre .....</b>	<b>54</b>
Résultats clés .....	54
Vue d'ensemble .....	55
Les progrès réalisés au titre des effets .....	55
Les progrès réalisés dans la prévention et la réponse aux violences sexuelles et basées sur le genre – Thème transversal .....	56
Les facteurs clés .....	57
<b>13. Résumé des performances, conclusions et recommandations .....</b>	<b>59</b>
Résultats clés et recommandations .....	61

## Annexes

<b>Annexe 1.</b> Vue d'ensemble du processus de décentralisation et des services déconcentrés .....	71
<b>Annexe 2.</b> Réalisations et défis liés aux plans de développement .....	72
<b>Annexe 3.</b> Opérations DDR 2009-2010 .....	74
<b>Annexe 4.</b> Vue d'ensemble des contributions du PNUD au programme d'Accès à la justice : la violence sexuelle .....	75
<b>Annexe 5.</b> Liste des personnes consultées .....	77
<b>Annexe 6.</b> Liste des documents consultés .....	83
<b>Annexe 7.</b> Termes de Référence .....	87
<b>Annexe 8.</b> Matrice d'évaluation .....	88

## TABLEAUX

<b>Tableau 1.</b> Vue d'ensemble de la méthodologie .....	3
<b>Tableau 2.</b> Réductions des ressources à mi-parcours du programme - Fonds prévus au titre du budget 2008 disponibles pour les dépenses en 2011 .....	12
<b>Tableau 3.</b> Personnes déplacées en Ituri et dans les provinces du Kivu 2009-2011 .....	21
<b>Tableau 4.</b> Résultats du Programme de réintégration et de relèvement communautaire dans le Nord-Kivu, le Sud-Kivu et le district de l'Ituri 2008-2011 .....	22
<b>Tableau 5.</b> Les huit effets .....	55
<b>Tableau 6.</b> Résumé des progrès accomplis dans la réalisation des effets - Pilier Pauvreté .....	60
<b>Tableau 7.</b> Résumé des progrès accomplis dans la réalisation des effets - Pilier Gouvernance .....	60
<b>Tableau 8.</b> Évaluation des performances par un classement numérique : piliers Pauvreté et Gouvernance .....	60
<b>Tableau 9.</b> Résumé des conclusions clés et des recommandations .....	62
<b>Tableau 10.</b> Réalisations et défis .....	72
<b>Tableau 11.</b> Opérations de DDR 2009-2010 .....	74
<b>Tableau 12.</b> Données du programme du PNUD sur les violences sexuelles .....	75
<b>Tableau 13.</b> Matrice d'évaluation .....	89

# Remerciements

Cette évaluation a grandement bénéficié de l'orientation stratégique définie par le Représentant résident du PNUD en RDC, Fidèle Sarassoro, le précédent Directeur Pays du PNUD en RDC, Adama Guindo, et le Directeur Pays adjoint du PNUD en RDC chargé des programmes, Nick René Hartmann, dont le souci constant d'assurer la pertinence des interventions du PNUD en RDC a été maintes fois mis en évidence au cours de ce processus.

L'équipe d'évaluation souhaite également témoigner de sa profonde reconnaissance à Fumie Nakamura, spécialiste au sein de l'unité Suivi et évaluation, qui a assumé le rôle de point focal tout au long de l'exercice, en prodiguant un appui sans faille et des conseils avisés aux experts en charge du projet. De même, l'équipe adresse ses vifs remerciements à Mimi Kiala Nlongo, l'assistante de programme, pour son soutien administratif précieux pendant toute la durée de la mission.

Les bureaux de terrain et les bureaux satellites du PNUD à Kinshasa, Mbandaka, Bikoro, Goma, Beni,

Fataki, Mahagi et Bukavu ont contribué à la réussite des missions de terrain et veillé au bien-être des experts de l'équipe qui les ont menées. Des chefs de bureaux aux chauffeurs, tous les membres du personnel du PNUD rencontrés sur site ont fait preuve d'un remarquable engagement à l'égard de l'équipe d'évaluation, en leur fournissant le plus grand nombre possible de renseignements sur les programmes et projets du PNUD selon le contexte historique des différentes régions visitées.

L'équipe d'évaluation est surtout redevable aux parties prenantes sollicitées (représentants du gouvernement, partenaires d'exécution, organisations de la société civile, ONG locales et internationales, donateurs et répondants clés), qui nous ont fourni les données et les informations requises et ont répondu de manière franche et directe aux questions portant sur leur perception de l'impact et de la pertinence des interventions du PNUD en RDC. Leurs points de vue exprimés avec sincérité nous ont été extrêmement utiles pour entreprendre notre mission avec succès.

# Sigles, acronymes et abréviations

ACF	Action contre la Faim
ADRA	Adventist Development and Relief Agency
ALPC	Armes légères et de petit calibre
ASJT	Association des Amis de Saint Joseph Travailleur
BNO	Bureau National des Opérations
BPCR	Bureau de la prévention des crises et du relèvement
CAF	Plan-cadre d'aide au pays
CAFCO	Cadre permanent de concertation de la femme congolaise
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CCP	Centre communautaire polyvalent
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEI	Commission électorale indépendante
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CEO	Centre d'études en organisation
CLD	Comité local de développement (Ituri)
CLPC	Comité local de pacification et conciliation (Nord-Kivu)
CLPD	Comité local de paix et développement (Ituri)
CNC-ALPC	Commission nationale de contrôle des armes légères et de petit calibre et de réduction de la violence armée
COREF	Comité d'orientation de la réforme des finances publiques
COSEP	Coordination des structures pour les études et planning
CPAP	Cellule provinciale d'appui à la pacification
CRRP	Programme de réintégration et de relèvement communautaire (Community Reintegration and Recovery Programme)
CSMOD	Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation
CTAD	Comité technique d'appui à la décentralisation
CVD	Comité villageois de développement (Sud-Kivu)

DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DFID	Ministère du Développement international (Royaume-Uni)
DPP	Document de programme de pays
DSCR	Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
ERAD	Évaluation des résultats des activités de développement
ERD	Évaluation des résultats de développement
ETD	Entité territoriale décentralisée
ETN	Élimination du traumatisme de Nyiragongo
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
FDL	Fond de développement local
FDLR	Forces démocratiques de libération du Rwanda
FEC	Fédération des entreprises du Congo
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FPM	Fonds de promotion microfinance
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
GFP	Gestion des finances publiques
INPP	Institut national pour la préparation professionnelle
INS	Institut national des statistiques
ITRI	International Tin Research Institute
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
MDAT	Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire
MONUSCO	Mission de l'ONU pour la stabilisation en République démocratique du Congo
NPM	Noyaux pacifistes de mamans (Ituri)
OCPI	Observatoire congolais de la pauvreté et des inégalités
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPJ	Officiers police judiciaire
OSC	Organisation de la société civile
Oxfam GB	Oxfam Great Britain
PACE	Projet d'appui au cycle électoral
PAI	Plan annuel d'investissement
PADDL	Programme d'appui à la décentralisation et au développement local
PANA	Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques
PAP	Programme d'action prioritaire
PAPH	Projet d'appui pour les personnes handicapées

PAPP	Plan d'action de programme de pays
PASMIF	Programme d'appui au secteur de la microfinance
PDL	Plan de développement local
PDP	Plan de développement provincial
PGAI	Plateforme de gestion de l'aide et des investissements
PIP	Programme d'investissement public
PIP	Plan d'investissement public
PNC	Police nationale congolaise
PNG	Politique nationale genre
PNMLS	Programme national multisectoriel de lutte contre le sida
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PSAR	Projet de sécurité, autonomisation, et réintégration socio-économique des femmes du Nord et du Sud-Kivu
PTA	Plan de travail annuel
RDC	République démocratique du Congo
REDD	Réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement
RNDH	Rapport national sur le développement humain
S&E	Suivi et évaluation
SNDD	Stratégie nationale de développement durable
SNMF	Stratégie nationale de microfinance
STAREC	Programme de stabilisation et de reconstruction des zones sortant des conflits armés
UNHCR	Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UPPE	Unité de pilotage du processus d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie de croissance et de la réduction de la pauvreté
USAID	Agence des États-Unis pour le développement
VSBG	Violence sexuelle et basée sur le genre

# Résumé analytique

La présente évaluation porte sur les progrès réalisés au titre des huit effets (résultats) identifiés dans le Document de programme de pays (DPP)<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> 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.

## 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.

## 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 débiter 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) pleinement ; 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 (DSCR 2). Les progrès au niveau d'autres effets ont été jugés partiels. Les résultats à cet égard peuvent donc encore être améliorés.

## 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<sup>2</sup> sont répartis en deux sections : la première section est

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.

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.

## 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.

### 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.

## 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 DSCR 2 est l'un de ces outils. Il faut désormais enraciner de telles pratiques au sein des ministères du Plan et des Finances. 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 DSCR 2 pour appliquer et contrôler les programmes proposés.
- 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.

#### 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 du Plan ; une telle action pourrait étayer et corriger les hypothèses formulées dans le DSCR 2.

**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.

**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 for the current programme

- 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.

### 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 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 du Plan) (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.

### 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 afférente au genre du bureau de pays du PNUD en RDC pour la période 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.

### 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.

### 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 le programme actuel

- 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.

# Introduction

## Contexte et description du programme

La présente évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des effets du programme de pays du PNUD en RDC<sup>3</sup> pour la période 2008-2012 porte essentiellement sur les huit effets qui constituent ce programme et le structurent. Ces huit effets s'articulent autour des deux domaines ou piliers stratégiques que sont la gouvernance et la réduction de la pauvreté, qui renvoient aux deux préoccupations essentielles suivantes : encourager l'émergence de l'État de droit afin de garantir le respect des droits de l'homme ; et contribuer à une reprise économique susceptible d'améliorer la sécurité des moyens de subsistance des ménages. La question centrale de l'évaluation de ces effets a été de déterminer dans quelle mesure les effets prévus ont été atteints et, s'ils ne l'ont pas été, de définir les mesures correctives qui pourraient être prises pour ce faire dans un avenir immédiat (2011-2012) et à plus long terme (2013-2017). Ces orientations et leurs composantes sont conformes à la Résolution 1325 du Conseil de sécurité, qui souligne le lien entre ces deux domaines stratégiques et la prévention des conflits, la restauration des communautés et la promotion de l'égalité des genres.

Le PNUD a poursuivi la réalisation de ces effets<sup>4</sup> dans des circonstances difficiles. Le cycle de programmation a commencé cinq ans seulement après que l'Accord global et inclusif de 2003 a mis un terme à deux guerres et à 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 ainsi que le développement du secteur privé. Les tensions restaient fortes après les premières élections tenues en 2006. Au cours du cycle de programmation, les hostilités ont repris entre les divers groupes armés entraînant des conséquences humanitaires graves 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 fonctionnaires à répondre aux multiples attentes. À la suite de la crise financière, le PNUD a été de plus en plus confronté à un manque de financement affecté au développement. Il en a résulté que, pour éviter une réduction significative de son niveau d'implication dans le pays, le PNUD a assumé l'administration de programmes qui ne cadraient pas systématiquement avec son plan d'action de base en faveur du développement.

3 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.

4 Le présent rapport fait appel à la terminologie du PNUD, selon laquelle « effet » et « produit » traduisent respectivement les termes anglais « outcome » et « output ». Quant au mot « résultat », utilisé d'une façon plus générale, il peut à la fois signifier « outcome » et « output », selon le cas.

La période prolongée du conflit a réduit singulièrement les niveaux du développement humain. Le rapport national des OMD met en évidence les niveaux élevés de la pauvreté dans le pays. Au début du cycle de programmation, environ 71 pour cent des habitants vivaient au-dessous du seuil de pauvreté, 31 pour cent des enfants de moins de cinq ans souffraient de malnutrition chronique et le taux net d'inscription dans le cycle primaire était de 52 pour cent<sup>5</sup>. Ces indicateurs nationaux montrent le lourd fardeau de la pauvreté qui accable la population.

## Justification et portée de l'évaluation

L'évaluation est conforme à la politique établie par le PNUD pour évaluer les effets<sup>6</sup> et mesurer les progrès du programme de pays par rapport aux résultats escomptés à la dernière année d'un cycle de programmation.

Elle s'applique à deux séries de quatre orientations chacune, soit huit effets au total, qui ont guidé la méthodologie, la constitution de l'équipe d'évaluation et la conduite de la recherche.

Les quatre effets liés à la réduction de la pauvreté sont comme suit :

- **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.

Les quatre effets liés à la promotion de la bonne gouvernance sont comme suit :

- **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 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.

En conformité avec l'engagement institutionnel primordial du PNUD à réaliser des avancées perceptibles dans le domaine de l'égalité des genres, l'équipe d'évaluation accorde une attention particulière aux besoins et aux priorités spécifiques des hommes et des garçons, et des femmes et des filles séparément, dans le contexte de l'évaluation de la réalisation des effets liés à la pauvreté et la gouvernance. Les équipes d'évaluation de la pauvreté et de la gouvernance ont travaillé main dans la main avec l'équipe de genre afin d'élaborer

5 PNUD RDC (2011). *Document de la Stratégie de Croissance et de réduction de la Pauvreté*, avant-projet, juin 2011.

6 Pour une définition des effets, cette évaluation se réfère à l'ouvrage du PNUD intitulé *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement*, New York, 2009. Les effets y sont décrits comme représentant les changements escomptés dans les conditions du développement qui résultent de l'action des pouvoirs publics et des autres parties prenantes, dont les organisations internationales de développement telles que le PNUD. Il s'agit de résultats à moyen terme, obtenus grâce à la fourniture de produits et à la contribution de divers partenaires et protagonistes tiers. Les effets offrent une vision claire de ce qui a changé ou devrait changer, aux échelons mondial, régional, national ou local, au cours d'une période donnée. Ils se rapportent généralement aux changements intervenus en termes de performances au niveau des institutions ou des comportements individuels ou collectifs. Normalement, les effets ne peuvent pas être obtenus par une seule organisation, et ne font pas l'objet d'une supervision directe par un directeur de projet.

et de mettre en œuvre un cadre d'évaluation intégré pour examiner si les intervenants principaux du programme ont saisi les opportunités essentielles pour garantir la prise en compte de la dimension de genre dans la programmation du PNUD.

## Méthodologie

La méthodologie retenue a été conçue pour effectuer des évaluations de huit effets distincts du programme, couvrant individuellement une diversité de projets et d'objectifs. Elle est caractérisée en référence à quatre phases, disposant

chacune d'activités et de produits spécifiques (voir Tableau 1).

**Examen documentaire.** La documentation fournie était volumineuse et répétitive et ne présentait, en grande partie, qu'un intérêt marginal pour déterminer la réalisation des effets. L'équipe d'évaluation a effectué un tri, en identifiant les documents les plus utiles pour les besoins de l'évaluation des effets et en extrayant de ces derniers les contenus les plus pertinents ainsi que les questions et les sujets clés.

Basée sur cette analyse, une matrice d'évaluation a été compilée par les spécialistes en genre, en

**Tableau 1. Vue d'ensemble de la méthodologie**

Phase	Activités	Produits
Examen documentaire 18.04.2011 – 07.05.2011	Examen des documents fournis par le bureau de pays  Recherches documentaires indépendantes  Élaboration d'outils de collecte de données pour les besoins des visites sur site  Interactions entre les consultants internationaux et nationaux et planification concertée	Classification des documents par pertinence, objectivité et valeur  Matrice commune permettant d'aborder les questions clés de l'évaluation pour chacun des effets en cours d'évaluation
Consultations avec les parties prenantes clés à Kinshasa 09.05.2011 - 15.05.2011 et 01.06.2011 - 04.06.2011	Consultations avec les parties prenantes clés au sein du PNUD  Consultations avec le gouvernement, les ONG, les agences, les donateurs et autres parties sollicitées  Examen des questions clés et perfectionnement de la matrice et du plan de travail	Perfectionnement de la matrice et du plan de travail  Perfectionnement du calendrier des visites et des entrevues  Rapport initial
Consultations et visites sur site dans les bureaux de terrain 16.05.2011 - 31.06.2011	Consultations avec les équipes des bureaux de terrain chargées du projet  Consultations avec les bénéficiaires, les parties prenantes au projet, les ONG et le personnel des bureaux de terrain  Visite des sites	Compilation préliminaire des évaluations, des conclusions, des recommandations  Présentation des résultats à la direction du PNUD
Analyse 07.06.2011 - 31.07.2011	Compilation des données  Examen approfondi des consultations  Vérification des données par recoupement/triangulation  Interactions entre les consultants internationaux	Rapport final

Phase	Activités	Produits
28.07.2011	Session de débriefing conjoint avec les parties prenantes clés à Kinshasa pour récolter leurs commentaires avant la finalisation du rapport	Présentation d'un résumé du premier avant-projet du rapport  Avant-projet du résumé analytique distribué aux participants

pauvreté et en gouvernance. La matrice élaborée par l'équipe du projet figure à l'annexe 8. Elle a été améliorée au gré de l'évolution des recherches, et au fur et à mesure que les questions clés devenaient de plus en plus claires. La matrice d'évaluation incluse est la matrice d'origine. Elle est assez longue, ce qui montre bien la complexité de la tâche et l'ampleur des efforts fournis par l'équipe d'évaluation pour intervenir sur le terrain en ayant été au préalable parfaitement préparés pour accomplir leur mission.

Pour jeter les bases d'une approche qui serait commune aux trois enquêtes, les consultants internationaux en matière de pauvreté, de gouvernance et de genre ont collaboré à la préparation, en amont, avant de débiter l'évaluation, d'une matrice obéissant à un format unique comportant les principales questions, les indicateurs clés et les sources de données. Cette approche a servi à deux fins : i) identifier les préoccupations fondamentales, ainsi que leur mode de traitement et les modalités de collecte des informations pertinentes, et ii) garantir l'utilisation d'une méthodologie comparable entre les trois enquêtes, fondée sur la même approche rigoureuse pour l'identification des indicateurs et des sources. Les consultants internationaux et nationaux se sont partagé le travail sur les matrices, en sollicitant des avis et des commentaires et en apportant les modifications nécessaires.

Les questions, les sous-questions, les indicateurs et les sources fournis dans la matrice d'évaluation visent à questionner les effets selon les cinq critères d'évaluation décrits ci-après, auxquels des questions spécifiques ont été associées. La matrice d'évaluation a été conçue pour faciliter les échanges avec les répondants et les interlocuteurs, mais elle n'a pas été structurée en fonction de ces critères, bien que ces derniers y soient implicitement exprimés, puisqu'ils servent de thématiques à la matrice et au questionnaire qu'ils ont servi à établir.

*Accomplissement des résultats.* Des progrès ont-ils été enregistrés au niveau de l'accomplissement des résultats escomptés au titre des effets liés aux différents piliers ? Pourquoi et comment les effets ont-ils été atteints, non atteints ou partiellement atteints ? Quelles sont les principales réalisations et les défis majeurs associés à chacun des effets ? Quels facteurs exogènes ont-ils contribué à la réalisation ou à la non-réalisation des effets ?

*Sensibilité au genre.* 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 ? Que faut-il faire pour renforcer l'efficacité du programme dans ce domaine en 2011-2012 et lors du prochain cycle de programmation 2013-2017 ?

*Pertinence.* L'effet est-il pertinent par rapport aux priorités nationales actuelles et au document de programme de pays du PNUD ? La stratégie du PNUD appliquée aux divers effets est-elle appropriée au(x) problème (s) traité(s) par l'effet concerné ?

*Efficacité.* Quel est le niveau d'efficacité des principaux projets du PNUD actuellement mis en œuvre ? Y a-t-il des modifications ou des améliorations significatives à y apporter en 2011-2012 ? En 2013-2017 ?

*Durabilité.* Le progrès vers la réalisation des résultats est-il durable ? L'appropriation par les autorités nationales et provinciales a-t-elle été une préoccupation centrale dans la mise en œuvre des effets ?

L'équipe d'évaluation a consulté un large éventail de documents, principalement produits par le PNUD, dont des rapports annuels, des évaluations, des plans de travail et des synthèses de résultats (Annexe 6). Ces documents ont permis de dégager une vue d'ensemble de la situation selon la perspective du PNUD. D'autres sources ont été également utilisées, telles que des livres et des articles de fond offrant un point de vue plus objectif des événements afférents aux domaines de la dynamique de la pacification, de la réduction des

violences sexuelles et de la reprise économique. Ces ressources ont été essentielles pour déterminer si les programmes du PNUD étaient réalisables et appropriés au contexte. La documentation publiée par d'éminentes organisations de la société civile comme Oxfam Grande Bretagne et International Crisis Group a été consultée pour croiser les résultats, proposer des pistes de réflexions sur les raisons sous-jacentes aux interventions internationales, et en particulier, prendre connaissance de leurs points de vue, parfois critiques et souvent incisifs, sur l'efficacité des programmes des Nations-Unies.

**Consultations avec les parties prenantes clés à Kinshasa.** Les entrevues ont été organisées par le chef de projet de l'évaluation et se sont déroulées sur six jours consécutifs, se poursuivant parfois tard dans la nuit, ce qui a laissé peu de temps pour l'interaction et la planification entre les membres de l'équipe. Néanmoins, ces derniers ont collaboré autant que possible, vu les circonstances, afin de comparer leurs notes et de mettre en évidence leurs principales conclusions et préoccupations.

En ce qui concerne les consultations à Kinshasa et les visites de terrains qui s'en sont suivies, les trois consultants internationaux et les trois consultants nationaux se sont regroupés par paires pour former trois équipes de recherche, chargées respectivement d'examiner les thèmes suivants : les effets relatifs au pilier de la pauvreté, les effets afférents au pilier de la gouvernance et la prise en compte de la dimension de genre. Les équipes chargées 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. Deux membres de l'équipe genre se sont respectivement associés aux équipes de la pauvreté et de la gouvernance afin de veiller à aborder la sensibilité au genre dans le contexte des deux piliers.

Durant cette phase, les entretiens ont été conduits de deux manières différentes. La plus fréquente était celle qui consistait à organiser des consultations en groupe, au cours desquelles l'équipe d'évaluation était amenée à rencontrer deux ou plusieurs personnes pour discuter des piliers thématiques dans leur ensemble ou de certaines de leurs composantes ou de projets spécifiques. Étant donné que les **consultations de groupe**, arrangées à l'avance, ne permettaient pas toujours d'aboutir à une compréhension en

profondeur, les membres de l'équipe d'évaluation des effets ont souhaité engager des **consultations en tête-à-tête** avec des personnes désignées, qui ont, le plus souvent, été beaucoup plus productives.

Cette phase s'est terminée par la remise d'un rapport initial lequel, après de menues modifications, a été accepté par la direction du PNUD.

**Consultations et visites sur site dans les bureaux de terrain.** Les activités de terrain ont été planifiées séparément pour les équipes de la pauvreté et la gouvernance. 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 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 la 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.

Les consultations avec les bureaux de terrain ont impliqué une diversité de techniques de recherche.

**Examen des documents.** Dans chaque région inspectée, la documentation disponible provenait essentiellement de rapports, de documents de planification et de stratégie ainsi que de correspondances diverses. Les documents de source primaire, y compris au titre du contrôle interne et des exercices d'évaluation, servaient généralement, sauf en de rares exceptions, à confirmer la réalisation concrète des effets. Peu de documents consultés avaient abordé les performances du PNUD d'un point analytique.

**Consultations de groupe.** Des consultations de groupe ont été organisées entre l'équipe d'évaluation et le personnel du PNUD dans les régions où le PNUD avait accompli des réalisations au cours des quatre dernières années et avait prévu des plans spécifiques pour le prochain cycle de programmation.

**Entretiens structurés en tête à tête.** Dans la mesure du possible, des consultations individuelles ont été organisées avec le personnel du PNUD, le personnel des ONG, les responsables gouvernementaux et autres parties prenantes. Elles ont été engagées à l'initiative de l'équipe d'évaluation, qui a souhaité poser des questions plus structurées afin d'approfondir certaines préoccupations clés. Ces consultations ont été particulièrement utiles pour établir si les objectifs avaient été atteints ou non, et déterminer, dans les deux cas de figure, les facteurs décisifs du processus.

**Visites de terrain.** Dans chaque région, des visites ont été organisées sur les différents sites de projet afin de permettre aux membres de l'équipe d'évaluation de constater les effets du projet par eux-mêmes et de discuter avec les communautés locales et d'autres bénéficiaires de leur point de vue sur les résultats et les effets et les objectifs.

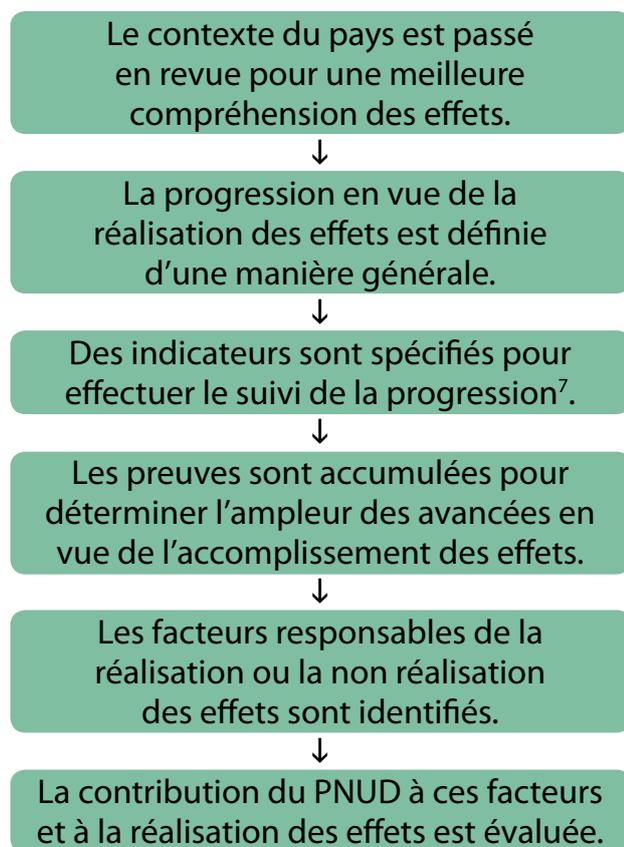
À l'issue des visites sur site, les membres de l'équipe d'évaluation sont parvenus à des conclusions et des recommandations préliminaires sur lesquelles ils se sont fondés pour préparer un compte-rendu de mission qu'ils ont présenté à la direction du PNUD à Kinshasa le 3 juin 2011.

**Analyse.** Le défi posé par la démarche analytique engagée consistait à présenter des évaluations sur les huit effets séparés de façon cohérente, et il a été relevé de la manière suivante :

1. Les membres nationaux et internationaux des différentes équipes ont été vivement encouragés à interagir fréquemment entre eux, afin de garantir l'intégration de la dimension de genre dans l'analyse des effets de la pauvreté et de la gouvernance, et de s'assurer que les équipes afférentes aux deux piliers étaient conscientes des orientations analytiques les unes des autres.
2. Un format unique a été convenu et adopté pour la présentation des différents effets afin de garantir que les mêmes sujets y soient traités dans un ordre identique.
3. Au cours de l'évaluation, les membres de l'équipe ont identifié les facteurs ayant spécifiquement favorisé ou limité la réalisation des objectifs et en ont dressé la liste à la fin de l'exercice, qui est reprise dans la section « Facteurs contributeurs et facteurs restrictifs ». Ces facteurs ont été définis au fur et à mesure de l'évolution du processus et n'ont pas été préétablis à l'avance ; par conséquent, il n'a pas été possible de mesurer leur impact ou leur pertinence d'une manière plus précise. Quatre facteurs restrictifs ont servi de base à l'établissement de certains des résultats clés et recommandations mentionnés dans le résumé analytique et dans la section « Résumé des performances, conclusions et recommandations ».
4. Une méthode de classement commune a été adoptée pour évaluer le degré de réalisation des différents effets et déterminer le degré de prise en compte, dans leur champ d'application, des cinq principaux critères liés à l'évaluation, à savoir : l'accomplissement des résultats, la sensibilité au genre, la pertinence, l'efficacité et la durabilité. Le procédé a permis d'évaluer les effets selon le degré de réalisation de ces cinq questions clés, comme suit : i) pleinement ; ii) en grande partie ; iii) partiellement ; et iv) pas du tout. Le système de classement a été uniformément appliqué aux divers critères de l'évaluation des effets afin de garantir leur comparabilité. Il offre au lecteur une appréciation globale des performances du programme, sans qu'il soit nécessaire de lire la totalité du rapport. Il permet aussi de comparer les résultats de sorte que la performance d'un effet puisse être comparée à celle d'un autre effet. Les résultats sont fournis à la section 13.
5. Les leçons tirées des documents relatifs aux enquêtes et de l'expérience des évaluateurs eux-mêmes préconisent l'adoption d'un système d'évaluation des performances comportant quatre types de classements distincts. Une structure en cinq ou trois classements entraînerait tour à tour des distinctions respectivement trop ou insuffisamment affinées. Cette méthode fait forcément appel au jugement personnel de l'évaluateur mais cet aspect a été minimisé par l'adoption d'un barème commun convenu par l'ensemble des membres de l'équipe.
6. Il convient de préciser que ces classements ont été mis au point par des experts indépendants en matière de pauvreté et de gouvernance, et que, de ce fait, il aurait été impossible d'anticiper que les classements seraient en grande partie identiques. Pourtant, le degré de réalisation des effets a été jugé partiel dans tous les cas sauf un, ce qui signifie qu'il y avait peu de variations au

niveau des évaluations. Bien que l'équipe se soit étonnée de la similitude des résultats, il aurait été inapproprié de les modifier après coup, puisqu'ils avaient été déterminés de façon objective. Par conséquent, il apparaît clairement que les performances du PNUD au regard de la plupart des effets ont été jugées comme étant partielles au vu de l'appréciation de l'ensemble des membres de l'équipe d'évaluation.

**La logique des évaluations d'effets.** On dit souvent que l'évaluation d'effets fonctionne selon une logique inverse à celle des évaluations de projets conventionnels, car elle part de l'objectif final, en l'occurrence ici ce que le PNUD cherche à atteindre, pour déterminer la pertinence des apports et des contributions de départ. L'approche ayant servi à élaborer la présente démarche visant à examiner les effets, collecter les informations, évaluer les progrès en vue de la réalisation des effets et émettre les recommandations qui s'imposent a été guidée par la logique suivante :



**Évaluation des effets et Évaluation des résultats des activités de développement (ERAD).** En 2011, le Bureau de pays du PNUD en RDC a commandité une autre évaluation indépendante gérée par le Bureau de l'évaluation du PNUD, à savoir, l'Évaluation des résultats des activités de développement (ERAD). L'ERAD et la présente évaluation des effets ont été menées par deux équipes d'évaluation externes, administrées séparément afin d'assurer l'indépendance des deux évaluations. Cependant, afin d'éviter la duplication des efforts et de minimiser tout risque de confusion parmi les partenaires, les équipes d'évaluation des deux projets ont été coordonnées en étroite collaboration. Dans ce contexte, le chef de l'équipe de l'ERAD a pris part aux réunions et aux entretiens qui ont réuni les parties prenantes de haut niveau et le personnel du PNUD à Kinshasa, début mai 2011, pour éviter aux évaluateurs d'avoir à poser leurs questions plusieurs fois. La séance de débriefing à l'intention des partenaires clés a été conjointement organisée avec l'équipe de l'ERAD fin juillet 2011. Des informations plus détaillées sur le mécanisme de coordination entre les deux évaluations figurent dans les Termes de référence de l'évaluation des effets.

## Limites

Le bon déroulement du projet a été entravé par des obstacles inévitables, tels que les difficultés logistiques d'accès aux différents sites, notamment durant la saison des pluies dans la partie orientale du pays, et du fait de l'insécurité dominante et de la présence massive de groupes armés dans ces régions. Certains sites essentiels n'ont pas pu être visités à cause de ces contraintes. Il convient de préciser que le programme du PNUD en RDC est régi par un dispositif particulier selon lequel les provinces ou districts visé(e)s par ces effets organisent leur programme distinctement, pour tenir compte des effectifs en personnel ou des exigences des donateurs, ou tout simplement du fait que les localités ne sont pas toutes confrontées aux mêmes problèmes. L'évaluation a tenté de tenir compte autant que faire ce peut de toutes ces différences. Par conséquent, il n'a pas été aisé, dans de telles

<sup>7</sup> Il convient de noter que les indicateurs des effets figurant dans le document CPAP et la plateforme ERBM, tout comme les indicateurs développés par le bureau de pays, ne se sont pas avérés d'une grande utilité pour les besoins de la présente évaluation. C'est pour cette raison que l'équipe d'évaluation s'est trouvée dans l'obligation de définir ses propres indicateurs.

conditions, de parvenir à réaliser une synthèse aussi efficace que possible.

## Structure du rapport

Le rapport se compose de huit sections principales, dont quatre sont consacrées aux effets liés au pilier de la pauvreté et quatre autres aux effets afférents au pilier de la gouvernance. Toutes ces sections comportent, en première page, un encadré reprenant les cinq questions clés suivantes : progrès enregistrés dans l'accomplissement de l'effet, pertinence de l'effet, réponse apportée par l'effet à la problématique de l'égalité entre les genres, durabilité de la stratégie sous-jacente à l'effet et de son exécution, et efficacité observée dans la réalisation de l'effet. Un bref récapitulatif des facteurs ayant influencé, généralement de manière négative, l'accomplissement des effets précède l'exposé des huit sections principales, qui est lui-même suivi de quelques observations sur l'étendue de la prise en compte, au sein du programme, de la dimension de l'égalité des genres. Enfin, le rapport s'achève par un résumé des résultats du programme, une conclusion générale et une liste de recommandations.

# Facteurs contributeurs et facteurs restrictifs

Cette évaluation des effets permet de déterminer dans quelle mesure le programme a réussi à cibler des objectifs généraux. Les évaluations d'effets ne sont pas censées porter sur les objectifs ou les résultats<sup>8</sup> proprement dits du projet. Elles concernent plutôt des préoccupations d'ordre plus général, essentiellement les problèmes que les projets devraient contribuer à résoudre. Les évaluations d'effets sont, d'habitude, plus exigeantes que les évaluations de projets, du fait qu'elles servent à déterminer si les programmes concernés contribuent réellement à la satisfaction d'objectifs difficilement atteignables.

Le cas de la République démocratique du Congo (RDC) est particulièrement épineux. Compte tenu de l'absence d'un environnement favorable, et de la présence de contraintes diverses et variées égrenées tout au long de ce rapport, la réalisation des effets s'est révélée être une tâche particulièrement ardue. Réussir à accomplir des effets, aussi modestes soient-ils, en RDC relève déjà de l'exploit. Par conséquent, l'accomplissement d'effets autrement plus ambitieux est extrêmement difficile. À titre d'exemple, ces effets ont porté sur les résultats suivants : pacification et reprise économique au sein des communautés vivant dans les zones touchées par les conflits (effet P2) ; amélioration de l'accès aux services publics par le biais de la décentralisation de la fourniture des services (effet G6) ; réduction de la violence armée et protection des citoyens par l'État (effet G8). Ces trois

effets suffisent à souligner l'ampleur de la tâche affectée au PNUD.

L'évaluation cible principalement les effets un par un, en référence à leurs objectifs propres, définis comme tels. Les conclusions sont fournies séparément pour chaque effet, suivies des recommandations y afférentes. Les facteurs ayant affecté la réalisation des effets au cours du cycle de programmation 2008-2012 sont ceux qui relèvent de composantes spécifiques à la pauvreté ou à la gouvernance. Le rapport a été, par nécessité, structuré de façon à traiter les différents effets comme autant d'entités distinctes, en identifiant les éléments qui ont favorisé ou conditionné la réalisation des objectifs que le PNUD s'est assignés.

Cependant, une telle analyse a le mérite d'offrir une vue plus globale. Les facteurs identifiés sont ceux qui s'appliquent de manière plus générale, et qui ont contribué, de diverses façons, à la réalisation de l'ensemble des effets. Ce sont ces facteurs qui unifient l'évaluation du programme, et qui se combinent pour faciliter ou limiter la réalisation de plusieurs effets. Ils sont indispensables à l'exercice d'évaluation même si leur incidence précise reste difficile à quantifier. Les éléments détaillés ci-après reprennent l'essentiel des facteurs évoqués par les répondants pour justifier des raisons du succès ou de l'échec de la réalisation des effets. Cette section présente ainsi au lecteur une

8 PNUD (2002). *L'orientation pour l'évaluation des effets*, Bureau de l'évaluation du PNUD.

explication des facteurs clés, à la fois *contributeurs et restrictifs*, qui sert de contexte pour l'examen subséquent des différents effets.

## Les facteurs contributeurs

**Partenariat avec le gouvernement de la RDC.** Il est généralement reconnu que la relation de confiance que le PNUD a réussi à établir avec le gouvernement de la RDC est le meilleur atout de l'institution. C'est l'une des raisons majeures qui expliquent l'entière confiance accordée par les principaux bailleurs de fonds au PNUD pour l'administration de programmes complexes. Bon nombre des succès enregistrés par le PNUD, comme dans le cas de la finalisation du DSCR2 ou l'introduction de mesures appropriées pour mettre fin à l'impunité des violences sexuelles et basées sur le genre, sont attribuables aux rapports de longue date que le PNUD entretient avec le gouvernement.

**La neutralité du PNUD.** Un autre facteur, souvent cité comme responsable du succès de la collaboration étroite du PNUD avec le gouvernement, est la neutralité de l'institution, notamment sur les questions de politique nationales et internationales. Pour de nombreux répondants, le PNUD reste focalisé sur les droits de l'homme, et non sur des préoccupations d'ordre politique.

**L'expérience dans la coordination des programmes.** La gestion de l'assistance humanitaire et de l'aide au développement dans les zones politiquement instables est devenue la marque de fabrique de l'intervention du PNUD, qui est désormais considéré comme l'organisme le plus fiable pour prendre en charge l'administration des fonds multidonateurs. Dans l'ensemble, les bailleurs de fonds, les ONG et les agences bilatérales ont confiance dans la capacité du PNUD à administrer leurs ressources humanitaires et de développement et ont exprimé le souhait de voir le PNUD jouer un rôle plus important et plus efficace en la matière.

**Bureaux de terrain.** L'existence de bureaux de terrain ou d'antennes locales reste pour le PNUD un atout unique, qui lui permet de renforcer sa capacité à administrer les programmes à base communautaire complexes à l'échelle du pays. La présence du PNUD dans le Nord-Kivu, le Sud-Kivu, l'Ituri et l'Équateur, quatre provinces couvertes par cette évaluation, a été un facteur déterminant en faveur du déploiement de programmes humanitaires et de développement

complexes dans ces régions. Toute réduction dans le nombre des bureaux de terrain nuirait à l'efficacité des programmes dans les régions.

## Les facteurs restrictifs

**Cohérence du programme.** La configuration actuelle des effets atteste d'un manque de cohérence logique et comporte des éléments trop divergents pour se renforcer mutuellement de manière efficace. Pour preuve, la définition des effets du pilier de la pauvreté et de ses composantes semble est formulée dans des termes trop vagues, qui ne permettent pas de spécifier concrètement ce qui doit être accompli à cet égard, ce qui est symptomatique d'un manque de cohérence logique. Au lieu de décrire avec précision les compétences actuelles du PNUD, de telles définitions renvoient à l'étendue du périmètre général de ce que le PNUD pourrait faire, s'il en avait l'opportunité. Ce périmètre comprend une diversité d'éléments. Par exemple, le pilier de la pauvreté fait référence à un mélange de programmes regroupés dans la rubrique de Relèvement communautaire, et qui englobe un ensemble de programmes d'atténuation des conflits, des services sociaux, des formations destinées à la police, des projets de construction d'écoles, des formations relatives à la création d'entreprises ou encore des services liés au microcrédit. Les raisons d'adjoindre des programmes de réduction des conflits aux programmes de relance économique dans les provinces orientales de la RDC reposent sur l'hypothèse selon laquelle les diverses activités induites par la reprise économique pourraient dissuader les rebelles de continuer à se battre au sein des groupes armés. Mais un objectif aussi important et complexe que celui qui vise à mettre un terme aux conflits dans l'Est du pays ne saurait être valorisé par son association avec une collection éclectique de programmes de redressement économique. La réduction des conflits doit être singularisée de manière à lui donner toute l'attention qu'elle mérite.

De son côté, le microcrédit constitue un outil de réduction de la pauvreté trop important pour être ramené à une simple option parmi de nombreuses autres au sein d'un programme de redressement économique éclectique. Il mérite une plus grande priorité que celle dont il bénéficie actuellement. En revanche, l'envergure accordée à l'effet associé au VIH/sida semble excessive et nuit à la cohérence du pilier.

Une critique similaire pourrait être appliquée au pilier de la gouvernance. La cohérence discutable de ces deux piliers a certainement une justification historique, mais celle-ci doit être à présent entièrement revue afin de garantir au programme du PNUD en RDC une structure plus cohérente et logique.

**Procédures du PNUD.** La lenteur des procédures d'approvisionnement en biens et services au sein du PNUD ainsi que d'autres mécanismes internes à l'institution a causé d'innombrables retards de livraison, qui ont, par moments, suscité de la frustration à la fois chez les partenaires d'exécution, notamment les gestionnaires de programmes au sein du gouvernement, et les bénéficiaires. Ce phénomène a eu une incidence particulièrement négative sur les activités assujetties à des contraintes de temps, et qui sont cruciales pour la stabilité, la paix et la réconciliation. Par exemple, les délais prolongés pour la fourniture de matériels et de services dans le cadre d'un programme de DDR risquent d'entraver la mise en œuvre de ce dernier, alors qu'il est primordial de l'appliquer de toute urgence afin d'engager, le plus rapidement possible, le processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration des groupes armés. Un autre exemple est celui de l'assistance à diverses entités juridiques dans la préparation des dossiers relatifs aux violences sexuelles, dont le traitement doit impérativement intervenir dans un délai maximal de 4 mois. Des procédures ralenties pourraient se traduire par des dossiers incomplets, qui seraient de ce fait rejetés.

**Définition des effets.** Les effets sont généralement formulés en des termes généraux et irréalistes. Le manque de précision dans la définition des objectifs rend caduque l'efficacité de ces énoncés, pourtant de prime importance, pour donner un sens pratique à la finalité du programme. La différence d'échelle et d'impact entre un produit et un effet est considérable, et peut parfaitement justifier que la plupart des effets ne soient que partiellement accomplis. Par ailleurs, la majorité des activités comportent un volet régional ou provincial et ne peuvent donc pas être totalement réalisés à l'échelle de l'ensemble de la RDC. Pourtant, cet aspect ne se reflète pas dans la formulation des effets. La définition de l'effet G8 en est un bon exemple : l'énoncé « *la violence armée est sensiblement*

*réduite et la protection des citoyens est efficacement assurée par les services de l'État* » semble excessivement optimiste puisque l'État a eu peu d'influence dans la réduction de la violence dans l'est du pays au cours des dix dernières années.

La tendance à formuler les effets exclusivement en termes généraux, même au niveau des composantes et des projets, nuit à la cohérence logique des éléments d'un programme et à leur faisabilité. Il est vrai que dans certains cas, ces derniers ne sont ni cohérents ni réalisables. Cependant, une définition plus concrète et tangible des effets, tant au niveau des résultats, des produits que des projets contribuerait à la cohérence logique des composantes et renforcerait les chances de réalisation des objectifs.

**Réductions des ressources à mi-parcours du programme.** La situation financière a évolué au cours de l'exécution du programme. Les ressources disponibles pour le cycle de programmation 2008-2012, notamment au titre du Montant cible pour l'allocation des ressources de base (MCARB), du BPCR et de fonds non liés au MCARB ont toutes diminué durant la période de programmation, rendant nécessaire des changements dans la nature et la portée de la mise en œuvre du programme. Cela a entraîné des ajustements considérables, qui ont, pour certains, compromis la réalisation des effets.

Le cas de la composante *Relèvement Communautaire* est assez caractéristique à cet égard. En 2008, il était prévu d'allouer à cette composante et à l'effet P2 y afférent un budget de l'ordre de 230 millions de dollars USD pour le cycle de programmation, mais à la mi-2010, il était devenu clair que la composante ne recevrait même pas le quart de ce montant. Deux facteurs ont été invoqués pour expliquer ceci : la crise financière internationale a conduit les donateurs à réduire leurs allocations aux institutions des Nations Unies ; et les donateurs ont commencé à douter sérieusement de la valeur ajoutée des investissements en matière de développement injectés via le PNUD. Pour l'effet P2 comme pour d'autres effets, le défi était de faire plus avec beaucoup moins<sup>9</sup>. Cette contrainte a imposé de privilégier certains éléments au détriment d'autres,

9 PNUD (2010), *Relèvement communautaire et consolidation de la paix en RDC, Éléments de stratégie opérationnelle*, Kinshasa, November 2010.

**Tableau 2. Réductions des ressources à mi-parcours du programme - Fonds prévus au titre du budget 2008 disponibles pour les dépenses en 2011 (en millions de dollars USD)**

Programme	Budget proposé pour la période 2008-12 <sup>1</sup>	Dépenses <sup>2</sup> 2009, 2008 2010	Montants en dollars USD et en pourcentage du budget proposé non disponibles et non dépensés en 2011	
			\$ USD	%
Programme d'appui à la lutte contre la pauvreté	277,2	58,2	219,0	79 %
Programme d'appui à la bonne gouvernance	358,3	137,4	220,9	62 %
<b>Grand total</b>	<b>635,5</b>	<b>195,6</b>	<b>439,9</b>	<b>69 %</b>

<sup>1</sup> Source : PNUD (2008). *Plan d'action du programme pays 2008-2012*, mars 2008, p 23. Le chiffre comprend les ressources MCARB 1, MCARB 2 et MCARB 3 ainsi que la participation aux coûts, les fonds fiduciaires et autres ressources.

<sup>2</sup> Source : Bureau de pays/Atlas, juillet 2011, en collaboration avec l'équipe ERAD.

et de réduire le nombre et la taille des déboursements, de manière parfois si radicale que l'efficacité du programme a été compromise et les objectifs n'ont pas pu être atteints.

Le Tableau 2 montre l'ensemble des ressources prévues au titre des programmes de pauvreté et de gouvernance entre 2008 et 2012, ainsi que les montants réels dépensés jusqu'en 2011. Il détaille aussi le pourcentage des ressources initialement planifiées pour les dépenses de programme et qui se sont avérées être soit inutilisées soit indisponibles en date de juillet 2011. Alors que le programme s'engage dans le troisième quart de son cycle, il apparaît ainsi que près des trois-quarts des ressources prévues à l'origine ont été non dépensées ou non disponibles, ce qui a inévitablement entraîné une incidence négative considérable sur l'efficacité et l'efficience des programmes.

Le PNUD a répondu à cet état de fait en ayant recours à différentes stratégies, dont celle de collaborer avec d'autres institutions à des projets communs, en combinant les ressources afin de produire un impact plus conséquent. D'autres stratégies ont consisté à s'appuyer davantage sur les partenaires nationaux de la société civile pour l'exécution des programmes ou à encourager les homologues nationaux à assumer un rôle plus important dans la mise en œuvre des projets. Les coupes budgétaires et les changements notables qui s'en sont suivis dans les stratégies de mise en œuvre ont nui à la réalisation des objectifs.

**Communication avec les partenaires.** Les responsables gouvernementaux se plaignent de n'être pas suffisamment informés des projets, des budgets et des stratégies d'exécution. Ce manque d'information nuit à leur performance. L'exemple du *Conseil Suprême de la Magistrature* illustre bien cette situation. En effet, les membres du *Conseil Suprême de la Magistrature* avaient été informés de l'affectation d'un budget de 40 000 dollars USD à la formation des magistrats candidats. Ils ont par la suite appris que 30 000 dollars USD avaient été utilisés à cette fin, mais ils ne savaient pas ce qu'il en était du montant restant. Ils ont supposé qu'ils pouvaient utiliser le reste des fonds pour d'autres activités ou l'acquisition de biens ou de services sans jamais avoir de confirmation à ce sujet. Le partage des informations financières et des responsabilités est un élément crucial pour le bon fonctionnement d'un partenariat.

**Persistance du conflit.** Dans les provinces des Kivus et du Maniema où le PNUD a maintenu une présence importante, les conflits permanents et l'insécurité prévalente ont réduit l'espace humanitaire et entraîné des annulations ou des retards au niveau de certains programmes. Durant ce cycle de programmation, trois opérations anti-FDLR ont été lancées dans l'est du pays, à savoir, Umoja Wetu, Kimia II et Amani Leo. Ces opérations ont entraîné de graves conséquences pour les civils et rendu impossibles les activités de développement dans de larges secteurs de la région. Les groupes armés Mai-Mai ont continué leurs activités alors que les efforts pour affaiblir le FDLR se sont poursuivis. L'intégration militaire de certains

groupes armés s'est avérée plus lente que prévu<sup>10</sup> et les programmes de DDR semblent avoir eu peu d'impact. Plus d'un million de congolais ont été déplacés par la violence. La poursuite du conflit a limité la capacité des programmes du PNUD à réaliser les objectifs fixés. Les programmes visant à réduire les conflits dans l'est ne peuvent aboutir, ce qui limite l'accès fortement l'accès des programmes de gouvernance et de pauvreté du PNUD dans les zones où le conflit contribue à l'insécurité permanente.

**Mise en doute de la crédibilité des programmes de stabilisation du gouvernement.** En juin 2009, le gouvernement a signalé son intention d'assumer un rôle actif dans la réduction des conflits en établissant le Programme de stabilisation et de reconstruction des zones sortant des conflits armés (STAREC). Le programme STAREC avait le potentiel de devenir un partenaire viable pour le PNUD, une source d'expertise, de financement et d'engagement de la part des pouvoirs publics. Cependant, le programme n'a pas tenu ses promesses et s'est révélé même être un facteur restrictif pour le PNUD dans ses efforts de restaurer la paix dans les provinces orientales. Le gouvernement n'a guère assumé ses engagements financiers, et de ce fait, les contributions des donateurs n'ont pas été à la hauteur des prévisions initiales. Les principaux programmes du STAREC, tels que la relance des activités économiques, n'ont bénéficié d'aucune contribution financière. À la mi-2010, la composante destinée à la lutte contre la violence sexuelle avait reçu moins de 5 millions de dollars USD. Le soutien à l'intégration des ex-combattants n'a pas été pris en charge. La crédibilité du gouvernement qui s'était déclaré prêt à appuyer pleinement la cessation du conflit a inévitablement été mise en doute. Ce qui paraissait à l'origine comme un partenariat prometteur entre le PNUD et le gouvernement, tant au niveau des programmes de pauvreté que de gouvernance, semble être à présent une perspective beaucoup moins encourageante.

**Capacités du gouvernement et réponse du PNUD.** Le renforcement des capacités constitue un thème transversal important au niveau du programme de pays. Le gouvernement a souvent déclaré que les donateurs, y compris le PNUD, devraient faire davantage appel aux agents nationaux. Pourtant, le PNUD et d'autres donateurs affirment que le

gouvernement ne dispose pas des capacités suffisantes pour cela. Cette divergence de vues conduit à des malentendus entre les partenaires. Le PNUD offre des incitations aux fonctionnaires du gouvernement pour participer à ses activités. Cependant, le PNUD et les autres donateurs se retrouvent souvent en situation de compétition car ils doivent faire appel aux mêmes ressources humaines. Le PNUD et les donateurs doivent impérativement aborder cette question (voir ci-dessus les coûts de transaction), car une coopération efficace avec le gouvernement est une condition préalable à la mise en œuvre effective des activités du PNUD et des autres donateurs.

Par ailleurs, il n'existe aucune vision à long terme ni stratégie de renforcement des capacités commune entre le PNUD, le gouvernement et la communauté élargie des donateurs. Dans bon nombre de cas, le renforcement des capacités a été le fruit d'une combinaison d'actions de formation, de soutien matériel, d'organisation d'ateliers et de réunions, sans qu'un diagnostic précis de la nature de la demande ait été préalablement effectué en amont. Les besoins varient selon le ministère ou le secteur concerné, de telle sorte qu'un programme générique ne peut fonctionner dans un tel contexte ni répondre raisonnablement à l'attente des donateurs ou du gouvernement.

**Fonction de suivi et d'évaluation.** Les efforts du PNUD visant à promouvoir la « Gestion axée sur les résultats de développement » (GRD) n'ont pas donné lieu ni à un suivi efficace ni à une stratégie d'évaluation spécifique au sein du PNUD. 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 améliorés) ne fournissent aucune information sur la réalisation des effets ni sur les modalités d'amélioration de des 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

10 International Crisis Group (2010). *Congo : pas de stabilité au Kivu malgré le rapprochement avec le Rwanda*, Rapport Afrique N° 165, 16 novembre 2010, p.6.

réalistes pour les besoins de suivi, d'établissement de rapport ou d'évaluation. Les différents indicateurs qui ont été développés sont généralement de nature quantitative, et servent, par exemple, à identifier le nombre de lois promulguées ou de réunions tenues. Cette approche néglige l'importance de l'appréciation de la qualité des rendements et ne contribue pas de manière efficace à la compréhension des résultats induits par l'assistance du PNUD.

En outre, 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 l'objet d'un suivi fiable des données, et les évaluations des progrès enregistrés en vue de réaliser les effets sont inexistantes.

**Approche programmatique.** Les références à une « approche de programme » sont fréquentes dans les documents consultés, bien qu'en réalité, il y ait peu de preuves tangibles sur l'existence d'un effort spécifiquement orienté vers la mise en place d'une telle approche. La stratégie du PNUD continue de se présenter comme une multitude de projets juxtaposés, qui n'ont pas la cohérence et la synergie escomptées. Certaines composantes comportent des activités extrêmement disparates, plus d'une centaine parfois selon les cas. De leur côté, les mécanismes de financement du programme contribuent au manque de cohésion et à la fragmentation des activités, ce qui accroît les difficultés du gouvernement à en assurer le suivi.

## Vue d'ensemble

L'évaluation des effets a tenté, parfois laborieusement, de présenter une perspective globale de la performance du PNUD à l'égard de 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 *Document du Programme de pays*, 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 choisis 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 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 n'ont pas bénéficié de la synergie potentielle.

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 mieux 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.

# Pilier Pauvreté

## 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.

### Résultats clés

#### *Quelle est l'étendue des progrès accomplis en vue de la réalisation de l'effet ?*

Des outils permettant d'améliorer l'efficacité de la planification budgétaire aux niveaux national et provincial ont été introduits, avec une attention spéciale accordée à la réduction de la pauvreté. Cette démarche a été fondée sur une analyse partielle de l'état de pauvreté actuel en RDC. Les capacités nationales à élaborer des politiques qui soutiennent la réalisation des OMD ont été partiellement renforcées même si les OMD restent un élément mineur dans la planification nationale et provinciale. Cet aspect de l'effet a été **en grande partie** réalisé.

#### *Les programmes associés à l'effet ont-ils été conçus et exécutés pour promouvoir l'égalité des genres ?*

La dimension de genre est généralement reléguée aux outils, tels que le DSCR 2, disposant d'une section spécifique portant sur l'inégalité des genres, sans lien avec d'autres piliers où elle serait pourtant particulièrement pertinente. Les efforts naissants pour rendre les Programmes d'actions prioritaires (PAP) et les Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) de niveau national plus sensibles au genre sont en cours, mais nécessitent davantage de ressources techniques et d'appui en termes

de politiques. Cet aspect de l'effet a été **partiellement** réalisé.

#### *L'effet est-il en conformité avec le Document de programme de pays du PNUD et les politiques mises en place par les autorités nationales ?*

Le Document de programme de pays du PNUD accorde une priorité élevée à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Cet aspect de l'effet a été **pleinement** réalisé.

#### *L'effet est-il durable et/ou a-t-il fait l'objet d'une appropriation par le gouvernement ?*

Les outils de planification et de budgétisation, dont le DSCR 2, ont été appropriés par le gouvernement et sont donc susceptibles de perdurer. Cependant, pour assurer leur pérennité, il est nécessaire de renforcer l'engagement au niveau provincial, de concevoir une approche plus systématique qui garantirait la viabilité du programme à long terme, et de déployer des efforts de sensibilisation accrues à la cause des OMD. Cet aspect de l'effet a été **en grande partie** réalisé.

#### *L'effet a-t-il été réalisé de la manière la plus efficace ?*

Des consultations et des enquêtes élargies ont été menées à un moindre coût. Cet aspect de l'effet a été **pleinement** réalisé.

## Les progrès accomplis vers la réalisation de l'effet

Les activités liées à l'effet ont permis de mettre en place un processus de planification détaillé, intégrant une orientation spécifiquement axée sur la réduction de la pauvreté. Bien que la promotion des objectifs du Millénaire pour le développement reste une préoccupation centrale, les activités engagées au titre de l'effet sont plus larges et globales.

Des changements importants ont été apportés au processus de planification pour l'allocation des ressources nationales. Ils ont été introduits au niveau des différents secteurs et à l'échelon provincial par le biais de différents ateliers, en faisant appel aux compétences requises et en encourageant les efforts de collaboration dans la recherche. Ces changements reposent essentiellement sur un certain nombre d'outils, couplés à des approches permettant de les appliquer dans les processus de planification et de budgétisation sur les plans national et provincial.

Un de ces outils consiste en un exercice de visualisation à long terme, sur 25 ans, qui prévoit les circonstances et les besoins du pays en 2035.

Un deuxième ensemble d'outils fait appel à la planification stratégique. Ces outils de planification stratégique couvrent une période plus courte de cinq ans. C'est précisément dans ce cadre que l'outil le plus discuté, à savoir le DSCR 2, a fait figure d'exercice de planification clé au niveau national, au même titre que le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Il a été d'abord couplé à des évaluations sectorielles sur la lutte contre la pauvreté puis assorti d'enquêtes portant sur la pauvreté conduites à l'échelon provincial.

Un troisième ensemble comprend les outils qui rendent opérationnel le processus de planification. Il s'agit des exercices budgétaires, notamment des Programmes d'action prioritaires, des Cadres de dépenses à moyen terme et des exercices annuels de planification des programmes aux niveaux provincial et national. Tous ces outils couplés aux programmes de formation ayant accompagné leur introduction visent à affiner le processus de planification et à le focaliser sur la pauvreté en l'axant sur les différents aspects et services sociaux permettant de réduire la pauvreté.

L'introduction de ces outils était supposée accroître la sensibilisation aux objectifs du Millénaire pour le développement. Un exercice entrepris début 2008 avait tenté d'évaluer les coûts de la réalisation des OMD. La leçon en était claire : le coût serait élevé. Bien que l'exercice ait conclu à l'incapacité de l'État à prendre en charge à lui seul le coût exorbitant de la réalisation des OMD, il a servi, de manière plus positive, à calculer le montant des dépenses considérables nécessaires pour fournir des services publics adéquats. Alors qu'il s'agissait essentiellement d'un exercice de comptabilité théorique, il a démontré la réalité des difficultés majeures qu'impliqueraient les efforts visant à fournir à la population des services publics adéquats.

Cependant, le DSCR 2 est loin d'être un exercice purement académique. Il délivre un message clair. Alors que l'objectif primordial est de réduire la pauvreté (en abaissant son taux actuellement de plus de 70 pour cent en dessous du seuil de la pauvreté à 40 pour cent seulement) en enregistrant une forte croissance économique sans inflation sur une période de cinq ans, il existe également quatre autres stratégies concourant à cet effet. La première consiste à renforcer l'autorité de l'État afin de réduire les conflits. La seconde vise à diversifier l'économie en accordant la priorité à l'agriculture. La troisième cible l'augmentation de l'accès aux services sociaux et une quatrième stratégie a pour but de protéger l'environnement. Chacune de ces stratégies dispose de composantes propres, pour lesquels des calculs de coût chiffrés et détaillés ont été établis.

L'efficacité de ces outils et ces exercices dépend largement de la volonté politique du moment, telle que manifestée par l'État et ses agents de planification. Pour l'instant, l'avenir paraît prometteur. Un groupe de consultants talentueux travaille au ministère du Plan, et bien qu'ils soient séparés des services du ministère proprement dit, leur présence a entraîné une dynamique de professionnalisation qui touche l'ensemble du ministère au sens large. Il reste à voir si l'engagement de ces professionnels et le travail qu'ils ont accompli auront un effet durable.

La perspective qui se dégage de la présente évaluation laisse à penser qu'il pourrait s'agir d'une tendance positive à long terme et non d'un effet d'aubaine éphémère. Cependant, il importe de reconnaître que la viabilité de ces exercices de planification nécessite de déployer tous les efforts

nécessaires pour enraciner ces pratiques au sein des deux ministères concernés, à savoir le ministère du Plan et le ministère des Finances, qui n'ont pas encore fait preuve de l'engagement total et de l'étroite collaboration escomptés. Des ateliers, des recherches conjointes et la production de documents clés ont jeté les bases pour établir une telle démarche, mais il n'est pas sûr que cela soit suffisant.

En effet, il convient également de tenir compte du besoin impérieux en financements externes continus. La communauté des donateurs au sein du pays est imprévisible et ses membres n'ont pas tous accueilli favorablement ces processus de planification, et ce pour diverses raisons. Certains donateurs ont le sentiment que la préparation du DSCR 2 a été politiquement motivée, que la finalisation du document a été programmée afin de permettre au régime en place de présenter ce document comme faisant partie de son propre bilan, de manière fort opportune, à des fins électorales. D'autres considèrent que le processus n'a pas tenu compte de l'état réel de la pauvreté dans le pays, et qu'il a été omis, au cours des travaux préparatoires, de dresser un profil complet de la pauvreté de revenus des ménages et de leurs dépenses. Il est important que le PNUD dissipe de tels soupçons insidieux, ce qui exige de sa part de manifester une plus grande volonté de dialoguer avec l'ensemble des parties prenantes, et par conséquent, de mener des actions de sensibilisation et d'information spécifiques à cet effet. Il est clair, également, qu'il faut impérativement répondre à la demande générale de fonder la demande d'appui soutenu du processus DSCR 2 sur un profil de pauvreté à l'échelle nationale.

Bien que théoriquement intégrés à l'ensemble de ces processus, les objectifs du Millénaire pour le développement sont, en pratique, largement négligés par les homologues gouvernementaux, pour la plupart desquels l'estimation du coût des OMD demeure un simple exercice académique. Par conséquent, il y a lieu de faire en sorte que les OMD fassent l'objet d'une appropriation par ces acteurs, en les rendant plus tangibles et plus proches de leur réalité. Il importe, d'une part, d'enraciner les OMD dans le terreau local afin de leur adjoindre une saveur toute congolaise et, d'autre part, de leur conférer une image publique plus visible et positive, de manière à ce qu'ils soient clairement perçus comme étant des normes mondiales.

Quant aux gouvernements provinciaux, ils semblent cruellement manquer de capacités de planification et de budgétisation. Le secteur privé peut jouer un rôle important à cet égard. En effet, il est tout à fait imaginable de faire parrainer et délivrer une politique budgétaire responsable par des institutions financières réputées, telles que des banques, des entreprises commerciales ou minières et d'autres intérêts commerciaux locaux. De la même façon que les entreprises privées sont encouragées à soutenir des projets de construction de routes, de ponts et d'autres infrastructures publiques de par le monde, les entreprises privées pourraient être invitées à appuyer des services de planification provinciaux, et œuvrer avec eux à la planification budgétaire, au perfectionnement des pratiques comptables et des outils de comptabilité, ainsi qu'à l'estimation et l'opérationnalisation des budgets. L'idée est de renforcer les capacités du personnel des ministères provinciaux en matière de planification, en s'appuyant non pas sur les ONG, mais sur les entreprises privées.

En outre, on s'inquiète également du fait que le DSCR 2 devrait s'intéresser plus sérieusement aux questions liées à l'égalité des genres qu'il ne le fait à l'heure actuelle. Pour le moment, l'égalité des genres est reléguée à une section exclusivement consacrée aux matériaux produits par le ministère du Genre, Femme et Enfant. En outre, les domaines dans lesquels l'égalité des genres est un élément essentiel, tels que les conflits fonciers, l'agriculture, la santé, la décentralisation, le développement rural et l'éducation, ne disposent d'aucune stratégie claire pour faire face aux besoins et priorités spécifiques à la dimension de genre.

Pour pallier à l'insuffisance des capacités nationales spécifiques et au manque d'effectifs au sein du ministère du Plan et du ministère du Genre, Femme et Enfant et remédier à l'absence de prise en considération de la notion de genre dans les PAP/CDMT, l'Unité Genre du PNUD, le ministère du Plan et le ministère du Genre, Femme et Enfant ont formé une équipe pour intégrer la dimension de genre dans les PAP/CDMT nationaux relatifs à 5 secteurs clés : l'éducation (primaire et secondaire), la santé, l'agriculture, le genre et le développement rural. Les deux ministères concernés ont fait montre d'une volonté politique manifeste et d'un engagement fort pour accomplir cette tâche, comme en témoignent leur désignation d'un point focal et leur accord de principe d'adopter les modifications apportées par

le personnel technique du PNUD à ces documents après leur examen.

## Les facteurs clés affectant les progrès vers la réalisation de l'effet

Parmi les activités du PNUD visant à renforcer les capacités dans le domaine de la planification provinciale, certaines sont répertoriées dans le pilier de la pauvreté et d'autres dans le pilier de la gouvernance. Une meilleure coordination de ces interventions les rendrait plus probantes. Le PNUD doit utiliser ses ressources humaines et matérielles de la façon la plus efficace possible. Dans ce cas précis, cela suppose de trouver le moyen d'apparier les programmes complémentaires concernés dans les deux différents piliers. La décentralisation de la prise de décision en matière budgétaire doit être liée à des mesures d'appui à la budgétisation et à la planification au niveau provincial.

Par ailleurs, l'on constate un manque de coordination entre l'Unité Genre et l'Unité Pauvreté, puisque cette dernière ne semble pas avoir été informée de l'appui technique apporté par l'Unité Genre au ministère du Genre, Femme et Enfant et au ministère du Plan, en relation avec l'intégration de la notion de genre dans les PAP/CDMT. En outre, au sein de l'Unité Genre du PNUD, une seule personne uniquement est affectée au travail portant sur le DSCR 2, ce qui est probablement largement insuffisant.

La question, plus importante encore, est celle de la capacité des autorités de planification provinciale. Des moyens innovants doivent être mis en œuvre pour augmenter cette capacité et l'approche novatrice suggérée ci-dessus, qui consiste à faire appel à des entreprises privées, est une possibilité à étudier. Plus généralement, la vraie menace qui guette ces outils et ces perspectives de planification provient en réalité des aléas auxquels sont soumis les appuis politiques, qui peuvent connaître des revirements rapides. Un gouvernement nouvellement élu pourrait être moins enclin à soutenir de tels outils et processus de planification. Pour garantir leur pérennité, il faudrait les ancrer fermement dans les pratiques budgétaires aux niveaux national et provincial.

## Conclusion

Les instruments de planification élaborés au titre de cet effet, qui étaient presque inexistantes il y a quelques années, participent aujourd'hui à la rationalisation du processus de budgétisation en y intégrant une dimension spécifiquement axée sur la réduction de la pauvreté. Il s'agit maintenant de déterminer si ces outils continueront d'être utilisés dans leur configuration actuelle pour influencer le processus de planification et de budgétisation, même en cas de changement de priorité des donateurs ou des gouvernements. Il convient de trouver des voies pour garantir la pérennité de ces outils, et par conséquent, leur durabilité. Outre celui des donateurs, l'appui provenant du secteur privé est désormais tout à fait envisageable et semble très prometteur.

# Pilier Pauvreté

## Effet P2

Les communautés sont pacifiées et les économies locales sont relancées.

### Résultats clés

#### *Quelle est l'étendue des progrès accomplis en vue de la réalisation de l'effet ?*

Bien que des progrès aient été réalisés dans l'atténuation du conflit en Ituri, les combats se sont poursuivis sans relâche dans le Nord-Kivu et le Sud-Kivu. De la même manière, alors que certaines avancées ont pu être enregistrées au niveau de la promotion de la reprise économique dans le Nord-Kivu, les améliorations dans ce domaine ont été plus timides dans le Sud-Kivu et en Ituri. Les progrès d'ensemble dans la réalisation de cet effet sont **partiels**.

#### *Les programmes associés à l'effet ont-ils été conçus et exécutés pour promouvoir l'égalité des genres ?*

La prise en compte de la dimension de genre dans la composante liée à la microfinance est manifeste au vu de la présence d'indicateurs spécifiques relatifs au genre et de l'établissement de rapports sur l'égalité des genres. L'importance accordée à la notion de genre a également permis de fournir une assistance technique à l'avant-projet de loi sur la microfinance, qui comprend des dispositions précises sur l'égalité entre les genres. En revanche, les initiatives de cohésion sociale et de relance économique n'ont pas eu d'impact significatif sur le renforcement du rôle des femmes ou sur les rapports de force entre hommes et femmes. Les initiatives Noyaux pacifistes des mamans (NPM) dans le district d'Ituri constituent une exception à cet état de choses. Les activités de microfinance à Beni sont aussi exemplaires à cet égard puisqu'elles impliquent majoritairement des femmes. Autrement, l'accès au crédit reste

encore largement tributaire des stéréotypes liés au genre en ce qui concerne les initiatives de relance économique et de cohésion sociale. Globalement, cet aspect de l'effet a été **partiellement** réalisé.

#### *L'effet est-il en conformité avec le Document de programme de pays du PNUD et les politiques mises en place par les autorités nationales ?*

Le Document de programme de pays aussi bien que le DSCR 2 du gouvernement accordent la plus haute priorité à la réduction des conflits et à la croissance économique favorable aux pauvres. Cet aspect de l'effet est **pleinement** réalisé.

#### *L'effet est-il durable et/ou a-t-il fait l'objet d'une appropriation par le gouvernement ?*

Le gouvernement approuve certes les programmes avec un certain enthousiasme, mais ni les gouvernements provinciaux ni le programme STAREC ne sont disposés à y contribuer financièrement. Cet aspect de l'effet est **partiellement** réalisé.

#### *L'effet a-t-il été réalisé de la manière la plus efficace ?*

Pour des raisons en partie budgétaires et en partie découlant de la conception même du programme, les composantes liées au redressement économique souffrent d'un manque de synergie, qui aurait permis d'augmenter l'efficacité du programme. Par ailleurs, les programmes de réduction des conflits dans le Nord-Kivu et le Sud-Kivu n'ont pas guère parvenus à réduire les conflits. Cet aspect de l'effet a été **partiellement** réalisé.

## Les progrès accomplis vers la réalisation de l'effet

Cet effet, généralement connu comme celui du relèvement communautaire, couvre une grande variété d'initiatives, qui sont beaucoup trop nombreuses pour faire l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de la présente évaluation des effets. Le relèvement communautaire cible deux objectifs : la réduction des conflits et la reprise de l'économie. Les composantes du programme de relance économique portent, entre autres, sur la formation des individus (ex-combattants, femmes victimes de violences sexuelles, personnes très pauvres ou vulnérables) en vue de l'acquisition de compétences professionnelles, l'approvisionnement en bétail des familles ayant très peu de revenus et la reconstruction des marchés détruits pendant les combats. La réduction des conflits relève de programmes destinés à réconcilier les belligérants dans les conflits interethniques, réunir les chefs traditionnels pour trouver une solution au conflit, appuyer la diffusion de stations de radio qui appellent à la paix civile et proposer aux soldats rebelles des activités génératrices de revenus afin de les inciter à abandonner les combats.

Il n'y a guère de doute sur la valeur de ces programmes de relèvement communautaire. Ils ont certes profité aux ménages qui en ont bénéficié et permis à quelques rebelles d'abandonner les armes, même si le nombre total de combattants est resté constant et que les troubles civils continuent comme avant. La question essentielle qui se pose dans une évaluation d'effets est de déterminer le nombre de programmes qui ciblent véritablement l'objectif ultime de relèvement économique et de réduction des conflits à large échelle. Les programmes de

formation et la reconstruction des marchés suffisent-ils à relancer l'économie ? Y a-t-il des besoins économiques plus urgents que l'acquisition des compétences et la réhabilitation des lieux d'échanges commerciaux ? Les radios diffusant des messages de paix et les modestes mesures d'incitation économique offertes aux rebelles pour les convaincre de quitter leurs factions armées changent-elles vraiment le cours des conflits ?

### Réduction des conflits

Les conflits restent fréquents et imprévisibles dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu. C'est seulement dans le district de l'Ituri (et peut-être à Maniema) que le conflit ouvert semble montrer des signes d'apaisement. Le nombre de personnes déplacées ou rapatriées est indicatif du niveau de gravité du conflit et le degré de pacification en cours au sein des communautés concernées. Ces données sont fournies dans le tableau 3 ci-dessous.

Les programmes de pacification du PNUD sont supposés répondre à deux différents types de conflits armés : d'une part, les conflits intra-communautaires et inter ethniques découlant de disputes sur les terres ou les droits de propriété, comme les hostilités dans le district de l'Ituri ; et d'autre part, des opérations ponctuelles menées par des groupes armés qui financent leurs activités guerrières par le trafic des ressources naturelles et le pillage des biens des citoyens.

Le PNUD s'est attelé au premier type de conflit en récoltant des succès mitigés. La stratégie du PNUD renforce la cohésion sociale en soutenant des programmes de conciliation diffusés sur les radios communautaires et en appuyant la création et le fonctionnement de comités de paix locaux capables de résoudre les litiges au niveau des communautés,

**Tableau 3. Personnes déplacées dans le district de l'Ituri et les provinces du Kivu 2009-2011**

Localité	Mi - 2009	Mi - 2010	Fin 2010
Sud-Kivu	536 880	618 504	752 195
Nord-Kivu	16 690	95 336	72 334
District de l'Ituri	175 080	145 182	128 928 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Si l'on exclut les quelque 90 000 personnes déplacées dans la région de l'Irumu, au Sud-Kivu, le nombre de personnes déplacées tombe à près de 40 000.

**Tableau 4. Résultats du Programme de réintégration et de relèvement communautaire dans le Nord-Kivu, le Sud-Kivu et le district de l'Ituri 2008-2011**

Province	Femmes	Hommes	Total
Ituri (Province Orientale)	2	8	10
Nord-Kivu	93	1 096	1 189
Sud-Kivu	85	756	841
Total	180	1 860	2 040

des groupements ou des territoires. Dans le district de l'Ituri, des comités locaux ont été établis à l'échelon de la communauté (baraza), du groupement (Comité local de paix et développement (CLPD)) et du territoire (Comité local de développement (CLD)), auxquels se sont ajoutées les initiatives des Noyaux pacifistes de mamans (NPM) qui interviennent dans les activités de pacification et de développement, ainsi que l'unité de la Commission Foncière, qui œuvre à la résolution des litiges fonciers avec un succès notable. Au Sud-Kivu, des Comités villageois de développement (CVD) se sont constitués au niveau communautaire. Quant au Nord-Kivu, on y recense des barazas et quelques Comités locaux permanents de conciliation (CLPC) au niveau du groupement ou de la chefferie.

Cette stratégie a prouvé son efficacité pour la promotion de la cohésion sociale dans le district de l'Ituri. Par contre, elle s'est avérée moins probante dans la lutte contre les agressions ponctuelles perpétrées par les groupes armés, qui caractérisent le conflit dans les provinces du Sud-Kivu et du Nord-Kivu.

Les programmes du PNUD au Sud-Kivu et au Nord-Kivu se sont donc appuyés sur des programmes visant à soutenir la démobilisation des combattants en fournissant aux ex-combattants des ressources leur permettant de réintégrer la vie civile normale, par le biais de formations professionnelles

(Programme de réintégration et de relèvement communautaire). Il en a résulté qu'un petit nombre seulement d'ex-combattants ont effectivement quitté les groupes armés pour retourner à la vie communautaire après avoir reçu une formation professionnelle et des kits leur permettant de mettre en œuvre leurs compétences (voir tableau 4).

Il est difficile de faire la démonstration d'un succès réel. Les conflits se poursuivent sans relâche dans ces provinces. Le programme n'a pas fait l'objet d'un suivi et l'on sait peu de choses sur ce qu'il est advenu des participants, hormis ce qui ressort des témoignages des partenaires d'exécution, qui tous émettent des doutes sur la réussite des programmes de réinsertion des ex-combattants, que ce soit économiquement ou psychologiquement<sup>11</sup>.

Différents types de combat nécessitent des stratégies différentes. Il y a trois ans, le PNUD a commandité une étude sur les diverses causes du conflit dans le Nord-Kivu, qui a dénoncé, comme d'autres par ailleurs, toute tentative d'attribuer le conflit à la concurrence pour l'exploitation des ressources minières<sup>12</sup>. Les conflits fonciers sont supposés être primaires. Néanmoins, l'exploitation des minerais finance l'importation d'armes et les campagnes des groupes armés, ce qui confère à ce type de conflit une dimension nettement économique. Dans ces conditions, il apparaît comme indispensable de faire figurer des incitations économiques conséquentes au titre de tout effort visant à réduire les agressions

11 En plus de ces témoignages, voir l'article suivant écrit par un partenaire d'exécution à Bukavu : Shalubinchi Shamwindo (2009). *La Réinsertion des Ex-Combattants au Sud-Kivu : Quelles Perspectives ?* Cahiers de Ceruki, Nouvelle Série N° 339/2009.

12 PNUD (2008). *Revue Bibliographique des Travaux sur les causes des conflits dans le Nord-Kivu*, Cellule Provinciale d'Appui à la Pacification (CPAP), p. 26-27.

perpétrées par les groupes armés. La fourniture de kits et de solutions de rechange entrepreneuriales aux ex-combattants risque de ne pas présenter suffisamment de valeur à leurs yeux pour les convaincre de quitter définitivement les groupes armés.

Bien que les efforts de cohésion sociale menés par les comités de paix aient comporté des initiatives délibérées pour favoriser la participation des femmes, il n'est pas clairement établi si la participation de ces dernières a été suffisante pour garantir que l'égalité des genres se reflète dans les principes, les procédures et l'énumération des priorités. Une enquête plus approfondie devrait être menée pour déterminer dans quelle mesure les besoins des femmes et des hommes séparément sont réellement pris en compte et solutionnés par les comités de paix.

### La relance économique

Le PNUD a également cherché à revitaliser l'économie, parfois au moyen de programmes faisant appel à des petites entreprises de manière créative, à réhabiliter les emplacements de marché afin de promouvoir la réinsertion des ex-combattants, et à faciliter l'interaction pacifique entre les groupes ethniques autrefois antagonistes. La stratégie mise en place par le PNUD dans l'Ituri prévoit les activités suivantes : construction de centres de formation professionnelle où les individus apprennent, par exemple, les métiers de menuisier ou de boulanger ; appui à la création de micro-entreprises ; et reconstruction de pavillons sur les marchés détruits par les combats. Les marchés ainsi restructurés ont repris leur activité. Cinq centres de santé comportant des salles de maternité ont été construits et cinq écoles primaires réhabilitées. Mais rien ne semble indiquer que la stratégie mise en œuvre par le PNUD dans l'Ituri ait contribué à la reprise économique. Les hommes et les femmes formés dans les centres de formation professionnelle en menuiserie, en coiffure ou en comptabilité n'ont pas travaillé et ne produisent pas de revenu suffisant pour développer leur entreprise. Le facteur restrictif dans ce cas est le capital. Sans capital ou crédit, la reprise économique est lente, voire inexistante et, pour des raisons diverses, la microfinance n'a jamais été encouragée dans cette province.

L'existence de modèles stéréotypés dans l'attribution des rôles entre les genres au sein des cours d'apprentissage proposés dans les centres de

formation professionnelle semble avoir limité l'accès des femmes aux ressources qui auraient pu leur permettre de générer un meilleur revenu.

La reprise économique dans le Sud-Kivu apparaît un peu plus prometteuse. Dans le cadre du Projet conjoint financé par les Pays-Bas, des presses à huile et des moulins à farine ont été financés, des bovins et des caprins ont été distribués et les entrepôts et pavillons du marché ont été reconstruits. En ce qui concerne les programmes de recyclage pour les ex-combattants (CRRP) un certain nombre de femmes et d'hommes ont reçu une formation adéquate et des outils leur permettant de générer des revenus. Les témoignages individuels des bénéficiaires sont positifs et un nombre limité de ménages (estimé à 7 000) ont vu leurs moyens de subsistance sécurisés à la suite de ces programmes. Mais il y a au moins deux facteurs restrictifs : l'un est le manque d'accès aux capitaux et l'autre est la présence persistante de conflit.

En outre, le Projet de sécurité, autonomisation, et réintégration socio-économique des femmes du Nord et du Sud-Kivu (PSAR), une initiative ciblée pour répondre aux besoins de la réinsertion socio-économique des victimes de violences sexuelles n'a récolté qu'un succès très limité en extirpant les femmes de la pauvreté ou en soutenant des initiatives communautaires destinées à protéger les filles et les femmes contre les violences. Les facteurs restrictifs dans ce cas incluent un mauvais ciblage des bénéficiaires, des lacunes dans le traitement des causes sous-jacentes de la vulnérabilité économique et sociale, et le manque d'appui aux structures de protection de la communauté et l'absence d'un dialogue qui engage à la fois les hommes et les femmes.

La fourniture de cours de formation professionnelle et d'opportunités de génération de revenus pour les ménages ne peut véritablement contribuer à la reprise économique générale sans accès généralisé au capital. Le capital est un élément nécessaire dans la formation à l'esprit d'entreprise. Le but de la démarche était de soutenir le microcrédit, par le biais du programme Programme d'appui au secteur de la microfinance (PASMIF), soutenu par le PNUD, mais la réponse lente du PASMIF ainsi que sa réticence apparente à réadapter son programme de prêts à l'intention des ménages les plus pauvres et les plus vulnérables n'a pas permis

de combiner microcrédit et formation entrepreneuriale<sup>13</sup>. Des efforts spéciaux ont été déployés à Walungu, dans l'un des quatre principaux sites de programme au Sud-Kivu, mais sans succès. D'autres tentatives ont eu lieu à Luvungi, mais le nombre de participants reste trop faible pour être significatif. Par ailleurs, le conflit qui perdure joue un rôle majeur dans la limitation de ces efforts de redressement économique.

Au Nord-Kivu, en dépit des îlots de conflit persistants, la reprise économique semble être plus prometteuse. La stratégie qui y a été mise en œuvre est essentiellement la même que dans le Sud-Kivu : réhabilitation des marchés ; formation professionnelle et soutien aux activités génératrices de revenus chez les ex-combattants (CRRP) ; réinsertion socio-économique ; et initiatives menées par la communauté pour protéger les victimes de violences sexuelles (PSAR). La différence entre les deux programmes se situe au niveau de la disponibilité du microcrédit, largement distribué ici à travers des institutions de microfinance formées à cet effet grâce à un programme national appuyé par le PNUD. Dans certaines localités telles que Beni, le PNUD soutient un programme de microcrédit à grande échelle, destiné en particulier aux ménages pauvres, à travers un nouveau produit appelé « Crédit-épargne avec éducation », géré par Mecre Beni, un partenaire en microfinance. Cette initiative ouvre aux femmes l'accès au crédit, ce qui est une expérience unique au vu de l'existence d'un code de la famille hautement discriminatoire, qui limite l'accès des femmes au droit de propriété et les empêche de détenir des actifs qui pourraient leur servir de garantie pour obtenir des crédits. Certes, le programme de Mecre Beni s'est avéré être fort utile à la population et a démontré sa capacité à changer les choses mais il reste toutefois limité par le volume des fonds disponibles face à la demande croissante.

Cependant, une préoccupation majeure est l'absence de liaison entre le programme de microfinance et les programmes générateurs de revenus dans les institutions professionnelles, les marchés, les Centres communautaires polyvalents (CCP) du projet PSAR ou au sein des programmes destinés aux ex-combattants (CRRP). Si l'on excepte le seul exemple potentiellement prometteur de Beni, ce type de programme reste limité aux zones urbaines.

Cependant, contrairement à la situation dans le Sud-Kivu et le district de l'Ituri, le programme a fait ses preuves dans le Nord-Kivu, non seulement auprès des personnes disposant de ressources, mais aussi à l'égard des populations les plus vulnérables, en proposant ses services aux hommes et aux femmes de manière égalitaire, tout en sachant que la majorité des bénéficiaires en sont des femmes.

Par ailleurs, le PNUD a résolument entrepris de combler ses lacunes en matière de programmation en collaborant avec le secteur privé, notamment en accueillant le premier Forum économique du Nord-Kivu en 2010, et en assurant le suivi de la mise en œuvre des résolutions via un Comité de suivi de la mise en œuvre des résolutions.

## Les facteurs clés affectant les progrès vers la réalisation de l'effet

La stratégie du PNUD pour la réduction des conflits dans le district de l'Ituri s'est avérée pertinente ; la focalisation sur la cohésion sociale a permis de s'atteler aux rivalités ethniques et aux tensions intra-communautaires qui sont au cœur du conflit. Cependant, cette stratégie n'a pas été probante dans les provinces des Kivu où les conflits sont d'une toute autre nature. Des conflits relatifs aux terres et aux biens existent dans les trois régions, mais ils sont plus intenses dans les provinces des Kivu du fait de l'exploitation des minéraux. Les groupes armés y opérant ont un intérêt économique à contrôler l'accès aux précieuses ressources, qui ne saurait être traité par des stratégies de cohésion sociale ni satisfait par les solutions alternatives de génération de revenus proposées aux ex-combattants.

La stratégie du PNUD pour la relance économique dans l'Ituri et le Sud-Kivu n'a que partiellement atteint ses objectifs. Certains éléments essentiels n'y ont pas été inclus, soit par négligence soit par manque de financement ou de coordination au sein du PNUD. La stratégie mise en œuvre dans l'Ituri a permis de créer des structures destinées au développement du capital humain, en offrant des formations professionnelles adéquates. Elle a

13 Un rapport de fin de mission par le Coordinateur Provincial précédent du Programme de Lutte Contre la Pauvreté : Dan-Malam, H. (2011). *Rapport de Fin de Mission*, PNUD Bureau Sud-Kivu, janvier 2011, p. 19.

également appuyé la création de micro-entreprises et la réhabilitation des marchés ainsi que la fourniture de certains services sociaux. Mais les bénéficiaires de la formation professionnelle ne trouvent pas facilement de travail, et même lorsqu'ils arrivent à décrocher un emploi, leur revenu reste insuffisant. Les micro-entreprises détenues par des hommes ou des femmes sont incapables de se développer, pour un certain nombre de raisons. Premièrement, la formation proposée aux femmes est cantonnée aux métiers traditionnellement féminins, généralement peu rentables. Et deuxièmement, l'accès au capital financier est problématique, malgré la demande croissante à Bunia et ses environs. Compte tenu de l'appui du PNUD à la microfinance sur le plan national, y compris dans l'avant-projet de la loi sur la microfinance, il est surprenant que ses modestes programmes de relance économique dans l'est de la RDC n'intègrent pas les services proposés par les institutions de microcrédit.

Une situation comparable se trouve dans le Sud-Kivu où les intrants de production ont été fournis à un nombre important de ménages vulnérables afin d'augmenter leur sécurité alimentaire. L'ampleur de la contribution et le nombre de ménages concernés sont trop limités pour que le programme ait un impact significatif sur l'économie. L'accès à de petits montants financés par l'intermédiaire d'une institution de microcrédits fiable, offrant des programmes adaptés aux ménages vulnérables est essentiel pour élargir la portée de l'impact des apports limités du PNUD.

existantes, qu'il a lui-même grandement contribué à mettre en place. Une telle initiative aurait permis d'étayer le développement du capital humain par la fourniture du capital financier, si nécessaire. Car en définitive, pour parvenir à des résultats plus probants en matière de relèvement économique, il est primordial de garantir la disponibilité du capital de manière plus élargie.

## Conclusion

Des progrès considérables ont été réalisés dans la réduction des hostilités imputables aux rivalités ethniques et aux conflits intra-communautaires sur les terres et les biens. Les résultats ont été moins satisfaisants dans les conflits provoqués par les agressions de groupes armés organisés, qui nécessiteraient une stratégie radicalement différente. Les efforts du PNUD en faveur du redressement économique ont été limités par la portée modeste de ses contributions dans ces trois différentes localités, revues à la baisse du fait des réductions budgétaires drastiques appliquées au cycle de programmation 2008-2012. Ils ont été également restreints par l'apparente réticence du PNUD à adapter les pratiques de microcrédit

# Pilier Pauvreté

## Effet P3

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

### Résultats clés

#### *Quelle est l'étendue des progrès accomplis en vue de la réalisation de l'effet ?*

Les progrès vers l'atteinte de l'effet ont été en **grande partie** réalisés.

#### *Les programmes associés à l'effet ont-ils été conçus et exécutés pour promouvoir l'égalité des genres ?*

Les analyses et les commentaires, y compris le rapport financé par le PNUD intitulé Genre et VIH en République démocratique du Congo, ont encouragé la reconnaissance de la dimension de genre dans la prévalence du VIH/sida. Ces analyses doivent toutefois être incorporées aux documents et programmes relatifs à planification de la politique nationale. Cet aspect de l'effet est **partiellement** réalisé.

#### *L'effet est-il en conformité avec le Document de programme de pays du PNUD et les politiques mises en place par les autorités nationales ?*

Le Document de programme de pays et le

DSCR 2 du gouvernement accordent tous deux une priorité élevée à l'exigence d'une réponse coordonnée face à l'épidémie de VIH/sida. Cet aspect de l'effet est **pleinement** réalisé.

#### *L'effet est-il durable et/ou a-t-il fait l'objet d'une appropriation par le gouvernement ?*

Des efforts considérables sont déployés pour assurer l'appropriation de l'effet par le gouvernement à long terme et son engagement à contrôler l'épidémie du VIH/sida. Cet aspect de l'effet a été en **grande partie** réalisé.

#### *L'effet a-t-il été réalisé de la manière la plus efficace ?*

Le manque de coordination entre les structures nationales, le chevauchement des fonctions et le déploiement d'efforts contradictoires continuent à limiter l'efficacité du PNUD. Cet aspect de l'effet a été **partiellement** atteint.

### Les progrès accomplis vers la réalisation de l'effet

La réponse du PNUD à l'épidémie de VIH/sida s'articule autour de deux programmes distincts. Un

premier programme, conçu et financé par le PNUD, vise à améliorer la coordination nationale dans la lutte contre la prévalence du VIH/sida. Quant au second programme, il est administré par le PNUD mais conçu et financé par le Fonds mondial pour prévenir et traiter les trois maladies suivantes : le

VIH/sida, la tuberculose et le paludisme. Les deux programmes sont dotés de budgets différents, à savoir, 200 000 dollars USD pour le premier et près de 33 millions de dollars USD pour le second, étalé sur plus de cinq ans, lequel, au vu de sa taille et sa complexité, éclipsé inévitablement le premier, en termes de conception, de dessein et de mise en œuvre.

Le programme propre au PNUD, qui est répertorié au titre du pilier de la pauvreté, s'avère être, après vérification, accessoirement associé à des problèmes de pauvreté et davantage concerné par la structuration d'une réponse coordonnée à la prévalence du VIH/sida dans le pays. En effet, il prévoit la préparation de l'avant-projet d'une stratégie nationale pour lutter contre le VIH/sida (2010-2014) qui tient compte du genre et des droits de l'homme, l'élaboration d'une stratégie nationale appropriée et le renforcement des capacités des partenaires.

Dans l'exécution du second programme, le PNUD fournit trois services spécifiques à l'échelle nationale. Premièrement, il organise des tests de dépistage pour les candidats volontaires, et en cas de séropositivité avérée, fournit aux personnes contaminées les conseils et le traitement antirétroviral adéquats, selon les besoins. Deuxièmement, il prend en charge le traitement des femmes enceintes afin de minimiser la transmission de l'infection de la mère à l'enfant. Troisièmement, il assure le traitement des personnes vivant avec le VIH/sida.

Selon les données disponibles, la livraison du programme du Fonds mondial démontre un certain succès. Le pourcentage de bébés nés de mères contaminées par le VIH/sida a chuté au cours de la durée d'exécution du programme, passant de 30 pour cent à 18 pour cent. La prévalence des femmes âgées de 15 à 24 ans enceintes et infectées a baissé légèrement, de 4,04 pour cent à 3,6 pour cent. Le pourcentage de personnes traitées à l'aide d'antirétroviraux ayant survécu à la première année de traitement a augmenté de 70 à 75 pour cent. Le taux d'infection global de la RDC est resté stable. Le programme du Fonds mondial/PNUD a permis de mettre en place un mécanisme de prévention sur l'ensemble du territoire national et bien que la chaîne de résultats soit difficile à retracer, il y a un lien probable entre le mécanisme appuyé par le PNUD et la stabilisation des taux d'infection par le VIH/sida.

Le programme conçu et financé par le PNUD (par opposition à celui du Fonds mondial) a un mandat différent, plus axé sur l'orientation propre au PNUD. Il appuyé le Programme national multisectoriel de lutte contre le sida (PNMLS) en vue des objectifs suivants : produire un plan stratégique national pour 2010-2014 ; améliorer la coordination entre les institutions et les organisations pour s'attaquer aux questions pertinentes ; soutenir les actions de communication via les sites internet et les bulletins d'informations ; et renforcer la capacité des groupes de la société civile. Il a également prévu l'adjonction d'une approche spécifique au genre et fait de la réponse au VIH/sida une partie intégrante de la stratégie du DSCR 2.

Malgré le souci d'intégrer une approche spécifique au genre au niveau des politiques, la prise en compte effective des préoccupations liées au genre reste superficielle. Ceci est particulièrement vrai pour le programme du Fonds mondial du fait de l'absence de prise en considération de la dimension de genre à l'époque où les autorités nationales avaient rédigé les propositions. Il est désormais d'usage de faire appel à un consultant externe spécialiste en genre pour introduire la notion de genre dans les propositions après leur formulation.

Finalisé en 2009, la Stratégie nationale de lutte contre le sida (2010-2014) n'intègre pas pleinement la dimension de genre. Le cadre stratégique se concentre uniquement sur la mesure des progrès accomplis dans la réduction de la transmission du VIH de la mère à l'enfant, ce qui empêche de tirer des conclusions sur l'efficacité des traitements administrés selon le genre dans la réduction de la prévalence du VIH. Le document financé par le PNUD et produit en 2011 sous le titre *Genre et VIH en République Démocratique du Congo*, dessine un profil des genres élaboré selon la vulnérabilité au VIH/sida et émet des recommandations pour les prochaines étapes, qui seront cruciales pour améliorer la politique et les services de prévention et de lutte contre le VIH/sida. Ces recommandations sont d'une grande pertinence pour le programme du Fonds mondial administré par le PNUD, qui a représenté, en 2008, près de 36 pour cent des financements consentis par les donateurs pour combattre le VIH/sida en RDC.

De même, la liste de contrôle Genre et VIH/sida, élaborée avec le concours d'un consultant du PNUD à New York à l'intention des responsables gouvernementaux et des représentants de la

société civile, était destinée à soutenir les processus de planification nationale. Cependant, l'utilisation de cette liste n'a été institutionnalisée dans aucun document de planification.

En général, l'impact de l'appui du PNUD visant à promouvoir une meilleure prévention et une réponse améliorée liées au VIH/sida ainsi que le renforcement des capacités nationales pour la gestion de programmes abordant les vulnérabilités spécifiques des hommes et des femmes est partiel. Le PNUD a manqué l'occasion de s'assurer que ses programmes opérationnels (Microfinance, DDR, Accès à la Justice et à la décentralisation) intègrent la notion de VIH/sida ainsi que des approches du VIH/sida sensibles au genre. Des outils méthodologiques d'intégration sont en cours d'élaboration pour les différentes thématiques concernées.

## Les facteurs clés affectant les progrès vers la réalisation de l'effet

Malgré l'appui du PNUD à la coordination et la communication à l'échelle du pays, la structure nationale de la réponse au VIH/sida continue de soulever un certain nombre de préoccupations qui pourraient bien avoir été traitées par le programme du PNUD.

Les documents et les entretiens témoignent tous du fait que le soutien du PNUD au PNMLS, l'institution phare pour la lutte contre le VIH/sida, n'a pas remédié aux insuffisances dans la structure globale mise en place au niveau national pour réagir efficacement au VIH/sida. Le Forum des Partenaires, un organe de coordination du gouvernement censé coordonner les aspects de la réponse ne se réunit pas régulièrement, et la plupart de ses groupes de travail thématiques ne le font pas non plus. Autres organes de coordination, y compris au ministère de la Santé publique et au sein du Bureau du Président, les groupes de travail sectoriels, les groupes thématiques VIH/sida et le Groupe national de coordination pour le Fonds mondial, continuent de travailler en parallèle. Il y a en effet des chevauchements entre eux ainsi que des efforts contradictoires menés à contre-sens. De ce fait, cette multitude de groupes et d'organisations, qui devaient être complémentaires, limitent l'efficacité

de la réalisation d'une réponse rationnelle et efficace au niveau national.

Sans une structure nationale cohérente, la planification est fragmentée et la possibilité de créer des liens et des synergies entre les secteurs reste difficile. Le PNUD a été en mesure de réaliser la collaboration entre les différents secteurs afin de mettre en place une approche cohérente de la pauvreté dans le contexte du DSCR 2. Il peut et devrait faire de même pour l'élaboration d'une réponse au défi de l'épidémie du VIH/sida.

## Conclusion

L'harmonisation des structures et des organisations nationales a été au centre du programme du PNUD durant le cycle 2008-2012, qui a récolté des succès dans de nombreux domaines. Ainsi, le programme du PNUD a-t-il renforcé les capacités de communication du PNMLS, favorisé l'implication de la société civile et livré le programme financé par le Fonds mondial. Le PNUD est donc bien placé pour améliorer la coordination et l'harmonisation entre les structures nationales, compte tenu de son expérience réussie en la matière dans le contexte du DSCR 2. Il existe toutefois certains facteurs qui retardent les progrès sur le front de l'intégration de la sensibilité au genre dans les questions liées au VIH/sida dans les documents de planification, tels que le manque de volonté politique et les changements fréquents des membres du gouvernement. Les performances du PNUD dans ce domaine n'ont pas été à la hauteur des attentes.

# Pilier Pauvreté

## 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.

### Résultats clés

#### *Quelle est l'étendue des progrès accomplis en vue de la réalisation de l'effet ?*

Le renforcement des capacités a eu lieu dans le cadre de l'appui du PNUD aux membres de la délégation de la RDC dans le cadre la présidence du Groupe Afrique par la RDC, des négociations sur le changement climatique, des séminaires et ateliers organisés au titre des projets PANA et ONU-REDD ainsi que des ateliers et des sessions d'information associés à la signature d'autres accords internationaux. Compte-tenu de l'accent mis dans les deux projets précités sur la planification et le positionnement du PNUD pour l'admissibilité au financement, la réalisation de l'effet axé sur le renforcement des capacités en vue d'étendre les services liés à l'environnement et à l'énergie notamment aux pauvres n'a été que **partielle**.

#### *Les programmes associés à l'effet ont-ils été conçus et exécutés pour promouvoir l'égalité des genres ?*

La planification initiale du projet REDD englobe un groupe thématique axé sur l'intégration de l'égalité des genres dans la future stratégie nationale REDD. La planification initiale et les efforts préliminaires entrepris au titre de l'initiative PANA comprennent également une orientation spécifique sur l'analyse et le traitement des rôles respectifs, actuels et potentiels, des hommes et des femmes dans l'atténuation des méfaits du

changement climatique. Cet aspect de l'effet est **partiellement** atteint.

#### *L'effet est-il en conformité avec le Document de programme de pays du PNUD et les politiques mises en place par les autorités nationales ?*

Relever le défi posé par le changement climatique figure en bonne place dans le Document de programme de pays et constitue l'un des quatre principaux piliers du DSCR 2 du gouvernement. Cet aspect de l'effet a été **pleinement** réalisé.

#### *L'effet est-il durable et/ou a-t-il fait l'objet d'une appropriation par le gouvernement ?*

L'engagement du gouvernement dans la lutte contre le changement climatique dans le DSCR 2 témoigne d'une prise de position durable sur les questions environnementales et énergétiques. Cet aspect de l'effet a été en **grande partie** réalisé.

#### *L'effet a-t-il été réalisé de la manière la plus efficace ?*

Les procédures administratives fastidieuses du PNUD auraient bloqué deux des trois principales initiatives. Les procédures liées au financement et à l'obligation de rendre compte établies pour ces projets n'ont pas été faites de la manière la plus efficace. Cet aspect de l'effet a été **partiellement** réalisé.

## Les progrès accomplis vers la réalisation de l'effet

Le programme environnement s'articule essentiellement autour du changement climatique, même s'il couvre également d'autres questions, telles que la biodiversité<sup>14</sup>. Il est principalement axé sur la gestion efficace des forêts et des terres arables, non seulement parce que leur surexploitation met en danger ceux qui dépendent de ces ressources pour vivre, mais aussi du fait que leur conservation est essentielle pour atténuer le réchauffement climatique à l'échelle mondiale. En protégeant les forêts et en favorisant des pratiques agricoles qui ne nuisent pas aux ressources forestières, la RDC préserve la forêt pour ceux qui en dépendent et pour ceux qui comptent sur les forêts de la RDC au plan mondial pour leur capacité à limiter et séquestrer les émissions de carbone.

Les quatre piliers du programme de l'environnement de la RDC traitent le changement climatique sous différents angles.

1. Le projet REDD (Réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement) vise à atténuer les effets du changement climatique en réduisant les émissions de carbone grâce à l'amélioration de la gestion des forêts et de l'utilisation du sol.
2. Le projet PANA (Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques) vise à développer des stratégies agricoles, des semences et des pratiques capables d'assurer une production agricole suffisante au fur et à mesure que les effets du changement climatique, tels que le réchauffement accru et la baisse des précipitations, se feront sentir. Il s'agit d'un programme d'adaptation aux méfaits du réchauffement climatique.
3. L'appui au gouvernement de la RDC et à la Présidence du Groupe Afrique dans les négociations climatiques confère à la RDC un profil international sur les questions environnementales. La RDC a assumé la présidence du Groupe Afrique à la Convention-cadre des Nations Unies sur les

changements climatiques (CCNUCC) pour la période allant de janvier 2010 à décembre 2011. Ce programme garantit à la présidence de la RDC de disposer des compétences techniques et politiques nécessaires pour mener à bien sa mission.

4. L'appui à la mise en œuvre des Accords multilatéraux sur l'environnement.

De nombreux produits ont été prévus au titre des diverses catégories soutenues par ces projets, notamment :

1. Création d'un observatoire de l'environnement pour étudier les tendances environnementales et publier un état annuel de l'environnement
2. Préparation d'un plan national pour la prévention et la gestion des catastrophes naturelles
3. Mise en œuvre de mesures concrètes (projets pilotes) pour s'atteler au réchauffement climatique
4. Mise en place de programmes d'énergie renouvelable
5. Électrification des zones urbaines et rurales
6. Réduction du nombre d'agriculteurs itinérants pratiquant la culture sur abattis- brûlis

Il convient de noter que la composante liée à l'environnement a été intégrée au pilier de la pauvreté il y a un peu plus d'un an et demi seulement, et qu'il est sans doute prématuré de procéder à l'évaluation formelle des programmes et des stratégies nationales en la matière.

De plus, à l'exception des réunions et formations menées dans le cadre de l'appui à la Présidence du Groupe Afrique aux négociations sur le changement climatique, cette composante n'a pas déployé d'activité sur le terrain. Dans le cadre du projet REDD, des cours ont été dispensés à l'Université d'été REDD, certaines personnes ont été formées et des avant-projets d'articles ont été préparés mais aucune des initiatives envisagées en dernier lieu n'a été lancée.

<sup>14</sup> Le projet, Aires Protégées, mis en œuvre en collaboration avec l'UNOPS, a abouti à la réhabilitation de sept aires protégées et a renforcé la capacité de l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN).

Quarante villages auraient été choisis pour l'implantation de projets à base communautaire visant l'atténuation ou l'adaptation liée aux changements climatiques, qui sont en phase de planification et de préparation. Pour le moment, il n'y a aucun programme de reforestation, de gestion des terres ou d'électrification de zone rurale en cours. Il en va de même pour le projet PANA : six sites ont déjà été sélectionnés pour les expériences sur les semences, mais aucune démarche systématique n'a encore été engagée.

De manière générale, cette composante n'a pas induit d'impact majeur. Néanmoins, le programme a permis de mobiliser certaines ressources : 22 millions de dollars USD alloués par le Congo Basin Forest Fund (CBFF) et 60 millions de dollars USD accordés au titre du Programme d'investissement pour la forêt (FIP). Tout laisse à penser que ces ressources seront au final affectées à des activités de terrain. En outre, un projet de renforcement des capacités légales et institutionnelles pour la conservation du sol a été mis en œuvre, qui a conduit à l'élaboration d'un nouveau projet sur la gestion durable du sol, qui est encore au stade de la planification.

Les activités principales menées dans le cadre des projets REDD et PANA ont porté sur la planification et la préparation d'ateliers et de formations. Certains travaux ont été également menés sur les normes, la préparation de projets pilotes, la mise en place d'un registre national sur l'environnement, et l'appui aux négociations et à la recherche. Dans l'ensemble, les résultats ont été positifs. Il faut reconnaître toutefois qu'il est difficile de mesurer l'efficacité du renforcement des capacités sans une pratique à laquelle ces capacités sont appliquées.

Dans les phases initiales de planification du projet REDD, un groupe thématique sur le genre a été créé pour intégrer la notion d'égalité des genres dans la future stratégie REDD. La planification et la préparation préliminaires de l'initiative PANA ont également comporté une orientation spécifique axée sur les rôles respectifs des hommes et femmes dans la lutte contre le changement climatique. Cette perspective est en phase avec les directives institutionnelles du PNUD en matière de recherche et de politique, selon lesquelles « la réussite de l'adaptation au

changement climatique dépend de la reconnaissance de la dimension du changement climatique spécifique au genre et l'intégration de cet aspect dans la conception et la mise en œuvre de stratégies et de plans de développement national consacrés à la lutte contre le changement climatique »<sup>15</sup>.

## Les facteurs clés affectant les progrès vers la réalisation de l'effet

Grâce à l'appui du PNUD, la RDC est devenue un pays leader en Afrique en matière de programmation REDD. Le ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme en est certes reconnaissant. Mais, dans le même temps, en tant que partenaire principal du PNUD et exécuteur de ces trois projets, le ministère se plaint de la lenteur excessive de ces projets, soumis à la bureaucratie complexe de l'administration du PNUD, qui a souvent retardé les paiements et n'a pas toujours engagé les initiatives nécessaires. En plus, il est reproché au PNUD d'avoir eu de la réticence à accorder au ministère l'appropriation administrative du projet, spécifiquement l'exécution nationale.

Suite à l'audit de trois projets antérieurs au PANA en 2009, le PNUD a refusé son soutien financier au projet PANA, paralysant les activités de ce dernier pendant plus de huit mois. Ce blocage est intervenu à la suite d'un désaccord entre le ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme et le PNUD concernant la décision de celui-ci d'imposer une modalité d'exécution directe, contre laquelle le ministère s'est opposé.

Un facteur susceptible de justifier la lenteur dans la mise en œuvre des projets est l'importance accordée par le personnel du PNUD à la préparation d'une Stratégie nationale de développement durable (SNDD), considérée comme un objectif primordial, dans le seul but, fréquemment réitéré, d'accéder aux ressources qui devaient être disponibles une fois la stratégie nationale préparée et la documentation appropriée fournie. L'Accord de Copenhague de 2009 a prévu

15 PNUD (2011). *Gender And Climate Change: Advancing Development through an Integrated Gender Perspective*, mars 2011.

l'attribution de 30 millions de dollars USD dans un avenir prévisible pour les besoins de l'atténuation et l'adaptation liées au changement climatique<sup>16</sup> dans les pays en développement dans le monde entier, une partie importante de ce montant devant être destinée aux programmes REDD. Le présent projet REDD en RDC, qui est certes important au vu des initiatives, quoique modestes, qu'il propose d'engager, l'est d'autant plus<sup>17</sup> pour sa valeur future. Il devrait normalement servir, à l'avenir, à jeter les bases d'une « opportunité majeure pour la RDC de mobiliser des financements pouvant être orientés vers la lutte contre la pauvreté »<sup>18</sup>.

Afin que la RDC satisfasse aux conditions requises pour bénéficier d'un financement au titre du Fonds Vert, il convient avant tout de positionner le programme pour l'environnement/l'énergie de manière à en optimiser la visibilité. Dans l'élaboration du DSCR 2, le ministre du Plan a classé les préoccupations environnementales parmi les quatre piliers de son programme de réduction de la pauvreté. Cela traduit une solide approbation nationale. Il s'agit aussi d'une démarche stratégique, surtout depuis que le DSCR 2, tout en fournissant une analyse de la pauvreté dans le pays, offre également un ensemble de priorités pour les investissements des donateurs. Dans ce contexte, la protection de l'environnement et l'engagement direct dans la lutte contre le changement climatique bénéficient d'une priorité élevée parmi les objectifs nationaux.

financement international détourne l'attention de la nécessité de déployer les efforts nécessaires pour poursuivre les applications pratiques afin d'ancrer les projets dans la réalité concrète.

## Conclusion

Les progrès accomplis en vue de la réalisation de l'effet P4 semblent être, au mieux, partiels et l'insatisfaction ressentie au sein du ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme à l'égard de sa collaboration avec le PNUD est préoccupante. Une telle frustration paraît justifiée et doit être prise en compte. La volonté du PNUD de se concentrer principalement sur la préparation d'un plan stratégique national éligible pour recevoir un

16 Le Fonds Vert.

17 Mbizi, L. (2010). *Financements REDD en RDC - État des lieux et perspectives*, Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier, novembre 2010.

18 PNUD/RDC (2010). *Vers une stratégie de croissance de réduction de la pauvreté en RDC fondée sur la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique*. Note d'orientation, préparée en collaboration avec le Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, Direction du Développement Durable, p.1.

# Pilier Gouvernance

## Effet G5

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

### Résultats clés

#### *Quelle est l'étendue des progrès accomplis en vue de la réalisation de l'effet ?*

Des progrès ont été accomplis dans le domaine de la préparation des élections, malgré le processus politique environnant, et les retards dans l'adoption de la loi électorale et les lois concernant la définition de diverses entités territoriales. L'appui à la CENI se poursuit, sous forme d'une nouvelle base de données qui enregistre les électeurs éligibles, d'un renforcement des capacités de la CENI elle-même et de la mise en œuvre de la préparation des élections à travers le pays. L'appui au parlement et aux assemblées provinciales a donné des résultats tandis que le soutien aux partis politiques et aux ONG a eu peu d'impact, voire aucun, sur l'effet. Les progrès d'ensemble dans la réalisation de cet effet sont **partiels**.

#### *Les programmes associés à l'effet ont-ils été conçus et exécutés pour promouvoir l'égalité des genres ?*

Malgré la mise en place d'une politique nationale et d'un plan relatif à la question du genre, et les efforts en cours pour encourager les femmes à voter à toutes les élections, et à se présenter comme candidates aux élections locales, aucun changement concret n'est intervenu au niveau de la participation

citoyenne et il est peu probable d'assister à des avancées dans ce domaine. Les progrès d'ensemble dans la réalisation de cet effet sont **partiels**.

#### *L'effet est-il en conformité avec le Document de programme de pays du PNUD et les politiques mises en place par les autorités nationales ?*

L'appui du PNUD est une priorité essentielle dans son programme pays, et il est fondé sur l'hypothèse que le processus électoral renforce l'existence et le fonctionnement des institutions démocratiques. En outre, le PNUD a ciblé des organisations spécifiques, et soutenu leur contribution au processus démocratique. Cet aspect de l'effet a été **pleinement** réalisé.

#### *L'effet est-il durable et/ou a-t-il fait l'objet d'une appropriation par le gouvernement ?*

Il n'y a aucune garantie que ce gouvernement, ou un nouveau gouvernement, soit suffisamment motivé pour garantir un processus électoral transparent. Le manque de volonté politique a été souvent cité comme une contrainte à l'appropriation de l'effet par le gouvernement. Cependant, il est bon signe que le gouvernement ait pris en charge 60 pour cent du budget du cycle électoral et

qu'il ait consenti, à ce jour, plus de 194 millions de dollars USD représentant 75 pour cent des dépenses effectuées à ce jour. Néanmoins, le gouvernement a manqué de fermeté, et a parfois pris du retard dans l'exécution de ses contributions financières. Il en résulte que la dépendance à l'égard de l'assistance des donateurs reste élevée pour le renforcement des capacités du CENI. Cet aspect de l'effet a été **partiellement** réalisé.

*L'effet a-t-il été réalisé de la manière la plus efficace ?*

L'effet n'a été que **partiellement** réalisé de la manière la plus efficace mais ceci est dû au

processus politique entourant le projet PACE et, par exemple, à l'absence d'élections locales en 2009. D'autres activités semblent également faire partie du « processus d'apprentissage » indispensable à l'édification d'une démocratie stable. Les procédures du PNUD mise en place pour l'administration du panier de fonds sont lentes et semblent inappropriées. Le programme a fait preuve d'une grande souplesse d'adaptation à l'évolution rapide des circonstances.

## Les progrès accomplis vers la réalisation de l'effet

Le soutien apporté au parlement national et aux assemblées provinciales a pris la forme d'un renforcement des capacités. Une assistance matérielle (bâtiments, loyer, matériel informatique, mobilier, etc.) a été fournie aux assemblées provinciales, au même titre que des actions de formation aux affaires juridiques et à la préparation d'édits, ainsi qu'un appui aux structures administratives et organisationnelles. Les résultats sont visibles au niveau des assemblées, et à l'heure où leur premier mandat arrive à échéance, les fondations de base semblent être en place. Au Nord-Kivu, par exemple, le PNUD est le partenaire privilégié de l'assemblée et concourt à hauteur de 80 pour cent de son budget. L'institution provinciale y a aussi reçu une aide juridique et affirme que le nombre d'édits a considérablement augmenté du fait de l'action du PNUD. Elle a aussi profité d'un soutien spécial pour ses membres ayant peu de compréhension de leur rôle et de leur responsabilité. L'appui au bureau d'études a également été efficace et l'expertise du PNUD pertinente. Le PNUD travaille sur la finalisation d'un projet de statut du personnel des assemblées provinciales pour assurer la pérennité des compétences, le personnel du parlement national ayant rejeté cette option. L'interaction encouragée entre les membres de l'assemblée et la société civile commence à prendre forme, mais les résultats ne sont pas encore visibles. À Beni par exemple, la société civile joue un rôle constructif aux côtés des élus et des autorités politiques et administratives.

Quant au Parlement, il a bénéficié d'une assistance sous différentes formes : conseils juridiques, appui logistique en matériels informatiques et bureautiques, organisation d'ateliers, formations pour les élus et les fonctionnaires, et voyages d'étude à l'étranger. Le bureau d'études a aussi été soutenu. Les commissions ont reçu un soutien similaire, comprenant également des conseils juridiques et du matériel informatique. Le PNUD a considérablement contribué à l'élaboration de textes juridiques, dont la production s'est accrue. Le PNUD a également facilité les rencontres, par exemple entre l'assemblée, le sénat, et la Cour des Comptes, pour améliorer la compréhension de la gestion des finances publiques. Les commissions semblent, toutefois, moins satisfaites ayant reçu quelques ordinateurs recyclés ou hors d'usage, et peu d'assistance informatique ; il leur manque encore des salles de réunions. Elles disent ne pas être informées sur le PTA (Plan de Travail Annuel) et son prochain budget. Bien qu'ayant travaillé à la préparation de textes juridiques, tels que le document sur la réduction des armes légères, et à l'organisation de la police et de l'armée, la contribution du PNUD y est peu visible. Les commissions affirment à cet égard que d'autres donateurs ont été plus actifs dans ce domaine que le PNUD.

Le soutien aux partis politiques pour l'introduction des principes démocratiques montre peu de résultats. Il y avait, au 16 mai 2011, 372 partis politiques dont la contribution à une culture démocratique pourrait être importante. Le programme a réalisé certains progrès en travaillant avec une sélection de 15 partis qui ont reçu des

formations et de l'assistance pour améliorer la transparence, la conduite des élections au sein du parti et la mobilisation de ressources financières. La plupart des partis choisis continuent cependant d'être dirigés par un chef de file unique. Certains partis ont fait des progrès en divulguant des informations sur leur financement, mais beaucoup d'entre eux ont peu d'adhérents cotisants.

Peu de progrès notables ont été constatés en matière de promotion de l'égalité des genres dans l'exercice du pouvoir au sein des parlements, des partis politiques et des partenariats citoyens. Il y a eu quelques avancées, à savoir environ 30 pour cent des 15 principaux partis politiques ont désormais au moins 30 pour cent de femmes à des postes de responsabilité et 100 pour cent de ces mêmes partis disposent de sections spécifiques pour les femmes et les jeunes. L'incidence de la présence des femmes à des positions de responsabilité dans les plates-formes politiques n'est pas manifeste, tant à l'égard du nombre de femmes candidates aux prochaines élections qu'au niveau de la législation et la planification pour soutenir l'égalité entre les genres. Les résistances culturelles dans ce domaine sont solidement enracinées, même dans les rangs des élites politiques.

L'Unité Genre du PNUD a également appuyé de nombreuses initiatives ayant abouti à des progrès partiels vers la réalisation de l'effet. Ces projets prévoient, notamment, d'élaborer un plan stratégique, en partenariat avec le ministère du Genre, Femme et Enfant, dans le cadre de la Stratégie nationale sur le genre et le Plan d'action national visant à la mettre en œuvre. Cependant, le Plan d'action national n'a pas été financé par le gouvernement national et n'a été inclus dans aucun document de planification majeur du gouvernement ni au titre d'un quelconque budget. De même, la Stratégie nationale et le Plan d'action n'intègrent pas les outils de planification et les initiatives clés du Ministère du Plan. L'installation de cellules sur le genre dans 15 territoires et communes au Kasai Occidental, et le développement de la Stratégie nationale pour l'évaluation et l'amélioration du leadership des femmes en politique. Bien que la participation citoyenne ait augmenté à la suite de ces initiatives, il y a peu de preuves qui attestent d'un quelconque changement dans l'exercice du pouvoir.

L'appui aux ONG et aux médias a été faible et peu décisif sur la réalisation de l'effet. Au niveau provincial, le PNUD a soutenu le renforcement des

capacités des ONG, ce qui leur a permis de restructurer leurs organisations et de jouer un rôle plus actif dans leur domaine. Cependant, très peu d'ONG disposent de plates-formes spécifiques au genre, et la plupart manquent de ressources financières pour accroître leur efficacité. Certaines ont donc choisi de militer en faveur de différents thèmes et non pas exclusivement pour la gouvernance politique. Les ressources du PNUD dans ce domaine sont très limitées, ce qui l'empêche de mettre en œuvre des activités à la hauteur de ses ambitions.

L'approche du projet PACE (Projet d'appui au cycle électoral) s'articule autour deux principales approches combinées : le renforcement des capacités des institutions démocratiques et le renforcement de l'appropriation du processus électoral, incluant la participation des citoyens aux processus démocratiques et la gestion d'un panier commun finançant le processus électoral et les élections. Une coopération étroite avec la division électorale de la MONUSCO a été établie et les tâches ainsi que les responsabilités ont été réorganisées de manière optimale, y compris le soutien à la CENI, qui est la commission électorale nouvellement instaurée pour remplacer la CEI, et à ses représentations provinciales.

Un atout important pour l'issue du projet PACE a été la création d'un panier commun (qui contraste avec les autres produits de la gouvernance) permettant au PNUD de gérer le processus électoral selon une approche intégrée, faisant notamment appel à des contributions provenant de divers donateurs et différents conseils spécialisés internationaux. L'administration d'un panier de fonds et l'établissement de rapport le concernant sont généralement appréciés mais les procédures s'y rapportant sont lentes et jugées inappropriées pour le cycle électoral. Le projet PACE a dû faire face à de multiples changements clés découlant du processus politique lié à la préparation des élections, et ce, avec des ressources financières limitées. Cela a conduit à la révision du document de projet à plusieurs reprises. Cependant, le programme a fait preuve d'une grande souplesse d'adaptation aux circonstances. Par exemple, lorsque les salaires du personnel du Bureau national des Opérations (BNO) de la CEI à Kinshasa et des antennes provinciales n'avaient pas été payés en raison de l'arrivée tardive des fonds du gouvernement, le programme les a versés pour six mois afin de garantir la poursuite des travaux

préparatoires. Il s'est également adapté au changement de calendrier et à la nécessité de construire une nouvelle base de données. Cette mesure résulte de la décision prise par le gouvernement et les partis politiques pour tenir compte du long délai écoulé entre les élections de 2006 et l'organisation effective des élections locales. Ces dernières ont nécessité, contrairement aux élections nationales, la prise en compte des groupements comme circonscriptions électorales, ce qui a retardé l'adoption des textes nécessaires à l'avènement d'une vraie décentralisation. Pour généraliser l'usage des cartes nationales d'identité, le gouvernement a eu recours à la stratégie qui a servi à élaborer ce qui en tenait lieu, les cartes d'électeur.

L'appui à la CENI en tant qu'institution est important car le projet constitue la pièce maîtresse du processus électoral. Le soutien du PNUD est durable car il vise à équiper et soutenir la CENI pour gérer le cycle électoral et en particulier le cycle 2010 – 2013, établi en vertu de son mandat légal et ses obligations juridiques, y compris le soutien à l'échelon provincial. Étant donné que le processus électoral qui a débuté en 2006 est encore un phénomène nouveau et que les élections locales prévues en 2009 n'ont jamais eu lieu, les défis restent nombreux. Ceux-ci dépassent le cadre du projet lui-même, comme par exemple, la promulgation de la loi électorale<sup>19</sup>, la mobilisation de ressources financières pour le cycle électoral<sup>20</sup> et le vote de la loi relative à la division et la subdivision des territoires au sein des provinces. La lenteur du PNUD a aussi eu des impacts sur l'effet. Par exemple, le fournisseur qui paie les effectifs de l'assistance électorale dans le pays a pris du retard sur le paiement des salaires, ce qui pourrait sérieusement saper la motivation du personnel et l'empêcher d'accomplir sa mission dans les délais impartis.

La représentation actuelle des femmes élues dans la vie publique et la plateforme nationale 2011-2012 relative au genre laisse beaucoup à désirer. Au niveau national, les femmes comptent actuellement pour moins de 10 pour cent des députés et moins de 5 pour cent de l'ensemble des sénateurs. Au niveau provincial, elles représentent moins de 10 pour cent

des députés des assemblées provinciales, sauf à Kinshasa (20 pour cent) et dans le Katanga (14 pour cent).

Le PNUD a fait des efforts pour contribuer à l'amélioration de la représentation des femmes dans les instances de prise de décision, tout comme d'autres institutions des Nations Unies en RDC, dont ONU Femmes et la MONUSCO, ainsi que le ministère du Genre, Femme et Enfant et les ONG nationales. Pour répondre au faible taux de représentativité des femmes, le PNUD et la MONUSCO, en partenariat avec la CEI, ont organisé en 2010 la première Conférence nationale sur les femmes dans le processus électoral. L'Unité Genre a appuyé l'ONG CAFCO (Cadre permanent de la femme congolaise) dans l'organisation d'une formation destinée aux femmes leaders afin de les aider à développer les capacités de communication avec les autres femmes. Le PNUD a aussi encouragé les femmes à participer aux débats sur les questions d'actualité, dont les élections, la décentralisation, et la gestion des conflits. Les données indiquent que le PNUD joue à cet égard le rôle d'agence d'exécution au lieu d'assurer le suivi et l'évaluation ; à titre illustratif l'Unité Genre se déploie parfois sur le terrain pour animer des formations, ce qui ne facilite pas l'appropriation par la partie nationale. Il est également à noter que le CAFCO souffre d'une faiblesse organisationnelle et d'une insuffisance de communication et ne peut donc pas impliquer tous ses membres et bénéficiaires dans ses activités. Pour cette raison, les effets escomptés sont improbables.

Dans le cadre du projet PACE, l'Unité Genre et Élections de la MONUSCO, en partenariat avec la CENI, se concentre sur les actions suivantes : mise en place de mécanismes de coordination (Pôles d'action en genre et élections (PAGE)) ; formation des PAGE sur le genre et les élections dans chaque province ; appui aux PAGE afin qu'ils identifient et forment des femmes candidates potentielles pour les prochaines élections locales. La MONUSCO œuvre également en faveur de ces initiatives, en partenariat avec l'ONG nationale CAFCO. Les progrès obtenus, à ce jour, portent sur l'élaboration d'un manuel de formation sur le genre et les élections pour les besoins de la formation précitée.

19 La loi électorale a été approuvée par le Parlement pendant la rédaction de ce rapport.

20 Le calendrier pour les élections présidentielles, législatives, élections provinciales et locales vient d'être publié par la CENI.

À ce stade avancé, il est probable que les initiatives susmentionnées n'augmenteront pas le nombre de femmes candidates et de femmes élues au titre des élections locales. Il est également probable que les candidates aux élections locales ne prennent pas en compte les priorités spécifiques des femmes et des hommes dans leur plateforme électorale.

## Les facteurs clés affectant les progrès vers la réalisation de l'effet

De manière générale, les procédures et les réunions parlementaires ont été lentes ainsi que la discussion et l'approbation des lois. Dans les provinces, les assemblées provinciales nouvellement établies nécessitent un soutien qui part de zéro. La proximité du bureau du PNUD avec ses interlocuteurs a été cruciale pour assurer un appui quotidien en province. Le contexte politique a affecté le programme du PACE et le PNUD a réussi à faire preuve de souplesse pour répondre à ces changements. L'existence d'un panier de fonds commun a renforcé l'efficacité du processus électoral mais les procédures restent lentes.

L'absence de progrès au niveau de l'accroissement escompté de la représentation des femmes dans les fonctions électives locales est dû à plusieurs facteurs, notamment : 1. l'absence d'une orientation stratégique spécifiquement axée sur certaines provinces ou régions, pourtant indispensable dans un pays aussi vaste et compte tenu des ressources limitées du projet ; 2. le court délai imparti avant la tenue des élections locales et le manque de temps et de ressources nécessaires à la préparation des candidats débutants aux élections locales ; et 3. le défaut de vision à long terme et le manque d'un appui soutenu aux initiatives de la société civile pour élaborer une plate-forme sur le genre et préparer les femmes candidates aux élections.

## Conclusion

Le soutien du PNUD aux élections est primordial car tout impact visible permet de garantir que les éléments de base qui soutiennent le processus des élections sont en place et vont se renforcer au fur et

à mesure. Il faudra du temps avant que le gouvernement ne soit capable de gérer le processus de manière indépendante. Les ONG doivent assumer un rôle de soutien plus important afin de garantir la transparence des opérations. Des progrès au niveau du parlement et des assemblées ont montré des résultats positifs dans l'ensemble, quoique moins perceptibles au niveau des commissions. Le soutien à l'introduction des principes démocratiques dans les partis politiques a été limité et son approche doit être revue. Du point de vue de l'égalité des genres, les programmes et les fonds administrés par le PNUD ont eu peu d'impact sur l'accroissement de la participation citoyenne à l'exercice du pouvoir dans le cadre de l'appui aux processus électoraux et à la CENI. Au sein du pilier de la gouvernance, le programme PACE est le principal vecteur du PNUD et de ses partenaires pour soutenir l'égalité entre les genres dans les processus électoraux. Dans le projet du PACE, la MONUSCO est mandatée pour prendre en charge les questions liées au genre et aux élections jusqu'en 2012, date à laquelle le PNUD prendra le relais.

# Pilier Gouvernance

## Effet G6

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

### Résultats clés

#### *Quelle est l'étendue des progrès accomplis en vue de la réalisation de l'effet ?*

Les progrès dans le processus de décentralisation au niveau national, ont été lents et limités ; cependant, le cadre juridique et réglementaire est en cours d'amélioration : trois lois fondamentales sur la décentralisation ont été promulguées et diffusées et les outils clés de pilotage de la décentralisation mis en place (Cadre stratégique du processus de la mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD) et son plan d'action, et la Plateforme minimale pour la réforme des finances publiques). Par ailleurs, des progrès ont été accomplis grâce à l'appui accordé aux administrations locales et provinciales qui a permis de mieux structurer le processus participatif devant inclure tous les acteurs concernés par la gestion des affaires locales et de définir les plans de développement. L'impact sur la prestation des services publics est minime, puisque ces apports n'ont pas encore abouti à l'amélioration de la fourniture de services, faute de moyens d'accompagnement adéquats. Les progrès d'ensemble dans la réalisation de l'effet sont **partiels**.

#### *Les programmes associés à l'effet ont-ils été conçus et exécutés pour promouvoir l'égalité des genres ?*

L'accent mis sur l'égalité des genres dans l'administration à l'échelon national est marginal alors que les gouvernements provinciaux et locaux ont privilégié, de manière explicite, la participation des femmes, notamment en termes de représentativité dans les organisations consultatives (CLD) et féminines. Les progrès enregistrés dans le traitement des priorités spécifiques aux femmes et aux filles d'une part, et aux hommes et aux garçons d'autre part, sont **partiels**.

#### *L'effet est-il en conformité avec le Document de programme de pays du PNUD et les politiques mises en place par les autorités nationales ?*

Le Document de programme de pays du PNUD aussi bien que le DSCR 2 du gouvernement, accordent une priorité élevée au processus de décentralisation comme partie intégrante du renforcement de la gouvernance et de la paix. Cet aspect de l'effet est **pleinement** réalisé.

### *L'effet est-il durable et/ou a-t-il fait l'objet d'une appropriation par le gouvernement ?*

Bien que l'appropriation, par le gouvernement, du processus de décentralisation a été en progression constante, le processus engagé pour l'accroissement du partage du pouvoir et de la dévolution des ressources au profit du développement a été lent. Les plans de développement local et d'investissement sont ambitieux, mais ne reçoivent pas suffisamment de financements de la part du gouvernement et des donateurs pour être pleinement mis en œuvre. Cet aspect de l'effet a été **partiellement** réalisé.

### *L'effet a-t-il été réalisé de la manière la plus efficace ?*

Les processus de planification ont été participatifs et ont permis d'améliorer l'appropriation des projets par le gouvernement, les organes locaux, les femmes et les ONG. La présence d'antennes locales du PNUD et la proximité de l'institution avec les communautés ont joué un rôle déterminant à cet égard, bien que les coûts récurrents supportés par le PNUD par rapport aux produits finaux soient trop élevés. Cet aspect de l'effet a été **en grande partie** réalisé.

## Les progrès accomplis vers la réalisation de l'effet

L'approche du PNUD appliquée à la décentralisation a été guidée, d'une part par les événements clés qui sont intervenus depuis 2006, et d'autre part, par l'importance accordée au renforcement des entités nationales qui doivent compléter le processus de décentralisation (il s'agit d'une décentralisation politique et administrative), et par l'appui apporté aux autorités provinciales et locales pour l'élaboration d'une fonction de planification, de gestion des finances publiques et d'administration des territoires. Ce programme porte sur le développement des compétences des acteurs ciblés et inclut l'assistance à la gestion de projet et la conception de plans de développement local et d'investissement. La décentralisation est également privilégiée au vu de la nécessité de fournir des services au plus près des bénéficiaires et de répondre aux besoins précis de ces derniers. Les activités du pilier pauvreté sont pertinentes pour le processus de décentralisation. L'appui au développement des DSCR provincial, par exemple, permet aux autorités de collecter des données sur la pauvreté et de donner la priorité aux activités axées sur les besoins des pauvres.

Le cadre juridique de la décentralisation a été élaboré à partir des éléments suivants : la Constitution nationale de 2006 ; les élections provinciales de 2006 et la création d'organismes provinciaux en 2007 ; le Forum national sur la décentralisation tenu en 2007 et trois lois organiques relatives à l'administration provinciale, au fonctionnement des gouverneurs et au

fonctionnement des Entités territoriales décentralisées (ETD). Il est important de noter que le processus de décentralisation intervient dans des circonstances difficiles : i) le pays, et en particulier en ses régions orientales, est loin d'être stable, ii) la décentralisation politique et administrative se déroule en même temps que la restructuration des territoires provinciaux, le nombre de provinces devrait ainsi passer 11 à 26, ce qui implique une restructuration complète de l'organisation ; iii) la décentralisation a commencé de zéro : la construction des infrastructures et la mise en place des organismes a certes progressé, mais les fonctions clés du gouvernement ne sont pas encore pleinement opérationnelles en l'absence de toute définition des rôles et des responsabilités et des compétences requises. En outre, les réformes en cours dans la gestion des finances publiques ont ajouté à la complexité de la planification et à la mise en œuvre de la décentralisation du fait que ses règles et procédures font appel à des changements qui sont souvent en conflit avec les habitudes et les intérêts en place.

Le Forum national de 2007 a proposé une stratégie de décentralisation, que le PNUD a soutenue avec succès, malgré les retards dans la mise en place du cadre juridique. Une stratégie a été élaborée ainsi qu'un plan d'action, qui sont au cœur du processus de décentralisation. Le cadre juridique incomplet a retardé la définition de la décentralisation et de la dévolution des fonctions clés du gouvernement. Par exemple, les modalités d'interaction entre les niveaux décentralisés et déconcentrés dans les territoires ne sont pas clairement établies. En l'absence de véritables transferts fiscaux, les autorités provinciales et locales disposent de peu de

ressources pour exécuter leurs plans, y compris pour la fourniture d'infrastructures, d'équipements et de formations. Cela signifie également que le gouvernement central reste de fait au pouvoir et prend les décisions à la place des autorités provinciales, sapant ainsi la légitimité de ces dernières. Par exemple, le ministère de l'Agriculture a pris la décision d'approvisionner l'ensemble des provinces en tracteurs, à la faveur d'une transaction ponctuelle négociée à des prix compétitifs, sans toutefois tenir compte du fait que les tracteurs ne sont pas appropriés aux provinces riches en forêts telles que l'Équateur. Cet investissement a été gaspillé car la province n'avait pas reçu sa part du budget et n'a pas pu déterminer ses propres besoins.

Le soutien de niveau national apporté par le PNUD au ministère de la Décentralisation et Aménagement du territoire (MTAD) et à l'Unité technique d'appui à la décentralisation (CTAD) a permis à cette dernière de devenir opérationnelle et d'élaborer une stratégie de décentralisation<sup>21</sup>. Il est prévu que la CTAD ait aussi une représentation provinciale. Son mandat lui confère un rôle central pour la coordination du plan d'action de la décentralisation et le contrôle du développement juridique et organisationnel de celle-ci. La CTAD fait son rapport à un comité interministériel<sup>22</sup> présidé par le premier ministre et chargé de la surveillance de la mise en œuvre. La CTAD est perçue par de nombreuses personnes interrogées comme ayant une fonction essentielle.

Le déploiement de la décentralisation était trop ambitieux et trop optimiste dans un pays où le partage du pouvoir n'existe pas traditionnellement. Il ne fait aucun doute que la décentralisation politique et administrative est nécessaire pour rendre le pays gouvernable, mais le soutien politique au processus est insuffisant. Ce sur-optimisme a été reconnu par le PNUD, le programme a été adapté pour refléter la réalité politique et ses activités ont été réduites. Malgré quelques progrès enregistrés dans les provinces et les ETD, le processus de décentralisation s'est transformé en une lutte administrative et politique dans laquelle il s'est

avéré difficile d'organiser des activités. Pour un aperçu schématique des aspects organisationnels, voir l'Annexe 1.

Le programme PADDL (Appui à la décentralisation et au développement local) vise à travailler de concert avec les autorités provinciales et locales pour les aider à intégrer les processus de planification, de gestion des ressources financières publiques et d'administration des territoires. Le PADDL a soutenu, entre autres, les ministères de la Décentralisation et Aménagement du territoire, des Finances et du Plan du Nord-Kivu, de l'Équateur et du Kasai. À l'Équateur, un plan de développement provincial sur cinq ans a été conçu<sup>23</sup>.

Au niveau local, comme par exemple à Beni-Mbau, le PNUD a organisé les services locaux portant sur la gestion des finances publiques. Il a également mis en place le comité local de développement dont 30 pour cent des membres sont des femmes et qui comprend des représentants de minorités telles que les pygmées. Le PIP (Programme d'investissement public) a également été lancé et certaines ETD ont été financées à l'aide de ressources internationales. Il est prévu que le fonds de développement local soit en priorité financé par les ressources fiscales du gouvernement local et la contribution des autorités provinciales, mais aussi par les donateurs et le PNUD. Les ressources devant provenir des différents échelons de l'État ainsi que le soutien des donateurs internationaux ne se sont pas concrétisés comme prévu, les plans de développement local sont largement inappliqués et les capacités du gouvernement à offrir des services de base restent très faibles.

Les bureaux locaux du PNUD pourraient avoir une perspective différente de la situation, étant donné qu'ils sont quotidiennement amenés à assister les autorités locales et provinciales dans l'exécution de fonctions nouvellement acquises et à les aider dans l'élaboration de plans. La mobilisation et l'organisation mises en œuvre pour faire démarrer processus n'ont pas été sans difficulté. Différents guides ont été utilisés pour développer et mieux structurer le processus<sup>24</sup>. La proximité du PNUD a

21 Le Cadre stratégique du processus de la mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD).

22 Comité interministériel de pilotage, de coordination et de suivi de la mise en œuvre de la décentralisation.

23 Par exemple, le Plan quinquennal de développement de la province de l'Équateur 2010 – 2014 ; le Plan quinquennal de développement local du secteur des Elanga 2010 – 2014 et le Plan de développement local de secteur de Beni-Mbau.

24 *Le Guide de la citoyenneté ; le Guide d'élu local ; Le Guide pratique de la tutelle ; le Guide méthodologique de la planification locale.*

joué un rôle crucial dans la réalisation des effets tout comme son appui à la production du plan et à l'intégration des divers acteurs appelés à jouer un rôle dans le processus : modérateurs, formateurs, fournisseurs de ressources financières, gestionnaires de processus, journalistes et lobbyistes. Pour un aperçu des réalisations et des défis liés aux plans de développement local, voir l'Annexe 2.

Les progrès vers la réalisation complète de l'effet s'appuient sur l'augmentation à la fois de l'offre et de la demande pour les services publics. Aucun progrès n'a été accompli sur le plan de la fourniture de services prioritaires pour favoriser l'égalité des genres. La demande accrue pour les services publics dans le domaine de l'égalité des genres a été partiellement réalisée dans le cadre provincial et local de la planification des structures et des stratégies. L'accroissement de la demande en matière de services s'explique à la fois par une participation plus qualitative des femmes et des hommes dans les structures de planification, et par l'analyse de l'intégration complète et logique des priorités des femmes et des filles, et de celles des hommes et des garçons, dans ces documents de planification. La participation accrue des femmes dans la planification des structures n'est pas toujours en corrélation avec l'inclusion accrue des priorités et des actions favorables à l'égalité des genres.

La participation des femmes et des hommes à la planification structurelle a permis de réaliser des avancées partielles dans un environnement traditionnellement misogyne où seuls les hommes sont décisionnaires. On notera, en particulier, la participation aux comités de développement locaux et aux comités de développement inter-villages, de femmes pygmées qui ont été historiquement doublement marginalisées, en tant que femmes et en tant que pygmées. Les principales initiatives réussies dans ce domaines portent sur les actions suivantes : organisation de groupes de discussion composés exclusivement de femmes afin de permettre à celles-ci d'exprimer leurs besoins et leurs priorités ; encouragement des collectifs d'associations de femmes dans

certains domaines ; participation d'un collectif de femmes au processus d'auto-évaluation du Plan annuel d'investissement (PAI) 2010 et à la préparation du PAI 2011 du CLD.

En revanche, la prise en compte effective des priorités et des stratégies pour s'atteler à l'égalité entre les genres dans les plans de développement local et provincial a été partielle et inégale. Le Guide méthodologique pour la planification locale favorise l'égalité des genres dans les processus de planification. Pourtant, l'exécution de ladite égalité dans les processus de planification et de stratégie doit être renforcée. Parmi les lacunes à cet égard, on notera le manque de précision et de cohérence sur la dimension de genre dans les exercices de diagnostic organisés au début de l'exécution du programme<sup>25</sup>. Par exemple, une meilleure analyse du rôle des hommes et des femmes dans l'agriculture, et des obstacles aux progrès dans les exercices de diagnostic portant sur le secteur productif dans la province de l'Équateur aurait conduit vraisemblablement à inclure des actions plus concrètes pour s'atteler à ces obstacles dans les documents de stratégie provinciale.

Un autre facteur affectant le progrès dans ce domaine est la nécessité de traduire l'analyse des exercices de diagnostic en actions et transformations tangibles. Par exemple, le plan de développement local pour Beni-Mbau identifie clairement le faible niveau d'alphabétisation des femmes comme étant l'obstacle majeur qui empêche celles-ci de jouir de bon nombre de droits fondamentaux et de services de base. Des cours d'alphabétisation pour adultes ont été organisés de manière à cibler spécifiquement les femmes. Cependant, l'identification de la nécessité de mettre en place des initiatives génératrices de revenus pour les femmes, dans le plan de développement provincial pour le Nord-Kivu, ne s'est pas traduite par des actions concrètes au niveau du plan d'investissement de la province.

L'attention consacrée à la violence sexuelle dans la planification de processus et de documents est

25 Par exemple, l'égalité des genres n'est pas du tout prise en compte dans les sections principales du document « Diagnostic du développement de la province du Nord-Kivu » dans le Plan de développement provincial (avec une exception concernant la violence sexuelle). Cela se traduit par une absence de clarté dans les actions recommandées pour répondre aux besoins et priorités spécifiques des femmes et des filles, et des hommes et des garçons, dans le document intitulé « Section du développement stratégique provincial, son orientation et sa vision », notamment dans les sections se rapportant à la croissance favorable aux pauvres et à la paix, la sécurité, la gouvernance et la décentralisation.

remarquable. Malgré cela, l'opportunité d'exploiter la synergie potentielle entre le programme PADDL et d'autres initiatives menées dans le cadre de la réduction de la pauvreté n'a pas été saisie.

capacités nécessaires pour assurer la fourniture de services de base restera largement non satisfait.

## Les facteurs clés affectant les progrès vers la réalisation de l'effet

La diminution des ressources provenant du PNUD et des bailleurs de fonds a réduit les activités du programme. Le processus de décentralisation n'a pas évolué comme prévu, et a accusé de nombreux retards, notamment du fait que les élections locales n'ont pas eu lieu et que le découpage des territoires s'est avéré être inefficace. Les réformes financières ont été reportées et la loi de finances non promulguée. L'impact de ces problèmes sur les gouvernements provinciaux et locaux, et les risques fiduciaires induits dans le financement des plans de développement a conduit le DFID (Ministère du Développement international (Royaume-Uni)) à réduire sa contribution au fonds de développement.

## Conclusion

Les résultats au niveau national sont visibles malgré la lenteur de l'élaboration et la mise en œuvre du cadre juridique. Compte tenu des défis immenses dans l'achèvement du processus de décentralisation, le PNUD a réussi à jouer un rôle critique à l'égard de la fonction centrale du CDMT. Le programme PADDL qui prévoyait initialement de renforcer les ETD nouvellement établies a été trop ambitieux dans sa conception. En effet, le processus de décentralisation s'est avéré extrêmement complexe dans sa mise en œuvre qui a posé un grand nombre de difficultés auxquelles le PNUD n'a pas pu faire face. Des plans d'investissement et de développement auraient dû normalement s'en suivre si le processus de décentralisation avait pu progresser. Un projet pilote tel que celui de Beni-Mbau montre comment l'appui du PNUD a permis aux communautés locales de se mobiliser pour réclamer le droit de décider de leur propre avenir, mais ces plans pourraient s'avérer irréalisables si les dispositions fiscales de l'État ou le soutien des donateurs restaient faibles. Il est fort probable que l'objectif ultime, qui consiste à garantir aux pouvoirs publics, à tous les échelons, les

# Pilier Gouvernance

## Effet G7

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

### Résultats clés

#### *Quelle est l'étendue des progrès accomplis en vue de la réalisation de l'effet ?*

Les progrès dans la réforme du secteur public au niveau national ont été lents et inégaux, mais certaines fonctions clés du gouvernement, telles que la planification et la présentation des comptes se sont améliorées. Le soutien aux administrations provinciales s'est également consolidé. Cependant, ces avancées n'ont pas eu d'impact notable sur la fourniture des services publics. Les progrès d'ensemble dans la réalisation de cet effet sont **partiels**.

#### *Les programmes associés à l'effet ont-ils été conçus et exécutés pour promouvoir l'égalité des genres ?*

La disponibilité de données ventilées selon le genre et leur exploitation pour renseigner la planification des politiques est en amélioration. Mais, les progrès restent très limités. L'opportunité clé pour s'atteler aux inégalités des genres par le biais de la réforme de la loi électorale, du code de la famille et du code du travail n'a pas été saisie. Les progrès d'ensemble dans la réalisation de cet effet sont **partiels**.

#### *L'effet est-il en conformité avec le Document de programme de pays du PNUD et les politiques des mises en place par les autorités nationales ?*

Le document du programme pays et le DSCR 2 du gouvernement accordent la priorité aux réformes proposées dans le cadre du renforcement de la gouvernance et de la paix. Cet aspect de l'effet est **pleinement** réalisé.

#### *L'effet est-il durable et/ou a-t-il fait l'objet d'une appropriation par le gouvernement ?*

Cet effet dispose d'une importante composante de renforcement des capacités multisectorielle que le gouvernement n'a pas encore pleinement exploitée. La durabilité des interventions n'est pas encore manifeste car le gouvernement demeure fortement tributaire de l'expertise et de l'appui financier des donateurs. Cet aspect de l'effet est **partiellement** réalisé.

#### *L'effet a-t-il été réalisé de la manière la plus efficace ?*

Les programmes en matière de gouvernance à la fois administrative et économique sont ambitieux et leur mise en œuvre s'est avérée lente et difficile, face à une double contrainte de temps et de limites financières. Le manque de coordination des interventions a affecté l'efficacité du déploiement du programme. Cet aspect de l'effet a été **partiellement** réalisé.

## Les progrès accomplis vers la réalisation de l'effet

L'approche adoptée en vue d'atteindre cet effet s'articule autour de deux axes distincts qui se renforcent mutuellement, et qui portent sur l'introduction de réformes à la fois au niveau de la gouvernance économique et administrative, par le biais de programmes visant à renforcer les capacités institutionnelles et humaines. La gouvernance administrative a appuyé les actions suivantes : élaboration de formations à la rédaction juridique (en RDC et à l'étranger) en faisant appel à des consultants engagés à court et à long terme ; organisation de séminaires et d'ateliers ; création de mécanismes de coordination et soutien aux dispositifs mis en place ; rédaction de rapports et de publications ; préparation de techniques et d'outils de planification, d'évaluation et d'analyse et mise en œuvre de systèmes de gestion informatisés et d'autres technologies de l'information. En matière de textes, deux documents importants ont été élaborés, respectivement sur la protection sociale et la retraite des fonctionnaires.

Comme dans le cas des autres composantes, les réformes dans le domaine de la gouvernance économique et administrative et programmes ont subi des modifications en cours de mise en œuvre du fait de l'évolution rapide du contexte politique de la RDC et du changement de priorité qui s'en est suivi. Dans le cas de la gouvernance administrative, cela a conduit à une redéfinition de l'effet comme suit : « les bases juridiques, réglementaires et éthiques d'une administration transparente sont mises en place ; les structures/affectations de poste et les emplois existants dans les ministères clés et les principales administrations locales sont rationalisés ». Cette nouvelle définition remplace la précédente, en vertu de laquelle l'effet devait viser à : « améliorer les performances de l'administration et des institutions publiques, augmenter la transparence de la gestion publique et introduire le principe de reddition des comptes ». Ces modifications ont entraîné la suppression de certaines interventions, y compris l'amélioration du climat des affaires dans le cadre de la gouvernance économique. La revue des objectifs de la gouvernance administrative a permis de faire de la composante économique un produit spécifiquement destiné à la planification du développement, la gestion des ressources publiques et l'amélioration du climat des affaires.

Il y a également des synergies potentielles avec d'autres programmes, tels que celui de la gouvernance locale, dans le cadre duquel le manuel des procédures d'élaboration et d'évaluation du Programme d'investissement public (PIP) a été préparé, et la mise en place d'une équipe de formateurs a été effectuée aux échelons central et provincial. Cet instrument a été utilisé aux niveaux national, provincial et local. Par ailleurs, les députés et ministres provinciaux ont également été formés aux outils et procédures en vigueur à la Cour des Comptes.

L'effet a été positivement influencé par le renforcement de la fonction de planification au Ministère du Plan et dans certaines provinces pilotes, entraînant la mise en œuvre du PIP, y compris dans ses procédures détaillées. Le ciblage des pauvres reste toutefois insuffisant, puisque les DSCR provincial ne sont pas alignés sur le DSCR national. Malgré la croissance économique, les niveaux de pauvreté n'ont pas sensiblement diminué. Il faut également déplorer l'absence de lien avec le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), en raison des incohérences entre les priorités nationales et provinciales. Par conséquent, les modalités de définition des objectifs d'investissement et la désignation de leurs bénéficiaires ne sont pas définies clairement. Les personnes interrogées suggèrent que la faible coordination entre les deux piliers du PNUD est due à l'absence d'une méthodologie commune appliquée au soutien des fonctions clés du gouvernement ciblant la pauvreté.

Les progrès en matière d'appui à la fourniture de services publics sensible au genre sont partiels. Bien que cet aspect relève du pilier politique de la gouvernance, les avancées accomplies en la matière ont été principalement dues à l'appui apporté par l'Unité Genre du PNUD à l'Unité stratégique d'Étude et Planification au ministère du Genre, Femme et Enfant. Le soutien dans ce domaine s'est traduit, en 2010, par l'élaboration d'un manuel et la mise en place d'une formation pour les directeurs des unités d'études et de planification au sein de chaque ministère, et la formation des sénateurs et des députés nationaux sur la budgétisation sensible au genre. Dans le cadre de certaines sessions de formation, les ministères concernés ne dépêchaient que des fonctionnaires subalternes sans pouvoir décisionnel. Les efforts de plaidoyer déployés par le ministère du Genre, Femme et Enfant ont abouti à un engagement politique plus soutenu dans ce domaine. À cet égard, le ministère du Genre, Femme

et l'Enfant a entrepris l'examen et la révision des CDMT dans les secteurs clés de l'éducation, la santé, l'agriculture, le développement rural et l'environnement, dans le but de les rendre plus sensibles au genre.

L'Institut national de la statistique (INS) a été aidé par la mise en place d'un système de bases de données intégrées et a reçu de la composante un appui matériel et technique en informatique. La loi statistique a été promulguée et une stratégie nationale du développement de la statistique conçue. Bien que le PNUD travaille en étroite collaboration avec d'autres donateurs, son soutien financier est marginal. Il semble y avoir un manque de consensus sur les données requises et sur le financement insuffisant de l'Unité Genre. Certains observateurs estiment que la préparation du prochain DSCRП nécessite d'entreprendre un nouveau recensement général de la population et de l'habitat, impliquant le renforcement de la présence de l'INS dans les provinces, mais les ressources nécessaires ne sont pas disponibles. L'appui à l'INS est tout à fait pertinent pour le pilier pauvreté car ces données constituent une contribution importante de l'appui au DSCRП et garantissent que le programme mettra l'accent sur les services pour les pauvres. Dans certaines provinces, comme Lubumbashi, la collecte des données sur le recensement de la population a déjà commencé. La méthodologie de la cartographie censitaire pour le recensement général de la population et de l'habitat 2 a été testée à Kinshasa et au Bas-Congo. Cependant, l'INS a indiqué que certains donateurs n'utilisent pas leurs données, ce qui nuit à la crédibilité de l'Institut et laisse à penser que l'assistance des donateurs n'est pas encore pleinement effective.

L'assistance à la Plateforme de gestion de l'aide et des investissements (PGAI) se poursuit et devrait contribuer à une meilleure analyse des contributions des donateurs, alignée sur les priorités du DSCRП et des secteurs concernés. En général, la prévisibilité de l'aide est importante, car la RDC restera dépendante au cours des prochaines années. Le ministère du Plan administre la PGAI, un outil de gestion au service de tous les acteurs impliqués dans l'aide. Les mises à jour des données par les donateurs ont été lentes. Le système de gestion de l'aide est opérationnel depuis 2009 et a rendu possible l'organisation du premier forum national sur l'efficacité de l'aide, l'intégration de l'aide dans les budgets 2010 et 2011 et la production des cartographies de l'aide, dont la

dernière a servi de base aux discussions de la réunion du Plan-cadre d'aide au pays (CAF). Dans le contexte de la Déclaration de Paris et des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, auxquels la RDC a adhéré, le PNUD et les autres donateurs devraient intensifier leurs efforts pour rendre l'aide plus efficace et plus prévisible. Pourtant, un tel effort peut être incompatible avec le double rôle du PNUD, qui agit à la fois en tant que bailleur de fonds pour le financement de ses programmes (à partir de ses propres ressources) et en tant qu'agence d'exécution des programmes financés par d'autres donateurs. Il est à noter que les principes de la Déclaration de Paris ne sont pas reflétés dans les principaux documents de gouvernance ni dans leurs composantes.

Le PNUD a joué un rôle de facilitateur dans l'élaboration d'une étude prospective de la RDC Vision 2035 en accordant un soutien logistique, matériel et financier à l'équipe nationale de coordination et aux comités techniques pour la réalisation des différentes phases. Il y a lieu de souligner ici le fort portage politique de ce processus par les autorités du pays. L'étude prospective servira donc à mieux articuler le DSCRП 2 et les OMD en les inscrivant dans une dynamique et une vision globale de développement à long terme, et offrira aux plans à moyen terme un cadre stratégique consensuel qui leur manquait jusqu'alors. Il est prévu que les résultats de cette étude soient utilisés pour redimensionner et reformuler à mi-parcours le DSCRП 2. Cette étude est pertinente pour les activités entreprises dans le cadre du pilier pauvreté et assure un lien avec l'appui du PNUD à l'élaboration du DSCRП 2.

En matière de gouvernance administrative, les réformes ont été souvent lentes, mais le développement d'une stratégie de communication pour le bureau du Premier Ministre a été achevée et mise en œuvre. Le comité technique responsable de la coordination interministérielle a été approvisionné en équipement. L'intranet a été installé mais n'est pas encore opérationnel. Par ailleurs, le comité technique chargé de la coordination du programme de gouvernance a bénéficié d'un appui. Un soutien a été également assuré au mécanisme de pilotage du programme de gouvernance, comprenant la création de structures de coordination telles que le Comité national de pilotage et le comité technique de coordination. En parallèle, des groupes thématiques ont été constitués mais ils ne sont pas

encore opérationnels. Ces derniers constituent un cadre de concertation de tous les acteurs visant à garantir la cohérence des interventions. Cependant, les liens entre les rôles et les responsabilités de ces mécanismes de coordination avec le ministère du Plan et la PGAI ne sont pas encore clairement établis.

Dans le domaine de l'administration publique, la stratégie de réforme du secteur public a été achevée, et les travaux préparatoires de l'examen du cadre juridique ont bien avancé. L'élaboration du statut des fonctionnaires suit lentement son cours en vue de sa promulgation mais de nombreuses lois et règlements restent inachevés. Le ministère de la Fonction publique pose problème dans son rôle central. Au niveau protocolaire, il occupe un rang secondaire. Par conséquent, le poids relatif de ses animateurs est faible et nuit au rôle moteur qu'il doit jouer dans la mise en œuvre des réformes attendues. Cette faiblesse est particulièrement manifeste en relation avec le bureau du premier ministre ou avec d'autres ministères, notamment celui du Plan, des Finances et de la Décentralisation. Ces tensions compliquent les interventions des donateurs. Le ministère de la Fonction publique est critique vis-à-vis du PNUD, car il estime que le soutien fourni aux provinces sape son propre rôle dans la gestion de la fonction publique. De telles tensions peuvent aussi provenir du changement de priorités des donateurs dont ces ministères se sentent les victimes. La loi qui régit les mandats des principaux ministères et des différents échelons hiérarchiques au sein du gouvernement est actuellement en cours d'examen au parlement. Il semblerait aussi que ces tensions reflètent les clivages politiques qui ralentissent la mise en œuvre effective des réformes (comme par exemple, le transfert de personnel à des niveaux inférieurs de l'administration). Des activités telles que la distribution de 5 000 codes de conduite apparaît bien marginale alors que les effectifs de la fonction publique sont estimés à 1 000 000 d'agents.

Les efforts visant à intégrer la dimension de genre dans l'administration publique n'ont pas été très fructueux. De manière générale, le programme de gouvernance administrative n'a pas réussi à engranger des progrès dans ce domaine, en dépit de son impact au niveau des politiques et de ses liens aux principaux projets du PNUD. De nombreuses occasions ont été manquées à cet égard, notamment : la réforme du secteur public, la révision du Code de la famille et du Code du travail en vue d'éliminer la discrimination subie par

les femmes eu égard à l'âge de la retraite et au droit aux allocations familiales.

À Goma, au Nord-Kivu, à Bunia et dans le district de l'Ituri, un programme pilote de gouvernance administrative a été élaboré pour soutenir le programme STAREC et renforcer l'autorité du gouvernement. Le projet a été mis en place en étroite collaboration avec l'UNOPS et la MONUSCO et vise à améliorer l'infrastructure, assurer la formation des fonctionnaires et rehausser la prestation des services. En Ituri, le PNUD a soutenu trois des 46 collectivités et secteurs en leur proposant des formations en planification, ce qui a permis aux autorités de consulter la population locale sur les plans de développement afférents aux différents échelons de gouvernement dans ces secteurs. Ce soutien a apporté une contribution positive à la consolidation de la paix dans une zone où les rivalités ethniques sont courantes. De plus, la participation des femmes, jusqu'à 50 pour cent, a été excellente notamment à la commission pour le développement. Ce soutien, qui ne sera pas poursuivi en raison du manque de ressources, a bénéficié du composant décentralisé du programme PADDL.

À Mbandaka, dans la province de l'Équateur, les représentants élus des différents groupes communautaires, dont les pygmées longtemps marginalisés, participent désormais aux efforts de planification aux niveaux des groupements, des sous-groupements et des secteurs. Le Plan quinquennal de développement de la province de l'Équateur 2010-2014 est un document précieux, qui marque le début d'une ère de bonne gouvernance. Il doit à présent être exploité de manière à aligner les budgets annuels aux plans de développement des entités territoriales correspondantes.

Le soutien à la Cour des Comptes est bien ciblé dans le cadre de la réforme de la gestion des finances publiques. Cet appui est également prévu au programme anti-corruption du PNUD, qui devait intervenir de manière transversale dans les cinq composantes du programme. Toutefois, afin d'éviter une trop grande dispersion des activités et de privilégier une approche stratégique, il a été décidé, d'un commun accord avec le donateur DFID, de privilégier l'aide à la réforme de la gestion des finances publiques. Cette approche permet de veiller à ce que l'expertise du PNUD s'inscrive en complémentarité aux contributions des autres donateurs. L'approche intégrée combine à la fois un

soutien juridique, un diagnostic solide des besoins, la formation du personnel, le soutien à l'administration<sup>26</sup> et la publication de rapports annuels et d'autres rapports spécialisés<sup>27</sup>. Ceux-ci devront être soumis au parlement et susciter des débats afin de stimuler le contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques et de contraindre le gouvernement à adopter les principes de responsabilité et d'obligation de rendre compte. Les dysfonctionnements du Système de gestion des finances publiques sont traités conjointement avec les autres donateurs et cette complémentarité semble produire des résultats prometteurs. Le diagnostic de la chaîne de reddition des comptes a fourni au PNUD des options pour exercer un soutien mieux ciblé, axé sur une plus grande implication des médias, de la société civile et du parlement dans la gestion des fonds publics. Cette approche a donné lieu à un dialogue accru avec les parties prenantes et à une appropriation de la part du gouvernement. Cet exemple montre que l'effet peut être très bien ciblé à condition de disposer d'un diagnostic adéquat autorisant une analyse approfondie de la situation. L'intervention du PNUD s'inscrit au titre d'activités complémentaires ou conjointes à celles des autres donateurs, au sein d'un programme global basé sur une demande nationale.

ministre et cette évolution devrait en principe exercer un impact positif sur l'efficacité de l'aide. L'instrument pour le suivi des contributions des donateurs (PGAI) n'est toutefois pas encore pleinement opérationnel.

## Conclusion

Cette composante vise à restaurer certaines fonctions clés du gouvernement, telles que la planification, la budgétisation et la programmation, la présentation des comptes par la Cour des Comptes et la collecte des données par l'Institut national des statistiques. L'effort initial visait à établir un cadre juridique institutionnel, tout en offrant un renforcement des capacités dans un contexte de compétences nationales très limitées. Par conséquent, de nombreux résultats sont axés sur les moyens mis en œuvre, puisque les conditions essentielles pour réaliser des réformes plus approfondies ne sont pas réunies. La concentration sur la dimension de genre a été limitée et son impact minime sur la pleine réalisation de l'effet. L'approche visant la Cour des Comptes est intégrée et cible diverses autres entités.

## Les facteurs clés affectant les progrès vers la réalisation de l'effet

Le manque de ressources et le transfert de ressources ont affecté la mise en œuvre du programme, y compris en termes de détachement de personnel auprès des ministères. La lente promulgation des lois a également entravé les progrès. L'absence d'un consensus institutionnel au sein du PNUD et d'un plan de travail commun permettant de modifier l'équilibre des forces en termes d'égalité entre les genres au niveau des piliers de gouvernance et de réduction de la pauvreté, et de l'unité transversale de genre, a également restreint les avancées au titre de cet effet. La coordination interministérielle est mieux organisée sous la direction du premier

26 Les statistiques démographiques du personnel montrent qu'il est impératif que l'institution forme un grand nombre de magistrats pour remplir son mandat.

27 Ministère de la Justice, RDC (2008). *Rapport d'audit de la cour des comptes sur l'utilisation des ressources pro-pauvres : observation de la cour des comptes sur le projet portant arrêt du compte général de la république et règlement définitif du Budget de l'état pour l'exercice.*

# Pilier Gouvernance

## Effet G8

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

### Résultats clés

#### *Quelle est l'étendue des progrès accomplis en vue de la réalisation de l'effet ?*

La réduction de la violence armée a été partiellement atteinte grâce aux initiatives DDR, post brassage, Amani Leo ou d'autres programmes de réintégration dans lesquels le PNUD a joué un rôle d'administration majeur. La réduction des armes légères a l'objet de différentes mesures sur le plan institutionnel, juridique et dans domaines connexes. Cependant, il est trop tôt pour s'attendre à des résultats tangibles en la matière. Le conflit armé se poursuit malgré le soutien international accordé à la RDC et la contribution du PNUD. Les réformes dans les secteurs de la justice sont prometteuses mais elles ne se sont pas traduites de manière concrète. Les progrès d'ensemble dans la réalisation de cet effet sont **partiels**.

#### *Les programmes associés à l'effet ont-ils été conçus et exécutés pour promouvoir l'égalité des genres ?*

La focalisation sur le genre est manifeste et effective dans le projet d'Accès à la justice, contrairement aux autres projets relatifs à la justice. De la même façon, les projets portant sur la sécurité n'ont pas été spécifiquement

axés sur la notion de genre ni sur le problème des personnes à charge que les soldats laissent derrière eux, et qui est intimement lié à la notion de genre puisqu'il s'agit dans la plupart des cas de femmes obligées d'endosser le rôle de chef de famille à la suite du départ de leur mari. Ces familles auraient pu ainsi bénéficier de programmes de réduction de la pauvreté ciblés. Globalement, cet aspect de l'effet a été **partiellement** réalisé.

#### *L'effet est-il en conformité avec le Document de programme de pays du PNUD et les politiques mises en place par les autorités nationales ?*

Le Document de programme de pays et le DSCR 2 du gouvernement accorde une priorité aux réformes proposées dans le cadre du renforcement de la gouvernance et la paix. Cet aspect de l'effet est **pleinement** réalisé.

#### *L'effet est-il durable et/ou a-t-il fait l'objet d'une appropriation par le gouvernement ?*

Les programmes de sécurité et de justice ont pour but de rétablir la paix et l'autorité du gouvernement d'une manière durable, mais la faiblesse du gouvernement, y compris au sein de l'armée et de la police, empêche l'appropriation nationale de l'effet et réduit à

néant ses capacités à maintenir la stabilité dans certaines régions. Le partenariat du PNUD et de la MONUSCO, qui autorise un renforcement mutuel des deux entités, est essentiel pour atteindre cet effet. Le programme du secteur de la justice est fortement tributaire du soutien des donateurs et ne sera autosuffisant que dans le long terme. Cet aspect de l'effet est **partiellement** réalisé, mais la contribution du PNUD ne peut qu'être limitée compte-tenu des conflits régionaux et du périmètre de son mandat.

*L'effet a-t-il été réalisé de la manière la plus efficace ?*

Le PNUD, ainsi que de nombreux autres acteurs, dont diverses institutions de l'ONU,

a assumé un rôle d'administration dans le programme de sécurité (sauf pour la composante liée aux ALCP). Par conséquent, il appartient au PNUD et à ses partenaires d'exécution de diminuer les frais généraux qui compromettent l'efficacité de la programmation. Les programmes appliqués au secteur de la justice doivent être mieux coordonnés afin de tenir compte des prestations de l'ensemble des partenaires actifs sur le terrain. Les bureaux régionaux et les antennes du PNUD ont un rôle déterminant dans la réussite de la mise en œuvre et la proximité avec les bénéficiaires et les partenaires. Cet aspect de l'effet a été en **grande partie** réalisé.

## Les progrès accomplis vers la réalisation de l'effet

Le programme de post-brassage visait initialement à améliorer la sécurité des populations en renforçant les brigades de l'armée congolaise, par la fourniture de logements temporaires et permanents, l'approvisionnement en eau potable, et la distribution de kits pour faciliter l'installation des familles de soldats et les aider à acquérir une meilleure autonomie à long terme. Des formations ont été également offertes aux soldats pour les habiliter à assurer le maintien de la paix parmi les civils. Déployé dans le Nord-Kivu, le Sud-Kivu et l'Ituri, ce programme avait été lancé avant 2008 et il a été mis en œuvre dans un contexte d'urgence pour consolider les acquis de la transition politique et la stabilité après les élections générales de 2006.

« Nous vivons en bonne harmonie avec les militaires », explique un futur habitant du camp. Et de fait, le programme a effectivement contribué à la cohabitation pacifique entre soldats et civils. Deux des trois camps dans le Sud-Kivu, par exemple, disposent de logements permanents pour trois brigades et leurs familles, qui bénéficient d'une fourniture en eau potable et en assainissement. Des

services communs dans les domaines de la santé, l'éducation, et la sécurité se sont avérés inestimables pour reconstruire le tissu social détruit par des années de conflits armés. Le soutien aux familles des militaires et aux civils est cependant demeuré limité en raison du peu d'opportunités offertes aux chefs de famille (des femmes pour la plupart) de s'engager dans des activités économiques et d'échapper à la pauvreté. Le ciblage de la pauvreté parmi les familles de militaires et les civils a été inadéquat et aurait dû passer par le renforcement du sentiment d'appartenance à la communauté. Il convient de rappeler que le but principal de la réalisation de projets communautaires aux environs des camps n'était pas de lutter contre la pauvreté mais de promouvoir la cohabitation pacifique entre les militaires, les personnes qui sont à leur charge et les communautés d'accueil. Par exemple, il aurait fallu financer la construction de marchés aux alentours des camps pour encourager le développement des petites entreprises et promouvoir la cohésion sociale parmi les communautés. Le PNUD a apporté son soutien à la mise en place de Comités locaux de développement (CLD) à proximité des camps militaires afin d'encourager les communautés à entreprendre des initiatives de développement local<sup>28</sup>. Compte tenu de l'instabilité économique provoquée par les forces économiques d'une part,

28 En effet, auparavant, les femmes étaient très souvent victimes de violences sexuelles de la part d'hommes armés au cours de leurs déplacements. Obligés de protéger leur mère, les enfants n'allaient plus à l'école. Actuellement, selon les témoignages des personnes interrogées, les enfants sont retournés à l'école et peuvent désormais accéder aux soins de santé.

et les conflits de l'autre, le PNUD devrait mettre davantage l'accent sur la lutte contre la pauvreté pour garantir une stabilisation durable. Par ailleurs, le programme n'a pas cherché à réduire les risques de conflits futurs, par exemple, en appuyant l'éducation des femmes, en apportant un soutien psychosocial aux « combattants », hommes et femmes, ou en offrant des services spécifiques aux victimes des violences faites aux femmes. Dans ce contexte, il y a évidemment un lien manifeste entre les interventions de DDR et de post-brassage, et le pilier de la pauvreté, dont le volet relèvement communautaire vise les questions liées à la pauvreté. Il en va de même du programme de microcrédit, fortement connecté au pilier de la pauvreté, qui pourrait également servir à améliorer le bien-être des civils et des familles de militaires.

Le programme a également dispensé des formations au sein du système judiciaire militaire, à l'intention du personnel pénitentiaire et dans le cadre de la reconstruction de l'hôpital militaire de Goma. Il s'en est suivi un projet pilote destiné à la prise en charge des soldats blessés qui devaient ensuite soit réintégrer l'armée soit retourner à la vie civile. Ce projet pilote a permis à 252 soldats blessés de se faire soigner et de retrouver les rangs de l'armée. Cependant, compte tenu des ressources financières limitées, 2 600 soldats issus de zones couvertes par le programme STAREC attendent toujours de recevoir les soins appropriés. Une proposition de projet avait été préparée et soumise au programme STAREC pour financement.

Les programmes de DDR ont produit leur résultat, et les soldats issus de groupes armés<sup>29</sup> ont rejoint les FARDC ou sont retournés à la vie civile. Agissant de concert avec la MONUSCO, le PNUD a concentré son action sur la réintégration de soldats non armés dans certaines zones stratégiques, empêchant ainsi les groupes armés de reprendre le contrôle des territoires desquels ils avaient été expulsés. Cependant, les groupes rebelles continuent de poser problème, et le programme devrait se poursuivre en coopération avec la MONUSCO, afin d'assurer la protection des civils à long terme. En dernier lieu, il s'agit d'une décision purement politique que de considérer que les activités telles que l'initiative DRR peuvent garantir la stabilité et choisir de les poursuivre ou non malgré la réticence des donateurs

à y contribuer. En fait, le PNUD a été tour à tour amené à assumer différents rôles : administration de fonds, financement de postes clés à la MONUSCO (comme à Goma, par exemple) pour soutenir la mise en œuvre et coopération étroite avec d'autres agences et ONG. Initialement sollicité pour intervenir dans une situation d'urgence, le PNUD a ainsi été amené à jouer un rôle constructif en faisant preuve d'initiative et de flexibilité, en répondant favorablement à cette demande urgente. Les attentes suscitées à la suite de cela ont donné au PNUD une parfaite légitimité pour poursuivre cette action si les moyens nécessaires étaient disponibles. Cependant, de sérieux doutes ont été émis sur le bien-fondé des efforts entrepris par les donateurs et la MONUSCO, et certains s'interrogent sur l'opportunité de la reprise, par le PNUD, de tâches qui relèvent, en fin de compte, de la responsabilité du gouvernement.

Un appui a été fourni à la police dans les commissariats du Nord et du Sud-Kivu inspectés par l'équipe d'évaluation. Dans le cadre de ce programme, l'aide a servi à l'approvisionnement en matériel de bureau, en véhicules et en infrastructure, afin de permettre à la police d'effectuer des tâches de routine et de servir de point de référence à la population. Les officiers police judiciaire (OPJ) ont été formés à traitement des affaires judiciaires et des tâches administratives telles que les procès-verbaux.

Un projet conjoint MONUSCO, PNUD, PNC (Police nationale congolaise) et JICA (Japan International Cooperation Agency), destiné au renforcement des capacités de la police a démarré en décembre 2009 dans le Nord-Kivu et la province Orientale, qui a appuyé la formation professionnelle de base de 500 policiers et la mise à niveau de près de 2 100 autres policiers issus des quatre provinces de l'Est (Nord-Kivu, Sud-Kivu, province orientale et Maniema). Selon le bureau de pays, les policiers ont reçu une formation pour le maintien et le rétablissement de l'ordre public et la sécurité publique, comprenant des cours appropriés sur les droits humains, le genre, le VIH/sida et la protection des mineurs. Aujourd'hui, ils sont suffisamment préparés pour sécuriser les élections et les populations civiles mais leurs salaires sont peu élevés et non régulièrement versés. En outre, leurs capacités opérationnelles ont été renforcées par la réhabilitation des centres de

29 Voir annexe 3.

formation, dont celui de Kapalata à Kisangani, dans la province Orientale.

Les ONG ont joué un rôle positif dans l'établissement de rapports amicaux entre les policiers et les habitants. Étant donné l'immensité du territoire à couvrir, le renforcement des tâches de la police exige une infrastructure importante alors que l'investissement en équipement a été limité. Dans de nombreux cas (touchant jusqu'à un tiers des effectifs) les policiers ne sont pas formellement employés, et n'ont donc pas de pouvoirs discrétionnaires. Cette situation crée des tensions au sein de la force de police et avec la population, car les policiers non rémunérés n'ont aucun autre moyen de subsistance et s'en prennent, de ce fait, à la population. Des plans ont été élaborés pour améliorer les rapports entre la police et la population. Pour se rapprocher des habitants, la police a entrepris des projets communautaires fondée sur une approche de police de proximité.

Assurer la sécurité de la communauté est une tâche importante pour la police, étant donné la grande prolifération des armes légères en libre circulation, d'autant que le désarmement de la population civile s'est avérée être ardue. Dans les zones frontalières, le contrôle du trafic des armes en provenance des pays limitrophes est difficile à réaliser et les officiers sont vulnérables à la corruption. Comme dans les situations de sécurité militaire, la pauvreté est la principale cause de la criminalité, même parmi les rangs des responsables gouvernementaux.

Le défi de la réduction des armes légères s'avère toujours difficile à relever, mais les travaux préliminaires engagés ont porté leurs fruits : adoption à l'assemblée nationale de la loi sur les armes légères et divers autres textes juridiques, distribution d'un code de conduite par les FARDC, validation du Plan d'action national de contrôle et de gestion des ALPC en RDC, application de mesures destinées à réduire les armes légères, comme la formation des agents de police et d'autres cadres. Des antennes locales ont été implantées dans plusieurs provinces. Elles ne sont pas encore opérationnelles mais les représentants des organisations sur place y ont été sensibilisés. Cependant, les résultats ne sont pas encore tangibles et il ne semble pas y avoir d'approche spécifique visant à réduire les ALPC, bien que le Plan d'action national pour le contrôle et la gestion des ALPC ait été récemment validé par le gouvernement. De plus,

de nombreuses zones restent instables en raison de la présence, parmi les civils, de membres des FARDC et de groupes armés congolais et étrangers. Compte tenu de ce qui précède, les civils ont tendance à conserver leurs armes.

La réforme des prisons se poursuit, mais il y a eu peu d'améliorations perceptibles pour les prisonniers en termes de logement et de soins généraux. À Bunia, par exemple, la prison qui a une capacité d'accueil de 202 prisonniers en compte 925, dont 150 ont déjà été jugés et 775 sont en attente d'un procès. Les détenus n'ont pas de place pour dormir ni suffisamment d'eau potable et sont privés d'activités récréatives. À Mahagi, la situation est légèrement meilleure car la prison est moins surpeuplée et une formation professionnelle y est proposée aux détenus. Les femmes et les hommes occupent désormais des quartiers distincts au sein des deux prisons, et les enfants y sont séparés des adultes (uniquement à Bunia), ce qui a considérablement amélioré la sécurité des femmes et des enfants emprisonnés. Par ailleurs, l'installation de nouvelles portes dans les deux prisons a permis de réduire le taux d'évasion.

La réforme de la justice se poursuit, le PNUD ayant soutenu de nombreuses activités s'y rapportant, notamment : l'élaboration d'un plan d'action ; la mise en place de séminaires et d'ateliers ; la distribution de bulletins et de brochures ; la formation du personnel et des assemblées provinciales en matière de lutte anti-corruption ; et la formation des juges candidats appelés à siéger sur l'ensemble du territoire. Le Conseil supérieur de la magistrature a également bénéficié d'un appui en termes de fourniture de matériel bureautique et d'équipement informatique, y compris au niveau de son centre de recherches et d'archives. La plupart de ces activités ont été réalisées ou sont en passe de l'être mais l'impact n'est pas encore assez perceptible.

La Stratégie globale de lutte contre la violence sexuelle en RDC assortie de son Plan d'action fournit une base pour les actions à mener en vue de prévenir et de répondre aux violences sexuelles en RDC, avec une priorité axée sur l'est du pays. La Stratégie globale couvre l'ensemble des questions portant sur l'impunité, la sécurité, la prévention, la protection et l'aide aux victimes. Le PNUD joue un rôle essentiel dans la lutte contre l'impunité dans les cas de violences sexuelles, bien qu'il ne soit pas officiellement considéré comme le chef de file dans

la coordination de cette composante. Les efforts déployés dans ce domaine par le gouvernement, les ONG locales et internationales, les communautés locales et les chefs traditionnels ont permis de parvenir à la réalisation partielle de l'effet, c'est-à-dire à la protection<sup>30</sup> accrue des femmes et des filles contre les violences sexuelles dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu, et dans le district de l'Ituri.

Le projet d'Accès à la justice du PNUD a assuré l'accès à la justice et la réparation sociale pour les victimes de violence sexuelle. Des progrès significatifs dans la réalisation de cet objectif ont été accomplis grâce à l'adoption d'une approche holistique et intégrée comprenant plusieurs composants essentiels : renforcement des capacités du système de justice pénale et des ONG locales ; contrôle judiciaire de l'ensemble du processus pénal par le PNUD ; financement des coûts de fonctionnement des tribunaux, selon les besoins ; élaboration et diffusion d'informations sur l'orientation des victimes de violences sexuelles (un élément essentiel dans la démarche). Pour une description approfondie, voir Annexe 4. Le projet a aussi généré des externalités positives à l'égard de la qualité de l'ensemble des services fournis par les secteurs judiciaire et sécuritaire<sup>31</sup>. Une récente évaluation externe du projet a noté un effet fédérateur sur les secteurs de la sécurité et de la justice en général, bien qu'il soit nécessaire de déployer davantage d'efforts pour encourager l'appropriation locale et nationale des pratiques et des structures en place, y compris l'allocation des ressources budgétaires adéquates pour soutenir les activités du ministère de la Justice et Droits Humains dans leur ensemble<sup>32</sup>. Pourtant, il est nécessaire de remédier à l'absence de lien entre le projet Accès à la justice et les autres projets du secteur de la justice, à l'exception de quelques activités conjointement menées avec le Barreau Américain<sup>33</sup>. Il convient également de tenir compte des corrélations qui existent entre ce projet et le pilier de la pauvreté, du fait que ces femmes doivent revenir chez elles après le procès et réintégrer leur

communauté. Il est souhaitable qu'elles puissent bénéficier à leur retour de microcrédits ou de programmes spécifiquement axés sur leurs besoins, qui soient financés par les plans de développement local du programme PADDL.

## Les facteurs clés affectant les progrès vers la réalisation de l'effet

L'insécurité constante et les ressources financières limitées ont affecté la mise en œuvre du programme, mais la programmation au titre des violences sexuelles continuera de faire l'objet de financement au cours des deux prochaines années. Le PNUD a administré les programmes de post-brassage et de DDR en réponse à un besoin pressant. Le projet d'Accès à la justice n'a pas bénéficié d'un cadre de suivi et d'évaluation solide, et il est fort probable que ses activités fassent double emploi avec celles d'autres ONG ou institutions de l'ONU. Néanmoins, le projet a incorporé, dans sa nouvelle phase, un cadre de suivi et d'évaluation beaucoup plus fiable. Il existe très peu de cas dans lesquels les auteurs de violences ont effectivement versé à leur victime une indemnisation financière. La réduction considérable de la violence armée n'a pas eu d'incidence réelle sur la protection des femmes et des filles contre les violences sexuelles. Le PNUD n'a pas engagé de dialogue significatif avec les interlocuteurs clés tels que le ministère de la Justice et Droits Humains, et a omis d'explorer les synergies avec d'autres programmes du PNUD, notamment ceux qui sont orientés sur les activités de décentralisation, de DDR, de post-brassage et de relèvement communautaire.

## Conclusion

Certes, des progrès ont été accomplis au titre des programmes de post-brassage et de DDR, mais bien moins dans les zones de conflit qui sont le théâtre

30 La protection est définie dans les termes suivants : 1. amélioration ou réparation des dommages dus à des violences ou des privations passées ; 2. atténuation des pires conséquences des violations en cours ; 3. contribution à la prévention de violations futures ; et 4. garantie de réparations judiciaires et sociales pour les abus antérieurs.

31 Commissaire au poste de police chargé de la protection des enfants et des femmes, Goma, 17 mai 2011.

32 Boodt, V. (2011). *Accès à la Justice : Programme Gouvernance, Composante Judiciaire et Sécuritaire : Rapport d'Évaluation – Phase Pilote*, mars 2011.

33 Channel Research (2011). *Joint Evaluation of Conflict Prevention and Peace-Building in the Democratic Republic of Congo.*, rapport de synthèse, volume 1.

d'attaques répétées par des groupes armés organisés. Le PNUD n'a pas pris en compte, à leur juste mesure, les problèmes de pauvreté des soldats, de leurs familles et des civils par des programmes destinés à leur assurer des moyens de subsistance durables. La réforme de la police, la réforme pénitentiaire et la réduction des armes légères commencent à montrer des résultats. Les efforts du PNUD visant à réformer le secteur de la justice n'ont pas encore montré d'impact significatif mais le programme d'Accès à la justice pour les victimes de violences sexuelles a développé une approche intégrée qui s'avère être prometteuse à cet égard.

# Thème transversal

## Genre

Questionnement sur l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes à travers les huit effets.

### Résultats clés

*Quelle est l'étendue des progrès accomplis au niveau des effets permettant de contribuer à l'égalité des genres et à l'autonomisation des femmes en tant que finalité et aussi comme un moyen pour réaliser pleinement les effets ?*

Les progrès accomplis au niveau des effets sur le front de l'égalité entre les genres et l'autonomisation des femmes sont généralement partiels ou inexistants. 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 (relèvement communautaire), P3 (VIH/sida), G6 (gouvernance locale et décentralisation) et G8 (gouvernance sécuritaire et judiciaire). On note également, à plusieurs reprises, des occasions manquées d'adopter des mesures visant à remédier à l'inégalité des genres dans les programmes de gouvernance et de réduction de la pauvreté. Les principaux facteurs imputables à la non exploitation de telles opportunités seront examinés ci-après. Les progrès d'ensemble sont **partiels**.

*Les contributions du PNUD en matière d'égalité des genres et d'autonomisation des femmes sont-elles pertinentes vis-à-vis du Document de*

*programme de pays du PNUD et des politiques et priorités des autorités nationales ?*

Le Document de programme de pays du PNUD fournit peu d'indications concrètes sur les priorités du programme de pays du PNUD en RDC en termes d'égalité des genres et d'autonomisation des femmes. Il est donc difficile de préjuger de la pertinence des apports du PNUD à cet égard. Pourtant les progrès dans la réalisation des priorités définies par la Stratégie nationale sur le genre et le Plan national Genre sont partiels. Le PNUD a déployé des efforts louables pour soutenir l'égalité d'accès des femmes et des hommes aux postes de décision à tous les niveaux. L'efficacité des contributions de PNUD à d'autres priorités nationales, telles que la loi électorale et le DSCR 2 a été reconnue mais pas en ce qui concerne l'égalité des genres. Le PNUD a appuyé le renforcement de l'accès des femmes à la microfinance dans l'avant projet de la nouvelle loi sur la microfinance, mais celle-ci n'est pas encore appliquée sur le terrain. Le PNUD a également œuvré pour convaincre les praticiens de droit et les membres de la commission chargée de la réforme du système judiciaire de la nécessité de parvenir

à un accord sur la révision du code de la famille. Dans l'ensemble, les progrès réalisés sont **partiels**.

*L'égalité des genres et l'autonomisation des femmes sont-elles des réalisations durables et/ou ont-elles fait l'objet d'une appropriation par le gouvernement et la société civile ?*

L'absence de durabilité et d'appropriation des réalisations accomplies à ce jour, par les principaux ministères et la société civile, ont empêché les initiatives ayant un fort potentiel de réussite d'atteindre une masse

critique suffisante. L'absence de durabilité et d'appropriation est due aux trois facteurs suivants : 1. manque d'appui technique et logistique à l'égalité des genres dans les piliers du programme du PNUD afférents aux domaines clés ; 2. manque d'engagement de la part des décideurs à l'égard de la planification, de la budgétisation et de l'élaboration de politiques sensibles au genre ; et 3. faiblesse du consensus de la société civile sur les priorités clés. Dans l'ensemble, les progrès réalisés sont **partiels**.

## Vue d'ensemble

Cette évaluation des effets consiste à analyser l'impact des programmes du PNUD dans la perspective de l'institutionnalisation de changements pertinents, efficaces, efficients, transformatifs et durables en matière d'égalité des genres et d'autonomisation des femmes dans les domaines d'intervention stratégiques, définis comme tels en fonction des critères suivants : existence de besoins et d'une demande en la matière au niveau national ; existence d'un mandat du PNUD correspondant à cette demande ; disponibilité des compétences techniques et administratives au sein du PNUD en RDC, et du PNUD en tant qu'institution, pour assurer la prise en charge d'un tel mandat ; avantage comparatif attesté du PNUD dans ce type d'interventions par rapport à d'autres institutions opérant en RDC.

Les données d'évaluation révèlent que les progrès dans la réalisation de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes au niveau des effets des programmes de gouvernance et de réduction de la pauvreté du PNUD sont partiels ou inexistantes. Des succès ponctuels ont été enregistrés à l'échelle des projets ou des microprojets relatifs aux effets P1 (appui à la réalisation des OMD), P2 (relèvement communautaire), P3 (VIH/sida), G6 (gouvernance locale et décentralisation) et G8 (gouvernance sécuritaire et judiciaire). La section ci-dessous offre

une vue d'ensemble des succès clés remportés au titre des programmes, ainsi que des occasions manquées. Elle est suivie d'une analyse des facteurs endogènes et exogènes ayant joué un rôle déterminant dans les succès et les échecs de la programmation.

## Les progrès réalisés au titre des effets

Le soutien du PNUD (Unité Genre) au ministère du Plan et au ministère du Genre, Femme et Enfant a été indispensable pour l'élaboration de Plans d'action prioritaire et de Cadres de dépenses à moyen terme (PAP/CDMT) plus sensibles au genre, dans cinq secteurs clés : agriculture, santé, développement rural, genre, et enseignement primaire et secondaire (effet P1)<sup>34</sup>. Par ailleurs, les priorités nationales relatives à l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes n'ont fait l'objet d'aucun traitement, y compris dans les révisions générales du DSCR 1, des sections sur la stratégie et le budget du DSCR 2 et du PAP/CDMT 2011 au niveau national.

Dans le cadre de ses initiatives de cohésion sociale et de revitalisation économique, le PNUD a soutenu la création des Noyaux pacifistes de mamans (NPM)

34 Bope, G. (2011). *Note Technique à l'attention de Son Excellence Monsieur le Ministre du Plan – Concerne: renforcement du processus de déclinaison du genre dans le budget de l'État 2012*, avril 2011. [G. Bope est Conseillère en Charge de l'Intégration Régionale, Planification, et Décentralisation].

dans l'Ituri et a accordé des crédits aux hommes et aux femmes du district (effet P2). Cet appui a permis de garantir aux femmes un rôle clé dans les initiatives de cohésion sociale, et de veiller à ce que les hommes comme les femmes aient accès à la formation et au crédit nécessaires pour sortir de la pauvreté. Malheureusement, l'approche appliquée dans le district de l'Ituri n'a pas été reproduite dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu.

En outre, des progrès limités ont été enregistrés, au titre de l'effet 2, dans la réponse apportée aux besoins de réinsertion socio-économique vitaux des victimes de violences sexuelles au Nord-Kivu et au Sud-Kivu dans le cadre du projet PSAR. Un examen plus détaillé du projet PSAR est présenté à la section suivante consacrée à la Violence sexuelle et basée sur le genre (VSBG). Hormis les expériences menées dans l'Ituri, mentionnées plus haut, toutes les autres initiatives de cohésion sociale relevant de cet effet et déployées dans le Nord-Kivu et le Sud-Kivu sont largement dominées par les hommes, en dépit du rôle actif des femmes dans l'atténuation des conflits. Par ailleurs, les initiatives de revitalisation économique dans les deux provinces n'ont pas été assorties d'attribution de crédit, empêchant ainsi les hommes et les femmes de s'extirper de la pauvreté.

Les projets mis en œuvre en réponse au VIH/sida (effet P3), et tout particulièrement l'initiative financée par le PNUD ayant abouti à la production du document *Genre et VIH en République Démocratique du Congo*, ont encouragé la reconnaissance de la dimension de genre dans la prévalence du VIH/sida. Cependant, la notion de genre n'a pas été pour autant intégrée aux documents et programmes liés à l'élaboration et la planification de politiques nationales.

Dans le cadre de l'effet G6 (gouvernance locale et décentralisation), des femmes se sont engagées, pour la première fois de leur vie, dans des efforts de planification du développement local et provincial. En dépit de l'appui du PNUD à l'élaboration d'outils de formation et de planification sensibles au genre, les priorités spécifiques aux hommes/garçons et aux femmes/filles n'ont pas été prises en compte dans les plans de développement provincial et local dans les provinces de l'Équateur et du Nord-Kivu.

De même, en vertu de la réalisation de l'effet G5 (gouvernance politique), le PNUD a aidé le

gouvernement congolais à élaborer la première politique nationale genre (PNG) et le premier plan national genre. Le PNUD a également mis en place, par le biais de son projet PACE, des plans visant à encourager les femmes à voter aux prochaines élections et à se présenter aux élections locales. Cependant, aucun changement concret n'est apparu dans la participation citoyenne et aucun changement n'est susceptible de survenir, compte tenu de : 1. l'absence de programme de gouvernance politique intégré à long-terme ; 2. le démarrage tardif des initiatives électorales existantes mises en œuvre par la Section Genre et Élections de la MONUSCO ; et 3. l'absence d'appui technique et de plaidoyer de la part des Unités de gouvernance politique et administrative du PNUD pour encourager la mise en œuvre échelonnée de quotas pour les femmes dans la fonction publique, en vertu de la nouvelle loi électorale, et soutenir d'autres mesures visant à éliminer la discrimination dans le cadre de la réforme de la fonction publique.

## Les progrès réalisés dans la prévention et la réponse aux violences sexuelles et basées sur le genre – Thème transversal

### Les violences sexuelles et basées sur le genre (VSBG) au niveau des effets

Le projet d'Accès à la justice du PNUD a appuyé le renforcement des capacités de l'État à protéger les civils, en créant des externalités positives pour le fonctionnement de l'ensemble du système pénitentiaire dans les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et dans le district de l'Ituri (effet G8). D'autre part, le projet PSAR du PNUD (effet P2) n'a pas encore produit de contribution significative à la consolidation de la paix et la reprise économique pour les survivants de violences sexuelles aux échelons communautaire et régional. Cela est en grande partie dû aux facteurs suivants : manque de personnel compétent pour la gestion et la mise en œuvre du projet tel qu'il a été conçu dans le Prodoc ; absence de précision dans le ciblage des bénéficiaires ; manque de synergie du projet PSAR avec d'autres initiatives dans le programme de réduction de la pauvreté ; et absence d'engagement de la part des communautés dans le développement de stratégies visant à protéger les femmes et les filles de la violence. Le projet a également raté

l'opportunité de relier les communautés bénéficiaires aux services fournis au titre d'autres projets délivrés par le PNUD ou ses partenaires, notamment en ce qui concerne les hommes auteurs ou victimes de viols, ou proches de femmes violées, et les défenseurs potentiels dans la lutte contre la violence sexuelle<sup>35</sup>.

### **Les VSBG au niveau des politiques/inter-institutions**

Les données de l'évaluation montrent que le PNUD ne devrait pas entreprendre de nouveaux projets VSBG. Il appartient plutôt au personnel du PNUD au niveau local de saisir les opportunités non exploitées dans les programmes existants et de mobiliser les ressources disponibles pour s'attaquer aux les priorités identifiées par le personnel de projet en matière de VSBG, en collaboration avec le ministère de la Justice et Droits humains et le Comité mixte de justice. Une des raisons qui explique l'incapacité du PNUD à s'acquitter pleinement de son rôle à cet égard est la concurrence acharnée entre les principales parties prenantes internationales intervenant dans le domaine des violences sexuelles. Malgré les améliorations observées sur le plan de la coordination des actions à la faveur de l'arrivée de la Représentante spéciale adjointe du Secrétaire général, Leila Zerrougui, le problème posé par le manque de coopération et la concurrence intense entre les institutions des Nations Unies chargées de la lutte contre les violences sexuelles reste entier. S'il n'est pas résolu, le PNUD aura beaucoup de mal à assumer un rôle de leadership central dans la sphère politique nationale, notamment dans le cadre de son appui à l'accès à la justice pour les survivants de violences sexuelles et de la mise en place d'une équipe d'experts indépendants en vue de faire appliquer les dispositions de la Résolution 1888 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

### **Les facteurs clés**

Les progrès limités dans la réalisation de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes au titre des huit effets sont imputables à plusieurs facteurs déterminants :

### **La Stratégie Genre du PNUD**

Le cadre normatif du bureau de pays du PNUD en matière d'égalité des genres et d'autonomisation des femmes comprend deux composantes : la Stratégie genre du PNUD 2010 et le Mémoire sur la prise en compte du genre dans la programmation du PNUD en RDC (2010). La stratégie, ainsi que le Mémoire, sont des documents essentiellement théoriques, qui ne traduisent pas de consensus sur l'égalité des genres entre les principales parties prenantes, à savoir, les chargés de programme, les pouvoirs publics, les intervenants de la société civile, les organisations des femmes et les bénéficiaires (hommes/garçons, femmes/filles). Cela a limité la réalisation de certaines initiatives dans les domaines clés où il aurait été primordial pour le PNUD d'œuvrer en synergie pour obtenir des résultats mesurables. À titre d'exemple, les opportunités d'exercer un impact fort et quantifiable sur la planification et la budgétisation au titre des effets P1, P2, G5, G6 et G7 ont été manquées alors qu'il aurait été tout à fait possible d'éviter d'en arriver là en ayant une stratégie ou un plan axé sur les domaines clés de synergie et de collaboration.

### **L'égalité des genres et l'autonomisation des femmes à la phase de l'élaboration du projet**

En général, les projets du PNUD sont conçus et soumis aux donateurs sans contrôle ni validation préalables, en termes d'appui technique, de la part des équipes techniques et des dirigeants du PNUD. L'absence de contrôle et d'appui technique a nui à l'intégration de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes en amont, au stade de l'élaboration du projet, et ce, sur l'ensemble des effets. Il en a résulté une définition incohérente et incomplète des priorités en matière d'égalité des genres au niveau du projet, du produit, et en définitive, sur l'effet lui-même.

### **Les indicateurs d'effets, les produits et les indicateurs de produits pour le suivi de l'égalité des genres**

On note qu'il n'existe pas d'indicateur d'effets ou de produits qui définissent les principaux objectifs de

<sup>35</sup> Unité Clingendael de Recherche sur les Conflits (2011). *Dossier Politique - Accroître la sécurité en RDC: des stratégies sur les spécificités du Genre pour la lutte contre la violence sexuelle*, juin 2011.

l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes dans le Plan d'action du programme de pays du PNUD. En l'absence de ces outils essentiels, il est difficile d'assurer le suivi et l'évaluation des progrès à l'échelle de l'ensemble des programmes du bureau de pays, et d'exiger des chargés de programmes et d'autres parties prenantes clés qu'ils rendent compte de la progression des effets les concernant. Il est également tout autant problématique, dans de telles conditions, de déterminer l'opportunité et les modalités de fourniture d'éventuels appuis techniques supplémentaires.

### **L'appui technique du PNUD à l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes**

Le soutien technique appliqué à la définition et la mise en œuvre des priorités concernant l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes dans les programmes et les projets du PNUD est inadéquat, compte tenu du portefeuille vaste et complexe des programmes du PNUD en RDC. Théoriquement, le support technique devrait être assuré par l'Unité Genre, et complété par le personnel technique des différents programmes. En pratique, cependant, l'Unité Genre est dispersée du fait de sa gestion simultanée d'un trop grand nombre d'initiatives concurrentes, telles que la mise en œuvre des projets, l'appui intensif aux ministères, et les activités de suivi et d'évaluation de l'égalité des genres au niveau des projets du PNUD. De plus, les membres du personnel de l'Unité Genre ne possèdent pas tous les compétences techniques et managériales requises pour répondre efficacement aux besoins en matière de soutien d'un programme aussi large et complexe que le programme de pays du PNUD en RDC. Bien que le pilier de la gouvernance se soit adjointe les services d'une experte en genre, son concours reste insuffisant au regard des besoins immenses en conseils techniques, à toutes les étapes de réalisation des projets de ce pilier. De manière générale, les compétences en genre sont insuffisamment satisfaites au sein des principaux piliers du programme.

### **Mise en œuvre du marqueur de genre**

Le système de marqueurs de genre destiné à assurer le suivi des allocations de fonds du PNUD au profit de l'égalité du genre et de l'autonomisation des femmes a été mis en place en 2010. En pratique, cela signifie que les gestionnaires de projet du

PNUD ont été amenés à évaluer leurs projets une première fois alors que ceux-ci avaient déjà été mis en œuvre, et une seconde fois (en mars 2010) pour satisfaire aux conditions préalablement requises pour bénéficier d'un financement au titre du prochain cycle de programmation. Ainsi, tout porte à croire que la direction du PNUD n'utilise pas les données du système de marqueurs de genre comme un outil de gestion stratégique, tel qu'il était prévu, pour faire avancer la sensibilisation de la programmation du PNUD à la dimension de genre en amont, dès la phase d'élaboration du projet.

### **Les capacités de leadership de la direction du PNUD et son engagement à exécuter des programmes ciblés en matière d'égalité des genres et d'autonomisation des femmes**

Les données de l'évaluation mettent en évidence le manque de capacités et d'engagement des dirigeants du PNUD à mettre en œuvre des initiatives favorables à l'égalité des genres et à l'autonomisation des femmes dans la programmation. Elles soulignent également leur tendance à reléguer systématiquement les questions afférentes au genre à l'Unité Genre du PNUD, même si ce sont les directeurs de programme qui demeurent responsables, en dernier ressort, de l'obligation de rendre compte en matière d'égalité des genres.

# Résumé des performances, conclusions et recommandations

Le tableau ci-dessous résume les huit effets qui définissent le programme du PNUD 2008-2012.

Sur la base de l'examen des données obtenues à partir de documents, d'entretiens et d'observations de terrain, l'équipe d'évaluation a jaugé les progrès accomplis au titre des différents effets séparément dans la réalisation de cinq objectifs clés, en indiquant, pour chaque effet, l'appréciation la plus caractéristique du degré d'accomplissement atteint,

parmi les quatre qualificatifs suivants :

1. Pleinement
2. En grande partie
3. Partiellement
4. Pas du tout

Les tableaux 5 et 6 ci-dessous reprennent ce processus en résumé, respectivement pour le pilier de la pauvreté et le pilier de la gouvernance.

**Tableau 5. Les huit effets**

Effet	Unité	Définition
P1	Pauvreté	Les capacités nationales pour la formulation des politiques en faveur de l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sont renforcées.
P2	Pauvreté	Les communautés sont pacifiées et les économies locales sont relancées.
P3	Pauvreté	La réponse au VIH/sida est harmonisée et les capacités nationales de gestion des programmes sont renforcées.
P4	Pauvreté	Les capacités des institutions nationales sont renforcées pour la gestion de l'environnement et le service de l'énergie, notamment pour les plus pauvres.
G5	Gouvernance	La participation citoyenne à l'exercice du pouvoir est accrue et l'accès aux services publics est amélioré.
G6	Gouvernance	Les niveaux national, provincial et local de la gouvernance améliorent leurs capacités à fournir des services publics.
G7	Gouvernance	L'administration publique est plus performante, fiable et rend efficacement, équitablement et dans la transparence des services publics aux citoyens.
G8	Gouvernance	La violence armée est sensiblement réduite et la protection des citoyens est efficacement assurée par les services de l'État.

**Tableau 6. Résumé des progrès accomplis dans la réalisation des effets - Pilier Pauvreté**

Critères	P1	P2	P3	P4
<i>Quelle est l'étendue des progrès permettant la réalisation de l'effet ?</i>	En grande partie	Partiellement	En grande partie	Partiellement
<i>Les programmes associés à l'effet ont-ils été conçus et exécutés pour promouvoir l'égalité des genres ?</i>	Partiellement	Partiellement	Partiellement	Partiellement
<i>L'effet est-il pertinent pour le document programme de pays du PNUD et les politiques des autorités nationales ?</i>	Pleinement	Pleinement	Pleinement	Pleinement
<i>L'effet est-il durable et/ou a-t-il fait l'objet d'une appropriation par le gouvernement ?</i>	En grande partie	Partiellement	En grande partie	En grande partie
<i>L'effet a-t-il été réalisé de la manière la plus efficace ?</i>	Pleinement	Partiellement	Partiellement	Partiellement

**Tableau 7. Résumé des progrès accomplis dans la réalisation des effets - Pilier Gouvernance**

Critères	G5	G6	G7	G8
<i>Quelle est l'étendue du progrès permettant la réalisation de l'effet ?</i>	Partiellement	Partiellement	Partiellement	Partiellement
<i>Les programmes associés à l'effet ont-ils été conçus et exécutés pour promouvoir l'égalité des genres ?</i>	Partiellement	Partiellement	Partiellement	Partiellement
<i>L'effet est-il pertinent pour le document programme de pays du PNUD et les politiques des autorités nationales ?</i>	Pleinement	Pleinement	Pleinement	Pleinement
<i>L'effet est-il durable et/ou a-t-il fait l'objet d'une appropriation par le gouvernement ?</i>	Partiellement	Partiellement	Partiellement	Partiellement
<i>L'effet a-t-il été réalisé de la manière la plus efficace ?</i>	Partiellement	En grande partie	Partiellement	En grande partie

Le classement des performances de chacune des huit composantes essentielles de ces critères peut être plus succinctement exprimé par une notation numérique. Le tableau 6 présuppose que : *pleinement* = 4, *en grande partie* = 3, *partiellement* = 2, et *pas du tout* = 1. Dans les

rangées du bas, les huit classements sont additionnés et exprimés en pourcentage de ce que pourrait être un score parfait (20). Cela donne un indicateur de performance abrégé pour chaque effet.

**Tableau 8. Évaluation des performances par un classement numérique : piliers Pauvreté et Gouvernance<sup>1</sup>**

Critères	Pilier Pauvreté				Pilier Gouvernance			
	P1	P2	P3	P4	G5	G6	G7	G8
<i>Quelle est l'étendue du progrès permettant la réalisation de l'effet ?</i>	3	2	3	2	2	2	2	2
<i>Les programmes associés à l'effet ont-ils été conçus et exécutés pour promouvoir l'égalité des genres ?</i>	2	2	2	2	2	2	2	2

Critères	Pilier Pauvreté				Pilier Gouvernance			
	P1	P2	P3	P4	G5	G6	G7	G8
<i>L'effet est-il pertinent pour le document programme de pays du PNUD et les politiques des autorités nationales ?</i>	4	4	4	4	4	4	4	4
<i>L'effet est-il durable et/ou a-t-il fait l'objet d'une appropriation par le gouvernement ?</i>	3	2	3	3	2	2	2	2
<i>L'effet a-t-il été réalisé de la manière la plus efficace ?</i>	4	2	2	2	2	3	2	3
Total	16	12	14	13	12	13	12	13
Pourcentage par rapport au score parfait (20)	75 %	60 %	70 %	65 %	60 %	65 %	60 %	65 %

<sup>1</sup> Classement des performances : pleinement = 4 ; en grande partie = 3 ; partiellement = 2 ; pas du tout = 1

La plupart des évaluations indiquent que les progrès d'ensemble dans la réalisation des objectifs, en particulier en vue d'atteindre les effets, ont été partiels. Des progrès ont été **en grande partie** réalisés dans la préparation des outils pour la planification (y compris le Document de stratégie de réduction de la pauvreté) et la mise en œuvre du programme du Fonds mondial pour répondre à l'épidémie du VIH/sida. Les progrès au niveau d'autres effets ont été jugés partiels.

Les avancées en matière de conception et d'exécution de programmes visant à réaliser l'égalité des genres ont été **partielles** au niveau de tous les effets. Globalement, on peut en conclure qu'il y a eu peu de changements mesurables et durables touchant à l'inégalité des genres.

Le PNUD a pris soin de veiller à assurer la conformité des effets, tels que définis, avec le Document de programme de pays du PNUD et le Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. Par conséquent, les objectifs de compatibilité aux normes pertinentes ont été **pleinement** réalisés sur l'ensemble des effets.

La durabilité a été en **grande partie** réalisée dans trois des huit effets relevant du pilier de la pauvreté. Dans l'ensemble, l'appropriation effective des effets par le gouvernement, notamment ceux du pilier de la gouvernance, a été **partielle**.

L'efficacité de la mise en œuvre des effets est jugée **partielle** dans cinq des huit effets alors qu'elle est réalisée **en grande partie** ou **pleinement** dans les trois autres. L'efficacité de la prestation dépend clairement des circonstances de la mise en œuvre.

Au vu de tous les critères essentiels dont il convient de tenir compte, le PNUD enregistre un score de performance de plus 70 pour cent sur deux effets seulement. Le présent rapport s'est penché sur les raisons d'un tel résultat, qui s'explique, notamment, par les procédures laborieuses du PNUD, les réductions de budget à mi-parcours de cycle, la persistance des conflits et l'absence d'une orientation stratégique globale clairement définie appliquée au programme. En conclusion, la performance globale du PNUD dans la réalisation de ces effets est **partielle** et doit être améliorée.

## Résultats clés et recommandations

Les principales conclusions répertoriées dans le tableau 9 ci-dessous résument les observations les plus significatives de l'évaluation des effets. Elles sont assorties de recommandations visant à améliorer le programme en cours, afin d'induire des résultats plus positifs.

Tableau 9. Résumé des conclusions clés et des recommandations<sup>36</sup>

Résultats clés	Recommandations
<p><b>1. Cohérence du programme</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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 elles appartiennent.</li> <li>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.</li> <li>Le pilier de la pauvreté consiste en une série de programmes de relance économique disparates, qui manquent de cohérence pour contribuer de manière significative à mettre un terme au conflit en RDC.</li> </ul>	<p><b>Recommandations pour le programme actuel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul> <p><b>Recommandations pour le prochain cycle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>

Résultats clés	Recommandations
<p><b>2. Gestion du programme axée sur les résultats</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les efforts du PNUD visant à promouvoir la « Gestion axée sur les résultats de développement » (GRD) n'ont donné lieu ni à un suivi efficace ni à une stratégie d'évaluation du PNUD.</li> <li>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, l'établissement de rapports et l'évaluation des effets.</li> <li>Les effets ne sont pas clairement compris par le personnel du PNUD et ses partenaires, ce qui a considérablement retardé la mise en œuvre du plan d'évaluation initial de 2008-2012.</li> </ul>	<p><b>Recommandations pour le programme actuel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>Veiller à ce les effets comportent au moins un indicateur spécifique à la dimension de genre.</li> </ul> <p><b>Recommandations pour le prochain cycle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> </ul>

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

Résultats clés	Recommandations
<p><b>3. Renforcement des capacités</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> </ul>	<p><b>Recommandations pour le programme actuel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul> <p><b>Recommandations pour le prochain cycle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>

Résultats clés	Recommandations
<p><b>4. Les capacités nationales pour la formulation des politiques en faveur de l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sont renforcées. (Effet P1)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>	<p><b>Recommandations pour le programme actuel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer la capacité des organismes provinciaux responsables de la mise en œuvre du DSCR 2 pour appliquer et contrôler les programmes proposés.</li> <li>• 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.</li> </ul> <p><b>Recommandations pour le prochain cycle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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 du Plan; une telle action pourrait étayer et corriger les hypothèses formulées dans le DSCR 2.</li> </ul>

Résultats clés	Recommandations
<p><b>5. Les communautés sont pacifiées et les économies locales sont relancées. (Effet P2)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>	<p><b>Recommandations pour le programme actuel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> </ul> <p><b>Recommandations pour le prochain cycle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>

Résultats clés	Recommandations
<p><b>6. Les communautés sont pacifiées et les économies locales sont relancées. (Effet P2)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>	<p><b>Recommandations pour le programme actuel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul> <p><b>Recommandations pour le prochain cycle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>

Résultats clés	Recommandations
<p><b>7. Les capacités des institutions nationales sont renforcées pour la gestion de l'environnement et le service de l'énergie, notamment pour les plus pauvres. (Effet P4)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>	<p><b>Recommandations pour le programme actuel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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).</li> <li>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.</li> </ul> <p><b>Recommandations pour le prochain cycle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>Envisager la possibilité d'établir le programme environnemental comme un pilier distinct.</li> </ul>

Résultats clés	Recommandations
<p><b>8. La participation citoyenne à l'exercice du pouvoir est accrue et l'accès aux services publics est amélioré. (Effet G5)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le soutien au cycle électoral, comprenant notamment l'administration du panier de fonds en faveur au 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.</li> <li>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.</li> </ul>	<p><b>Recommandations pour le programme actuel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul> <p><b>Recommandations pour le prochain cycle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ul>

Résultats clés	Recommandations
<p><b>9. Les niveaux national, provincial et local de la gouvernance améliorent leurs capacités de fournir des services publics. (Effet G6)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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).</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ul>	<p><b>Recommandations pour le programme actuel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> </ul> <p><b>Recommandations pour le prochain cycle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>

Résultats clés	Recommandations
<p><b>10. L'administration publique est plus performante, fiable et rend efficacement, équitablement et dans la transparence des services publics aux citoyens. (Effet G7)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> </ul>	<p><b>Recommandations pour le programme actuel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ul> <p><b>Recommandations pour le prochain cycle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>

Résultats clés	Recommandations
<p><b>11. La violence armée est sensiblement réduite et la protection des citoyens est efficacement assurée par les services de l'État. (Effet G8)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>	<p><b>Recommandations pour le programme actuel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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 aux impératifs économiques d'après le procès et étendre les mesures visant à réinsérer les victimes au sein de leur communauté.</li> </ul> <p><b>Recommandations pour le prochain cycle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>

Résultats clés	Recommandations
<p><b>12. La violence armée est sensiblement réduite et la protection des citoyens est efficacement assurée par les services de l'État. (Effet G8)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>	<p><b>Recommandations pour le programme actuel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul> <p><b>Recommandations pour le prochain cycle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Poursuivre la formation des policiers et, si possible, étendre le programme en tenant compte de l'approche de police de proximité.</li> <li>Élargir l'accès aux programmes de justice (en nombre de participants et en étendue de la zone couverte).</li> </ul>

Résultats clés	Recommandations
<p><b>13. La violence armée est sensiblement réduite et la protection des citoyens est efficacement assurée par les services de l'État. (Effet G8)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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 (ALCP) pourraient être poursuivies et incluses dans ces mêmes programmes d'atténuation de la pauvreté.</li> </ul>	<p><b>Recommandations pour le programme actuel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul> <p><b>Recommandations pour le prochain cycle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>

Résultats clés	Recommandations
<p><b>14. Résultat clé, genre</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>	<p><b>Recommandations pour le programme actuel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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 l'ONU Femmes 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.</li> <li>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 du Plan) (P1), la relance économique et la cohésion sociale (P2), le VIH/sida (P3), la décentralisation (G5) et la gouvernance sécuritaire et judiciaire (P8).</li> <li>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).</li> <li>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.</li> </ul> <p><b>Recommandations pour le prochain cycle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en œuvre une stratégie à long terme relative au genre au sein du PNUD en tandem avec, et en support à l'élaboration de la nouvelle stratégie afférente au genre du bureau du PNUD en RDC pour la période 2012-2014. Cette stratégie devrait être établie 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.</li> <li>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.</li> </ul>

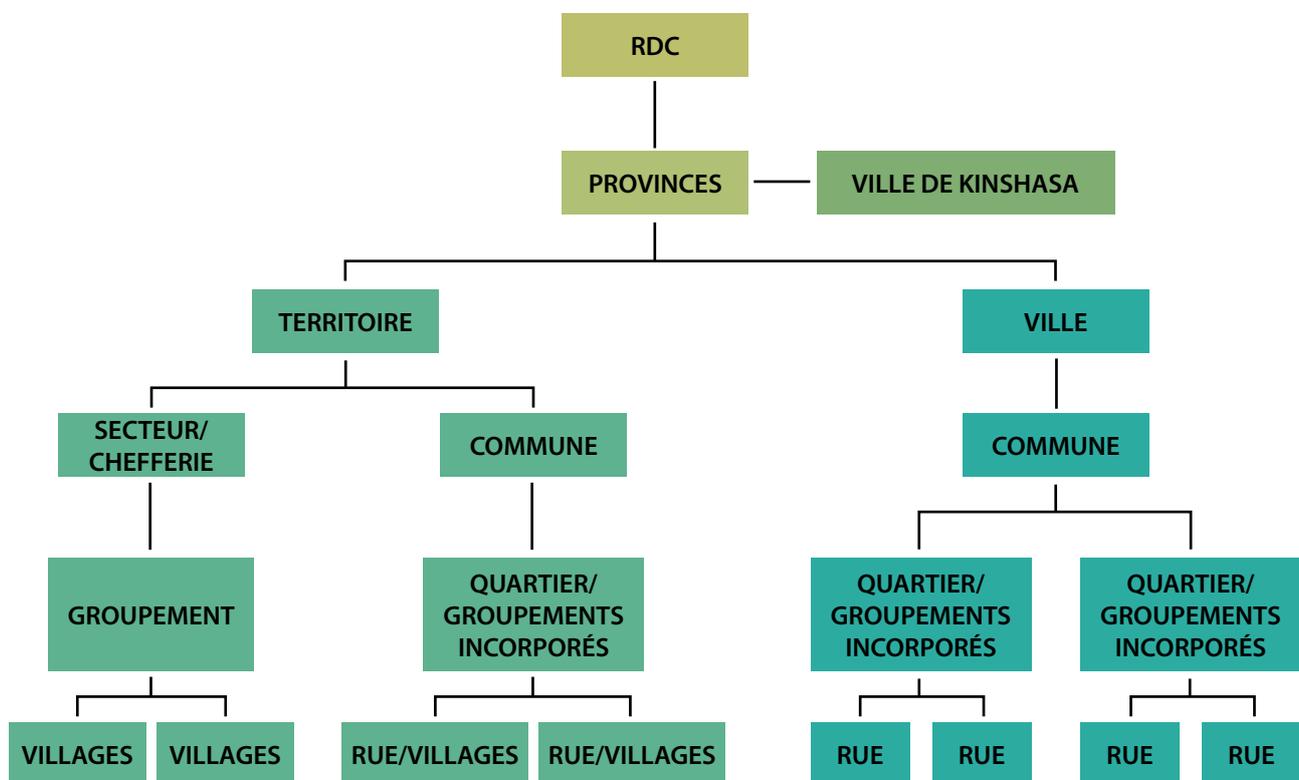
Résultats clés	Recommandations
<p><b>15. Résultat clé, genre</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fort de ses deux projets existants consacrés à la fourniture de services aux victimes de violences sexuelles et basées sur le genre, le PNUD devrait assumer un rôle de leadership plus visible en s'attelant aux priorités identifiées dans ses programmes de lutte contre les violence sexuelles, en collaboration avec le ministère de la Justice et Droits Humains et le Comité mixte de la justice (groupe thématique).</li> </ul>	<p><b>Recommandations pour le programme actuel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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 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.</li> </ul> <p><b>Recommandations pour le prochain cycle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>

Résultats clés	Recommandations
<p><b>16. Résultat clé, genre</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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 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.</li> </ul>	<p><b>Recommandations pour le programme actuel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Prendre des mesures immédiates pour corriger le grave déséquilibre entre les genres qui existe au sein du bureau du PNUD en RDC et remédier au manque de respect constaté à l'égard du personnel féminin à tous les niveaux de l'institution.</li> </ul>

# Annexe 1

## Vue d'ensemble du processus de décentralisation et des services déconcentrés

### Organisation territoriale, politique et administrative de la RDC



Source : Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire et Ministère du Plan, *Guide de la citoyenneté et de la participation citoyenne*, RDC, décembre 6, 2010, page 51.

# Annexe 2

## Réalisations et défis liés aux plans de développement

**Tableau 10. Réalisations et défis**

Réalisations	Défis
Accroissement des niveaux d'appropriation nationale, d'engagement des pouvoirs publics et de la visibilité de l'autorité de l'État.	Les transferts financiers en provenance du gouvernement de la RDC sont irréguliers et insuffisants, ce qui sape l'exécution des tâches de routine. Certains territoires demeurent instables et l'insécurité empêche les autorités locales d'accéder à la totalité des secteurs.
Établissement de liens entre les priorités et le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et les OMD au niveau provincial.	Dépenses favorables aux pauvres devant permettre de fournir à ceux-ci des services de base et renforcer leur lien avec la communauté.
Données clés disponibles : population, indice de la pauvreté (pour les provinces seulement), OMD et genre.	Importance du suivi des données à long terme pour vérifier que le choix des bénéficiaires cibles est judicieux.
Présence de cadres logiques dans certains plans.	Faiblesse généralisée des activités de suivi-évaluation.
Développement des capacités des autorités provinciales pour l'administration des provinces, y compris les fonctions telles que le recouvrement de l'impôt.	Les transferts fiscaux vers les ETD sont au niveau minimal et prennent systématiquement du retard.
Les autorités administratives et politiques apprennent à travailler ensemble ; les plans de développement local sont discutés dans les assemblées, et les plans annuels signés par le gouverneur.	Création d'une fausse attente concernant le financement de ces plans alors que la rétrocession (subvention) est limitée et utilisée, la plupart du temps, pour payer les salaires.
Fourniture d'une infrastructure de base pour permettre aux autorités locales d'exercer leurs fonctions.	Les budgets récurrents risquent d'être insuffisants pour couvrir les dépenses courantes.

Réalisations	Défis
Les ONG participent aux consultations courantes portant sur les plans provinciaux et locaux, et les évaluations des plans d'action, et peuvent, à ce titre, exercer beaucoup d'influence. Elles sont membres du comité de surveillance pour le PADDL.	Les ONG entrent parfois en conflit avec le gouvernement, mais dans l'ensemble, leur relation s'est améliorée.
Les ONG jouent un rôle important à la phase de diagnostic des plans locaux.	Les ONG doivent jouer un rôle plus important à toutes les étapes de planification, d'exécution et d'évaluation.
La constitution fixe à 40 pour cent la part de l'enveloppe budgétaire allouée aux provinces.	Les règlements en vigueur de la Gestion des finances publiques (GFP) ne sont pas appliqués et les provinces n'ont pas les moyens de mettre en œuvre leurs plans ; la dépendance à l'égard des donateurs augmente et les donateurs vont de facto financer les fonctions du gouvernement.
La planification débute à l'échelon du village et fait appel à une approche participative ascendante.	On ne connaît pas précisément les bénéficiaires ciblés par la plan car ils sont nombreux et répartis aux différents échelons, y compris au niveau du groupement, du sous-groupement et du village. Cela signifie que le plan risque de profiter davantage au secteur, au détriment des autres échelons, notamment en cas de divergences sur les priorités.
L'autonomisation des communautés locales encourage celles-ci à exprimer leurs besoins, de sorte qu'il en soit tenu compte dans la planification. Le développement commence à faire l'objet d'une appropriation locale.	Bien que les groupes de femmes aient été spécifiquement ciblés, la prise en compte de la dimension de genre n'est pas explicite dans les priorités, ce qui pourrait être une conséquence de l'absence d'orientation axée sur la réduction de la pauvreté dans les plans de développement local.
Toutes les activités sont budgétisées.	L'estimation des coûts manque de clarté (coûts unitaires, par exemple). Les plans d'investissement s'exposent au risque de l'insuffisance des coûts récurrents (couverts par l'État ou les donateurs). Il faut adjoindre au titre des investissements des provisions pour le recrutement de ressources humaines et le paiement des salaires.
L'investissement annuel et les plans de développement basés sur le moyen terme montrent que le gouvernement joue un rôle central à cet égard et que l'appui aux activités est coordonné par les autorités.	La mobilisation des ressources est lente et faible (de 15 à 30 pour cent de l'enveloppe totale), ce qui peut affecter la priorisation des secteurs et des activités et nuire à la cohésion existante entre les membres du comité de développement local. À cet échelon, les contributions en propre sont faibles, de l'ordre de 5 pour cent seulement par exemple à Beni-Mbau.
De fortes opportunités pour la coordination entre les donateurs et les ONG sont apparues, évitant le chevauchement des fonctions. L'option des projets pilotes conjoints est désormais envisagée.	Les performances de l'année 2010 à Beni-Mbau, par exemple, sont faibles en raison des ressources limitées. La chefferie en cours de construction avec l'aide du projet PADDL devrait être achevée plus tard dans l'année.
Les niveaux décentralisés et déconcentrés du gouvernement peuvent travailler conjointement à condition que les rôles et les responsabilités soient clairement définis.	Les niveaux déconcentrés sont responsables de l'administration de 28 services différents, mais leur rapport à d'autres entités gouvernementales n'est pas clairement établi. Les incertitudes demeurent sur le choix du transfert de compétences et la disponibilité des ressources.

# Annexe 3

## Opérations DDR 2009-2010

Tableau 11. Opérations de DDR 2009-2010

PROVINCE	EMPLACEMENT	DATES	NOMBRE D'EX-COMBATTANTS	OBSERVATIONS
NORD-KIVU	Kituku	Juillet-août 2010	Int : <b>83</b> PNUD : <b>200</b> PNDDR : <b>143</b>	Instances : 29 classiques et 54 accélérées
	Mubambiro		PNUD : <b>181</b>	
	Nyaleke		PNUD : <b>273</b>	
	Walikale	Mars-avril 2010	Int : <b>282</b> PNUD : <b>145</b> PNDDR : <b>01</b>	
	Hombo Nord	Mai-juin 2010	Int : <b>199</b> PNUD : <b>193</b>	
	Beni		PNUD : <b>136</b>	
SUD-KIVU	Luberizi	Avril-juillet 2009	PNUD : <b>342</b>	
	Kalehe	Mai-juin 2009	PNUD : <b>347</b>	
MANIEMA	Katakoto	Juillet-Aout 2009	PNUD : <b>1 046</b>	
	Wamazaza	Octobre-novembre 2009	PNUD : <b>1 315</b>	

Source: données obtenues lors d'un entretien avec des représentants de la MONUSCO et des Nations Unies à Goma, mai 2011.

# Annexe 4

## Vue d'ensemble des contributions du PNUD au programme d'Accès à la justice : la violence sexuelle

1. Renforcement accru des capacités techniques et logistiques du système de justice pénale, couvrant notamment les médecins, la police judiciaire, les juges, les tribunaux militaires et les procureurs, en vue d'améliorer l'accompagnement des victimes de violences tout au long de leur parcours au sein du système judiciaire.
2. Renforcement des capacités des ONG locales (y compris les cliniques d'aide juridique) visant à fournir un soutien juridique, et à coordonner et standardiser l'assistance juridique ; déploiement d'efforts pour rétablir la foi de la population locale dans le système judiciaire et dénoncer le caractère inacceptable de la violence sexuelle, qui constitue une violation flagrante des droits de l'homme.
3. Surveillance de l'ensemble du processus pénal afin de garantir la préparation correcte et opportune des rapports de la police, conformément aux exigences de qualité et aux délais requis ; fourniture de certificats médicaux et autres documents pertinents en appui aux poursuites judiciaires dans les affaires liées aux violences sexuelles.
4. Prise en charge, selon les besoins, des frais de transport, d'hébergement et de nourriture des victimes de violences sexuelles, ainsi que des personnes susceptibles d'aider l'appareil judiciaire à traiter les cas dans les délais prévus.
5. Élaboration et vulgarisation, en partenariat avec d'autres institutions, d'un mécanisme d'accueil et d'orientation des victimes de violence sexuelle dans le Nord-Kivu, le Sud-Kivu et l'Ituri, dans. Ceci encouragera probablement davantage les femmes et les filles à chercher un recours judiciaire pour la violence sexuelle et aussi augmentera leur accès aux services médicaux, psychosociaux et supports de réinsertion socio-économique.

**Tableau 12. Données du programme du PNUD sur les violences sexuelles**

Région	2010			2011		
	Plaintes déposées	Cas assistés	Cas jugés	Plaintes déposées	Cas assistés	Cas jugés
<b>Nord-Kivu</b>	74	71	+120	86	81	N/D
<b>Sud-Kivu</b>	108	20	N/D	38	32	N/D
<b>Ituri</b>	N/D	57	N/D	65	65	12
<b>Total</b>	<b>182</b>	<b>148</b>	<b>+120</b>	<b>189</b>	<b>178</b>	<b>N/D</b>

Source: Programme Gouvernance, Composante Judiciaire et Sécuritaire : Rapport d'évaluation - Phase Pilote (mai 2011).

## Vue d'ensemble des cas de violences sexuelles traitées par le système judiciaire en 2010 et 2011

Le tableau ci-dessus fournit des preuves que l'approche intégrée et globale susmentionnée porte ses fruits en termes d'amélioration des moyens de recours et de réparation judiciaire et sociale pour les victimes de violence sexuelle. Il montre en effet qu'en 2010, sur les 182 plaintes déposées, 148 ont bénéficié d'une assistance et plus de 120 de ces cas ont été jugés. Au premier semestre 2011, on comptait déjà 189 plaintes déposées dont 178 cas ayant fait l'objet d'une aide juridique. Le nombre de cas traités par le système judiciaire en 2011 est indisponible.

En 2010 et 2011, parmi les affaires traitées, les cas de violences sexuelles représentent près de 50 pour cent de la charge de travail des tribunaux, ce qui indique que le projet a fortement contribué à faire connaître le problème de la violence sexuelle en finançant le fonctionnement de base du système judiciaire. Cela est également un indicateur de l'insuffisance globale des capacités dans les tribunaux, qui met en évidence la nécessité de renforcer les actions de plaidoyer et les ressources allouées au système judiciaire dans les efforts entrepris dans la réalisation de cet effet.

En plus des cas précités, l'assistance fournie, en 2010, à trois cas de violences sexuelles jugés en audiences foraines au Nord-Kivu et dans l'Ituri a permis d'engager des poursuites respectivement sur 20 cas de viols ayant abouti à 11 verdicts de culpabilité dans le Nord-Kivu, et 44 cas de viols ayant donné lieu à 16 verdicts de culpabilité rendus dans l'Ituri. En 2011, le PNUD a appuyé 6 audiences foraines dans lesquelles 52 cas de violences sexuelles ont été jugés. Aucune donnée n'est actuellement disponible concernant le nombre de verdicts de culpabilité y afférents. Cependant, ces audiences, qui portaient notamment sur les viols collectifs de près de 300 civils commis par les rebelles des FDLR et les combattants congolais Maï-Maï à Walikale en 2010, ont créé un précédent important et envoyé un message fort aux auteurs de violences sexuelles avérés et potentiels parmi les groupes armés et les militaires.

# Annexe 5

## Liste des personnes consultées

### Bureau de pays du PNUD en RDC - Kinshasa

- Fidèle Sarassoro, Représentant résident du PNUD et Coordonnateur résident
- Adama Guindo, Directeur Pays
- Nick René Hartmann, Directeur de Pays Adjoint (Programme)
- Assadi Ahamadi, Team Leader, NIM/DIM
- Anastasie Manzanga, Chargée de Programme, Unité Gouvernance
- Annie Bipendu, Chargée de Programme, Unité Gouvernance
- Bertrand Ginet, Partenariats et Liaison avec les Bailleurs
- Beatrice Tshidibi, Associée du Programme et Intérim Suivi et Évaluation, Unité de Lutte Contre la Pauvreté
- Boureima Younoussa, Operations Manager, Opérations
- Bruno Hugel, Projet REDD, Consultant, PNUD, Unité de Lutte Contre la Pauvreté
- Caroline Schaefer, Conseillère au Programme VIH/SIDA, Unité de Lutte Contre la Pauvreté
- Charles Wasikama, Chargé de programme, Environnement, Unité de Lutte Contre la Pauvreté
- Didier Ekwi Anta, Expert National en Planification, Unité Gouvernance
- Edouard Lamah, Spécialiste en Suivi et Évaluation, Unité Gouvernance
- Etienne Benoist, Projet REDD, Consultant, PNUD, Unité de Lutte Contre la Pauvreté
- Fabien Monteil, Coordinateur, Environnement, Unité de Lutte Contre la Pauvreté
- Florence Marchal, Spécialiste en Communication, Unité de Communications
- François Elika Atubolo, Chargé de Programme, Unité Genre
- Fumie Nakamura, Spécialiste de Suivi et Évaluation, Unité de Suivi et Évaluation
- Gaston Asitaki, Conseiller National en Réforme du Secteur de la Sécurité
- Gilbert Aho, Team Leader, Unité de Lutte contre la Pauvreté
- Idesbald Chinamula Vuningoma, Conseiller national en Changements Climatiques, Unité de Lutte Contre la Pauvreté
- Jean Claude Kessous, Spécialiste Lutte Anti-Corruption
- Jean Lavoie, Coordonnateur Principal, Unité Gouvernance
- Josef Debeus, Programme Advisor Reintegration and Recovery, Unité de Lutte Contre la Pauvreté
- Marie Bapu, Experte Nationale, Unité Genre
- Marthe Massa Yansomwe, Assistante, PMSU
- Micheline Maunga, Chargée de Programme Gouvernance Administrative, Unité Gouvernance
- Nelly Kankolongo, Chargée de Programme, Unité Gouvernance
- Olivier Tshibola Mukuma, Chargé de Programme, Gouvernance Politique, Unité Gouvernance
- Oumar Diallo, Chef des Finances, Opérations

- Susan Asomaning, Human Resource Specialist, Opérations
- Stanislas Baba, Conseiller, Gouvernance Politique, Unité Gouvernance
- Stéphane Amani, Conseiller en Microfinance, Emploi et Secteur Privé, Unité de Lutte Contre la Pauvreté
- Sylvie Ngalimbaya, Experte Nationale en Genre, OSC et Médias, Unité Gouvernance
- Xaverine Kira, Associée de Programme, Unité Genre

## Ministères et Institutions Nationales

### Primature

- Delphin Tubula Seshi, Conseiller Administratif du Premier Ministre
- Jean-Claude Masini, Conseiller Administratif Adjoint
- Jean-Paul Mbaya, Conseiller Principal, Économie et Finances

### Ministère de la Coopération Internationale et Régionale

- Mondonga-o-Batobandelye, Secrétaire Général
- Bokota Likangau, Directeur, DSG
- Katsamingu Kebenga, Directeur, Chef de Service de la Coopération Bilatérale avec les pays du Nord
- Kumakinga-Ngwey, Directeur, Coordination
- Mpaka Bin Mpaka, Assistant Secrétaire Général
- N'Siala Kapesa, Chef de Division Unique
- Pakabomba B. Koni, Directeur de Cabinet
- Patrick Nyemdo, Secrétariat Général
- Tshimbinda Bilolo Zach, Directeur, Chef de Services de la Coopération

### Ministère du Plan

- Monique Likele Batiwelo, Secrétaire Général
- Francesca Mbomboko, Coordinatrice OCPI, Ministère du Plan
- Kabemba Musange, DFR
- Jean, Kasongo Chef, Division Unique
- Likele Batiwelo, Ministère du Plan
- Lubaki Mu Matomina, Département du Plan, Bureau International
- Matondo Ngumbi, COSEP
- Mulopu Tshibwaabwa, Chef de Division, Programmation
- Théo Kamene, Ministère du Plan

### Institut National de la Statistique (INS)

- Grégoire Kankwanda Ebuldang, Chargé de Mission

### Ministère de l'Intérieur et Sécurité

- Georges Zuka Mon'do Ugonda-Lemba, Vice-Ministre
- Boniface Okende, Secrétaire Général

### Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire

- Charles Paluku, Directeur de Cabinet
- Léon Kayembe, Secrétaire Général
- Makolo Jinikilay, Coordinateur National CTAD

### Ministère de la Fonction Publique

- Florent Mulumbu, Directeur de Cabinet
- Maurice Limbaya, Chargé de la Gestion des Ressources Humaines
- Prof. Saint Augustin Mwabandali, Code d'Éthique Professionnel

### Fonds de Promotion Microfinance (FPM)

- Jean-Claude Thetika Banzodila, Directeur Général, Fonds de Promotion Microfinance

### Ministère du Genre, Femme et Enfant

- Professeur Gabriel Mangu Wa Kanika, Coordinateur National, Cellule d'Études et de Planification de la Promotion de la Femme, de la Famille et de la Protection de l'Enfant
- Annie Kenda, Directrice, Service Juridique
- Mr. Kangi, Directeur d'Étude et Planification

### Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme

- Dieudonné Essimbo, Coordinateur National Adjoint
- M. Kanumbuzi, Directeur du Projet REDD, Ministère de l'Environnement
- Vincent Kasulu, Directeur Général du Développement Durable, Ministère de l'Environnement

### Cour des Comptes

- Joseph Kitambala, Secrétaire Général
- Ephrem Ghonda Makiadi, Ministère des Finances, COREF, Président

### Conseil Supérieur de la Magistrature

- Jean Ubulu Pungu, Secrétaire Général
- Fidele Kibala Akidy, Magistrat Délégué
- Nduba Kilima, Chargé de Carrière, Planification et gestion d'information

**Institutions Parlementaires**

- David Byala Sanda Lutala, Secrétaire Général, Sénat
- Luete Katembo Raymond, Député, Président de la Commission Permanente Défense et Sécurité
- Joseph III, Ngalula Bin – Knade, Assemblée Nationale, Direction des Commissions

**Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI)**

- Aimé Baludo, Secrétaire Exécutif Adjoint
- Béchir Bungu, Secrétaire Exécutif Adjoint
- Jean Bokombé, Sous-Directeur, CNT

**Ambassades et Agences Bilatérales****DFID**

- Phil Evans, Directeur
- Carine Escoffier, Conseillère principale en gouvernance, Ambassade du Royaume Uni, DFID

**Ambassade de Suède**

- Helena Badagard, Chargée des Programmes Démocratie et Bonne Gouvernance, Ambassade de Suède
- Yael Banaji, Chargée nationale de Programme, Ambassade de Suède

**Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA)**

- Kazuano Shibata, Représentant résident adjoint

**Agence Canadienne de Développement International**

- Marie-Jeanne Bokoko, Conseillère en Santé, Ambassade du Canada
- Martial Lemire, Directeur, Appui au Programme de Coopération, Ambassade du Canada
- Michel Taché, Conseiller et Chef de la Coopération, Ambassade du Canada
- Vincent Makaya, Conseiller en Economie, Ambassade du Canada

**Ambassade du Japon**

- Yuki Hirotani, Troisième Secrétaire, Ambassade du Japon

**Union Européenne**

- Vincent Dowd, Ministre Conseiller, Chef des Opérations, Délégation de l'Union européenne

**Organisations des Nations Unies et Banque Mondiale**

- Amadou Bachir Diallo, Économiste, Banque Mondiale
- Damien Mama, Conseiller Planification Stratégique, Bureau intégré
- Léone Hettenbergh, Coordinatrice Cellule Genre, MONUSCO/HQ/Division Électorale
- Gisèle Irénée Koula, Country Programme Manager, ONU Femmes
- Fatou Sarr, Représentante, ONU Femmes
- Gérard Nduwayo, ONU Femmes
- Beatrix Attinger Colijn, Senior Adviser, Chef de l'unité violence sexuelle, MONUSCO
- Dieudonné Bamouni, Chef de Bureau adjoint, OCHA
- Koudeogo Ouedraogo, Représentant adjoint, UNFPA
- Mohammed Boukry, Représentant Régional, UNHCR
- Ndiaga Gueye, Représentant de la FAO
- Steven Ursino, Chef (a.i.) du Bureau Intégré
- Steven Lauwerier, Représentant adjoint de l'UNICEF
- Michael Tschanz, Chef de Mission, OIM
- Sefu Papa Kawayo, Project Manager, OIM

**Organisations Non Gouvernementales****ONG Internationales**

- Dalita Cetinoglu, Chief of Party, Director of Program Women's Protection and Empowerment Unit, International Rescue Committee
- Emma Fanning, Protection Coordinator, OXFAM GB

**Organisations de la Société Civile**

- Antoine Kasongo, Chargé de Programmes Principal, ONG Christian Aid
- Hubert Kahuka, Assistant aux Programmes, ONG APEDE
- Jean-Pierre Kitumba, Chargé des Finances, ONG APEDE
- Père Martin Ekwa, Président du Comité de Pilotage, RNDH
- Pierre Kadet, Chef de Mission RDC-Ouest, ONG ACF
- Théo Kimpanga N'Key Indo'le, Directeur de Rédaction, Groupe de Média « La Référence »
- Philippe Muanza, Cadre de Concertation sur les ALPC et la Violence Armée

- Petronie Kasongo, Cadre de Concertation sur les ALPC et la Violence Armée
- Pascal Leya, Coordinateur Provincial de la Région pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice
- Rose Mutombo Kiese, Présidente Nationale, Cadre Permanent de Concertation de la Femme Congolaise, CAFCO
- Adine Omokoko, Secrétaire Général, CAFCO
- Marie Nzeza, Membre, CAFCO
- Evelyne Mbata, Membre, CAFCO
- Catherine Odimba, Présidente, Réseau Universitaire de Recherche sur le Genre, Université de Kinshasa
- Josée Cishala, Membre, Réseau Universitaire de Recherche sur le Genre, Université de Kinshasa
- Nicole Nsambi, Membre, Réseau Universitaire de Recherche sur le Genre, Université de Kinshasa
- Angèle Mwandu, Membre, Réseau Universitaire de Recherche sur le Genre, Université de Kinshasa

## Bureaux de Terrain et Parties Prenantes – Ituri, Nord-Kivu, Sud-Kivu, Équateur

### PNUD RDC, Bureau Goma et Beni, Nord-Kivu

- Jonas Mfouatie, Chef de Bureau, Goma
- Pierre Gusira, Chargé des Programmes, Goma
- Sofia Candeias, Charge de Projet Accès à la Justice
- Elsa Papageorgiou, Coordinatrice Suivi Judiciaire, Projet Accès à la Justice
- Christina Meta, Accès à la Justice
- Masiala Mulahuko, Expert Juriste, Accès à la Justice
- Babacar Diouf, Coordinateur Provincial, PADDL
- Ibrahim Hassane, Expert Suivi et Évaluation, PADDL
- Mbilizi Martial, Chargé de Programme, CRRP et Cohésion Sociale
- Dominique Musenga Kabeya, Économiste Nationale
- F. Tarcisse, Conseiller en Santé
- Dr. Serigne-Bamba Gaye, Conseiller en Stabilisation et en Restauration de l'Autorité de l'État Programme STAREC
- Mohamed Elmehdi AG Rhissa, Conseiller Technique DDR
- Rose Bubuya, Expert en Genre, PADDL et Point Focal Genre Bureau de Goma

- Telaime Mirhyano, Expert Bonne Gouvernance
- Denis C. Hounzangbe, Chef d'Antenne, Beni
- Telaime Mirhyano, Expert Bonne Gouvernance, Beni

### Gouvernement, Représentants des Projets, ONG, Société Civile – Goma, Nord-Kivu

- Daniel Kalimbiro Musafiri, Secrétaire de Cabinet et président de la section locale du Réseau Congolais des Personnels des parlements au Nord-Kivu
- Jean Baumbila Kisolomi, Vice-Président Assemblée Provinciale Nord-Kivu
- Constantin Hamuli, Coordinateur Bureaux des études
- Juma Balikwisha, Division Provinciale du Plan
- Vulmabo Kalisa, Chef de Division Provinciale du Plan
- Alex Gromo, Chief DRRR
- Herve Hesse, Ops DDR/RR, MONUSCO
- Edem Blege, Civil Affairs Coordinator, MONUSCO
- Jason Luneno Maene, Président, Société Civile Nord-Kivu, Coordination Provinciale
- Jeanne Vu Van, Directeur adjoint, Radio Benevolencia
- Équipe, Projet d'Appui pour les Personnes Handicapées (PAPH)
- Jacques Kikuni Kikinyange, Directeur, Radio Télévision Muungano, Beni
- Floribert Kasereka Kahongye, Président du Conseil d'Administration, Mecre Beni
- Maxenge Del Chambre, Directeur, Oxfam
- Responsables de l'Équipe pour l'Élimination de Traumatisme de Nyaragongo (ETN) et Caritas

### Gouvernement, Représentants des Projets, ONG, Société Civile - Beni et Beni-Mbau, Nord-Kivu

- Justin Mukanya, Administrateur de Territoire
- Didy Bate, Collectif des Femmes
- Jean Mutaba, Directeur FAO
- Paluku Lumande, Président CLD, Beni-Mbau
- Omar Kavota, Président Société Civile, Beni-Mbau

### PNUD RDC Bureau de Bunia, District de l'Ituri

- Jean-François Dubuisson, Chef de Bureau a.i.
- Providence Mukarukondo, Chargée de Programme,
- Jean-Fidèle Ahundu, Expert Suivi et Évaluation
- Anaclet Kabengele, Chargé de Programme, NIM-DIM
- Roger Balelobwana, Chauffeur

**Gouvernement, Représentants de Projets, ONG, Société Civile - Bureau de Bunia, District de l'Ituri**

- Capitaine Marcel Mbaya, FARDC, Camp Militaire Ndromo/Tshere
- Directeur de Prisons Bunia, Ituri
- Unité Corrections/MONUSCO, Ituri
- Mr. Omar, Parajuriste, Clinique Judiciaire, Mahagi
- Comité Local de Développement, Mahagi
- Centre Universitaire Extension de Bunia/Barreau
- Représentante de l'Administrateur du Territoire Djugu
- Camp Militaire Djugu et Commissariat de la Police Nationale Congolaise
- Freddy Kasongo, Animateur Rural, Fataki
- Avo Eka Rustique, Commissaire de District Assistant, Chargé des questions Économiques Financières et du Développement
- Rémy Biruru Sha-Banyintu, Commissaire de District Assistant, Chargé des questions Politiques et Administratives
- Yves Biganiro, Adventist Development and Relief Agency (ADRA)
- Komanda Euginie Angeango, Représentant de bénéficiaires de Kampandro
- Antoinette Dusi, Représentant de bénéficiaires de Risasi
- Bikirisende Jean Pierre, Chef de la Cité Mongbwalu
- Sindani Kabamba, Pdt, Commission Foncière
- Deogracias Rushoe, Chef Collectivité Bahema Sud
- Evi Lago, Chef de Service Intérieur
- Seblon Lirita, Directeur, Centre d'Études en Organization CEO
- Lecien Sivalingana, Chargé des Activités Techniques à l'INPP
- Justin Ajombu Ngadjole, Bénéficiaire et Entrepreneur Privé
- Responsables Centre de santé Walendu Watsi pour le Développement
- Comité Local de Paix et de Développement, Walendu Watsi
- Beaudoin Pironga, Responsable du Réseau des Initiatives Locales de Développement, Mahagi
- Ulwor Jacan, Préfet et Représentant des Élèves, École à Nioka, Collectivité Panduro, Mahagi
- Comité Local de Paix et de Développement et Comité Marché, Groupement Amee, Mahagi
- Responsables et Travailleurs, Centre d'Apprentissage Menuiserie, Mahagi
- Partenaires Projet de Développement Agricole et d'Élevage à Walu-Ituri, Djiagga School
- Ndrukadjo Tarcisse, Président Antenne Commission Foncière Fataki/Djugu

- Dhena Najango, Secrétaire Antenne Commission Foncière Fataki/Djugu
- Panza Gilbert, Animateur Antenne Commission Foncière Fataki/Djugu
- Forum des Mamans (Noyaux Pacifistes) Pimbo, Fataki
- Principal adjoint et Représentants Élèves, Institut Technique Agricole de Pimbo, Fataki

**PNUD RDC, Bureau de Bukavu, Sud-Kivu**

- Jean-Claude Cigwerhe, Chargé de Programme, Bureau Terrain
- Hugues Foukissa, Chargé des Opérations, Bureau Terrain
- Vindicien Murhabaza, Chargé de Suivi et Évaluation, Point Focal Bureau Terrain
- Kasigondo Sylvestre, Opérations, Bureau Terrain
- Jean-Paul Soroba, Expert national en Relèvement Communautaire
- Marie Louise Tabena, Assistant Juriste
- Adolphe Kayumaba, Moniteur Juriste

**Gouvernement, Représentants des Projets, ONG, Société Civile – Bureau de Bukavu, Sud-Kivu**

- Serge Kanbondo Pibwe, Président, TMG
- Madole Nzoki, Greffier, Cour Militaire
- Vianney Nsenga Banza, Greffier, Cour Militaire
- Tumbuka Mawenga, Auditeur Militaire de Garnison
- Augustin Putshu, Avocat et Assistance au Programme Justice
- Alain-Blaise Igulu, Avocat au Barreau du Sud-Kivu
- Kalaga Nubikayi, Médecin, CMDT, PNC
- Pemba Kalonti, Médecin Traitant, PNC
- Omar Mutunda Nkoy, Chef TS
- Christophe Ngabo, Bureau Civil Militaire
- Floribert Sancho Mufungizi, Amani Leo, Sud Kivu
- François Namana, CLD, Camp Saio
- Sebastian Mudaianza, CLD, CampSaio
- Mandombela, CLD, CampSaio
- Itongo-Musambja, CampSaio
- Noel Craven, IOM
- Major Tshibambe, Point Focal
- Enfance Samwaki, Vice Directeur, Radio Bubusa, Walungu
- Kizito Mushizi, Directeur, Radio Bubusa, Walungu
- Angèle Bahige, Coordinatrice, AIBEF (Appui Initiative pour le Bien-être de la famille), Walungu
- Emmanuel Marara, ASOP (Appui à l'élevage) Walungu
- Zozo Rukeratabaro, ASOP (Appui à l'élevage) Walungu

- Daniel Eloki, Bosala, Administrateur Territoire de Walungu
- Claudine M'Mulegwa, Centre d'Information des Jeunes pour la Paix, Walungu
- Lusambo Emmanuel, CAPES, Construction d'Hangar au Marché, Walungu, Sud-Kivu
- Ntakebuka Wilhelmine, Coordinatrice VICO au Service des Communautés Vulnérables du Sud-Kivu
- Jules-Joseph Kanjinira, Action Pour la Paix, l'Education et le Développement, (APED), Bukavu
- Charles Shalubinchi Shamwindo, Assistant à Bukavu Teachers Training College (ISP-Bukavu)
- Serge Kanbondo Pibwe, Président, TMG
- Madole Nzoki, Greffier, Cour Militaire
- Vianney Nsenga Banza, Greffier, Cour Militaire
- Tumbuka Mawenga, Auditeur Militaire de Gamison
- Augustin Putshu, Avocat et Assistance au Programme Justice
- Alain-Blaise Igulu, Avocat au Barreau du Sud-Kivu

#### **PNUD RDC, Bureau de l'Équateur**

- Eloi Kouadio IV, Chef Bureau de Terrain
- Adamou Alidou, Coordonnateur Provincial, PADDL Équateur
- Michel Kambamba, Intérim Chargé de Programme

#### **Gouvernement, Représentants des Projets, ONG, Société Civile, ONG -Bureau de l'Équateur**

- JC Baende, Gouverneur
- Bruno Bindiba, Ministre, Ministère près du Gouverneur Chargé des Relations avec les Partenaires
- Jean Thomas Molenka Nzoafunda, Directeur Général Adjoint, Ministère Provincial des Finances
- Joachim P. Agbokuma Bitu Nzale, Ministère Provincial du Plan, Budget et Environnement
- Paul Mobolama Monkengo, Directeur Général, Ministère Provincial de Recettes
- Richard Louis Mboyo Ilufa, Vice-président, Assemblée Provinciale de l'Équateur
- Jeanne Marie ABANDA, CARITAS
- Stany Momenga, Robert Bompose, Société Civile Équateur
- Ikanga Mboyo Medard Wafo et Lofele Luka Jeanne Bonzuluku, Comité Local de Développement, Des Elanga
- Frere Basile Iyomi, Coordonnateur, ONG ACTJ
- Nobert Itale, Administrateur du Territoire, Bikoro

- Nkumu Boumard, Société Civile de Bikoro
- Jean Leon Boongo & Benjamin Melanga, CLD & Comité de Suivi des Chantiers, Bikoro

#### **PNUD RDC, Bureau Antenne Bikoro, Équateur**

- Willy Bonkotshi, Chef d'antenne Bikoro

#### **Autres Ressources**

- Sebastian Gouraud and Nika Saeedi, UNDP BCPR Rule of Law
- Carrol Faubert, Team Leader, UNDP Assessment of Development Results (ADR)
- Olivier Cossée, ADR Task Manager and Evaluation Advisor, UNDP Evaluation Office
- Robin Kinloch, Consultant, Team Leader, Kinloch Mission (former UNDP Resident Representative in the DCR)

# Annexe 6

## Liste des documents consultés

Aho, G. et T. Legrand (2010). *Liens entre environnement, changement climatique et pauvreté en RDC*, PNUD RDC, Unité Lutte contre la pauvreté.

Aho, G. (2010). *Note sur le processus de formulation et de suivi de la mise en œuvre du DSCRCP en République Démocratique de Congo*, juin 2010.

Banque Centrale du Congo, RDC (2010). *État des Lieux du Système Financier Décentralisé en RDC*, février 2010.

Barragan, P., Barut, J., Bimwala, R., Katuala et J., Zamwite, E. (2010). *Rapport d'évaluation à mi-parcours du programme de gouvernance 2008 – 2012 République Démocratique du Congo*, juin 2010.

Bonifas, C. (2009). *Mission d'appui à la mise en œuvre du volet V du programme Lutte contre la pauvreté*, PNUD, 16 janvier 2009.

Boodts, V. (2011). *Accès à la Justice : Programme Gouvernance, Composante Judiciaire et Sécuritaire : Rapport d'Évaluation – Phase Pilote*, mars 2011.

Bope, G. (2011). *Note technique à l'attention de Son Excellence Monsieur le Ministre du Plan – concerne : renforcement du processus de déclinaison du genre dans le budget de l'État 2012*, avril 2011.

Braun, E. (2010). *Étude des filières à fort potentiel de création d'emploi pour les jeunes*, District de l'Ituri, 12 février 2010.

Channel Research (2011). *Joint Evaluation of Conflict Prevention and Peace-Building in the Democratic Republic of Congo*, rapport de synthèse, volume 1.

Chris J. et O. Ranaivondrombola (2010). *Change Management Process Review*, DFID/PNUD, juin 2010.

Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement et du Fonds des Nations Unies pour la population (2007). *Document de Programme de pays pour la République Démocratique du Congo, 2008-2012*, DP/CPD/DRC/2.

Dan-Malam, H. (2011). *Rapport de Fin de Mission*, PNUD Bureau Sud-Kivu, janvier 2011, p. 19.

FENU et PNUD (2010). *Principales Conclusions de la Mission sur les Nouvelles Expérimentations, Microfinance et Lutte contre la Pauvreté*, 10 juin 2010.

Fonds monétaire international (2010). *Rapport de mise en œuvre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté*, Commission interministérielle chargée de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, République démocratique du Congo, novembre 2010.

Grigoryan, N. et G. Dakiche (2011). *UNDP DRC Human Resources Mission Report 2011*, mars 2011.

Harvard Humanitarian Initiative (2011). *Hope for the Future Again - Tracing the Effects of Sexual Violence and Conflict on Families and Communities in Eastern Democratic Republic of the Congo*.

- Hogg, J. (2011). *Congo Miners Suffer as Traceability Rule Bite*, Reuters, 5 mai 2011.
- Houenou (2009). *Microfinance et lutte contre la pauvreté*, PNUD RDC, Unité Lutte contre la Pauvreté, 30 septembre 2009.
- Houssou, P. (2010). *Rapport Narratif: Fonds de Promotion Micro-finance (FPM) au 31 Mars 2010*, Unité Lutte contre la pauvreté, PNUD RDC, 31 avril 2010.
- Human Rights Watch (2009). *Soldiers Who Rape, Commanders Who Condone: Sexual Violence and Military Reform in the Democratic Republic of Congo*.
- Human Rights Watch (2010). *Always on the Run: The Vicious Cycle of Displacement in Eastern Congo*.
- Human Rights Watch (2011). *Establishment of a Specialized Mixed Court for the Prosecution of Serious International Crimes*.
- International Crisis Group (2010). *Congo: pas de stabilité au Kivu malgré le rapprochement avec le Rwanda*, Rapport Afrique N° 165, 16 novembre 2010, p.6.
- International Crisis Group (2011). *The Electoral Dilemma*.
- Johnson, C. et O. Ranaivondrombola (2010). *Change Management Process Review*, DFID/PNUD, juin 2010.
- Kinloch, R., M. Kouidhi, Y. Ba et A. Kebbeh (2010). *UNDP DR Congo Country Office Structure Review*, novembre 2010.
- Koné Diabi, A. (2008). *Aide mémoire: Mission d'identification, Programme de renforcement des capacités de gestion des structures nationales du Ministère de la Santé*, septembre 2008.
- Kone Diabi, A. et S. Whannou (2009). *Rapport de la Mission d'appui au Renforcement des Capacités du Ministère de la Santé pour la Gestion des subventions du Fonds Mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Malaria*, ONUSIDA et Ministère de la Santé publique, septembre 2009.
- Kouidhi, M., R. Bimwala et V. Mantantu (2011). *Revue à mi-parcours de l'UNDAF 2008-2012*, janvier 2011.
- Kouidhi, M., R. Bimwala et V. Mantantu. *La protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique*, n.d.
- Larocque, P., I. Dambaye et E. Balemba. *Évaluation fin de programme*, n.d.
- Lawry-White, J. (2011). *Draft Report of the Strategic Review of the UNDP Senior Gender Advisor Programme*.
- Mbizi, L. (2010). *Financements REDD en RDC - État des lieux et perspectives*, Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier, novembre 2010.
- Ministère de l'Intérieur (2010). *Programme d'action prioritaire et Cadre des dépenses à moyen terme*.
- Ministère des Finances, Ministère du Plan, Ministère du Budget, RDC (2010). *Perspectives Macroéconomiques 2011-2015*, Cellule Technique du Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique, octobre 2010.
- Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant (2008). *Politique Nationale Genre*, République démocratique du Congo.
- Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant (2009). *Plan d'Action de la Stratégie nationale de lutte contre les violences basées sur le genre*, République démocratique du Congo.
- Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant (2009). *Plan National Genre*, République démocratique du Congo.
- Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant (2009). *Stratégie nationale de lutte contre les violences basées sur le genre (SNVBG)*, République démocratique du Congo, Kinshasa, novembre 2009.
- Ministère du Plan (2008). *Plaidoyer pour la mobilisation des ressources en faveur des objectifs du millénaire pour le développement*, Unité de pilotage du processus d'élaboration de mise en œuvre de la stratégie de croissance et de la réduction de la pauvreté, République démocratique du Congo, décembre 2008.
- Ministère du Plan (2008). *Rapport d'Évaluation des Besoins de Financement des OMD dans les secteurs de: Éducation, Santé, Genre, Faim*, Unité de pilotage

du processus d'élaboration de mise en œuvre de la stratégie de croissance et de la réduction de la pauvreté, République démocratique du Congo, décembre 2008.

Ministère du Plan (2009). *La RDC en Reconstruction, Programmes d'Actions Prioritaires*, République démocratique du Congo, mai 2009.

Ministère du Plan (2010-11). *Programmes d'Actions Prioritaires 2011-2015 (Nord Kivu, Sud Kivu, Bas-Congo, Province Orientale)*, République démocratique du Congo.

Nations Unies, Conseil d'Administration du Programme des Nations Unies pour le Développement et du Fonds des Nations Unies pour la Population (2007), *Document de Programme de Pays pour la République Démocratique du Congo, 2008-2011*, DP/CPD/DRC/2.

Nations Unies (2008). *Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) 2009-2013* République Congo, février 2008.

PNMLS (2009). *Processus de planification stratégique nationale multisectorielle stratégique*, Février 2009.

PNUD (2002). *L'orientation pour l'évaluation des effets*, Bureau de l'évaluation du PNUD.

PNUD (2008). *Revue Bibliographique des Travaux sur les causes des conflits dans le Nord-Kivu*, Cellule Provinciale d'Appui à la Pacification (CPAP), p. 26-27.

PNUD (2009). *Guide de la planification du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement*, New York.

PNUD (2009). *Programme de Lutte contre la Pauvreté, Rapport annuel 2009*, décembre 2009.

PNUD (2010). *Analyse de l'opérationnalisation de la coordination dans le cadre du PSN 2010 – 2014*, octobre 2010.

PNUD (2010). *Note: Delivering as ONE*, octobre 2010.

PNUD (2010). *Plan d'Action du Programme Pays entre le Gouvernement de la République Démocratique du Congo et le Programme des Nations Unies pour le Développement, 2008-2012*, mars 2010.

PNUD (2010). *Programme de Réintégration et Relèvement Communautaire à l'Est de la RDC (CRRP)*, document de stratégie, février 2010.

PNUD (2010). *Relèvement communautaire et consolidation de la paix en RDC, Éléments de stratégies opérationnelle*.

PNUD (2011). *Genre et Changement Climatique: le Développement avancé par une perspective d'Intégration du Genre*, mars 2011.

PNUD. *The Platform ERBM, Results Oriented Annual Reports (ROAR) 2008, 2009, 2010*.

PNUD RDC (2007). *Rapport Annuel Unité Genre, Unité Genre*.

PNUD RDC (2008). *Analyse Fonctionnelle des Bureaux de Terrain en RDC*, note interne.

PNUD RDC (2008). *Plan d'Action du Programme Pays entre le Gouvernement de la République Démocratique du Congo et le Programme des Nations Unies pour le Développement 2008-2012*, mars 2008.

PNUD RDC (2008). *Rapport Annuel Administratif*.

PNUD RDC (2008). *Rapport Annuel PACE*.

PNUD RDC (2008). *Rapport Annuel Unité Genre, Unité Genre*.

PNUD RDC (2009). *Plan de Suivi PADDL*.

PNUD RDC (2009). *Plan de Suivi et Évaluation, Programme de Gouvernance*.

PNUD RDC (2009). *Programme d'Appui au Secteur de la Microfinance en RDC, (PASMIF), PNUD, FENU, Kreditanstalt fur Wiederaufbau, MAEE, Épargne Sans Frontières*, décembre 2009.

PNUD RDC (2009). *Rapport Annuel Administratif*.

PNUD RDC (2009). *Rapport Annuel Gouvernance Économique*.

PNUD RDC (2009). *Rapport Annuel Gouvernance Locale*.

PNUD RDC (2009). *Rapport Annuel PACE*.

- PNUD RDC (2009). *Rapport Annuel Unité Genre, Unité Genre.*
- PNUD RDC (2009). *Rapport progrès vers les résultats.*
- PNUD RDC (2009). *Rapport Suivi Évaluation - Gouvernance Politique.*
- PNUD RDC (2009). *Stratégie de suivi et évaluation - Programme de Lutte contre la Pauvreté.*
- PNUD RDC (2010). *La stratégie de Suivi et Évaluation 2010-2012.*
- PNUD RDC (2010). *Le PNUD et le VIH/SIDA en RDC, Interventions sur le cycle 2009-2012, novembre 2010.*
- PNUD RDC (2010). *Note Thématique Décentralisation.*
- PNUD RDC (2010). *Plan Annuel de Travail Unité Genre, Unité Genre.*
- PNUD RDC (2010). *Plan d'Action du Programme Pays entre le Gouvernement de la République Démocratique du Congo et le Programme des Nations Unies pour le Développement, 2008-2012, Kinshasa, mars 2010.*
- PNUD RDC (2010). *Plan de Travail Gouvernance Administrative.*
- PNUD RDC (2010). *Plan de Travail Gouvernance Economique.*
- PNUD RDC (2010). *Programme de Gouvernance - Rapport Annuel 2009.*
- PNUD RDC (2010). *Programme de Gouvernance - Rapport Financier 2009.*
- PNUD RDC (2010). *Rapport Annuel 2010 des Bureaux de Terrain du PNUD RDC.*
- PNUD RDC (2010). *Rapport Annuel Administratif.*
- PNUD RDC (2010). *Rapport Annuel Gouvernance Économique.*
- PNUD RDC (2010). *Rapport Annuel Gouvernance Locale.*
- PNUD RDC (2010). *Rapport Trimestriel, PACE.*
- PNUD RDC (2010). *Sécurité communautaire en Ituri: Avec l'appui du PNUD, la communauté devient acteur de sa sécurité, Bureau de terrain de l'Ituri, août 2010.*
- PNUD RDC (2010). *Stratégie de gestion des ressources humaines axée sur le genre.*
- PNUD RDC (2010). *Stratégie de Partenariat, juillet 2010.*
- PNUD RDC (2010). *Stratégie de Suivi et Évaluation 2010-2012.*
- PNUD RDC (2010). *Vers une stratégie de croissance de réduction de la pauvreté en RDC fondée sur la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique, note d'orientation, préparée en collaboration avec le Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, Direction du Développement Durable, p-1.*
- PNUD RDC (2011). *Business Process du Suivi et l'Évaluation du BP RDC.*
- PNUD RDC (2011). *Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, avant-projet, juin 2011.*
- PNUD RDC (2011). *Prodoc PADDL, mars 2011.*
- PNUD, UNICEF, FAO et USAID (2010). *Réhabilitation des services sociaux de base et relèvement des communautés dans les zones de retour des personnes déplacées du Sud Kivu, décembre 2010.*
- PNUD/UNOPS (2007). *Mission conjointe d'évaluation des projets COMDEV/2BEK, Rapport spécifique, novembre 2007.*
- Shamwindo, Shalubinchi, *La Réinsertion des Ex-Combattants au Sud-Kivu: Quelles Perspectives? Cahiers de Ceruki, Nouvelle Série N° 339/2009.*
- Unité Clingendael de Recherche sur les Conflits (2011). *Dossier Politique - Accroître la sécurité en RDC: des stratégies sur les spécificités du genre pour la lutte contre la violence sexuelle, juin 2011.*

# Annexe 7

## Termes de Référence

Les Termes de Référence pour l'évaluation des effets sont disponibles à la section du PNUD RDC, sur le site Web du Centre de Ressources d'Évaluation (ERC) du PNUD, à l'adresse suivante :

**<http://erc.undp.org/evaluationadmin/manageplans/viewplandetail.html?planid=989>**

# Annexe 8

## Matrice d'évaluation

Le tableau suivant comprend une sélection de questions et d'indicateurs préparés à l'avance, en amont des investigations sur le terrain.

Tableau 13. Matrice d'évaluation

Question ou sous-question	Indicateur	Sources et types d'informations
<b>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.</b>		
Le ministère du Plan a-t-il participé pleinement à l'élaboration du Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté DSCR 2 ?	Preuve de la pleine participation du ministère du Plan à l'élaboration du DSCR 2	Entretiens avec les consultants et les responsables au ministère du Plan et d'autres personnes associées à la rédaction du DSCR 2
Le DSCR 2 a-t-il été développé sur la base du DSCR 1 ?	Indications que le DSCR 2 a été développé à partir du DSCR 1	Entretiens avec les rédacteurs
Les planificateurs provinciaux sont-ils adéquatement formés et informés ?	Preuve de la participation et de la formation des planificateurs provinciaux en relation à la rédaction du DSCR 2 et à d'autres exercices de planification et de budgétisation	Entretiens avec les rédacteurs et d'autres personnes ayant pris part à l'opération
Y a-t-il un lien plausible entre la pauvreté et les conflits et une stratégie fiable pour s'atteler à une telle combinaison ?	Programmation fondée sur l'analyse des liens évidents entre les conflits persistants, les déplacements et les pillages d'une part, et la pauvreté d'autre part et prise en compte des solutions efficaces proposées	Examen de l'analyse et des programmes au titre du DSCR 2 Entretiens avec le personnel du PNUD et les fonctionnaires du gouvernement
La dimension de genre est-elle intégrée au DSCR 2 et à d'autres documents tels que les Programmes d'action prioritaire (PAP) et les Cadres de dépenses à moyen-terme (CDMT) ?	Le nouveau cadre de suivi-évaluation du DSCR 2 est sensible au genre ?  Les nouveaux outils méthodologiques sont sensibles au genre ?  Le DSCR et les PAP (aux niveaux provincial et national) sont-ils sensibles au genre ?  Quel est le degré d'implication des Organisations de la société civile dans le processus de budgétisation et planification, dont celui du DSCR ?	Examen de la sensibilité au genre du cadre de suivi-évaluation  Examen de la sensibilité au genre des outils méthodologiques  Examen de la sensibilité au genre des DSCR 1 et DSCR 2  Entretiens avec les représentants du gouvernement, de la Banque mondiale et d'autres parties prenantes clés
Existe-t-il un système de reporting uniforme sur l'ensemble du pays ?	Existence d'un système de reporting avec des indicateurs pertinents et des sources de données utilisées d'une façon relativement uniforme	Existence d'un cadre de reporting unifié et adopté  Programmes de formation mis en œuvre pour faciliter le processus de reporting

Question ou sous-question	Indicateur	Sources et types d'informations
Le DSCR 2 est-il pertinent pour les OMD ?	Convergence du DSCR 2 avec les OMD	Examen du DSCR 2 pour évaluer sa pertinence à l'égard des OMD
Les organismes publics et privés et les organisations de la société civile sont-ils adéquatement représentés ?	Preuve attestant de la pertinence des rôles des organismes publics et privés et des organisations de la société civile	Examen du DSCR 2 Entretiens avec les membres appropriés du gouvernement et du PNUD
<b>Effet P2 Les communautés sont pacifiées et les économies locales sont relancées.</b>		
Le programme de réintégration a-t-il attiré autant d'ex-combattants que prévu, et leur réintégration a-t-elle réduit le nombre de rebelles/groupes armés non étatiques ?	Nombre de femmes et d'hommes réintégrés en pourcentage des chiffres anticipés  Preuve attestant de la réduction des effectifs dans les rangs des rebelles comme conséquence de la réintégration des ex-combattants	Estimations des changements dans le nombre de combattants armés non étatiques  Consultation des leaders communautaires sur l'efficacité de la réintégration des hommes et des femmes
Quelle est le degré d'incidence de la réhabilitation des marchés et la formation professionnelle des individus sur l'augmentation des niveaux d'emploi et de revenu ?	Augmentation du volume de transactions des denrées alimentaires et autres denrées de base  Baisse du chômage au niveau communautaire	Consultation des leaders communautaires sur l'incidence de la réhabilitation des marchés détruits et des formations pour l'emploi
Quelle est la portée et l'impact des interventions en matière d'agriculture, d'approvisionnement en animaux et en services liés aux animaux ?	Nombre de familles bénéficiaires et degré d'augmentation de la sécurité alimentaire de ceux qui sont approvisionnés en animaux et en services liés aux animaux	Entretiens avec les agents agricoles sur le terrain concernant la portée et l'impact du programme  Entretiens avec les bénéficiaires concernant l'impact sur le revenu familial et la sécurité alimentaire
Dans quelle mesure les femmes victimes de violences sexuelles en période de conflit armé ont-elles pu être réintégrées à leur communauté d'origine ?	Procédures et problèmes liés à la réintégration, dans la dignité, des femmes déplacées, ayant participé à des conflits armés ou ayant été sexuellement agressées en période de conflit, dans leur communauté d'origine	Entretiens avec le personnel spécialisé de la MONUSCO et les groupes de la société civile pertinents  Entretiens avec des femmes déplacées, violées ou ayant pris part à la guerre
Les efforts de réconciliation entre forces rebelles et groupes ethniques antagonistes sont-ils efficaces ?	Questions sur lesquelles les comités de consolidation de la paix sont ou ne sont pas parvenus à trouver un accord commun entre des groupes ethniques jusque-là antagonistes	Rencontre avec les comités de consolidation de la paix  Entretiens avec les dirigeants locaux concernant l'harmonisation des questions d'intérêt commun

Question ou sous-question	Indicateur	Sources et types d'informations
Existe-t-il une corrélation évidente entre les initiatives économiques du programme et la réduction des conflits entre rebelles et groupes ethniques ?	Preuve établie de la relation directe entre la participation à des programmes de relance économique et la réduction des conflits et la réconciliation entre les communautés	Entretiens portant sur la corrélation entre reprise économique et réduction des conflits  Évaluation de la logique d'une telle corrélation
Dans quelle mesure le programme a-t-il traité l'une des principales sources de conflit, à savoir, l'accès aux minéraux ?	Pertinence de la pacification et du programme de redressement économique sur l'accès et le commerce liés aux minéraux servant à financer les conflits	Examen de la capacité des programmes à réguler l'accès à l'or, à l'étain, au tungstène et au tantale par les groupes de rebelles
Comment le Fonds de promotion microfinance (FPM) a-t-il pris des dispositions pour répondre aux besoins spécifiques des groupes ciblés : retournés de guerre, hommes et femmes ?	Indication spécifique de l'adaptation du programme de microfinance aux plus pauvres et aux retournés de guerre	Proportion des ménages les plus pauvres et des ex-combattants bénéficiant de microfinancements
Le programme de microfinance a-t-il augmenté en taille, en chiffres et en valeur ?	Augmentation du volume des investissements, du personnel, des bénéficiaires et des taux de remboursement du programme sur trois ans	Consultation des bases de données du programme aux niveaux national, régional, provincial et villageois
Les prêts du programme de microfinancement permettent-ils d'effectuer des investissements viables ?	Preuve attestant que les micro-entreprises créées à la faveur du programme sont viables et adaptées à la région  Possibilités de formation pour les bénéficiaires de prêts	Examen des micro-entreprises créées et évaluation de leur rendement  Entretiens avec les gestionnaires régionaux et locaux sur les questions de formation et de viabilité
Les sites d'implantation des programmes de microfinance sont-ils choisis de manière à avoir le plus d'effet possible dans les zones vulnérables ?	Proportion de tous les services de microfinance situés dans les zones les plus pauvres et à proximité de sites miniers où les sources alternatives de revenu seraient des atouts précieux	Examen de la répartition géographique des programmes de microfinance et évaluation de leur impact sur les groupes vulnérables de la population et les zones proches des sites d'extraction minière
La Banque Centrale du Congo assure-t-elle une supervision adéquate aux niveaux national, provincial et local ?	Présence de programmes de sensibilisation afin d'assurer des investissements appropriés  Fréquence des contacts entre les responsables des programmes de microfinance et les institutions administrantes	Entretiens avec les employés chargés de la sensibilisation, à la Banque Centrale du Congo et dans d'autres institutions  Entretiens avec les décideurs et les planificateurs en matière de microfinance au niveau des provinces

Question ou sous-question	Indicateur	Sources et types d'informations
<p>Les femmes (déplacées, rapatriées, et tout particulièrement les victimes de violence sexuelles) ont-elles créé de nouvelles activités économiques ou renforcé des activités/entreprises économiques existantes dans les communautés cibles ? S'agit-il d'activités économiquement viables ?</p>	<p>Preuves attestant de l'implication des femmes dans la création ou la reprise d'activités économiques nouvelles.</p> <p>Proportion de femmes sur l'ensemble des personnes engagées dans des activités économiques individuelles ou collectives dans un domaine donné (activités commerciales ou agricoles)</p>	<p>Entretiens avec les dirigeants locaux concernant le développement de nouvelles entreprises</p> <p>Examen du programme de développement des entreprises</p> <p>Groupes de discussion cibles organisés dans les différents emplacements visités (1 par site), formés de 4-5 femmes ayant initié de nouvelles activités économiques ou soutenu des activités existantes dans les communautés cibles</p>
<p>Les communautés d'accueil fournissent-elles un environnement propice à la réinsertion des femmes ayant combattu ou pris part aux activités des groupes armés, en particulier celles qui ont été forcées de fournir des services sexuels aux combattants hommes ?</p> <p>Les femmes et les jeunes filles ayant appartenu à des groupes armés sont-elles réintégrées dans la vie civile et ont-elles bénéficié de services destinés aux anciens combattants démobilisés ?</p> <p>Les priorités et les compétences des femmes et des hommes, particulièrement en ce qui concerne les déplacés et les rapatriés, ont-elles été spécifiquement prises en compte dans les forums communautaires et les cadres de planification ?</p>	<p>Qualité et niveau de participation des femmes dans les mécanismes de cohésion sociale</p> <p>Degré auquel les mécanismes de cohésion sociale, et les cadres de planification communautaire reflètent les priorités et les compétences des femmes et des hommes (y compris la violence basée sur le genre)</p>	<p>Ventilation selon le genre des statistiques issues des données de programme du PNUD et de la MONUSCO</p> <p>Entretiens avec les leaders communautaires</p>

Question ou sous-question	Indicateur	Sources et types d'informations
<p>Les femmes et les filles ont-elles accès aux services socio-économiques de base ? Les femmes ayant participé volontairement ou involontairement aux groupes armés, les rapatriées, les déplacées et les victimes de violences sexuelles ont-elles accès à ces services ?</p> <p>Les survivantes de violences sexuelles ont-elles accès à des services spécifiques, nécessaires à leur réhabilitation au sein de leur communauté et au-delà ?</p>	<p>À l'échelon communautaire, la prise de décision, la planification et les structures tiennent-elles compte de la participation, des priorités et des besoins de tous les membres de la communauté ?</p> <p>Services améliorés fournis, compte tenu des contraintes budgétaires, à l'ensemble de la population, conformément à leurs besoins prioritaires identifiés</p> <p>Systèmes mis en place pour faciliter les déplacements des survivantes de violences sexuelles et leur accès aux soins médicaux (notamment pour le traitement des fistules traumatiques), les aider à obtenir réparation, et à se protéger contre tout danger physique</p>	<p>Entretiens avec les dirigeants communautaires dans les communautés cibles</p> <p>Entretiens avec les femmes dans les communautés cibles</p> <p>Entretiens avec les prestataires de soins de santé (au sein de la communauté et au-delà) : MSF, FNUAP, gouvernement local</p>
<p>Le secteur de la microfinance (grandes banques, institutions de microfinance) a-t-il favorablement répondu à la demande croissante de microcrédits émanant des acteurs économiques dans les communautés locales ? Le cas échéant, de quels acteurs s'agit-il ? Parmi ceux-ci, quelle est la proportion, respectivement, des femmes et des hommes rapatriés, des déplacés, des ex-combattants, des ex-esclaves sexuelles ou des ex-prostituées au service des groupes armés ?</p> <p>Les nouveaux textes réglementaires sur la microfinance tiennent-ils compte des besoins spécifiques des femmes et des hommes, en particulier ceux des femmes chefs de famille ?</p>	<p>Proportions de femmes et d'hommes bénéficiaires de microcrédits dans les communautés cibles</p> <p>Ventilation des types d'activités commerciales ayant reçu des microcrédits, selon le genre des bénéficiaires</p> <p>Sensibilité au genre dans les cadres juridiques nationaux, réglementaires et institutionnels (y compris la Stratégie nationale de microfinance (SNMF) et l'Unité de gestion du programme (UGP))</p> <p>Ciblage et niveau de sensibilisation des populations locales (y compris les femmes) à l'égard de la disponibilité de microcrédit</p>	<p>Reporting de programme</p> <p>Examen de la Stratégie nationale de microfinance (SNMF)</p>
<p><b>Effet P3 La réponse au VIH/sida est harmonisée et les capacités nationales de gestion des programmes sont renforcées.</b></p>		
<p>Le Programme national multisectoriel de lutte contre le sida (PNMLS) fonctionne-t-il convenablement ?</p>	<p>Le PNMLS est créé, financé et doté des expertises et des compétences suffisantes pour en gérer la portée</p>	<p>Entretiens avec des responsables du PNMLS</p> <p>Entretien avec des représentants du PNMLS dans les provinces</p>

Question ou sous-question	Indicateur	Sources et types d'informations
De quelles façons spécifiques le programme PNMLS est-il lié à la réduction de la pauvreté et intégré dans le DSCR 2 ?	Preuve et pertinence des interconnexions entre le programme PNMLS et les programmes liés au DSCR 2	Examen des programmes du DSCR 2 et du PNMLS pour évaluer de façon critique les liens qui existent, en théorie et en pratique, entre le VIH/sida et la pauvreté
Le programme, dans sa conception actuelle, intègre-t-il spécifiquement la participation de la société civile et du secteur privé ?	Preuve de l'incorporation spécifique de la participation de la société civile et du secteur privé	Entretiens avec des responsables du PNMLS, des informateurs clés du PNUD et des personnes choisies dans la communauté et au sein de la société civile
Le PNMLS inclut-il de manière adéquate la protection des droits des personnes vivant avec le sida ?	Proportion des estimations du nombre de personnes vivant avec le VIH/sida recevant protection et assistance	Entretiens avec des responsables du PNMLS, des informateurs clés du PNUD et des bénéficiaires individuels choisis
Les plans sectoriels et provinciaux sont-ils élaborés en conformité avec le PNMLS et le DSCR 2 ?	Proportion des plans provinciaux et sectoriels en conformité avec le PNMLS et le DSCR 2	Entretien avec des responsables du PNMLS, des informateurs clés du PNUD et des responsables gouvernementaux chargés de l'exécution du programme
L'incidence du paludisme, de la tuberculose et du VIH/sida a-t-elle diminué au cours de la période d'exécution du programme ?	Incidence du paludisme, de la tuberculose et du VIH/sida année par année	Base de données de statistiques sanitaires, rapports du PNUD, rapports du ministère de la Santé publique

Question ou sous-question	Indicateur	Sources et types d'informations
<p>L'ensemble des documents nationaux d'analyse et les outils de planification identifient et répondent aux besoins spécifiques des femmes et des hommes en matière de prévention du VIH/sida, en particulier en ce qui concerne les rapatriés, les déplacés et tous ceux et celles qui réintègrent la vie civile.</p> <p>Les systèmes nationaux et provinciaux mis en place par les pouvoirs publics pour coordonner les services liés au VIH/sida sont-ils plus performants et plus sensibles au genre ?</p> <p>Compte tenu de la multiplication des programmes et services consacrés aux besoins spécifiques des femmes et des hommes en matière de prévention du VIH/sida, en particulier en ce qui concerne les femmes enceintes, les enfants exposés à un risque de contamination par le VIH/sida par transmission de la mère à l'enfant, et les femmes servant d'esclaves sexuelles aux groupes armés ou victimes de viols perpétrés par les membres des groupes armés, le leadership de ces femmes, notamment les femmes séropositives d'entre elles, a-t-il été renforcé sur le plan de la formulation des besoins d'autres femmes séropositives ?</p>	<p>Politique nationale et structures de planification intégrant une analyse de la prévention du VIH/sida et des besoins et priorités en matière d'intervention, selon le genre, et prévoyant des allocations budgétaires spécifiques pour y remédier. Il s'agit notamment des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Stratégie nationale de lutte contre le VIH/sida</li> <li>■ PAP/CDMT (Ministère du Plan)</li> <li>■ Feuille de route pour l'accès universel à la prévention, au traitement et aux soins du VIH et du sida, applicable à tous les segments de la population (y compris les prostituées et les femmes servant d'esclaves sexuelles aux groupes armés)</li> <li>■ Liste de contrôle genre et documents du PNUD sur le genre et le VIH/sida utilisés dans les processus nationaux de planification budgétaire</li> </ul>	<p>Examen de la stratégie nationale de lutte contre le VIH/sida, du CDMT/PAP relatif au VIH/sida, et de la Feuille de route pour l'accès universel à la prévention, au traitement et aux soins du VIH et du sida</p> <p>Rapports de programme et données sur le VIH/sida provenant du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme</p> <p>Entretien avec le ministre du Plan et le ministre de la Santé publique</p>
<b>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.</b>		
<p>Quelles sont les capacités de l'organisme national chargé de la coordination pour le développement durable dans le domaine de l'action environnementale ?</p>	<p>Engagement et niveau d'activité de la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) et de l'Observatoire de l'environnement</p>	<p>Entretiens avec les responsables du PNUD</p> <p>Entretiens avec les membres du personnel de la GIRE et du programme REDD.</p>
<p>Y a-t-il un mécanisme en place pour surveiller le niveau des émissions de carbone ?</p>	<p>Preuves de la conception et la mise en œuvre du programme en vigueur, avec des centres d'évaluation destinés aux mesures et au reporting en matière d'émissions de carbone</p>	<p>Entretiens avec les membres du personnel du programme REDD, les responsables du PNUD et les fonctionnaires gouvernementaux concernés</p>

Question ou sous-question	Indicateur	Sources et types d'informations
Des mesures ont-elles été prises pour réduire les émissions de carbone ?	<p>Nombre de mesures prises pour réduire les émissions de carbone et niveau d'engagement à cet égard</p> <p>Nombre de cultivateurs itinérants ayant accepté de s'installer et de devenir sédentaires</p>	Entretiens avec les membres du personnel du programme REDD, les responsables du PNUD et les fonctionnaires gouvernementaux concernés
Des efforts ont-ils été entrepris pour diffuser les informations et les techniques relatives à réduction des émissions de carbone ?	<p>Degré de sensibilisation des décideurs au sein du gouvernement à l'égard des ressources et des moyens disponibles pour réduire les émissions de carbone</p> <p>Degré de sensibilisation du secteur privé à l'égard des ressources et des moyens disponibles pour réduire les émissions de carbone</p>	<p>Entretiens avec les membres du personnel du programme REDD, les responsables du PNUD et les fonctionnaires gouvernementaux concernés</p> <p>Entretiens avec membres choisis du personnel de la Fédération des Entreprises du Congo (FEC)</p>
De quelles manières spécifiques la réduction des émissions de carbone est-elle liée à la réduction de la pauvreté et intégrée dans le DSCR 2 ?	Corrélation clairement établie entre le DSCR 2 et certaines mesures spécifiques incluses au titre de la programmation et la planification environnementales indiquant comment les programmes consacrés à l'environnement sont susceptibles de réduire la pauvreté	Entretiens avec les responsables gouvernementaux, les ministères et les fonctionnaires du PNUD concernés
Quel a été le résultat de la participation de la RDC dans les négociations internationales sur le changement climatique ?	Preuves, chiffres à l'appui, de l'impact du leadership de la RDC dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	Entretiens avec les responsables gouvernementaux, les ministères et les fonctionnaires du PNUD concernés
Les processus nationaux destinés à gérer l'environnement et étendre la fourniture des services liés à l'environnement et à l'énergie aux plus pauvres sont-ils sensibles au genre, et plus spécifiquement, tiennent-ils compte du rôle des femmes dans la gestion de l'environnement ?	<p>Sensibilité au genre des PAP/CDMT et d'autres documents du DSCR 2 relatifs à la gestion durable des terres</p> <p>Reconnaissance et traitement, par le plan national de préparation du programme REDD, de la sensibilité au genre et de son impact sur la dégradation environnementale, et prise en compte du rôle important des femmes à cet égard.</p> <p>Sensibilité au genre du prochain Prodoc sur les énergies renouvelables et l'électrification</p>	<p>Examen des PAP/CDMT relatifs à la gestion durable des terres</p> <p>Examen du programme REDD</p> <p>Entretiens avec les principaux points focaux techniques au ministère de l'Environnement.</p>

Question ou sous-question	Indicateur	Sources et types d'informations
<b>Effet G5 La participation citoyenne à l'exercice du pouvoir est accrue et l'accès aux services publics est amélioré.</b>		
Les parlements fonctionnent-ils de manière efficace et quels pouvoirs, notamment législatifs, exercent-ils ?	Nombre de sessions tenues et l'ordre du jour afférent à chacun d'elles  Existence de commissions parlementaires  Lois promulguées et décrets d'application	Audits  Entretiens avec les fonctionnaires et les décideurs  Entretiens avec les prestataires de services dans les domaines de la santé et de l'éducation
Comment les commissions indépendantes (anti-corruption, médias, CENI) contribuent-elles à accroître la participation des citoyens ?	Exemples d'interventions et de pression efficaces	Entretiens avec les chefs locaux  Entretiens avec les gouverneurs, les experts indépendants en décentralisation  Entretiens avec des ONG
Les partis politiques sont-ils dûment enregistrés selon la loi en vigueur ?	Nombre des partis dûment enregistrés en pourcentage du total	Entretien avec le directeur technique du programme PADDL  Entretiens avec une large variété de représentants des pouvoirs publics
Les partis politiques adhèrent-ils à certains principes de base, tels que la transparence, la publication des ressources financières et le respect des règles du jeu ?	Preuve de l'existence de telles procédures  Rapport annuel et audit des comptes	Entretiens avec des fonctionnaires  Entretien avec le ministre de la Décentralisation  Entretiens avec des ONG
Les femmes, en particulier les rapatriées et les déplacées, sont-elles correctement ciblées par le programme ? Y a-t-il eu une ventilation adéquate selon le genre pour les électrices nouvellement inscrites ?	Documents stratégiques de la CENI concernant l'inscription des femmes sur les listes électorales en tant qu'électrices et comme candidates aux élections	Documents de la CENI et des ONG chargées de la surveillance du processus
Quelles sont les preuves de l'efficacité de l'approche adoptée par la CENI en dehors de la capitale ?	Examen des activités et des fonctions des bureaux locaux de la CENI	Entretiens avec les dirigeants et les observateurs électoraux au niveau local
La couverture des médias a-t-elle été convenablement effectuée, et les médias sont-ils capables de couvrir les événements de manière équitable ?	Preuve que les médias ont couvert les événements de manière systématique	Entretiens avec des ONG, des médias et des observateurs indépendants

Question ou sous-question	Indicateur	Sources et types d'informations
Les dirigeants élus ont-ils maintenu le contact avec leurs électeurs ?	Preuves attestant de communications formelles et informelles	Entretiens avec les ONG chargées de la surveillance du processus et autres médias
Quelles sont les preuves de la contribution des compétences techniques de la CENI, en matière électorale, à l'amélioration des préparatifs électoraux à l'extérieur de la capitale ?	Preuves émanant des bureaux locaux de la CENI	Entretiens avec les responsables de la fonction publique et de la décentralisation et les gestionnaires de tâches  Entretiens avec des responsables gouvernementaux locaux
Quelles sont les compétences et les connaissances transférées et/ou acquises par le biais de formations ?	Preuve attestant des formations menées et de leur résultat  Preuve de la mise en application des compétences acquises	Nombre de fonctionnaires transférés ou recrutés
<p>Les femmes sont-elles représentées au niveau de la direction, et seront-elles pressenties pour des postes clés au sein de la CENI ?</p> <p>Existe-t-il un engagement institutionnel à la CENI visant à garantir la représentation des femmes parmi les agents électoraux, les formateurs, les juges et les spécialistes en informatique ?</p> <p>La responsabilité de la diffusion de l'information auprès des femmes sera-t-elle reléguée à l'Unité Genre et élections au sein de la CENI ou sera-t-elle prise en charge à l'échelle de l'organisation tout entière ?</p> <p>Les femmes sont-elles équitablement représentées au sein du personnel chargé de procéder aux mises à jour des fiches électorales dans les différentes provinces ?</p>	<p>Rapport hommes/femmes au sein de la direction de la CENI</p> <p>Rapport hommes/femmes parmi les agents électoraux, les formateurs, les juges et les spécialistes en informatique recrutés</p> <p>Existence de documents stratégiques de la CENI ciblant les femmes au niveau de leur inscription sur les listes électorales en tant qu'électrices ou comme candidates aux élections</p> <p>Formations complètes et cohérentes proposées aux éventuelles candidates aux élections locales et nationales</p> <p>Mesure de la volonté politique manifestée par les partis politiques et les parties prenantes de haut niveau de mettre en avant et soutenir les femmes candidates aux élections</p>	<p>Documents de la CENI</p> <p>Entretiens avec des candidates aux élections</p>

Question ou sous-question	Indicateur	Sources et types d'informations
<b>Effet G6 Les niveaux national, provincial et local de la gouvernance améliorent leurs capacités à fournir des services publics.</b>		
Dans quelle mesure le gouvernement local est-il habilité à élaborer et mettre en application ses politiques sur la base de la délégation/décentralisation de ses fonctions ?	<p>Déboursments opportuns des transferts fiscaux</p> <p>Documents existants traitant des priorités en conformité avec les objectifs du gouvernement central</p> <p>Plans sectoriels portant sur l'infrastructure et les services sociaux</p>	<p>Audits</p> <p>Entretiens avec des fonctionnaires et des décideurs aux échelons central et local</p> <p>Entretiens avec des prestataires de services dans les domaines de la santé et de l'éducation</p>
Quelles sont les preuves de la mobilisation effective des chefs locaux dans le processus ?	Degré de mobilisation des dirigeants locaux	<p>Entretiens avec des chefs locaux</p> <p>Entretiens avec des gouverneurs, des experts indépendants en décentralisation et des ONG</p>
Quelles sont les preuves qui attestent de la mise en œuvre des dispositions juridiques et institutionnelles applicables aux différents échelons de l'administration ?	<p>Nombre de lois promulguées et de décrets d'application préparés</p> <p>Création des organisations et nomination des fonctionnaires</p> <p>Transferts fiscaux et pourcentage du budget d'investissement dépensé</p> <p>Documents de planification, y compris les budgets</p>	<p>Entretien avec le directeur technique du programme PADLL</p> <p>Entretiens avec différents représentants au sein des autorités locales</p>
Comment les fonctionnaires détachés pour des fonctions décentralisées sont-ils recrutés, promus et payés ?	<p>Documents de planification des effectifs</p> <p>Documents des RH détaillant les procédures</p>	<p>Entretiens avec des fonctionnaires</p> <p>Entretiens avec les représentants du ministère de la Décentralisation</p> <p>Entretiens avec les ONG</p>

Question ou sous-question	Indicateur	Sources et types d'informations
Quelles sont les preuves attestant de la fourniture au public des services vitaux, notamment dans les zones en proie aux conflits ? (absence de corruption ?)	Degré d'intégration des programmes nationaux, verticaux ou sectoriels dans le gouvernement local (transfert de responsabilité)	Données statistiques du DSCR Autres données d'enquêtes Preuves liées aux bailleurs de fonds au niveau des secteurs dans le Sud-Kivu et le Nord-Kivu
Les besoins en ressources humaines et en compétences ont-ils été identifiés aux échelons inférieurs du gouvernement ?	Preuves de la planification, de l'exécution ou des préparatifs d'exécution liés aux de transferts et aux formations de fonctionnaires  Application du plan d'action du CSMOD et suivi des progrès de la mise en œuvre  Conformité de la décentralisation et des transferts de compétences avec la réforme de la fonction publique	Entretiens avec des responsables de la fonction publique et de la décentralisation et des gestionnaires de tâches  Entretiens avec des responsables gouvernementaux locaux
Quelles sont les compétences et les connaissances transférées et/ou acquises par le biais de formations ?	Preuve attestant des formations menées et de leur résultat  Preuve de la mise en application des compétences acquises	Nombre de fonctionnaires transférés ou recrutés
Le PNUD a-t-il contribué à l'élaboration d'un Plan de Développement Local (PDL) pour votre entité territoriale ? Quelles sont les provenances des ressources pour financer ce plan ?	Exemples qui démontrent qu'il y a des changements dans ce domaine-là.	
Les Plans de développement locaux (PDL), les Plans de développement provinciaux (PDP) et le modèle créé pour appuyer la mise en œuvre du Fond de développement local (FDL) tiennent-ils compte des besoins prioritaires spécifiques des femmes et des hommes dans les ETD ?	Degré d'intégration des analyses et des priorités liées au genre dans le modèle des outils de planification locale  PDL finalisés ou en avant-projet comportant l'identification des besoins prioritaires des femmes, en particulier des rapatriées et des déplacées, et la description de mesures destinées à les satisfaire	Examen d'une sélection de 3 à 4 plans de développement local parmi les plus complets  Entretiens avec les dirigeants communautaires afin d'évaluer le type de soutien reçu des ministères concernés  Entretiens avec des femmes ayant un rôle de leadership au sein de leur communauté

Question ou sous-question	Indicateur	Sources et types d'informations
<b>Effet G7 L'administration publique est plus performante, fiable et rend efficacement, équitablement et dans la transparence des services publics aux citoyens.</b>		
Quelle est l'efficacité des programmes ciblant la diaspora ? Ces derniers sont-ils acceptés par les habitants sur place compte tenu des tensions dans les préférences politiques, ethniques et régionales ?	Nombre de membres de la diaspora sollicités et durée de leur engagement  Nombre de membres de la diaspora restés sur place au-delà du programme	Représentation de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) à Kinshasa
Quel est l'état du cadre juridique pour la gestion des affaires publiques ?	Nombre de lois promulguées  Preuves de la mise en application de la législation	Services du premier ministre, Fonction publique  Médias  Représentants du secteur privé
Les stratégies de réforme ont-elles été efficaces et ont-elles contribué à l'amélioration des services ?	Stratégies élaborées et mises en application  Élaboration de politiques efficaces  Planification participative	Évaluations des programmes du PNUD et d'autres donateurs, statistiques et données  Groupes d'utilisateurs de la société civile
Dans quelle mesure les stratégies des ressources humaines ont-elles été adaptées au cadre juridique et aux dispositions intergouvernementales ?	Élaboration et application du Plan de réforme de la fonction publique (phase 2)  Intégration de la réforme de la fonction publique dans la décentralisation fiscale	Fonction publique, ministère des Finances  Groupe thématique
Quel est l'état de l'infrastructure informatique et l'étendue de son utilisation ?	Portée et fonction des installations informatiques à l'échelle d'une région géographique donnée  Base de données pour les ressources humaines et financières	Recensement dans la fonction publique  Systèmes de données centraux et leur qualité  Outils de base pour les fonctionnaires
Les Plans d'investissement public (PIP) sont-ils en place à l'échelon central et provincial ?	Manuel du PIP distribué et personnel spécialisé formé aux analyses et procédures pertinentes	Ministère des Finances

Question ou sous-question	Indicateur	Sources et types d'informations
Quelles sont les preuves attestant du bon fonctionnement des opérations financières clés : recettes publiques, passation des marchés publics, dépenses et audits	Nombre de fonctions opérationnelles liées aux rapports et aux audits réguliers	Ministère des Finances Banque mondiale Fonds monétaire international Communauté européenne Cour des Comptes
Quelles sont les preuves attestant de l'augmentation du volume des investissements étrangers et des retombées sociales et fiscales en conséquence ?	Fiabilité des politiques d'investissement et compétences en matière de négociation  Degré de contribution de ces investissements aux ressources fiscales, à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté	Cour des Comptes Ministère des Finances Principaux donateurs
<p>Les cadres supérieurs au ministère du Plan ont-ils les capacités et la volonté requises pour intégrer la dimension de genre dans les outils de planification nationale ?</p> <p>Les instruments de planification participative nationale nouvellement élaborés sont-ils sensibles au genre ? Font-ils appel à des procédés de budgétisation sensibles au genre ?</p> <p>Le Réseau parlementaire genre et parité joue-t-il un rôle de leadership significatif ?</p> <p>Le Plan national de la Politique nationale genre (PNG) a-t-il bénéficié d'un financement adéquat de la part du ministère du Plan ?</p>	<p>Compétences et formation spécialisées des cadres supérieurs (membres du personnel permanents ou détachés) au ministère du Plan en matière de budgétisation sensible au genre</p> <p>Niveau de financement alloué aux priorités en matière de genre dans la Politique nationale genre</p>	<p>Entretiens avec les membres du Réseau parlementaire genre et parité</p> <p>Entretiens avec les responsables au ministère du Genre, Femme et Enfant</p> <p>Examen de la Politique nationale genre et entretiens avec des experts en budgétisation</p>



**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](http://www.cd.undp.org)