



Au service
des peuples
et des nations

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO



DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
efficacité COORDINATION ET PARTENARIAT la dur
LA PROPRIÉTÉ NATIONALE pertinence GESTION
la durabilité GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS r
DÉVELOPPEMENT HUMAIN réactivité LA PROPRI
PROPRIÉTÉ NATIONALE efficacité COORDINATIO
efficacité COORDINATION ET PARTENARIAT la dur
LA PROPRIÉTÉ NATIONALE pertinence GESTION
la durabilité GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS r
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINA



*Au service
des peuples
et des nations*

ÉVALUATION DES RÉSULTATS
DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT

RÉPUBLIQUE
DÉMOCRATIQUE DU
CONGO

LES RAPPORTS PUBLIÉS AU TITRE DE CETTE SÉRIE

Afghanistan	Éthiopie	Philippines
Argentine	Géorgie	Rwanda
Bangladesh	Ghana	Serbie
Barbade	Guatemala	Seychelles
Bénin	Guyane	Somalie
Bhoutan	Honduras	Soudan
Bosnie-Herzégovine	Inde	Syrie (République arabe syrienne)
Botswana	Indonésie	Tadjikistan
Brésil	Jamaïque	Thaïlande
Bulgarie	Jordanie	Tunisie
Burkina Faso	Laos	Turquie
Cambodge	Libye	Uganda
Chili	Maldives	Ukraine
Chine	Monténégro	Uzbekistan
Colombie	Mozambique	Viet Nam
Congo (République du)	Nicaragua	Yémen
Djibouti	Nigéria	Zambie
Équateur	Papouasie-Nouvelle-Guinée	
Égypte	Pérou	

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT : RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Copyright © UNDP 2012, tous droits réservés. Fabriqué aux États-Unis.

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 les soins du PNUD, reflète uniquement l'opinion de ses auteurs.

Copy editing : Danielle Fabre

Conception : Suazion, Inc. (NY, suazion.com)

Printing : Consolidated Graphics Inc.

Photographies de couverture : Olivier Cossée et PNUD DRC

REMERCIEMENTS

Le Bureau de l'évaluation tient à remercier toutes les personnes qui ont contribué à la présente évaluation. L'équipe d'évaluation, dirigée par Carrol Faubert, était composée de Jups Kluyskens (gouvernance), Didier Mumengi (pauvreté et développement) et Olivier Cossée (responsable de l'évaluation pour le Bureau de l'évaluation et en charge du relèvement communautaire dans la mission), et aidée par Anna Parini, assistante de recherche. L'évaluation a été préparée et réalisée avec l'aide précieuse du personnel du bureau du PNUD en RDC, en particulier Nick René Hartmann, directeur de pays p.i., Fumie Nakamura, spécialiste en suivi-évaluation et point focal pour cette évaluation, et Mimi Nlongo Kiala, assistante. Nous tenons à remercier également

le Bureau régional du PNUD pour l'Afrique, le Gouvernement de la République démocratique du Congo, l'équipe de pays des Nations Unies ainsi que les représentants de la société civile, des organisations non gouvernementales, des pays donateurs et des institutions financières internationales, pour l'appui qu'ils ont bien voulu apporter à l'évaluation. Victor Angelo et Roberto la Rovere ont commenté fort utilement les premières versions du rapport. Nos remerciements vont enfin à Thuy Hang To et Caroline Monyi du Bureau de l'évaluation pour leur appui administratif, ainsi qu'à Danielle Fabre, Marina Blinova et Anish Pradhan qui ont édité et mis en forme le texte pour préparer sa publication.

AVANT-PROPOS

La présente Évaluation des résultats des activités de développement (ERAD), conduite entre mai et novembre 2011, porte sur l'appui du PNUD à la reconstruction d'un pays exsangue, la République démocratique du Congo (RDC). La période couverte par l'évaluation, 2003-2012, fait suite à une succession de conflits qui ont embrasé le pays et la sous-région entre 1994 et 2002. À partir de 2003, la nation congolaise s'est engagée dans une reconstruction de ses institutions, de ses infrastructures et de son économie.

L'ERAD nous apprend que le PNUD a contribué de manière singulière à cette reconstruction, par exemple en assumant un rôle pionnier dans la démobilisation des ex-combattants, parfois dans des conditions extrêmement difficiles, ou en appuyant l'enregistrement de plus de 25 millions d'électeurs puis le référendum sur la Constitution et les élections présidentielle et législatives de 2005-2006, une entreprise que de nombreux observateurs jugeaient vouée à l'échec. Il serait impossible de dresser ici une liste exhaustive des contributions du PNUD à la reconstruction du pays, mais citons les appuis à la coordination de l'aide extérieure et à la formulation de politiques nationales, le rôle d'encadrement et de renforcement des capacités des ONG que joue le PNUD dans la gestion du Fonds commun humanitaire, le rôle de récipiendaire principal pour le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et la malaria qui fournit des soins médicaux aux personnes atteintes de ces maladies dans de nombreuses localités du pays, ou encore les efforts déployés dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et du développement économique, dans un contexte où la plupart des financements extérieurs disponibles sont alloués à l'aide humanitaire.

Fidèle à son mandat, le PNUD a également contribué au renforcement des capacités des institutions les plus importantes pour la Transition.

Sur ce point, l'évaluation conclut néanmoins qu'à quelques exceptions près, les appuis aux capacités gouvernementales ont été apportés sans diagnostic de la situation de base, sans recherche de complémentarités avec d'autres partenaires, et surtout en se focalisant trop étroitement sur les formations de quelques individus sans s'intéresser aux contraintes de fonctionnement des institutions qui les emploient. Pour prendre un exemple simple, en l'absence d'une chaîne de paiements des salaires crédible et sûre, les policiers et les magistrats seront parfois tentés de monnayer leurs services, et le renforcement de leur capacité dans le domaine du respect des procédures légales n'aura qu'un effet limité. La même remarque vaut pour pratiquement tous les corps de l'État. Dans ce contexte, l'application des principes de la déclaration de Paris demeure extrêmement difficile. Comme le souligne le rapport, la plupart des partenaires au développement de la RDC préfèrent confier leurs fonds à des organisations de la société civile, à des ONG ou à des organisations internationales.

Le PNUD a bénéficié de cette tendance en se forgeant la réputation d'un bon gestionnaire de fonds. C'est ainsi qu'il en est venu à gérer toutes sortes de fonds fiduciaires. L'évaluation souligne que la gestion de ces fonds se fait parfois au détriment de la mission même de l'organisation, en particulier quand le PNUD est placé dans un conflit d'intérêt entre, d'une part, le souci de gérer au mieux certaines ressources, et d'autre part, celui de renforcer les capacités de la partie nationale pour qu'elle puisse à terme gérer ces mêmes ressources. C'est le cas aujourd'hui avec le Fonds mondial. Apparemment, ce fut aussi le cas avec le programme de démobilisation des ex-combattants.

Selon le dernier classement de l'indice de développement humain, la RDC reste le pays le plus

pauvre de la planète. Cette situation est aggravée par la persistance des violences commises par des bandes armées dont les objectifs sont aujourd'hui plus économiques que politiques. Le travail est donc loin d'être terminé. Pourtant, l'ERAD conclut que l'engagement du PNUD en RDC était plus fort durant la phase de sortie de conflit qu'il n'a été depuis lors. L'enthousiasme, l'esprit de créativité et de prise de risque qui dominaient lors des premières années ont laissé depuis 2008 la place à la frustration et au découragement face à l'ampleur des défis et à l'enracinement des problèmes. Le PNUD en RDC doit retrouver cette énergie et cette créativité qui le caractérisaient il y a quelques années encore, pour réaffirmer son leadership en matière de développement, débattre ouvertement des sujets les plus importants pour l'avenir de la nation, et repenser en profondeur la question de l'efficacité de l'aide avec pour axes directeurs l'exercice mutuel des responsabilités et le rétablissement de la confiance entre les citoyens, l'État et ses partenaires au développement. La confiance est en effet le fondement de toute société moderne et un ingrédient nécessaire à tout effort de coopération.

J'espère que les conclusions et recommandations du présent rapport contribueront à l'effort nécessaire pour redynamiser le PNUD en RDC, afin qu'il soutienne avec une énergie renouvelée la bonne gouvernance, le renforcement des capacités du pays et la reconstruction de son économie.



Juha I. Uitto
Directeur adjoint du Bureau de l'évaluation

TABLE DES MATIÈRES

Sigles et abréviations	vii
Résumé	xi
Chapitre 1. Introduction	1
1.1 Objectifs et portée de l'ERAD	1
1.2 Phases de l'évaluation	2
1.3 Aspects méthodologiques et contraintes	2
1.4 Articulation du rapport	3
Chapitre 2. Défis de développement et stratégies nationales et internationales	5
2.1 Contexte national et défis de développement	5
2.2 Relations extérieures de la RDC	9
2.3 Rôle et caractéristiques de l'aide extérieure	9
2.4 Rôle du secteur privé et de la société civile	10
2.5 Rôle et stratégies des Nations Unies en RDC	11
Chapitre 3. Réponses et stratégies du PNUD	13
3.1 Cycles de programmation et profil financier	13
3.2 Gestion des programmes et rôle des bureaux de terrain du PNUD	19
3.3 Coordination et coopération entre le PNUD et le système des Nations Unies	21
Chapitre 4. Contribution du PNUD aux résultats de développement	23
4.1 Appui à la bonne gouvernance	23
4.2 Lutte contre la pauvreté et promotion des OMD	36
4.3 Gestion des fonds fiduciaires	48
4.4 Thèmes transversaux	55
4.5 Commentaires généraux sur l'efficacité, l'efficience et l'appropriation nationale	57
Chapitre 5. Positionnement stratégique du PNUD	63
5.1 Pertinence stratégique	63
5.2 Réactivité et capacité d'innovation	64
5.3 Partenariats stratégiques	65
5.4 Avantages comparatifs du PNUD en RDC	66
5.5 Appui du PNUD à la coordination de l'aide internationale	67
5.6 Image et communication	69

Chapitre 6. Conclusions et recommandations	71
6.1 Conclusions	71
6.2 Recommandations	75
Annexes	
Annexe 1 : Termes de référence	79
Annexe 2 : Matrice d'évaluation	91
Annexe 3 : Personnes rencontrées	95
Annexe 4 : Principaux documents consultés	107
Encadres	
Encadré n°1 : Cour des comptes, une approche qui peut servir de modèle pour les interventions futures du PNUD en renforcement de capacités	26
Encadré n°2 : L'appui à la société civile et aux média : une occasion manquée	31
Encadré n°3 : Le renforcement des capacités	35
Encadré n°4 : Réhabilitation de l'abattoir de Kisangani	44
Encadré n°5 : Christian Massaba Awesse, Président de l'Union congolaise des organisations des personnes vivant avec le VIH/SIDA (UCOP+) pour la province Orientale	50
Figures	
Figure 1 : Fonctionnement "en cascade" de certains canaux d'aide en RDC	60
Tableaux	
Tableau 1 : Évolution du PIB par habitant (1960-2008)	6
Tableau 2 : Les OMD en RDC: estimation de la capacité d'atteindre les cibles en 2015	7
Tableau 3 : Total annuel de l'aide extérieure à la RDC	9
Tableau 4 : Programmes 2003-2007 : Programmes / principaux axes d'intervention et dépenses 2004-2007	16
Tableau 5 : Dépenses annuelles 2008-2010 par programme et totaux pour la période	17
Tableau 6 : Prévision de ressources nécessaires au programme du PNUD par domaine de pratique (2008-2012)	18
Tableau 7 : Évolution des contributions des principaux partenaires financiers du PNUD entre 2005 et 2010	18
Tableau 8 : Programme d'appui à la bonne gouvernance 2008-2012 / composantes et dépenses	24
Tableau 9 : Programme de lutte contre la pauvreté 2008-2012 / composantes, activités et dépenses 2008-10	37
Tableau 10 : Fonds fiduciaires gérés par le PNUD dans le cadre de programmes en RDC	49
Tableau 11 : Évolution des effectifs du PNUD, 2006-2010	60

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

2BEK	Projet d'appui aux organisations paysannes dans le Bandundu, le Bas-Congo et Kinshasa
AIT	Projet d'appui aux institutions de la transition
ALPC	Armes légères et de petit calibre
APEC	Appui au processus électoral au Congo
APNURC	Appui au programme national d'urgence en renforcement des capacités
ARV	Anti-rétroviraux
BCC	Banque centrale du Congo
BCPR	Bureau pour la prévention des conflits et le relèvement
CAF	Cadre d'assistance de pays
CCM	Mécanisme de coordination nationale du GFATM
CDMT	Cadres de dépenses à moyen terme
CEEAC	Communauté économique des États d'Afrique centrale
CEI	Commission électorale indépendante
CELC	Commission d'éthique et de lutte contre la corruption
CENI	Commission nationale électorale indépendante
CEPGL	Communauté économique des pays des Grands Lacs
CEPI	Autonomisation des communautés et consolidation de la paix en Ituri
CFC	Chlorofluorocarbures (gaz fluorés)
CNDP	Congrès national pour la défense du peuple (groupe rebelle de l'Est congolais)
COMDEV	Projet intégré de développement communautaire
COMREC	Projet de reconstruction communautaire, réintégration des ex-combattants et réduction des armes légères
CONADER	Commission nationale de désarmement, démobilisation et réinsertion
CTAD	Cellule technique d'appui à la décentralisation
DDR	Désarmement, démobilisation et réinsertion
DFID	Département pour le développement international du Royaume-Uni
DIM	Mise en œuvre directe
DPP	Document de programme de pays
DSCRP	Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
DSI	Système d'information sur les médicaments
EITI	Initiative pour la transparence des industries extractives
ENA	École nationale d'administration
ERAD	Évaluation des résultats des activités de développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
FCPF	Fonds de partenariat pour le carbone forestier
FDLR	Forces démocratiques de libération du Rwanda

FIP	Programme d'investissement pour la forêt
FPM	Fonds de promotion de la microfinance
GEF	Fonds pour l'environnement mondial
GFATM	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
HCT	Équipe humanitaire de pays
IMF	Institution de microfinance
INS	Institut national des statistiques
I-PPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
ISSSS ou I4S	Stratégie internationale d'appui à la sécurité et à la stabilisation
KFW	Banque de développement allemande
LRA	Armée de résistance du Seigneur
MDAT	Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire
MDP	Mécanisme de développement propre
MDRP	Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration
MDTF	Bureau des fonds fiduciaires multi-bailleurs
MONUC	Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RDC
MRR	Mécanisme de réponse rapide
NIM	Mise en œuvre nationale
OCDE/CAD	Comité de l'aide au développement de l'OCDE
OCHA	Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du droit des affaires
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OP	Organisation paysanne
PACE	Projet d'appui au cycle électoral (projet successeur de l'APEC)
PACTE	Projet d'appui conjoint pour la transformation en Équateur
PADC	Programme d'appui au développement communautaire
PADDL	Programme d'appui à la décentralisation et au développement local
PANA	Programme national d'action d'adaptation aux changements climatiques
PAP	Plan d'actions prioritaires
PAPP	Plan d'action du programme de pays
PASMIF	Programme d'appui au secteur de la microfinance
PBF	Fonds de consolidation de la paix
PCP	Programme de consolidation de la paix
PF	Fonds commun humanitaire (<i>Pooled Fund</i>)
PGAI	Plateforme de gestion de l'aide et des investissements
PIB	Produit intérieur brut
PIP	Programme d'investissements publics
PME	Petites et moyennes entreprises

PNLT	Programme national de lutte contre la tuberculose
PNMLS	Programme national multisectoriel de lutte contre le SIDA
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSAR	Projet pour la sécurité, l'autonomisation et la réintégration des femmes
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
RR	Représentant résident
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SENAREC	Secrétariat national de renforcement des capacités
SGBV	Violences sexuelles basées sur le genre
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SMT	Équipe de gestion de la sécurité
SNU	Système des Nations Unies
SPEC	Sécurisation du processus électoral au Congo
SRFF	Facilité pour la stabilisation et le redressement
SRPI	Appui au relèvement et au processus de paix en Ituri
SMSG	Représentant spécial du Secrétaire général
STAREC	Programme de stabilisation et de reconstruction dans l'est de la RDC
UADPL	Unités d'appui au développement provincial et local
UE-PNDDR	Unité d'exécution du programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
UNDSS	Département des Nations Unies pour la sécurité du personnel
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNHCR	Haut Commissariat 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
UN-REDD	Programme des Nations Unies pour la réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts
UNTFHS	Fonds des Nations Unies pour la sécurité humaine
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
USD	Dollars des États-Unis
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
VNU	Volontaires des Nations Unies

RÉSUMÉ

Le Bureau de l'évaluation du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a procédé entre mai et novembre 2011 à une évaluation des résultats des activités de développement (ERAD) en République démocratique du Congo (RDC). L'analyse des programmes a couvert les interventions mises en œuvre entre 2003 et 2011, soit deux cycles de programmation (2003-2007 et 2008-2012).

DÉFIS ET STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT

Après la fin de la longue dictature de Mobutu et des deux guerres qui ont ravagé le pays dans les années 1990, la RDC s'est engagée en 2003 dans une transition qui l'a menée en 2006 aux premières élections démocratiques depuis 1960, et à l'installation d'une législature nationale et d'assemblées provinciales issues des urnes. Malgré les progrès enregistrés pour certains indicateurs macro-économiques, les Congolais continuent de subir une pauvreté massive. Selon le classement 2011 de l'indice de développement humain (IDH), la RDC serait le pays le plus pauvre de la planète. Cette situation est aggravée, particulièrement dans l'est du pays, par la persistance des violences commises par des bandes armées dont les objectifs sont aujourd'hui plus économiques que politiques. Les principales causes sous-jacentes des conflits demeurent la pauvreté endémique, le désir de s'approprier des ressources naturelles, les problèmes fonciers, et l'impunité généralisée. Ces causes sont présentes partout dans le pays, faisant craindre de nouvelles flambées de violence y compris dans les provinces dites "stabilisées".

Face à ces défis, les principaux documents stratégiques de développement, notamment les Documents de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR), définissent les priorités suivantes : a) promouvoir la

bonne gouvernance démocratique, la réforme des finances publiques et la décentralisation ; b) consolider la paix et la sécurité par un processus de réconciliation nationale, la démobilisation des groupes combattants, la réforme des services de sécurité et la lutte contre les violences sexuelles ; c) réhabiliter les principales voies de communication, diversifier l'économie et assainir le climat des affaires ; d) améliorer l'accès aux services sociaux de base ; e) combattre le VIH/SIDA, la tuberculose et la malaria et f) protéger l'environnement et lutter contre les changements climatiques.

Après une période de désengagement des principaux bailleurs, la communauté internationale est revenue en RDC, d'abord pour soutenir la transition puis, pour appuyer le pays dans ses efforts de reconstruction d'un état de droit. Pour l'année 2009, l'aide extérieure représentait au total près de 2,4 milliards USD. L'aide internationale est caractérisée par la forte priorité accordée aux activités liées à l'humanitaire, à la stabilisation macro-économique, à la gouvernance politique et à la réforme du secteur sécuritaire. Du fait de l'importance de l'humanitaire, la répartition géographique de l'aide internationale privilégie les provinces situées à l'est du pays.

PROGRAMMES DU PNUD

La période de sortie de crise, durant les années 2003-2007, a été marquée par un accroissement considérable du volume des opérations qui est passé de 27 millions USD en 2004 à 212 millions l'année suivante. Fort de ses bonnes relations avec le gouvernement de transition, le PNUD a pu faciliter le retour et le réengagement de nombreux partenaires financiers. Il a assumé un rôle d'intermédiaire nationale dans la démobilisation des ex-combattants, parfois dans des conditions très difficiles, apportant ainsi une contribution significative à la paix et à la stabilisation du pays. Il a

également appuyé le Parlement de transition pour la formulation de la nouvelle Constitution et de la loi électorale, puis la Commission électorale indépendante et la MONUC pour l'enregistrement de plus de 25 millions d'électeurs et l'organisation de trois scrutins en moins d'un an (référendum sur la constitution, élections présidentielle et législatives). Dans un pays aussi vaste que la RDC, en l'absence de voies de communications adéquates et souvent dans des zones encore affectées par la violence, l'organisation de ces trois scrutins apparaissait comme une véritable gageure. Les observateurs internationaux présents se sont accordés à qualifier ces élections de démocratiques, malgré quelques cas de violence isolés.

Dans cette opération, le PNUD s'est signalé pour sa gestion des deux fonds fiduciaires (basket funds) créés pour l'appui au processus électoral et pour sa sécurisation. D'autres fonds fiduciaires suivront, tels le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (GFATM selon son acronyme anglais) pour lequel le PNUD fut, dès 2003, désigné récipiendaire principal, ou le fonds commun humanitaire (*Pooled Fund* ou PF) créé en 2005 pour répondre aux besoins humanitaires en RDC et dans lequel le PNUD joue un rôle de gestionnaire pour les financements aux ONG.

Pendant cette période, le PNUD a su prendre des risques et faire preuve de créativité et de flexibilité. On peut citer parmi les innovations introduites :

- i. L'appui au cycle électoral dans son ensemble (loi électorale, enregistrement des électeurs, appui à la Commission électorale indépendante, logistique et sécurisation des élections, formation des nouveaux élus), plutôt qu'un appui limité à un seul scrutin ;
- ii. La création et la gestion de fonds communs multi-bailleurs qui ont contribué à coordonner et rationaliser l'aide ;
- iii. L'adoption d'approches communautaires dans des domaines comme la démobilisation, le désarmement et la réinsertion des combattants (DDR) ;

- iv. Le déploiement d'une présence sur le terrain au moyen de bureaux à l'extérieur de Kinshasa qui ont permis de rendre le PNUD plus opérationnel et de le rapprocher des autorités locales et des bénéficiaires ;
- v. L'utilisation intensive des Volontaires des Nations Unies (VNU) pour assurer la mise en œuvre d'activités nécessitant un déploiement de ressources humaines rapide et flexible ; et
- vi. L'appui à la préparation d'un cadre d'assistance de pays (CAF pour *Country Assistance Framework*) mettant en commun les analyses et stratégies d'aide de dix-sept partenaires internationaux en 2006.

Cette période a aussi posé des jalons pour les interventions futures. Le CAF a largement inspiré l'UNDAF et la programmation du PNUD de 2008 à 2012. La formulation du premier DSCR, au travers d'un processus de participation très large de la société civile, a jeté les bases des stratégies nationales de développement. De nombreux projets de relèvement et de développement communautaire entrepris au cours de cette période se sont poursuivis après 2008. Enfin, le Forum national sur la décentralisation de fin 2007, fortement promu par le PNUD, a jeté les bases de l'approche conceptuelle dans ce domaine.

Le cycle 2008-2012 est marqué par la continuité et la nécessité d'une certaine normalisation administrative. Le PNUD a choisi de favoriser une « approche programme » plutôt qu'une « approche projet », à la fois dans un effort de rationalisation et sous la pression des bailleurs qui recherchaient plus de cohérence, particulièrement pour les programmes de bonne gouvernance. On a donc regroupé les activités sous deux grands programmes – le Programme gouvernance et le Programme pauvreté, chacun ayant son unité de gestion. Les activités auparavant mises en œuvre par l'Unité post-conflit ont été incorporées pour la plupart dans le programme Pauvreté, et l'Unité post-conflit a été supprimée. Durant cette période, marquée par une plus grande stabilité et un début de relance économique, le PNUD construit sur les acquis et les principaux domaines

d'intervention du cycle précédent mais continue néanmoins d'innover avec succès dans quelques domaines comme par exemple :

- i. Son appui aux négociations du pays pour les conférences internationales portant sur les changements climatiques et à l'accession de la RDC aux programmes pour la réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts (UN-REDD) ;
- ii. L'appui au Programme de stabilisation et de reconstruction dans l'est de la RDC (STAREC) et à la formulation d'un nouveau Programme de consolidation de la paix (PCP) pour les provinces non couvertes par le STAREC ; et
- iii. L'appui efficace qu'apporte le PNUD aux ONG pour les aider à accéder aux financements du *Pooled Fund* (PF) et du GFATM.

Le programme 2008-2012 était très ambitieux. Au moment de son élaboration, peu de temps après les élections, les bailleurs affichaient une volonté de tourner la page des interventions à caractère ponctuel pour s'inscrire dans la durée. Le PNUD a donc élaboré un programme de lutte contre la pauvreté et de promotion des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) totalisant 311 millions USD. Ces espoirs ne se sont pas matérialisés et à la fin de l'année 2010, seuls 58,2 millions USD avaient été décaissés, soit moins de 20 % de réalisation des budgets à deux ans de la fin du cycle. Les raisons de cet écart sont (i) une planification trop optimiste, (ii) un désintérêt relatif des bailleurs principaux du PNUD pour des actions de développement dans un contexte jugé encore trop précaire, (iii) une réduction de 25 % des ressources propres du PNUD à mi-parcours du cycle et (iv) les effets de la crise financière mondiale sur l'aide internationale. Le Programme gouvernance a dû subir des coupes lui aussi, en partie pour les mêmes raisons mais aussi à cause de mésententes entre

le PNUD et le Département pour le développement international du Royaume-Uni (DFID), son principal bailleur.

Ces dernières années, les activités liées à la gestion de deux grands fonds fiduciaires, le GFATM et le PF, en sont venues à représenter 61 % des décaissements totaux, un pourcentage qui soulève la question de la nature première du PNUD, entre prestataire de services et agent de développement durable. De plus, cette gestion de fonds, qui sont dans le meilleur des cas à la périphérie du mandat de l'organisation¹ et dans laquelle celle-ci ne contrôle ni la planification ni le choix des partenaires, fait peser des risques importants pour l'image du PNUD.

PERTINENCE ET EFFICACITÉ DES INTERVENTIONS

Certaines activités mises en œuvre par le PNUD furent particulièrement pertinentes et efficaces. Dans le domaine de l'appui à la bonne gouvernance, il faut signaler : i) les interventions d'appui aux cycles électoraux et d'accompagnement du Parlement et des assemblées provinciales ; ii) l'appui à la Cour des comptes et au contrôle de la dépense publique ; iii) l'appui à la Plateforme de gestion de l'aide et des investissements (PGAI) et à la coordination de l'aide ; et iv) la formation de la police et l'accès à la justice, y compris pour les victimes de violences sexuelles.

Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et la promotion des OMD, le PNUD a travaillé sur les sujets les plus pertinents ou obtenu les résultats les plus probants pour : i) les activités de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR), de relèvement et de développement communautaires, généralement bien réussies ; ii) la formulation de stratégies, de politiques et de documents nationaux pro-pauvres tels le DSCR, les rapports sur les OMD et les rapports nationaux sur le développement humain, même

1 Certains aspects de la lutte contre le VIH/SIDA sont bien inscrits dans le mandat du PNUD mais aucune référence n'y est faite à la lutte contre la malaria ou la tuberculose.

si la mise en œuvre des priorités affichées reste un défi de taille ; iii) l'appui à la microfinance où beaucoup reste néanmoins à faire pour améliorer la régulation du secteur et permettre l'accès des pauvres aux services d'épargne et de crédit ; et iv) l'appui dans le domaine des changements climatiques, un domaine d'activité encore très récent mais prometteur.

Durant le premier cycle, l'équipe de pays des Nations Unies en RDC était dotée d'un groupe thématique Genre très actif et le PNUD lui-même avait su intégrer cette problématique dans beaucoup de ses programmes, par exemple dans l'appui à la participation des femmes comme électrices ou candidates, l'appui aux Noyaux pacifistes des mamans dans l'Ituri pour promouvoir le retour à la paix dans ce district, ou l'appui à la prévention de la transmission mère-enfant du SIDA. Ce thème ne semble pas avoir été traité avec autant d'énergie durant le second cycle. La récente évaluation des effets² qui porte sur la période 2008-2011 mentionne des « îlots de progrès » comme l'accès à la justice pour les victimes de violences sexuelles, mais aussi beaucoup d'occasions manquées, et souligne un fort déséquilibre des sexes dans le personnel du PNUD en RDC ainsi que des différences de considération entre les genres au sein du personnel.

Il reste des domaines où le PNUD n'a obtenu que peu de résultats concrets, comme c'est le cas pour le Programme d'appui à la décentralisation et au développement local (PADDL) ou encore l'appui aux médias et à la société civile sous le Programme gouvernance. Un appui plus efficace à la décentralisation et au renforcement des autorités locales et des organisations de la société civile aurait pu en théorie accélérer la consolidation de la paix et de la démocratie. Néanmoins, les blocages qui rendent inopérant le processus de décentralisation sont de nature politique, et c'est à l'État qu'il appartiendra de les régler.

Sous le *Pooled Fund*, le bureau de pays a fait un travail remarquable de renforcement des capacités de gestion des ONG humanitaires. Néanmoins, les quelque trois cents projets humanitaires d'une durée n'excédant souvent pas les six mois que le PNUD administre (mais ne planifie pas et ne met pas en œuvre) sont traités administrativement comme des projets du PNUD. Les quelques efforts d'assouplissement des règles administratives consentis par le Siège sont nettement insuffisants.

Sous les programmes du GFATM, le rôle substantif du PNUD est beaucoup plus important et sa contribution aux résultats plus visible que dans le PF. Cependant, le PNUD a récemment vu sa note de performance déclassée pour les programmes VIH/SIDA du round 8 jusqu'à « C » – la plus basse note accordée par le Fonds et qui indique une performance « inacceptable ». Cette note traduit une dégradation réelle de la performance du PNUD et découle d'un ensemble de facteurs : des faiblesses dans le suivi des sous-réceptaires par l'unité GF du PNUD d'où il résulte une lente remontée de l'information ; des montages opérationnels complexes et changeants où les programmes nationaux ont été traités comme « sous-réceptaires principaux » et où il y a plusieurs réceptaires principaux pour un même round ; et des procédures du GFATM et du PNUD qui ne tiennent pas suffisamment compte des réalités d'une mise en œuvre en RDC (ex. : taux uniforme de défraiment des transports quel que soit la distance entre le point de livraison des médicaments et le site d'intervention, donc pas d'incitations à travailler loin des villes). De plus, les institutions gouvernementales qui devraient un jour succéder au PNUD comme « réceptaire principal » se plaignent de ce qu'elles perçoivent comme un désintérêt à les préparer efficacement à ce rôle futur et y voient un conflit d'intérêt, le PNUD voulant, selon elles, conserver les avantages pécuniaires de la gestion de ces fonds. Le bureau de pays du PNUD fait état d'une amélioration certaine des capacités de ces mêmes institutions comme preuve qu'une assistance a été apportée.

2 "Évaluation des effets du Programme de pays du PNUD en République Démocratique du Congo – 2008-2012", Jim Freedman et coll., 2e projet de rapport, 6 août 2011

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ET APPROPRIATION NATIONALE

Domaine capital dans un environnement post-conflit, le renforcement des capacités absorbe une part significative des dépenses de l'organisation. À l'exception des appuis aux ONG et à la Cour des comptes, l'ERAD a pu constater que ces interventions n'étaient que rarement le résultat d'un diagnostic complet établi de concert entre les services concernés, qu'elles se focalisaient de manière trop étroite sur la formation de quelques individus sans lever les contraintes de fonctionnement des institutions qui les emploient, qu'elles n'étaient souvent pas coordonnées avec les programmes d'autres intervenants, qu'elles étaient trop peu soutenues dans le temps pour avoir un impact durable, et que trop souvent, elles étaient perçues par les bénéficiaires comme un complément de revenus. De plus, le PNUD ne s'est pas donné les moyens d'évaluer les résultats de ces efforts de renforcement des capacités.

L'équipe de l'ERAD a estimé que l'appropriation nationale des résultats, et donc leur durabilité, était limitée dans le cas des services nationaux mais meilleure pour les projets communautaires. Les communautés bénéficiaires contribuent financièrement ou par leur travail aux activités, alors que les budgets nationaux pour la reprise et le fonctionnement d'un service réhabilité font généralement défaut. Le projet d'appui au processus électoral constitue néanmoins une exception, le Gouvernement contribuant à plus de 60% au financement des élections de 2011.

EFFICIENCE DES INTERVENTIONS

L'accroissement soudain des ressources disponibles en 2005 et 2006 a nécessité une rapide adaptation du bureau de pays avec des recrutements massifs, une utilisation intensive des volontaires des Nations Unies (VNU) ainsi que la création d'un certain nombre de structures parallèles et d'unités ad hoc : centre de services,

unités de gestion du PF et du GFATM, unité d'appui NIM/DIM³, unité de surveillance et de contrôle de gestion. L'organisation n'a pas été assez prompte à reconnaître le besoin d'une « normalisation » de cette situation et ce n'est qu'en 2011, par exemple, que le centre de services a été réintégré dans la structure du bureau.

En 2006, le PNUD a créé sept bureaux de terrain jouissant d'une délégation d'autorité partielle dans le but d'être plus opérationnel et plus proche des autorités locales et des bénéficiaires ultimes des interventions. Ces structures ont fait beaucoup pour assurer la crédibilité du PNUD mais elles coûtaient cher. En février 2011, le PNUD a décidé de réduire sensiblement sa présence locale. Cette décision n'a été communiquée aux partenaires qu'en septembre 2011, de sorte qu'au moment de nos visites, les autorités provinciales n'en étaient informées que par la rumeur.

Malgré l'approche programme adoptée pour le cycle 2008-2012, il y a toujours un manque de cohérence dans les programmes Gouvernance et Pauvreté et entre ces deux domaines d'intervention, en partie dû aux réductions importantes des budgets et à l'abandon de certaines interventions qui s'inscrivaient dans une logique d'ensemble, mais aussi à une culture institutionnelle qui n'encourage pas la recherche de passerelles entre les activités et de synergies entre les équipes.

Les programmes successifs ont privilégié un mode de mise en œuvre direct, eu égard aux faiblesses opérationnelles des partenaires nationaux. Pour la plupart, les partenaires gouvernementaux comprennent ce choix mais se plaignent de l'opacité avec laquelle le PNUD gère les fonds qui lui sont attribués, et estiment que les coûts du personnel expatrié et les frais de fonctionnement du PNUD, bien qu'inconnus avec précision, apparaissent comme excessifs.

Le PNUD reste perçu en RDC comme une organisation bureaucratique. Le principal problème

3 En référence aux deux modes de mise en œuvre, nationale (NIM) et directe par le PNUD (DIM).

à ce niveau réside dans les lenteurs de décaissements aux partenaires de mise en œuvre. Les questions partenariales et contractuelles doivent être prises très au sérieux car le programme fait appel à l'intervention de partenaires opérationnels nombreux et divers. Néanmoins, le PNUD s'est forgé une bonne réputation pour sa gestion de fonds fiduciaires et est considéré par plusieurs bailleurs comme « incontournable » lorsqu'il s'agit de désigner un gestionnaire de ces fonds.

Le bureau de pays est bien doté en personnel responsable du suivi et de l'évaluation mais ce potentiel n'est pas toujours utilisé de façon judicieuse. La fonction d'évaluation requiert plus d'indépendance et ne devrait donc pas être placée au sein des unités de programme.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1. Pour la planification du prochain cycle et en tenant compte d'une réduction probable de ses ressources, le PNUD doit s'efforcer de réduire le nombre de secteurs et sous-secteurs dans lesquels il intervient, en s'appuyant sur les points les plus forts de ses interventions antérieures, en répondant aux besoins les plus criants du pays, et en évitant les doublons avec les interventions des autres acteurs. Ses interventions devront être basées sur des diagnostics communs entre les autorités et tous les intervenants extérieurs et sur une cartographie précise des complémentarités de leurs actions respectives. De plus, on devra s'assurer que ces opérations soient soigneusement adaptées au contexte politique et opérationnel du pays plutôt que basées sur des formules, principes et règles institutionnelles standardisées. De façon concrète, et sans préjuger des évolutions futures et des opportunités qui pourraient se présenter, il est suggéré :

a) Pour la décentralisation, de recentrer le programme sur un plaidoyer soulignant l'absolue nécessité d'une véritable décentralisation dans un pays aussi vaste et divers que la RDC et le besoin de repenser de manière peut être plus pragmatique les modalités de la

décentralisation. Dans ce cadre, le PNUD peut fournir des outils d'analyse, aider à l'élaboration d'un diagnostic sur la situation actuelle, offrir un espace de dialogue entre les différents acteurs locaux, nationaux et internationaux, et appuyer les élections locales, longtemps repoussées et actuellement prévues pour 2013. Quant au PADDL, son personnel et ses ambitions devront être redimensionnés pour prendre en compte l'absence de fonds de développement local (FDL). Sur le court terme et jusqu'à ce que le PNUD et le FENU mobilisent des fonds pour le FDL, l'approche pilotée à Béni-Mbau, combinant une planification de la reconstruction et du développement par les autorités locales et une mise en œuvre par le biais d'agences des Nations Unies ou d'ONG, semble constituer la voie la plus réaliste pour appuyer le développement local.

- b) Pour les autres aspects de la bonne gouvernance, de mettre l'accent principal sur : (i) le renforcement de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et des institutions parlementaires, (ii) l'appui à la Cour des comptes en incluant les antennes provinciales actuellement prévues, (iii) l'appui à la coordination de l'aide en renforçant la PGAI ainsi que les différents groupes thématiques et autres forums de concertation où le PNUD joue un rôle central, telle la Commission Mixte de la Justice, (iv) la formation de la police et l'accès à la justice, en priorité pour les victimes de violences sexuelles.
- c) Pour la lutte contre la pauvreté, de centrer les interventions sur les principaux axes suivants: (i) l'appui au STAREC et à la formulation accélérée du futur Programme de consolidation de la paix (PCP), (ii) l'appui à la formulation des principaux documents de stratégie de développement, y compris le suivi des OMD et du DSCR, en mettant l'accent sur la mise en œuvre et le suivi, (iii) le développement communautaire, (iv) le développement de la microfinance dans les zones les plus pauvres et pour les populations les plus vulnérables, en créant des liens entre ces initiatives et les

activités de développement communautaire, et finalement (v) les changements climatiques, où le défi sera de mettre en œuvre des projets de terrain efficaces, écologiquement utiles et socialement responsables.

- d) En anticipant un retrait progressif de la MONUSCO et en consultation avec l'ensemble du système des Nations Unies en RDC et les autorités gouvernementales, de prévoir des activités de relève de certaines fonctions actuellement sous responsabilité de la mission ONU, particulièrement dans les domaines de la consolidation de la paix et de la sécurité humaine.

Recommandation 2. Utilisant ses avantages comparatifs en tant que partenaire du Gouvernement, chef de file des agences des Nations Unies et membre du CAF, le PNUD doit se repositionner comme facilitateur de changement, en développant un plaidoyer fort et des débats nationaux sur des sujets complexes et importants pour le développement du pays. À titre d'exemple, et bien qu'il existe de nombreux thèmes possibles, nous pouvons suggérer les domaines de réflexion suivants :

- a) Le rôle du foncier dans les conflits et le développement ;
- b) La croissance économique pro-pauvre et écologiquement responsable ;
- c) La décentralisation (voir recommandation 1a) ; ou encore
- d) Les moyens d'améliorer les services sociaux de base avec une participation citoyenne.

Recommandation 3. Le prochain programme devra fixer des objectifs clairs et quantifiables en termes de progrès vers les principes de la Déclaration de Paris et du Plan d'action d'Accra, en s'inspirant des Principes pour l'engagement international dans les états fragiles et les situations précaires, et en gardant à l'esprit que l'appropriation nationale restera purement théorique sans cofinancement national des interventions. Bien qu'il soit illusoire de songer à un passage

immédiat à une pleine mise en œuvre nationale des programmes, des solutions intermédiaires devront être recherchées et une feuille de route établie, avec ses jalons acceptés d'un commun accord. Nous pouvons suggérer les pistes de réflexion suivantes :

- a) Le partage avec la partie nationale de toutes les informations relatives à l'utilisation des ressources, y compris pour les coûts en personnel, les coûts de fonctionnement des unités de mise en œuvre et d'appui du PNUD et les frais administratifs généraux perçus par l'organisation sur les contributions des bailleurs ;
- b) L'établissement et le renforcement progressif d'un élément de cogestion intermédiaire entre NIM et DIM, y compris pour les aspects financiers ;
- c) L'établissement dans certains projets choisis d'une phase-test pour une gestion sous décision gouvernementale mais avec supervision rapprochée du PNUD ;
- d) Les mesures b) et c) ci-dessus doivent s'appliquer en priorité aux interventions pour lesquelles la partie nationale a versé une contribution financière significative, afin d'encourager une véritable appropriation nationale.

Recommandation 4. Le PNUD doit redéfinir son approche au renforcement des capacités des institutions nationales sur la base des bonnes pratiques reconnues internationalement et en étroite coordination avec les partenaires internationaux actifs dans ce domaine. Nous pouvons offrir les pistes de réflexion suivantes :

- a) Le PNUD doit concentrer ses efforts de renforcement sur un petit nombre d'institutions clés où il est en mesure d'injecter des ressources suffisantes et d'assurer un engagement dans le temps propres à favoriser un impact réel ;
- b) Il doit baser ses interventions sur des diagnostics prenant en compte tant les aspects institutionnels (mandats, règlements, budgets,

etc.) qu'humains (masse salariale, capacités individuelles, motivations, etc.), tout en réalisant ces diagnostics en commun avec les autorités et tous les intervenants extérieurs pour s'assurer que sa contribution s'inscrit en complémentarité d'autres interventions ;

- c) Il doit s'assurer que les institutions concernées participent financièrement à l'opération de renforcement ou que les participants aux formations le fassent sur la base du volontariat, motivés uniquement par l'opportunité d'apprendre et d'améliorer les performances d'un service ;
- d) Le PNUD doit se donner les moyens d'évaluer de façon plus plausible l'impact de ses activités de renforcement des capacités.

Recommandation 5. Le Bureau doit mettre en œuvre la Stratégie genre déjà élaborée et corriger le déséquilibre entre hommes et femmes parmi son personnel professionnel. Il doit de plus prendre des mesures concrètes d'inclusion de la thématique dans les programmes, à la fois comme sujet transversal pour tous les programmes et par des projets spécifiques ayant le genre comme point d'entrée. À titre d'exemple, nous pouvons suggérer les domaines d'intervention suivants :

- a) Le rôle des femmes dans la résolution et l'atténuation des conflits, la microfinance et l'entrepreneuriat, la santé et la prévention des grandes endémies ;
- b) Le rôle et la participation des femmes aux élections et à la vie politique ;
- c) Les interventions favorisant l'accès des victimes de violence sexuelle à la justice doivent être renforcées tout en s'assurant que les personnes incarcérées soient jugées dans des délais raisonnables ;
- d) Enfin, un rapport national de développement humain sur les rôles des hommes et des femmes dans la société congolaise pourrait utilement clarifier la problématique genre en RDC et identifier des pistes d'intervention pour l'État et ses partenaires.

Recommandation 6. Tout en reconnaissant qu'une réduction des effectifs des bureaux de terrain est inévitable, l'ERAD estime que ce genre de décision ne doit pas répondre uniquement à des considérations financières immédiates, mais doit prendre également en compte le positionnement comme interlocuteur privilégié des autorités locales, la proximité avec les populations pauvres que l'organisation doit servir en priorité, ainsi que les opportunités de financement futures, par exemple celles qui devraient émaner du processus REDD+ ou du PCP. Le PNUD devrait tenter de garder la plus forte présence de terrain possible afin de préserver l'un des principaux acquis des phases précédentes. En particulier :

- a) Afin de ne pas sacrifier trop de sa présence locale, le PNUD peut faire porter davantage sur le bureau de Kinshasa une partie des efforts d'économie nécessaires ;
- b) Comme actuellement envisagé, il est impératif de doter le bureau de Goma d'une vraie délégation d'autorité et de pouvoirs étendus pour lui permettre d'appuyer les autres bureaux de la zone Est ;
- c) Le PNUD doit assumer un rôle moteur dans la planification et la mise en œuvre des futurs bureaux conjoints des Nations Unies et assurer une présence significative de son personnel dans les bureaux en voie d'être établis.

Recommandation 7. Le PNUD doit renforcer ses partenariats et son efficacité en agissant sur une culture institutionnelle trop bureaucratique et fragmentée. En particulier, la direction du bureau de pays devra s'attacher à :

- a) Continuer à encourager les interventions conjointes avec les autres agences des Nations Unies et à renforcer la collaboration avec les agences sur le terrain ;
- b) Encourager les synergies au sein de chaque programme et entre programmes du PNUD, particulièrement sur les thématiques

- communes aux deux programmes (ex. : environnement et violences sexuelles) ;
- c) Continuer à promouvoir l'accès des ONG nationales aux financements internationaux, par un accompagnement souple plutôt qu'une approche essentiellement comptable ;
 - d) Définir des procédures cohérentes, en particulier pour la gestion des contrats avec les partenaires, et les disséminer de manière claire et transparente au sein des bureaux du PNUD à Kinshasa et sur le terrain ainsi qu'auprès des partenaires ;
 - e) Fixer des objectifs chiffrés pour les délais de revue des rapports et de décaissement aux partenaires de mise en œuvre ; et
 - f) Promouvoir une communication plus régulière et plus transparente entre partenaires, des étapes de réflexion en commun sur les forces et faiblesses des interventions et, autant que faire se peut, un mode de prise de décision collégiale, au lieu de laisser les grandes décisions à la discrétion d'un bailleur ou du PNUD.

Recommandation 8. Le PNUD, tant au niveau du Siège qu'à celui du bureau de pays, doit renforcer sa capacité de gestion des fonds fiduciaires, et pour cela, doit rouvrir certains dossiers qui ont trait à la gestion de ces fonds :

- a) En ce qui concerne le *Pooled Fund*, le PNUD doit décider s'il désire garder ouverte cette fenêtre humanitaire, auquel cas il lui faudra faire des efforts plus importants d'allègement de ses exigences bureaucratiques pour assurer une capacité d'appui aux projets d'urgence. Cette révision doit concerner en particulier le taux imposé pour la participation aux frais administratifs généraux qui doit rester aussi bas que possible ;

- b) Pour les programmes du GFATM, l'unité PNUD-Fonds mondial doit dans l'immédiat renforcer ses efforts de suivi des sous-réceptaires et tenter de résoudre les ruptures de stock ponctuelles. Parallèlement, le Siège doit ouvrir des négociations avec le Fonds pour simplifier le schéma de mise en œuvre et alléger certaines exigences fiduciaires, opérationnelles ou bureaucratiques qui ne répondent pas au contexte spécifique de la RDC. De plus, le PNUD doit s'exclure du conflit d'intérêt qui entoure sa responsabilité de préparer les instances nationales à assumer le rôle de réceptaire principal, en proposant la désignation d'une agence « neutre » pour cette fonction. A défaut de réaliser ces objectifs, le PNUD devrait annoncer son retrait du rôle de réceptaire principal du GFATM au plus tard à la fin de 2013, d'autres organisations étant apparemment intéressées à reprendre ce rôle.

Recommandation 9. Le bureau de pays du PNUD doit réorganiser ses ressources de suivi et d'évaluation (S&E) afin d'assurer une meilleure synergie entre les préposés au S&E et une plus grande indépendance de la fonction d'évaluation. En termes concrets, il est proposé de responsabiliser les gestionnaires de programme pour assurer toute la fonction de suivi et de créer une Unité S&E forte, faisant rapport à la direction du bureau et qui aurait pour fonction : (i) de proposer et de mettre en œuvre un plan d'évaluation, (ii) de mandater et de gérer les évaluations de projets et de programmes, (iii) de définir des normes pour le suivi et de superviser leur mise en œuvre, et (iv) de centraliser les informations concernant le suivi et l'évaluation et de mettre régulièrement à la disposition de la direction des documents de synthèse sur ces sujets.

INTRODUCTION

1.1 OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'ERAD

Suite à l'approbation de son plan de travail 2010-2011 par le Conseil d'administration du PNUD (décision 2010/15), le Bureau de l'évaluation a procédé à une Évaluation des résultats des activités de développement (ERAD) en République démocratique du Congo⁴. L'ERAD poursuit deux objectifs : (i) contribuer à l'obligation redditionnelle du PNUD envers son Conseil d'administration et ses partenaires ainsi qu'à l'apprentissage institutionnel et (ii) fournir des recommandations au bureau de pays pour le développement de ses interventions futures.

L'ERAD s'est déroulée entre les mois de mai et novembre 2011 et a porté sur la période de 2003 à 2011, couvrant ainsi une partie du cycle en cours (2008-2012) et la totalité du cycle précédent. À cause d'une plus grande disponibilité d'informations et en conséquence d'une importante rotation du personnel tant au PNUD que chez ses partenaires, l'ERAD a donné priorité aux programmes actuels, retenant toutefois certains projets du cycle précédent qui se sont achevés récemment ou qui ont un lien direct avec des interventions en cours. Les informations financières fiables ne sont disponibles qu'à partir de 2004, année d'introduction du système de gestion Atlas.

L'évaluation analyse deux dimensions fondamentales : (i) la contribution du programme au développement du pays selon des critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de durabilité et (ii) le positionnement stratégique et les partenariats du PNUD. L'équipe ne s'est pas limitée à examiner les résultats des activités liées

aux projets. Elle s'est aussi intéressée à des thèmes transversaux comme le genre ainsi qu'à des interventions non programmatiques telles le plaidoyer, l'appui-conseil, la coordination, la communication et l'information. Elle n'a traité de questions de gestion interne que dans la mesure où celles-ci pouvaient avoir des conséquences sur l'atteinte des résultats.

L'ERAD a analysé dans le détail les principales interventions du PNUD en RDC pour brosser un portrait aussi exhaustif que possible des résultats obtenus, mais n'avait pas pour mandat de fournir des recommandations spécifiques à chacune des interventions. De manière informelle, l'équipe a parfois attiré l'attention du bureau de pays sur certaines difficultés techniques ou opérationnelles qui lui semblaient mériter une action corrective rapide.

L'ERAD a été conduite parallèlement à une évaluation d'effets entreprise sous la responsabilité du bureau de pays. Cette évaluation des effets concernait uniquement le cycle 2008-2012 et a porté sur la totalité des effets identifiés dans le programme de pays. Les deux équipes ont coopéré étroitement, partageant les bases de données, la documentation et ayant eu des entretiens communs avec des partenaires à Kinshasa en mai 2011. De plus, l'experte en gouvernance a participé aux deux évaluations, accentuant la synergie entre les deux exercices. Le travail de l'ERAD a ainsi été facilité⁵ par la mise à disposition du projet de rapport de cette première équipe au moment où l'ERAD entreprenait son propre travail de terrain.

4 Voir le mandat de l'ERAD en annexe I.

5 Les ERAD dans d'autres pays ont souvent été handicapées par l'absence presque totale d'évaluations d'effet.

1.2 PHASES DE L'ÉVALUATION

Le Bureau de l'évaluation a effectué, en décembre 2010, une mission d'une semaine pour évaluer la faisabilité d'une évaluation de type ERAD. Le chef de l'équipe ERAD a effectué en mai 2011 une mission préparatoire afin d'établir un premier inventaire des activités du PNUD en RDC et d'arrêter une méthode et un programme de travail. L'équipe entière a été formée en mai et juin et se composait de trois consultants indépendants : Jups Kluykens (gouvernance), Didier Mumengi (pauvreté et développement) et Carrol Faubert (chef d'équipe). Olivier Cossée du Bureau de l'évaluation s'est joint à l'équipe en tant qu'expert en relèvement communautaire. La mission principale s'est déroulée du 3 au 30 juillet 2011. Une présentation des conclusions et recommandations préliminaires a été organisée le 28 juillet pour les partenaires clés du Gouvernement et des bailleurs de fonds. Cette présentation s'est faite conjointement avec la présentation du projet de rapport de l'évaluation des effets. Le 14 novembre 2011, un atelier a réuni à Kinshasa les principales parties prenantes du programme et a fourni une occasion additionnelle d'obtenir des commentaires et précisions sur le rapport de l'ERAD.

Le projet de rapport a été soumis successivement au Bureau de l'évaluation et à un réviseur externe⁶, puis au bureau de pays ainsi qu'au Bureau régional du PNUD pour l'Afrique, et finalement au Gouvernement. Ce processus a permis de corriger certaines erreurs factuelles. L'équipe indépendante a examiné au cas par cas les commentaires portant sur des considérations autres que factuelles. Elle a alors soit corrigé le texte, soit noté les interprétations divergentes les plus importantes en citant la source.

6 M. Victor Angelo, ancien Adjoint au Représentant spécial du Secrétaire général en Sierra Leone, puis au Tchad et en République centrafricaine.

7 "Guidelines for an Assessment of Development Results (ADR)", Bureau de l'évaluation, New York, janvier 2009.

8 Document du Bureau de l'évaluation encore à l'état de projet.

1.3 ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES ET CONTRAINTES

Deux documents ont guidé les travaux de l'équipe d'évaluation : les lignes directrices sur les ERAD⁷ et le manuel de méthode pour les ERAD⁸. La contribution du PNUD au développement a été analysée surtout en fonction des effets escomptés dans les documents de programme de pays, les documents communs au système des Nations Unies et les documents nationaux de stratégie, tels que le Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR).

En préparation de la mission principale, l'équipe de l'ERAD a développé un cadre d'analyse (annexe II) qui établit les critères ou indicateurs pour chacun des thèmes principaux de l'évaluation. Ce cadre a servi de guide pour le travail de recherche, pour les entretiens et les visites de terrain.

La méthodologie adoptée pour cette évaluation repose essentiellement sur une approche par « triangulation » entre les éléments suivants :

- a) Une analyse du portefeuille de projets et de programmes ainsi que des documents de stratégie du PNUD et des évaluations antérieures. Une importante contribution à ce niveau a été le rapport de l'équipe d'évaluation des effets dont le premier projet était disponible dès le début de la mission principale de l'ERAD. Les principaux documents consultés sont mentionnés en annexe IV ;
- b) Des entretiens individuels ou en groupe, sous forme semi-structurée, avec des partenaires du gouvernement aux niveaux central, provincial et local, des bailleurs de fonds, des ONG et d'autres membres de la société civile en RDC. L'équipe a aussi rencontré des observateurs indépendants qui ne sont liés en aucune façon

au PNUD. D'autre part, le chef d'équipe a aussi pu s'entretenir avec des fonctionnaires de l'ONU et du PNUD ainsi qu'avec la Mission permanente de la RDC à New York du 6 au 8 juin 2011. Une liste des personnes rencontrées apparaît en annexe III ;

- c) Des visites de terrain qui ont permis des observations directes de quelques réalisations et quelques entretiens avec leurs bénéficiaires. L'équipe a visité un échantillon de réalisations du PNUD autour de Bunia, Goma et Kisangani dans l'est du pays, à Lubumbashi dans le sud et à Mbandaka dans l'ouest, couvrant ainsi quatre provinces et un district hors Kinshasa. Vu l'importante concentration des activités d'assistance dans l'est du pays, l'équipe a passé plus de temps dans la province du Nord Kivu et dans le district de l'Ituri (10 jours) que dans les autres localités visitées (6 jours).

Comme dans tous les exercices de ce type, il a parfois été difficile d'établir un lien de cause à effet entre une intervention du PNUD et les résultats attendus et constatés. Malgré un effort considérable du PNUD pour identifier des indicateurs de résultats, le suivi de ces indicateurs demeure faible et les rapports sont le plus souvent axés sur les produits quantitatifs des projets au détriment d'une analyse de l'impact. Le nombre d'acteurs dans certains domaines et l'absence de mécanismes communs de suivi et d'évaluation rendent la tâche de l'attribution du succès ou de l'échec encore plus difficile.

D'autres facteurs ont rendu plus ardu cet exercice d'évaluation :

- La taille hors norme d'un programme dont les dépenses de 2004 à 2010 s'élèvent à 1,2 milliards USD, ainsi que sa diversité et sa complexité, ont compliqué la tâche de l'équipe d'évaluation pour absorber et analyser en profondeur la masse d'informations et de documents disponibles.

- La rotation du personnel a parfois empêché l'équipe d'accéder à certains acteurs importants. Néanmoins, les principaux cadres ayant travaillé au sein du bureau de pays du PNUD ont pu être consultés, soit de vive voix soit par téléphone ou par email.
- Les données statistiques sont souvent peu fiables. Tel est le cas, par exemple, pour les données sur la pauvreté dont la plupart sont basées sur une enquête « 123 » de 2004-05.
- Le temps imparti n'a pas permis de couvrir, comme il aurait été souhaitable, certains aspects du mandat, particulièrement les aspects organisationnels liés à l'appui reçu du Siège et du Bureau régional du PNUD à Johannesburg.
- Les difficultés logistiques liées à la taille du pays, à la difficulté des déplacements et à la situation sécuritaire ont restreint l'accès de l'équipe à certaines zones du pays. Cette lacune a été partiellement comblée par le biais d'entretiens avec de nombreux représentants d'ONG et de la société civile qui travaillent dans ces zones peu sûres.

Enfin, dans la comparaison entre les deux cycles de programmation, il faut souligner que les interventions commencées durant le premier cycle ont eu le temps de surmonter leurs problèmes de mise en œuvre et de produire des résultats visibles, alors que celles initiées lors du second cycle sont en cours de mise en œuvre. Il en découle que les interventions du premier cycle se prêtent mieux que celles du second à une analyse de leur efficacité, c'est-à-dire de leur capacité à contribuer aux résultats de développement, alors que celles du second cycle se prêtent mieux à une analyse de l'efficacité, c'est-à-dire de la qualité de la mise en œuvre.

1.4 ARTICULATION DU RAPPORT

Ce rapport compte six chapitres. Après le résumé initial et ce premier chapitre d'introduction, un deuxième chapitre traite des principaux défis du

développement en RDC et des stratégies pour y faire face. Un troisième analyse les réponses et stratégies du PNUD pour répondre à ces défis et un quatrième traite de la contribution spécifique de l'organisation aux résultats de développement. Le chapitre cinq analyse le positionnement stratégique du PNUD alors que le sixième tire les conclusions principales de l'analyse de l'équipe d'évaluation et formule des recommandations.

Chapitre 2

DÉFIS DE DÉVELOPPEMENT ET STRATÉGIES NATIONALES ET INTERNATIONALES

2.1 CONTEXTE NATIONAL ET DÉFIS DE DÉVELOPPEMENT

Indépendante depuis le 30 juin 1960, la République démocratique du Congo est située en Afrique centrale. Elle s'étend de l'océan Atlantique à la région des Grands Lacs et correspond à la majeure partie du bassin du fleuve Congo. Le nord du pays constitue une des plus grandes forêts équatoriales au monde. L'est, domaine de montagnes et de collines, borde le grand rift est-africain. Le sud et le centre, domaine de savanes arborées, forment un haut plateau riche en minerais. Le pays s'étend sur une vaste superficie de 2 345 000 km² et compte quelque 66 millions d'habitants. Environ 70 % de cette population vivent en milieu rural.

En dépit de ses immenses ressources naturelles, la RDC compte parmi les pays les plus pauvres de la planète. Cette situation est la résultante directe de l'effondrement de l'État et des conflits armés des années 90, conflits qui impliquèrent neuf pays africains et une trentaine de groupes armés, firent des millions de morts et détruisirent presque totalement l'économie nationale.

Une stabilisation s'amorce à partir de 2001 avec l'Accord de Lusaka, qui met théoriquement fin à toute intervention militaire étrangère en RDC. Sur le plan politique, l'Accord global et inclusif de décembre 2002 prévoit un gouvernement de transition qui fut mis en place le 30 juin 2003. Dirigé par le Président de la république et quatre vice-présidents⁹, ce gouvernement de transition avait

pour mission de réconcilier la nation, de réunifier son territoire, de réinstaurer l'autorité de l'État, de créer une armée intégrée et restructurée, et d'organiser des élections démocratiques. Celles-ci furent organisées en 2006. En 2007, la première législature, les premières assemblées provinciales et le premier gouvernement issus des urnes ont été installés. Un second cycle électoral est maintenant prévu pour novembre 2011.

Des progrès certains ont été réalisés concernant la situation macro-économique. L'année 2010 a été marquée par une reprise de la croissance (6,1 % contre 2,8 % en 2009) et un allègement des pressions inflationnistes (9,62 % en fin d'année contre 54,3 % à fin 2009)¹⁰. La RDC a atteint, en juillet 2010, le point d'achèvement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (I-PPTE), résultant en un effacement de près de 90 % de sa dette extérieure estimée à environ 13,8 milliards USD. Plusieurs facteurs ont contribué à l'atteinte du point d'achèvement, notamment la conclusion d'un nouveau programme triennal avec le FMI en décembre 2009, la mise en œuvre de certaines réformes structurelles et le maintien de la stabilité macroéconomique au premier semestre 2010.

Les développements positifs concernant les indicateurs macro-économiques n'ont cependant pas encore résulté en un mieux-être pour la très vaste majorité de la population. Tel qu'indiqué dans

9 D'où son surnom de "gouvernement 1+4". Les dirigeants étaient Joseph Kabila, Président de la république (PPRD); Abdoulaye Yerodia Ndombasi, vice-Président (PPRD); Azarias Ruberwa, vice-Président (RCD); Jean-Pierre Bemba, vice-Président (MLC); Arthur Z'ahidi Ngoma, représentant la société civile.

10 "République démocratique du Congo: Situation socioéconomique en 2010 et perspectives pour 2011", PNUD, Kinshasa, mars 2011

Tableau 1 : Évolution du PIB par habitant (1960-2008)

Année	PIB/habitant (\$EU constants année 2000)	Changement à partir de 1960 (%)
1960	323	0
1974	343	6
1991	178	-45
2001	81	-75
2008	98	-70

le tableau 1 ci-dessus¹¹, le revenu par habitant est passé de 323 USD par an en 1960 à moins de 100 USD en 2008, du fait notamment de l'effondrement des secteurs minier et agricole avec la *zaïrianisation*¹² et les pillages de 1991 et 1993.

La situation actuelle est caractérisée par un appareil productif en panne où le secteur agricole, composé essentiellement de petites exploitations paysannes, et les différentes branches du secteur informel urbain regroupent plus de 80 % de l'emploi total. Dans ce contexte, les transferts effectués par la diaspora congolaise contribuent sensiblement à l'atténuation de la pauvreté, et la dépendance des ménages congolais vis-à-vis de ces transferts s'accroît. Il est difficile d'estimer le total annuel de ces transferts mais il est rapporté

que plus de 80 % de ménages dans les grandes villes comme Kinshasa et Lubumbashi vivent en grande partie grâce à de tels transferts de fonds.

Les principaux indicateurs de développement humain (santé, alimentation, éducation, logement, eau potable, électricité, justice, etc.) demeurent à des niveaux nettement en dessous du minimum nécessaire. Soixante-et-onze pour cent des Congolais vivent en dessous du seuil de pauvreté¹³ et près de 73 % de la population n'atteignent pas le niveau minimal d'apport calorique requis, alors que la moyenne africaine subsaharienne s'établit à 33 % (FAO, 2003). Un tiers des enfants de moins de 5 ans souffraient de malnutrition chronique en 2007. Un enfant de moins de cinq ans sur dix souffre de malnutrition aiguë et un sur cinq meurt avant d'atteindre l'âge de cinq ans. Le taux de mortalité pour l'ensemble de la population est de 2,2 pour 1 000 personnes par mois. Ce taux est 57 % plus élevé que la moyenne des pays sub-sahariens¹⁴. L'indicateur de développement humain du pays traduit bien cette pauvreté de masse. Il était en 2010 de 0,239¹⁵ ce qui situe la RDC au 168e rang sur 169 pays référencés¹⁶.

L'effondrement du système de santé et du système scolaire donne à cette pauvreté de masse un caractère tragique. D'après les statistiques de l'UNESCO en 2010, le taux de scolarisation est de 48,2 %. La faiblesse monétaire des ménages

11 Tableau tiré de "World Development Report 2011: Background Case Study, Democratic Republic of the Congo", Tony Gambino, Banque mondiale, mars 2011

12 Réalisée dans le courant de l'année 1974, la « zaïrianisation » a constitué l'un des événements les plus destructeurs du tissu économique congolais, à savoir la confiscation et la distribution gratuite aux membres du Parti-État MPR des biens commerciaux et des propriétés foncières qui appartenaient à des ressortissants ou groupes financiers étrangers. Si cette mesure s'inscrivait officiellement dans un effort visant à la réappropriation nationale de l'économie ainsi qu'à la redistribution des richesses acquises pendant la colonisation, elle n'a été, en réalité, qu'un pillage au profit de la classe politique.

13 Selon le deuxième Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR, projet daté de mai 2011 en cours d'approbation finale), près de huit foyers ruraux sur dix vivent sous le seuil de pauvreté national alors que moins de sept foyers urbains sur dix seraient dans la même situation. Il convient toutefois de noter que ces données sont des extrapolations basées sur une enquête de 2004-05 qui devrait être réactualisée en 2012.

14 « Plan d'action humanitaire 2011 » du Bureau des Nations Unies pour la Coordination des affaires humanitaires (OCHA), p.41, Kinshasa.

15 Comparé à une moyenne de 0,389 pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne.

16 Dans le rapport de 2011, la République démocratique du Congo se retrouve à la dernière place du classement selon l'indice de développement humain. La RDC est donc maintenant considérée par le PNUD comme le pays le plus pauvre de la planète.

Tableau 2 : Les OMD en RDC: estimation de la capacité d'atteindre les cibles en 2015

Objectifs	Cibles	Capacité d'atteinte en 2015
1. Réduction de l'extrême pauvreté et de la faim	Cible 1A. Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour	Potentiellement
	Cible 1B. Assurer le plein-emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif	Invraisemblable
	Cible 1C. Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim	Potentiellement
2. Assurer l'éducation primaire pour tous	Cible 2A. D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires	Potentiellement
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	Cible 3A. Eliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard	Potentiellement
4. Réduire la mortalité infantile	Cible 4A. Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	Potentiellement
5. Améliorer la santé maternelle	Cible 5A. Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle	Invraisemblable
6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies	Cible 6A. D'ici à 2015, avoir stoppé la propagation du VIH/SIDA et commencé à inverser la tendance actuelle	Potentiellement
	Cible 6C. D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies et avoir commencé à inverser la tendance actuelle	Invraisemblable
7. Assurer un environnement durable	Cible 7A. Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales	Invraisemblable
	Cible 7C. Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable salubre	Potentiellement
	Cible 7D. Réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis	Invraisemblable
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	Cible 8D. Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme	Potentiellement

N.B : Probablement – les chances d'atteindre la cible en 2015 sont grandes. Potentiellement – la RDC dispose des ressources nécessaires qui doivent être mobilisées pour atteindre la cible. Invraisemblable – la RDC n'a aucune chance d'atteindre la cible en 2015.

Source: Rapport national des progrès des OMD, 2010

les pousse à dépenser de moins en moins pour la santé alors que près de 85 % des revenus vont à l'alimentation. C'est ainsi que 61 % des ménages préfèrent recourir aux guérisseurs traditionnels et à l'automédication, plutôt que de fréquenter les établissements de soins modernes. La faiblesse de la couverture sanitaire est une conséquence directe

du désengagement du Gouvernement vis-à-vis du secteur de la santé dans les années 1990, de la vétusté des infrastructures et de la destruction d'une bonne partie de celles-ci lors des conflits armés. Les résultats de l'évaluation des districts sanitaires ont montré une couverture sanitaire de seulement 26 % de la population habitant à moins

de cinq km ou à moins d'une heure de marche d'un centre de santé fonctionnel.¹⁷

On s'accorde à juger faibles les chances pour la RDC, d'atteindre les principaux OMD pour la date cible de 2015 (voir tableau 2 ci-dessus). L'estimation suivante tirée du Rapport national sur les OMD de 2010 est même considérée optimiste par certains observateurs.

Selon l'indice de perception du niveau de la corruption 2010 de l'ONG *Transparency International*, la RDC se classe 164^e sur 178 pays évalués. Dans un contexte où la corruption rend l'administration publique structurellement défailante, paralyse le potentiel d'intervention social de l'État, nuit à l'investissement privé et accélère l'épuisement des ressources indispensables au développement, il est presque impossible de réduire la pauvreté. Face à cette situation, beaucoup d'acteurs de l'aide internationale favorisent la mise en place de leurs propres outils de gestion et de suivi de l'aide et privilégient des agents d'exécution privés, notamment les ONG nationales ou internationales.

La situation des droits humains en RDC demeure préoccupante. Tant les rapports successifs du Secrétaire général au Conseil de sécurité que ceux de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme font état des violations répétées commises tant par des groupes rebelles que par les forces de sécurité nationales. La Haut-Commissaire aux droits de l'homme note que « *les principaux défis à relever en matière de droits de l'homme sont les suivants : les arrestations et détentions arbitraires et illégales ; les conditions carcérales, la torture et les mauvais traitements en détention ; les violences sexuelles ; les violations des droits économiques et sociaux et l'exploitation illégale des ressources naturelles ; la situation des journalistes, des défenseurs des droits de l'homme, des victimes et*

des témoins ; l'administration de la justice ; et la lutte contre l'impunité des forces de sécurité congolaises. »¹⁸

Dans ce contexte d'insécurité humaine généralisée, comment s'étonner qu'une violence inacceptable persiste ? La combinaison de la pauvreté, des conflits fonciers et de la course anarchique aux ressources naturelles aggrave les tensions interethniques et intercommunautaires.

Des progrès importants ont été réalisés depuis 2003 et les zones sécurisées, telle l'Ituri, sont de plus en plus nombreuses. Mais les besoins dans l'est du pays et dans les zones émergent de conflits demeurent importants et la situation sécuritaire reste fragile. L'année 2010 s'est particulièrement singularisée par de violents conflits intercommunautaires, notamment dans la province de l'Équateur. Stabilisé depuis, ce conflit, qui s'est déclenché en octobre 2009 suite à une dispute entre les communautés Monzaya et Enyele concernant l'accès à des étangs piscicoles, a jeté hors du pays près de 200 000 personnes. Au nord du pays, de mars à septembre 2010, 123 attaques de la *Lord's Resistance Army* (LRA)¹⁹ ont été enregistrées. À cause des activités de la seule LRA, 284 000 Congolais sont toujours déplacés à l'intérieur du pays, et plus de 23 500 autres ont trouvé refuge au Sud-Soudan et en République centrafricaine. Sur l'ensemble du pays, à la fin de septembre 2010, le nombre de déplacés internes était estimé à plus d'1,7 million.

À l'est du pays, de la province Orientale au Nord Katanga, dans un contexte de dilution de l'autorité de l'État, les rebellions deviennent de moins en moins politiques et se constituent désormais en véritables armées privées, qui pillent, massacrent, violent et enflamment les villages pour éloigner les populations des zones minières

17 Note thématique sur la santé établie en mars 2011 dans le cadre des travaux préparatoires pour la formulation du deuxième DSCR

18 "Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme et les activités du Haut-Commissariat en République démocratique du Congo", Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, document A/HCR/16/27, 10 janvier 2011

19 LRA: La *Lord's Resistance Army*, ou Armée de résistance du Seigneur, est une milice rebelle ougandaise qui est devenue un problème régional. L'Ouganda, la RDC, la RCA et le Sud Soudan sont désormais menacés par ce groupe.

qu'elles entendent exploiter²⁰. Selon l'ONU²¹, plus de 200 000 femmes ont été victimes de violences sexuelles en RDC depuis 1998, sans que leurs agresseurs aient été punis.

Cette culture de la violence et de l'impunité constitue un obstacle à tout effort de développement. Mais point n'est besoin de chercher les zones de non-droit à la périphérie du territoire national. À Kinshasa même, il existe des poches de dénuement et d'insécurité aiguës²². Aussitôt la nuit tombée, les quartiers populaires assistent, effarés et impuissants, à l'extrême violence du banditisme armé qu'on appelle « phénomène Kuluna ». Les affrontements féroces entre gangs rivaux, les cambriolages résidentiels, les vols de voitures, la violence physique et sexuelle contre les femmes, les agressions dans la rue et l'abus des drogues sont autant de volets de ce phénomène. Face à cette criminalité violente, beaucoup de Kinois s'organisent en autodéfense et on assiste à une prolifération de compagnies de sécurité et de gardiennage privées.

2.2 RELATIONS EXTÉRIEURES DE LA RDC

Les dimensions du pays, sa situation géopolitique sur le continent africain et ses richesses naturelles font de la RDC un acteur clé sur la scène régionale. Le Président Kabila et son Gouvernement ont su, à partir de 2004, renouer avec les anciens protagonistes de la guerre qui a ravagé le pays en 1988 et 1999. La RDC a pleinement rétabli ses relations diplomatiques avec le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda en 2009.

La RDC est membre de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC)

et de la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL). La RDC est aussi le pays le plus vaste et le plus peuplé au sein de la Communauté de l'Afrique australe de développement (SADC). Le pays est actif dans le domaine de l'environnement et a été désigné à la présidence du groupe africain pour les négociations sur les changements climatiques en vue des sommets de Copenhague en 2009 et de Cancun en 2010. Par ailleurs, la RDC est actuellement membre du Conseil d'administration du PNUD.

2.3 RÔLE ET CARACTÉRISTIQUES DE L'AIDE EXTÉRIEURE

Après une période de désengagement des principaux bailleurs dans les dernières années du régime Mobutu et les deux guerres qui ont déchiré le pays jusqu'en 1999, la communauté internationale s'est de nouveau engagée auprès de la RDC, d'abord pour soutenir la Transition, puis pour appuyer le pays dans ses efforts de reconstruction d'un état de droit. Les chiffres du tableau 3 montrent l'importance de cet effort international.

Le budget de l'État est constitué à plus de 40 % par des apports extérieurs. Beaucoup d'investissements dans des secteurs prioritaires comme la santé, l'éducation et les infrastructures sont financés par les partenaires techniques et financiers. Les activités de planification nationale et

Tableau 3 : Total annuel de l'aide extérieure à la RDC (en millions USD)

2005	2006	2007	2008	2009
1 881	2 197	1 356	1 769	2 354

Source: OCDE-CAD

20 Le Nord et le Sud-Kivu sont très riches en minerais, principalement la cassitérite, minerai d'étain utilisé dans la soudure, et le coltan, abrégé de colombo-tantalite utilisé dans les téléphones, ordinateurs portables et consoles de jeux. L'exploitation illégale de nombreuses carrières se fait sous le contrôle de groupes armés, surtout de la rébellion hutu des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) et certains officiers de l'armée congolaise ex-membres du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP) de Laurent Nkunda, un groupe rebelle congolais rallié à Kinshasa début 2009.

21 Selon le site <http://www.un.org/fr/women/endviolence/index.shtml>

22 En 2010, certains quartiers de la capitale ont été déclarés éligibles pour une aide humanitaire du *Pooled Fund*.

provinciale sont généralement appuyées par l'extérieur, laissant souvent une impression de faible appropriation nationale tant du processus que des documents produits. Une plus grande diversification de l'économie, une meilleure gouvernance administrative et économique, la maximisation des recettes fiscales et un meilleur contrôle des processus de planification et de suivi garantirait un accroissement de la part nationale dans le budget d'investissement, une plus grande indépendance par rapport à l'aide extérieure et un développement plus durable.

Selon la Plateforme de gestion de l'aide et des investissements (PGAI) du Ministère du Plan, les principaux bailleurs en 2010 étaient l'Union européenne, le groupe de la Banque mondiale, le Royaume-Uni, la Belgique, la Suède, la Banque africaine de développement, les États-Unis d'Amérique, la France et l'Allemagne. Par ailleurs, le pays entretient des relations économiques et commerciales avec un nombre important de partenaires dont la Chine qui joue un rôle prépondérant depuis plusieurs années²³.

L'aide n'est pas répartie de façon égale entre les provinces et répond davantage aux situations de conflit qu'à la présence de la pauvreté, même aiguë. On estime qu'une très grande partie de l'aide internationale s'adresse aux besoins humanitaires et aux investissements portant en priorité sur les zones post-conflit dans l'est du pays. C'est ainsi que le Plan d'action humanitaire²⁴ 2011 requiert plus de 719 millions USD pour répondre aux besoins urgents de secours et d'accès aux services sociaux de base de 7,5 millions de personnes. Néanmoins, cette importance de l'humanitaire au sein de l'aide internationale est à relativiser, car bon nombre de projets du *Pooled Fund* peuvent être qualifiés de microprojets de reconstruction ou de développement.

2.4 RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

La pauvreté de masse décrite plus haut découle de l'extrême faiblesse de l'économie nationale. L'effondrement du secteur privé congolais a commencé avec la *zaïrianisation* et les pillages de 1991 et 1993. En 2010, le pays était classé 178^{ème} sur 183 en matière de climat des affaires dans le rapport *Doing Business* de la Banque mondiale²⁵, alors que le Rwanda et la Zambie, pays voisins de la RDC, se classaient à la 58^{ème} place ex-æquo. Ce classement s'explique par un cadre administratif et réglementaire complexe et peu stable, par une forte insécurité juridique et par une myriade de taxes et redevances tant formelles qu'informelles prélevées sur le secteur privé.

La plupart des investisseurs privés préfèrent le commerce à l'industrie, recherchent des profits à court terme, maximisent la spéculation financière et foncière et intensifient la fuite des capitaux. Il existe pourtant quelques exemples, particulièrement pour le secteur minier au Katanga, qui fondent l'espoir d'une plus grande participation du secteur privé aux efforts de développement social. Le gouvernement de la RDC a montré par ailleurs un intérêt pour l'amélioration du climat des affaires, par sa candidature depuis 2008 à l'*Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) et son adhésion en 2010 à l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA).

La faiblesse du secteur privé congolais contraste fortement avec le développement de la société civile nationale. Le dynamisme de la société civile tire sa source de la paralysie des services publics de l'État et de la rupture de la coopération internationale structurelle en 1991. Depuis lors, les activités de la société civile se renforcent,

23 Le "Country Report: Democratic Republic of Congo", Economist Intelligence Unit, mars 2011, note que la Chine joue un rôle de plus en plus important et visible dans l'économie de la RDC. Presque 50% des exportations de la RDC sont dirigés vers la Chine et on estime que 80% des facilités de traitement des minéraux au Katanga sont propriété de compagnies chinoises.

24 Plan d'action humanitaire 2011: République démocratique du Congo", OCHA, novembre 2010

25 Le classement 2012 témoigne d'une légère amélioration, la RDC se classant à la 175^{ème} place.

se diversifient et dépassent largement les aspects de secours pour englober la gestion sociale et partiellement économique de la société congolaise : comités des parents qui assument les coûts des écoles dans leur communauté, coopératives de production et de transformation de produits du maraîchage, ateliers de confection, organismes de défense des droits de l'homme, d'encadrement des personnes vivant avec le VIH/SIDA, etc. C'est dans ce contexte que le nombre et l'ampleur des ONG congolaises croissent considérablement, leurs activités se substituant souvent à l'absence de l'État. À titre d'illustration, l'aide extérieure débloquée au cours des deux années 2007-2008 a été exécutée à plus de 75 % par des ONG et des églises²⁶. Pour le PNUD comme pour de nombreuses agences des Nations Unies, les ONG sont des partenaires de mise en œuvre clés.

2.5 RÔLE ET STRATÉGIES DES NATIONS UNIES EN RDC

La Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) compte environ 19 000 soldats, 3 800 fonctionnaires civils et plus de 600 volontaires des Nations Unies (VNU). C'est aujourd'hui la plus grande mission de l'ONU dans le monde. Il va sans dire que la MONUC et la MONUSCO représentent la partie la plus visible de l'action de l'ONU en RDC. Les relations entre la MONUC et le Gouvernement

ont été particulièrement tendues lors de la période précédant la réunion du Conseil de sécurité de juin 2010 qui devait examiner la reconduction du mandat de la Mission. En mars 2010, le Gouvernement congolais avait en effet demandé le retrait total de la MONUC pour la fin 2011. À partir de juillet 2010, la MONUC s'est transformée en MONUSCO avec un mandat plus resserré et un accord a été trouvé instituant une évaluation conjointe du progrès vers certains objectifs communs afin de déterminer périodiquement le besoin d'une poursuite de la mission.

Le mandat de la MONUSCO, renouvelé récemment jusqu'en juin 2012 sur base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies²⁷, se concentre sur la protection des populations civiles ainsi que sur celle du personnel et des installations de l'ONU et du personnel humanitaire. D'autre part, la Mission continue de jouer un rôle important dans le domaine des droits humains, celui du renforcement des capacités sécuritaires du Gouvernement et dans l'appui technique et logistique pour la tenue des prochaines élections.

L'action humanitaire continue de représenter la plus grande part des activités du système des Nations Unies, soit environ 70 % du volume total d'activité selon diverses sources. En conséquence, la présence des agences de l'ONU se concentre surtout dans l'est du pays, bien que des efforts soient en cours pour corriger le déséquilibre géographique comme thématique.

26 Plateforme de gestion de l'aide et des investissements (Ministère du Plan)

27 Le 28 juin 2011, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité la résolution 1991 renouvelant pour un an le mandat de la MONUSCO.

RÉPONSES ET STRATÉGIES DU PNUD

3.1 CYCLES DE PROGRAMMATION ET PROFIL FINANCIER

3.1.1 REVUE DES DOCUMENTS STRATÉGIQUES QUI SOUS-TENDENT LE PROGRAMME

Les instruments de programmation propres au PNUD, décrits plus avant dans ce chapitre, s'inspirent d'une série de documents ayant pour ambition de cadrer les programmes de l'ensemble des partenaires qui y souscrivent : trois versions successives du Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR), un Cadre d'assistance pays (CAF pour *Country Assistance Framework*) combiné avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), et enfin deux documents stratégiques de portée locale : la Stratégie d'appui à la sécurité et à la stabilisation dans l'est de la RDC (ISSS ou I4S) et le Programme de consolidation de la paix (PCP) en gestation.

Les documents de stratégie nationale

Un premier DSRP intérimaire fut élaboré assez rapidement par le Gouvernement et la Banque mondiale en 2003, suite à la reprise de leur coopération. Le premier Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) a été finalisé en 2005, couvrant la période 2006-2008. Il fut ensuite prolongé jusqu'en 2010 grâce à deux Plans d'actions prioritaires (PAP) annuels. La stratégie développée s'appuyait sur cinq piliers : (i) promouvoir la bonne gouvernance et consolider la paix par le renforcement des institutions ; (ii) consolider la stabilité macroéconomique et la croissance ; (iii) améliorer l'accès aux services sociaux et réduire

la vulnérabilité ; (iv) combattre le VIH/SIDA ; et (v) appuyer la dynamique communautaire.

Le second DSCR, élaboré en 2010-2011 et devant couvrir la période 2011-2015 une fois approuvé, entend consolider les acquis du premier. Il se fonde sur les piliers suivants : i) renforcer la gouvernance et la paix, poursuivre la réforme des finances publiques et le processus de décentralisation ; ii) diversifier l'économie, accélérer la croissance et promouvoir l'emploi ; iii) améliorer l'accès aux services sociaux de base et renforcer le capital humain ; et iv) protéger l'environnement et lutter contre les changements climatiques. Le document inclut donc, pour la première fois, la lutte contre les changements climatiques en tant que levier pour la réduction de la pauvreté, anticipant ainsi des flux financiers significatifs au titre des « crédits carbone ». Le DSCR intègre aussi les conclusions du Document de plaidoyer pour la mobilisation des ressources en faveur des OMD de 2008 qui confirme l'impossibilité pour la RDC d'atteindre les cibles des OMD en 2015 et reporte cette échéance à 2020.

Le CAF et l'UNDAF

L'élaboration d'un Cadre d'assistance au pays (CAF²⁸) a marqué un tournant important dans la coordination de l'aide internationale à la RDC. Ce document, élaboré en 2006 sur la base du DSCR et à l'initiative de la Banque mondiale et du système des Nations Unies, a représenté un « effort délibéré des partenaires internationaux pour développer une nouvelle approche visant à appuyer en RDC la transition des conflits vers une paix et un développement durables »²⁹. Pour

28 CAF pour "Country Assistance Framework". Document non daté, élaboré en 2006.

29 Évaluation conjointe du processus CAF sous le titre "The DRC's Country Assistance Framework: A Big Tent built from Big Ideas", Banque mondiale et Département des opérations de maintien de la paix, 30 mai 2008.

la première fois, dix-sept partenaires internationaux³⁰ se réunissaient pour établir un diagnostic commun, identifier les priorités de l'aide internationale, harmoniser les approches et adopter un cadre de résultats partagé pour la période 2007-2010.

Le processus initial du CAF a donné naissance à l'UNDAF 2008-2012. Le CAF et l'UNDAF s'inspirent des priorités du DSCR, en analysant pour chacune d'elles les défis et axes d'intervention prioritaires de manière plus détaillée.

Initialement, le système des Nations Unies (SNU) en RDC semble avoir considéré que l'élaboration d'un Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) était inutile et redondante par rapport au CAF dans lequel le SNU était partie prenante. L'idée même du CAF était de joindre en un document unique les deux documents de programmation stratégique de la Banque mondiale (*Country Assistance Strategy* ou CAS) et du système des Nations Unies (UNDAF). Il fut finalement décidé, apparemment sur insistance du Groupe de développement des Nations Unies (UNDG) à New York, de développer une version amendée du CAF comprenant en annexe, une série de matrices de résultats spécifiques au SNU. Cette version du CAF s'appelle le CAF/UNDAF.

Les grands programmes nationaux

Lors de son discours d'investiture après l'élection présidentielle de 2006, le Président de la République Joseph Kabila a annoncé cinq chantiers prioritaires pour la durée de son mandat : les infrastructures de transport (routes, rails, ponts) ; la création d'emplois ; l'éducation (reconstruction des écoles et des universités) ; l'eau et l'électricité ; et la santé. Ces chantiers se veulent des

engagements concrets et visibles pour améliorer la vie de tous les jours des Congolais. Sans être en contradiction avec les documents stratégiques décrits plus haut, les « cinq chantiers » ne font pas explicitement référence au CAF ou au DSCR et ne reprennent pas les objectifs les plus politiques du DSCR (bonne gouvernance, décentralisation, réconciliation, réforme des finances publiques, etc.). Par contre, l'Assemblée nationale a adopté en février 2007 un Programme de gouvernement et un Contrat de gouvernance pour la période 2007-2011, documents qui envisagent : (i) la réforme du secteur sécuritaire ; (ii) l'amélioration du climat des affaires ; (iii) le renforcement de la collecte des revenus publics ; (iv) la gestion transparente des ressources minières ; (v) la réforme en profondeur de l'administration publique ; et (vi) une gestion macroéconomique prudente.

En 2009, le Gouvernement a lancé avec l'appui de la communauté internationale le Programme de stabilisation et de reconstruction des zones sortant des conflits armés (STAREC) qui cherche à promouvoir une approche de reconstruction et de développement en complément à l'action humanitaire et en concertation avec les autorités provinciales. Le STAREC concerne les zones du Nord-Kivu, Sud-Kivu, Maniema, Tanganyika, Bas-Uélé, Haut-Uélé et Ituri auxquelles on a ajouté récemment certaines régions de l'Équateur. Il incorpore des initiatives plus anciennes telles que le Programme Amani qui concernait uniquement les deux Kivu. En parallèle, la communauté internationale a défini une stratégie d'appui au STAREC, connue sous le nom de l'ISSS ou I4S³¹. LI4S fournit un cadre stratégique qui regroupe essentiellement les mêmes acteurs que le CAF plus la MONUSCO, et inclut un fonds multi-bailleurs appelé SRFF³² géré par le Bureau des fonds fiduciaires multi bailleurs (MDTF

30 Les participants incluaient la Banque mondiale, le système des Nations unies, la Commission européenne, le Fonds monétaire international, la Banque africaine de développement ainsi que les agences de coopération bilatérales représentant l'Allemagne, la Belgique, le Canada, la Chine, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, la France, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

31 *International Security and Stabilisation Support Strategy*, soit la Stratégie internationale d'appui à la sécurité et la stabilisation.

32 "Stabilization and Recovery Funding Facility in Eastern DRC".

pour *Muti Donors Trust Fund*) du PNUD à New York qui finance des projets mis en œuvre par les agences de l'ONU dans les cinq secteurs suivants : sécurité, dialogue politique, restauration de l'autorité de l'État, retour, réintégration et relèvement des réfugiés et des communautés, et lutte contre les violences sexuelles.

Enfin, et pour rééquilibrer la répartition géographique de l'aide, le Gouvernement et ses partenaires au développement, dont le PNUD, travaillent actuellement à l'élaboration d'un Programme de consolidation de la paix (PCP) qui sera le pendant du STAREC pour le reste du pays. Il convient de noter le rôle efficace du Bureau intégré de la MONUSCO dans le pilotage des initiatives I4S et PCP, de même que l'appui du PNUD à ces efforts de coordination.

3.1.2 CADRES DE PROGRAMMATION DU PNUD

Le contexte juridique qui établit la base des relations entre le Gouvernement de la République démocratique du Congo (RDC) et le PNUD est "l'Accord de base" signé par les deux parties le 27 mai 1976. Deux documents de base approuvés par le Conseil d'administration du PNUD couvrent les deux cycles auxquels s'intéresse l'ERAD, soit pour 2003 à 2007 un Programme de coopération de pays et pour 2008 à 2012, un Document de programme de pays qui s'accompagne d'un Plan d'action du programme de pays (PAPP) signé entre le bureau du PNUD et le Gouvernement.

Le Programme de coopération de pays (PCP) 2003-2007

Conclu entre le Gouvernement et le PNUD au tout début de la période de Transition, le PCP 2003-2005 définissait trois domaines d'intervention : (i) la gouvernance ; (ii) la lutte contre la pauvreté ; et (iii) la prévention des conflits et sortie de crise. Tel que formulé à l'origine, le cadre programmatique se présentait comme résumé au tableau 4. Cependant, les dépenses totales ont

considérablement excédé les estimations budgétaires initiales, particulièrement lorsque le PNUD s'est vu confier en 2005 deux fonds communs totalisant quelque 340 millions USD pour l'appui au processus électoral.

Ce programme initialement prévu pour 2003-2005 a ensuite été prolongé de deux années supplémentaires (2006 et 2007) et a fait l'objet d'un certain nombre de réajustements. C'est ainsi que l'appui prévu à la compétitivité des PME et PMI, le développement d'un observatoire des indicateurs de suivi du DSCR et le renforcement des organismes nationaux de prévention des crises et catastrophes naturelles n'ont, semble-t-il, pas été mis en œuvre.

Certains axes et activités ont été ajoutés, apparemment pour refléter de nouvelles opportunités d'action et de financement, par exemple la gestion durable des ressources naturelles (conservation de la biodiversité, implantation des conventions internationales) avec un financement du Global Environment Facility (GEF), ou l'extension de la lutte contre le VIH/SIDA à d'autres pandémies grâce au Fonds mondial de lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose et la malaria (GFATM). Durant ce cycle, le PNUD par le biais du MDTF a également commencé à faire office d'agent administratif pour le Fonds commun humanitaire (*Pooled Fund* ou PF).

En général, le PNUD a, durant ce cycle, privilégié la flexibilité de l'orientation stratégique du programme et de l'application des modalités de mise en œuvre, essentiellement par le biais de projets disjoints, presque toujours en mode de mise en œuvre directe (DIM) ou par d'autres agences des Nations Unies. Les ressources mobilisées dépassèrent de beaucoup la cible initialement établie : environ 480 millions de USD contre 61,9 millions prévus³³, surtout à cause de l'inclusion d'un vaste programme d'appui aux élections et des fonds fiduciaires.

33 Revue du programme PNUD-RDC (2003-2007), Document de travail, décembre 2006.

Tableau 4 : Programmes 2003-2007 : Programmes / principaux axes d'intervention et dépenses 2004-2007*

	Dépenses (en milliers de USD)**				
	2004	2005	2006	2007	Total
Programmes d'appui à la bonne gouvernance					
<i>Principaux axes d'intervention</i>					
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intégration du genre et promotion de la femme congolaise ▪ Développement et renforcement du parlement de transition et des institutions de la Transition ▪ Appui au processus électoral et sa sécurisation ▪ Renforcement de l'administration publique, des capacités de planification et de gestion nationales 					
	5 703	131 855	161 783	10 995	310 336
Programmes de lutte contre la pauvreté					
<i>Principaux axes d'intervention</i>					
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relèvement communautaire (renforcement des dynamiques communautaires, accès aux services sociaux de base, promotion des activités génératrices de revenus) ▪ Gestion durable des ressources environnementales (conservation de la biodiversité, implantation des conventions internationales ratifiées par la RDC, accès à l'énergie non polluante en milieu rural) ▪ Appui à la lutte multisectorielle contre le VIH/SIDA et les autres pandémies 					
	2 591	7 474	8 741	11 903	33 709
Programmes de prévention des conflits, consolidation de la paix et relèvement post-conflit					
<i>Principaux axes d'intervention</i>					
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relèvement communautaire et réinsertion des populations affectées par la guerre ▪ Réforme du secteur sécuritaire (DDR, réduction de la circulation des armes légères, intégration de l'armée) ▪ Consolidation de la paix et prévention des conflits 					
	14 006	36 060	20 541	14 665	85 272
Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et la malaria					
<i>Gestion comme récipiendaire principal</i>					
	4 546	36 569	22 982	25 556	89 653
Fonds commun humanitaire (Pooled Fund)					
<i>Agent administratif et gestionnaire du fonds</i>					
	n/a	n/a	10 239	14 646	24 885
Grand total	26 846	211 958	224 286	77 765	543 855

* Le système de gestion Atlas n'ayant été introduit qu'en 2004, les données pour 2003 ne sont pas disponibles

** Excluant certaines dépenses non attribuables et les frais de fonctionnement

Source : Bureau de pays/Atlas, juillet 2011

Document de programme de pays (DPP) et Plan d'action du programme de pays (PAPP) 2008-2012

La vision du PNUD inscrite dans le DPP pour 2008-2012 est de rester un

partenaire de développement actif et fiable pour le Gouvernement et les autres parties prenantes, œuvrant pour la consolidation de la paix et de la sécurité à travers deux domaines d'intervention prioritaires : le renforcement de la bonne

gouvernance et la réduction de la pauvreté. Le DPP et le PAPP ont été développés sur la base du CAF/UNDAF et du DSCR et visent les huit effets majeurs suivants :

Programme gouvernance :

1. Réduire sensiblement la violence armée et assurer efficacement la protection des citoyens et de leurs biens par les services de l'État ;
2. Accroître la participation des citoyens au processus politique et à l'exercice du pouvoir ;
3. Orienter les actions des institutions publiques locales vers la satisfaction des besoins de la population ; et
4. Rendre l'administration publique plus performante et fiable pour rendre efficacement, équitablement et dans la transparence, des services publics aux citoyens.

Programme pauvreté :

1. Renforcer les capacités de formulation des politiques en faveur de l'atteinte des OMD ;
2. Harmoniser la réponse au VIH/SIDA et renforcer les capacités nationales de gestion des programmes ;
3. Pacifier les communautés et relancer les économies locales ; et

4. Renforcer les capacités des institutions nationales pour la gestion de l'environnement et l'accès à l'énergie, notamment pour les plus pauvres.

Le DPP 2008-2012, rédigé après les élections de 2006, a pris en compte le désir du Gouvernement de réduire l'accent mis lors de la période précédente sur la prévention des conflits et la sortie de crise. Le Gouvernement considérait en effet que l'heure n'était plus à la sortie de crise mais bien au développement, la situation sécuritaire étant peu ou prou normalisée. Le programme 2008-2012 compte donc seulement deux domaines d'intervention : gouvernance et pauvreté. Les activités financées au titre de la prévention des conflits et de la sortie de crise dans le précédent programme ont été réparties au sein des deux autres domaines, la plupart allant dans le nouveau Programme pauvreté.

L'utilisation de l'approche programme constituait en effet l'autre grande différence avec le programme précédent, dans le but d'assurer la présence de synergies au sein de chacun des deux piliers du programme ainsi que la cohérence entre les différents piliers. Pour autant, très peu d'activités sont gérées en mode NIM, la plupart restant en mode DIM.

Le budget total du Programme de pays pour 2008-2012 est estimé à 635,5 millions USD

Tableau 5 : Dépenses annuelles 2008-2010 par programme et totaux pour la période (USD)				
Programme	2008	2009	2010	Total
1. Programme d'appui à la bonne gouvernance	45 632	51 257	40 507	137 396
2. Programme de lutte contre la pauvreté et d'appui aux OMD	17 951	17 358	22 940	58 249
3. Fonds mondial de lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose et la malaria	67 233	48 923	44 665	160 821
4. Fonds commun humanitaire ("Pooled Fund")	50 517	51 147	51 522	153 186
Fonctionnement des bureaux de terrain	702	3 170	3 470	7 342
Autres dépenses*	6 678	14 599	2 814	24 091
Grand total année / période	188 713	186 454	165 918	541 085

* Comprend des frais liés à la gestion des programmes, des activités transversales ainsi que d'autres dépenses non attribuables
Source : Bureau de pays/Atlas, juillet 2011

Tableau 6 : Prévion de ressources nécessaires au programme du PNUD par domaine de pratique (en millions USD, 2008-2012)

	Ressources régulières ¹	Autres ressources ²	Total
Réduction de la pauvreté et OMD	18,9	28,6	47,5
Gouvernance démocratique	25,1	333,2	358,3
Prévention des crises et relèvement	35,0	88,2	123,2
VIH/SIDA	14,4	85,6	100,0
Environnement	3,0	3,5	6,5
Total	96,4	539,7	635,5

1 Ressources TRAC 1, 2&3

2 Y compris partage des coûts, fonds fiduciaires, GEF, ONUSIDA et autres ressources

Tableau 7 : Évolution des contributions des principaux partenaires financiers du PNUD entre 2005 et 2010 (classement par valeur des contributions totales, exprimées en milliers USD)

Partenaire	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Royaume-Uni	28 562	68 688	65 054	86 976	38 724	17 301	305 305
GFATM	38 766	25 762	29 875	69 055	53 738	48 572	265 768
Union européenne	116 687	92 020	3 284	2 117	78	1 001	215 187
<i>Pooled Fund</i>	--	16 036	8 899	2 095	51 281	53 374	131 685
Pays Bas	6 468	19 827	50 915	34 949	8 293	1 743	122 195
Suède	1 231	21 928	15 723	20 009	2 152	1 826	62 869
Belgique	9 702	7 629	2 601	2 616	3 946	167	26 661
Canada	5 349	6 359	4 503	2 000	4 118	25	22 354
Irlande	588	28	9 831	10 987	8	--	21 442
Norvège	1 446	7 247	3 971	6 640	604	936	20 844
Japon	7 765	7 318	82	12	576	2 219	17 972
Banque mondiale	2 788	11 164	248	478	68	88	14 834
Allemagne	12 458	184	3	158	--	499	13 302
RDC	1 603	1 624	312	32	2	150	3 723
(autres)	10 154	9 775	10 288	18 589	10 644	16 472	75 921
Totaux	243 567	295 589	205 589	256 713	174 232	144 373	1 320 062

Source: PNUD, Kinshasa, ATLAS, août 2011.

De légères différences existent dans les totaux dues aux arrondis des chiffres en milliers de dollars

(tableau 6). Durant le second cycle de programmation, le rôle de gestionnaire de fonds fiduciaires se développe, jusqu'à représenter 61 % des dépenses pour les seuls *Pooled Fund* et Fonds mondial. Largement soutenu par les bailleurs de fonds, le programme de pays du PNUD en RDC

constitue le programme le plus important du PNUD en Afrique et le 4^e au niveau mondial. Le tableau 5 ci-dessus donne un aperçu des principales activités depuis 2008 et du total des dépenses pour chacun des grands axes du programme.

3.1.3 FINANCEMENT DES PROGRAMMES

Pendant le premier cycle (2003-2007), le programme du PNUD en RDC a reçu 67 millions USD de fonds propres du PNUD, auxquels se sont ajoutés plus de 750 millions USD en provenance des bailleurs de fonds. Pour le second cycle, le PAPP prévoit des ressources en légère baisse, détaillées dans le tableau 6.

Malheureusement, les budgets ont dû être revus à la baisse par deux fois, amputant ainsi de 25 % les ressources propres du PNUD à mi-parcours du cycle programmatique. Des pans entiers du programme ont été affectés par la réduction des ressources régulières, mais aussi par le retrait de certains financements, notamment en gouvernance.

Comme le montre le tableau 7 ci-dessus, le PNUD dispose toujours d'une base de bailleurs large où dominent cependant le Royaume-Uni (DFID) et les fonds fiduciaires que l'organisation gère. Le tableau indique aussi la contribution de la RDC aux programmes du PNUD. Ce tableau illustre aussi la diminution très importante des ressources en 2009 et 2010, une tendance qui risque de se poursuivre dans les années à venir.

Deux facteurs principaux expliquent cette diminution. Le premier a trait à la conjoncture de crise financière internationale et des sévères restrictions budgétaires que les gouvernements s'imposent. Le deuxième a trait à la mauvaise gestion par le Bureau de pays de ses relations avec ses partenaires financiers entre 2008 et 2010. De l'avis général, ces relations se sont améliorées récemment, mais toute une période a été marquée par un important déficit de communication, par un manque de transparence et par une faible qualité des rapports fournis par le PNUD. Le bureau a maintenant adopté une stratégie de communication plus ouverte et a entrepris de diversifier encore davantage sa base de bailleurs.

3.2 GESTION DES PROGRAMMES ET RÔLE DES BUREAUX DE TERRAIN DU PNUD

La gestion des programmes du PNUD est maintenant axée sur deux piliers principaux correspondant respectivement aux activités d'appui à la gouvernance et à celles de la lutte contre la pauvreté. De plus, deux grandes unités spéciales couvrent la gestion des grands fonds fiduciaires. Il s'agit d'abord d'une unité pour les programmes du GFATM et d'une seconde sous forme d'unité conjointe OCHA/PNUD pour les activités couvertes par le *Pooled Fund*.

En 2005, un certain nombre d'unités spéciales d'appui avaient été créées pour répondre aux besoins d'une expansion massive du volume des activités. Il s'agissait surtout d'un Centre de services couvrant les fonctions de gestion des ressources humaines et d'achats, dédoublant ainsi les unités préexistantes du Groupe des opérations de la structure traditionnelle du bureau de pays. Des unités centrales ont également été créées pour le *Pooled Fund* et le Fonds mondial, ainsi qu'une unité NIM/DIM³⁴ dont les fonctions essentielles étaient d'assurer la certification des rapports financiers, la conduite d'audits internes et, au besoin, le renforcement des capacités des nombreux partenaires des programmes et des fonds.

Plusieurs missions du Siège ont été diligentées afin de revoir et rationaliser cette gestion par unités parallèles qui restait très lourde en personnel expatrié et donc très coûteuse.³⁵ Ce processus a été très lent et ce n'est qu'à la mi-2011 que les dernières structures d'exception ont été abolies et les fonctions, réintégrées dans la structure traditionnelle du bureau.

La création de sept bureaux de terrain hors Kinshasa a été l'une des importantes mesures novatrices³⁶ décidées par le PNUD pendant

34 En référence aux deux modes de mise en œuvre, nationale (NIM) et directe par le PNUD (DIM).

35 Voir en particulier le rapport intitulé "UNDP DR Congo Country Office Structure Review: Mission Report", Robin Kinloch et al., PNUD, novembre 2010

36 Le modèle développé en RDC a été répliqué dans quelques autres pays et a contribué au développement en 2009 d'une directive du PNUD: "Guidance Note: Establishing a UNDP presence outside the Country Office", octobre 2009

la période 2003-2007. En 2007 et au premier semestre de l'année suivante, le Bureau de prévention et de relèvement des conflits (BCPR) du PNUD a couvert les frais de fonctionnement de ces présences décentralisées. À partir de la mi-2008, cinq des bureaux (Nord-Kivu, Sud-Kivu, Kasai Oriental, l'Équateur et l'Ituri) ont été financés conjointement par les Unités gouvernance et pauvreté. Les frais de fonctionnement des deux autres, soit le Bureau pour le Katanga et celui pour la province Orientale, ont été couverts par le seul Programme pauvreté.

Alors que le PNUD est souvent perçu comme une organisation présente surtout – sinon uniquement – dans les capitales pour apporter un appui à des processus centralisés, ces bureaux de terrain ont amplement contribué à donner au PNUD en RDC l'image d'une organisation décentralisée et opérationnelle plus engagée auprès des communautés à la base et des toutes nouvelles entités territoriales décentralisées. Le PNUD se donnait ainsi la possibilité de moduler ses interventions en accord avec les réalités et priorités locales. Dans certains bureaux, des services d'appui aux partenaires gouvernementaux et non-gouvernementaux pouvaient être fournis par du personnel en détachement des unités centrales NIM/DIM, *Pooled Fund* et Fonds mondial. Une délégation d'autorité pour toute transaction n'excédant pas 30 000 USD, permettait à ces bureaux de répondre rapidement aux besoins ponctuels des autorités et des autres partenaires. Il convient de noter toutefois que cette délégation restait très limitée puisque le principe de toute dépense devait d'abord être approuvé par les unités de programme à Kinshasa.

Ces avantages représentés par les bureaux de terrain risquent d'être sinon perdus, du moins affaiblis. En novembre 2010, suite à des analyses montrant que le financement des bureaux de terrain devenait de plus en plus difficile, le bureau de pays a pris la décision de modifier le statut des bureaux extérieurs en les transformant tous, sauf celui de Goma, en simples « bureaux de projet » ou « antennes », modifiant sensiblement le profil et l'autorité de ces bureaux et réduisant de façon

importante le personnel. L'architecture proposée est la suivante :

- Un seul bureau de terrain à Goma, avec une délégation de pouvoir assez élevée ;
- Des bureaux de projets (à Mbandaka, Mbuji Mayi, Bunia, Kindu et Bukavu) où des projets spécifiques sont mis en œuvre, avec aussi un rôle de représentation vis-à-vis des autorités locales ;
- Des bureaux de « dialogue sur les politiques » à Kisangani et Lubumbashi où il n'existe pas de programmes importants, mais où une présence même modeste du PNUD est souhaitable ;
- L'appui à l'installation de coordinateurs de zones à Matadi, Mbandaka et Kananga, dans le cadre d'un effort de l'équipe des Nations Unies pour la création de bureaux conjoints dans certaines provinces pour préparer le retrait de la MONUSCO et aller vers une approche « unis dans l'action ».

Le nouveau dispositif renforce donc le Bureau de Goma qui devient une véritable sous-délégation, maître d'œuvre de ses budgets, disposant d'une délégation d'autorité que l'on espère voir établie à 100 000 USD et ayant vocation à appuyer certains autres bureaux de la zone. Malheureusement, ceci accentuera le déséquilibre en faveur de l'est du pays.

Là où opéraient ces bureaux, le PNUD constituait une cellule d'appui aux gouvernorats ou aux ministères techniques sur des thèmes tels que le passage de l'urgence au développement, la participation des provinces à des exercices de planification (DSCR, plans quinquennaux, programmes d'actions prioritaires, etc.) ou encore le renforcement des assemblées provinciales. Cette réorganisation réduira la visibilité du PNUD sur le terrain.

Les considérations qui ont amené à cette modification du dispositif terrain du PNUD sont perçues différemment par les divers interlocuteurs. Le personnel du PNUD dans ces bureaux considère que la décision a été prise uniquement

sur la base de considérations financières, c'est-à-dire une comparaison simple entre les coûts de fonctionnement d'un bureau et le volume de ses activités programmatiques, sans prendre en considération d'autres aspects portant sur la perception et l'image du PNUD ainsi que sa capacité à fournir un appui-conseil aux autorités issues de la décentralisation et à engager des plaidoyers pour le développement. La direction du PNUD à Kinshasa affirme que tous les aspects ont été analysés mais reconnaît que les aspects financiers ont pesé lourdement.

Le bureau de pays a mal géré la communication avec ses partenaires et même avec son personnel sur ce sujet important. Il a été lent à définir et communiquer ses décisions concernant la nouvelle structure de présence sur le terrain, laissant ainsi la place à la rumeur. Ce n'est qu'en septembre 2011 que le PNUD a informé officiellement ses partenaires d'une décision prise en février 2011 au terme d'un processus entamé en novembre 2010.

3.3 COORDINATION ET COOPÉRATION ENTRE LE PNUD ET LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES

À partir de 2005, la mission de l'ONU s'est transformée en mission intégrée et le Représentant résident du PNUD est devenu l'un des deux adjoints au Représentant spécial du Secrétaire général (SRSG), cumulant ainsi les fonctions de Représentant résident du PNUD, de Coordonnateur résident du système des Nations Unies et de Coordonnateur humanitaire, outre celle de SRSG-adjoint à la MONUC. Pour l'assister dans ses multiples fonctions, on a créé un Bureau intégré dont les attributions incluent la coordination de l'élaboration des stratégies de stabilisation, de consolidation de la paix et de développement et leur harmonisation avec l'action humanitaire, de même que le suivi des principaux documents stratégiques.

Dans le cadre d'une réduction graduelle de la présence de la MONUSCO dans le pays, le PNUD sera sans doute appelé à jouer un rôle important de substitution dans plusieurs domaines d'activité sous la responsabilité actuelle de la mission de l'ONU. Un processus de réflexion en ce sens a déjà été entamé et porte principalement sur l'établissement de bureaux communs des Nations Unies dont une phase-test est prévue dans trois provinces.

Comme indiqué plus haut, le Représentant résident (RR) du PNUD cumule plusieurs fonctions dont chacune est très exigeante en temps et en énergie et, dans ce contexte, le rôle du Directeur de pays du PNUD devient essentiel pour assurer la bonne gestion interne de l'organisation et la plus grande partie des relations avec les partenaires, dans le cadre des grandes orientations stratégiques définies sous la responsabilité du RR.

L'équipe de pays et la MONUSCO continuent de travailler pour renforcer la collaboration et l'intégration aussi bien au niveau central que provincial. Le Représentant spécial du Secrétaire général participe aux réunions de l'équipe de pays lorsque l'ordre du jour est d'un intérêt commun pour les agences et la MONUSCO (...) Sur le plan programmatique, plusieurs initiatives conjointes sont promues par l'équipe de pays et la MONUSCO, à savoir la mise en œuvre du programme de stabilisation (STAREC), la formulation du programme de consolidation de la paix (PCP), la mise en œuvre de la stratégie conjointe de protection des civils, l'extension de l'autorité de l'État et le renforcement des capacités de la société civile, la réforme du secteur de la justice, l'appui à la démobilisation, la réintégration des ex-combattants, et l'appui à l'organisation des élections.”³⁷

Les principales structures de coordination où se retrouvent les agences du SNU et le PNUD sont les suivantes :

37 Extrait de la “Lettre du Coordonnateur résident au Secrétaire-général – Rapport annuel 2010”, 31 janvier 2011

- a) Les réunions de l'équipe de pays du SNU, sous la présidence du Coordonnateur résident, regroupent vingt agences et organisations du système et assurent l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du Cadre d'assistance au développement (UNDAF³⁸). Le même groupe est aussi responsable de l'analyse des questions de sécurité et fait des recommandations à ce sujet au Département de la sûreté et de la sécurité du personnel de l'ONU (UNDSS³⁹). Lors de ces réunions, le PNUD lui-même est représenté par le Directeur de pays. Le PNUD fournit un appui important à cette coordination en assurant la gestion du personnel de l'UNDSS, en détachant du personnel au Bureau intégré de la MONUSCO et en assurant d'autres services communs. L'équipe de pays assure la direction et la supervision de la préparation et du suivi des cadres communs de stratégie comme le Cadre d'assistance au développement des Nations Unies (UNDAF).
- b) Quinze groupes thématiques rassemblent les donateurs, les Nations Unies, la société civile et le Gouvernement pour renforcer le dialogue autour des priorités de développement national. Tandis que quelques groupes thématiques sont avancés dans leurs discussions, d'autres sont inopérants.
- c) Du côté humanitaire, la coordination est basée essentiellement sur une approche par *clusters*⁴⁰ et une Équipe humanitaire de pays. L'Équipe humanitaire (HCT)⁴¹ est le forum central de coordination. Elle travaille sous l'autorité du Coordonnateur humanitaire et est constituée des représentants des agences humanitaires, y compris le PNUD, des représentants des ONG internationales et des

partenaires financiers. Au niveau provincial, des comités provinciaux inter agences et des *clusters* provinciaux réunissent les acteurs présents sur le terrain. Des cadres de concertation permanents permettent l'échange régulier d'informations humanitaires, sécuritaires et de développement entre les organisations humanitaires et de développement qui travaillent dans une province donnée et les plus hautes autorités provinciales. OCHA⁴² anime ces différentes structures au nom du Coordonnateur humanitaire, supervise la préparation des programmes humanitaires annuels et en assure le suivi. Depuis 2006, un fonds commun humanitaire (PF) a été établi dont la gestion est assurée par le PNUD (voir section 4.3 de ce rapport).

- d) Une équipe de gestion de la sécurité (SMT)⁴³ permet la mise en commun des informations sur la situation sécuritaire affectant le personnel et les opérations de l'ONU. Cette équipe reçoit l'appui d'une unité du Département de l'ONU pour la sûreté et la sécurité du personnel (UNDSS).

En outre, le PNUD coopère avec plusieurs fonds et programmes des Nations Unies dans des projets conjoints (voir sections 4.2 et 5.5 de ce rapport). Par ailleurs, il apporte un appui administratif concret aux activités communes du SNU en assurant la gestion de plusieurs services communs tels les services de sécurité et le service médical commun. Les locaux du PNUD abritent par ailleurs le personnel de quelques organisations, entre autres la coordination des volontaires des Nations Unies, les bureaux de OCHA et des projets de HABITAT, UNEP et ONU-Femmes.

38 UNDAF: "United Nations Development Assistance Framework"

39 UNDSS: "United Nations Department for Staff Safety and Security"

40 Ce terme anglais est le plus usité. Il désigne des ensembles thématiques ou sectoriels.

41 HCT pour "Humanitarian Country Team"

42 UNOCHA: Office des Nations unies pour la coordination humanitaire

43 SMT: "Security Management Team"

CONTRIBUTION DU PNUD AUX RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT

Pour mieux adhérer à la réalité du programme, l'analyse contenue dans ce chapitre suit l'articulation thématique actuelle du PNUD en RDC : (i) appui à la bonne gouvernance ; (ii) lutte contre la pauvreté et promotion des OMD ; et (iii) activités de gestion des fonds fiduciaires. Ce chapitre note aussi brièvement l'attention que reçoivent les principaux thèmes transversaux ainsi que les activités du PNUD dans le cadre de projets conjoints des Nations Unies. Le chapitre se termine par un examen de quelques considérations portant sur l'efficacité, la durabilité et l'efficience des interventions et sur la gestion des programmes.

4.1 APPUI À LA BONNE GOUVERNANCE

L'appui à la bonne gouvernance occupe une place centrale dans les deux programmes successifs du PNUD entre 2003 et 2012. Durant le premier cycle de programmation, le Programme gouvernance dominait fortement le portefeuille : entre 2004 et 2007⁴⁴, le PNUD a déboursé un total de 310 336 000 USD sous les programmes de bonne gouvernance, représentant environ 60 % de l'ensemble des dépenses pour la période. Le PNUD agit en outre comme chef de file des partenaires internationaux dans la plupart des groupes thématiques portant sur la gouvernance.

On peut distinguer deux périodes dans le programme d'appui à la bonne gouvernance. La première correspond à la Transition qu'a connue le pays entre 2003 et la fin de 2006, date des élections présidentielles, législatives et provinciales, et la seconde, à la période post-électorale

avec l'installation des autorités issues du premier scrutin de la nouvelle république. La première période a vu le PNUD apporter son appui aux institutions de la Transition alors que, durant la seconde, les interventions se sont concentrées davantage sur des mesures de renforcement de l'État.

Pendant la Transition et jusqu'en 2007, le PNUD a ainsi mis l'accent sur l'appui aux cinq Commissions citoyennes d'appui à la démocratie issues de l'Accord global et inclusif de décembre 2002 et sur une aide au Parlement de transition, particulièrement pour la formulation de la nouvelle Constitution et de la loi électorale. Le PNUD a joué un rôle central, avec la MONUC, dans l'organisation des diverses échéances du cycle électoral, sa sécurisation et le renforcement de la Commission électorale indépendante (CEI). Il a aussi contribué au renforcement de la Cour suprême de justice pour le traitement des contentieux électoraux et a fourni un appui au Comité international des sages, structure qui a beaucoup contribué à l'apaisement de la situation politique par l'instauration et le maintien d'un dialogue entre les principaux protagonistes au pouvoir politique. Cet appui du PNUD a contribué à faciliter le premier enregistrement des électeurs, à organiser un référendum constitutionnel ainsi que des élections présidentielle, législatives et provinciales en juillet et octobre 2006. Par ailleurs, le PNUD a contribué au développement d'un programme-cadre de réforme de l'administration publique et à la finalisation du statut des fonctionnaires de l'État.

Pour le cycle programmatique commencé en 2008, le PNUD a fait porter ses efforts sur les

44 Les chiffres pour 2003 ne sont pas disponibles, le système de gestion Atlas n'ayant été introduit qu'en 2004.

Tableau 8 : Programme d'appui à la bonne gouvernance 2008-2012 / composantes et dépenses (en milliers de USD)

Composantes et résultats/effets attendus (Selon le Plan d'action du programme de pays 2008-2012)	Dépenses 2008	Dépenses 2009	Dépenses 2010	Total 2008-10
Composante 1 : Gouvernance administrative				
Effet attendu : les bases juridiques, réglementaires et éthiques de la modernisation d'une administration transparente sont posées et la rationalisation des structures, des effectifs et des emplois des ministères clés est réalisée au niveau national et provincial				
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui à la réforme de l'administration publique ▪ Promotion des valeurs éthiques et lutte anti-corruption ▪ Appui à la communication pour le développement ▪ Appui à la coordination interministérielle 	403	2 295	2 518	5 216
Composante 2 : Gouvernance économique				
Effet attendu : la planification du développement, la gestion des ressources publiques et l'environnement des affaires sont améliorés				
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui à l'amélioration de l'environnement des affaires ▪ Appui à la planification du développement ▪ Appui à la gestion et à la coordination de l'aide ▪ Appui au système statistique national ▪ Bio-économie intégrée pour l'amélioration des conditions et de la qualité de vie des populations 	976	2 110	1 985	5 071
Composante 3 : Gouvernance judiciaire et sécuritaire				
Effet attendu : la violence armée est sensiblement réduite et la protection des citoyens est efficacement assurée par les services de l'État				
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui à la justice ▪ Armes légères et de petit calibre (ALPC) et contrôle démocratique du secteur de sécurité (CD) ▪ Projet post brassage ▪ Amélioration de la sécurité humaine dans les zones instables de la RDC 	14 233	23 198	12 876	50 307
Composante 4 : Gouvernance locale				
Effet attendu : la décentralisation est effective, la gouvernance locale améliorée et l'accessibilité et la qualité des services publics locaux augmentées				
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui à la décentralisation et au développement local 	1 875	4 627	6 851	13 353
Composante 5 : Gouvernance politique et élections				
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui au cycle électoral (PACE) ▪ Appui aux parlements et aux partis politiques ▪ Appui aux médias et à la société civile 	24 700	15 840	13 458	53 998
Dépenses non attribuables à une composante	3 445	3 187	2 819	9 451
Dépenses totales par année et pour la période	45 632	51 257	40 507	137 396

Source : Bureau de pays/Atlas, juillet 2011

cinq composantes principales apparaissant dans le tableau 8 ci-dessus. Beaucoup d'activités en cours sous ces différentes composantes sont la continuation d'interventions entamées lors du cycle précédent. Pour les trois premières années de ce

nouveau cycle, les dépenses sous le Programme gouvernance se sont élevées à 137,4 millions USD, soit environ 25 % du total pour la période. Proportionnellement, le volume du programme d'appui à la bonne gouvernance est donc moins

important qu'il ne l'était dans le cycle 2003-2007, surtout à cause des besoins moindres pour l'appui au deuxième cycle électoral du fait d'une plus grande prise en charge par le Gouvernement du coût et de la logistique des élections de 2011. Deux composantes représentent un total d'environ 76 % du total des dépenses entre 2008 et 2010 : il s'agit de la gouvernance judiciaire et sécuritaire et de la gouvernance politique, cette dernière devenant encore plus importante en 2011 avec la réactivation du Fonds commun pour le second cycle électoral et l'appui à la nouvelle Commission électorale nationale indépendante (CENI).

Alors que pour le cycle 2003-2007, le programme d'appui à la bonne gouvernance avait bénéficié de contributions d'un grand nombre de bailleurs, le deuxième cycle a vu cette base réduite et on a assisté à la montée en puissance d'un bailleur principal, le *Department for International Development* (DFID)⁴⁵. Le PNUD avait acquis une bonne réputation pour sa bonne gestion du fonds commun destiné au premier cycle électoral. Se basant sur cette capacité reconnue, sur la neutralité de l'organisation et ses bonnes relations avec le Gouvernement, le DFID a en effet décidé de confier au PNUD les importantes contributions qu'il envisageait d'apporter pour un programme étendu d'appui à la bonne gouvernance en RDC.

Nombre d'hypothèses sur lesquelles se basait le programme de bonne gouvernance se sont toutefois révélées trop optimistes : le processus de décentralisation et la réforme administrative se sont avérés complexes, difficiles et lents, et les projets contenant une portion importante de renforcement des capacités n'ont donné que peu de résultats. Dans certains domaines, on a sous-estimé les risques. Tel fut le cas, par exemple, pour les fonds de développement locaux prévus initialement sous le projet d'appui à la décentralisation et au développement local (PADDL). En conséquence, le DFID a suspendu ou redirigé une partie de la contribution prévue, handicapant

sérieusement l'ensemble du programme et sa cohérence interne. Le PNUD a maintenant entrepris un effort important de diversification de sa base de bailleurs appuyant le programme de bonne gouvernance.

Les paragraphes suivants passent en revue les principales composantes du programme 2008-2012, faisant référence aussi aux activités correspondantes du cycle précédent. Les interventions relatives au projet de « post-brassage », bien que gérées par l'Unité gouvernance du bureau de pays, sont examinées dans la section suivante à cause du lien naturel avec les programmes de DDR.

4.1.1 GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

Sous cette composante, le PNUD apporte un appui à la coopération interministérielle, particulièrement en favorisant le développement d'une stratégie de communication de la Primature, en appuyant son rôle directeur pour le Comité de pilotage du Programme gouvernance et en renforçant les capacités d'un comité interministériel en charge de la coordination. Un deuxième volet appuie la réforme du secteur public en contribuant au recensement des agents de l'État, à la préparation d'un cadre légal pour permettre la mise à la retraite de fonctionnaires, à la création et au fonctionnement d'une école nationale d'administration (ENA) et en développant et vulgarisant un code de conduite pour la promotion des valeurs éthiques, déontologiques et professionnelles dans l'administration publique. Le troisième volet traite de la lutte contre la corruption qui est devenu un thème transversal pour toutes les interventions dans le domaine de la bonne gouvernance. Beaucoup de ces activités poursuivent le travail commencé sous le projet d'appui au programme national d'urgence de renforcement des capacités (APNURC, 2001-2007) dont l'évaluation finale fait état d'un écart important entre les objectifs du projet et les résultats tangibles et démontrés de ses activités.⁴⁶

45 Le DFID est le Département pour le développement international du Royaume-Uni.

46 "Appui au programme national d'urgence de renforcement des capacités : Mission d'évaluation du projet", Marchal et coll., Département des Nations unies pour le développement social et économique, avril 2007

Encadré n°1 : Cour des comptes, une approche qui peut servir de modèle pour les interventions futures du PNUD en renforcement de capacités

Le mandat de la Cour des comptes est basé sur l'ordonnance du 6 février 1987. Sa mission est d'examiner le compte général du trésor et les comptes publics, de contrôler et vérifier la gestion et les comptes des établissements publics, et de surveiller le remboursement des sommes dues à l'État au titre des prêts et des garanties d'emprunt. Elle soumet ses rapports au Parlement qui est chargé d'en assurer le suivi.

Ainsi, la Cour des comptes est le garant ou "chien de garde" par excellence de la bonne gouvernance de l'État. Son mandat lui permet un contrôle général des finances de l'État.⁴⁷

À travers son projet d'appui aux institutions de la Transition et au Parlement (AIT, 2004-2005), le PNUD a apporté un appui limité à la Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption (CELC). Déjà en 2005, une étude mentionnait le rôle important de la Cour des comptes dans la gestion et le contrôle des finances publiques.⁴⁸ Dès 2008, le PNUD et le DFID lançaient un projet de promotion des valeurs éthiques et de lutte anti-corruption (2008-2012) dont l'un des volets prévoyait un appui à la modernisation et au renforcement des capacités des maillons clés de la chaîne de la reddition des comptes dont la Cour des comptes constituait le noyau central.

Suite à des consultations intensives entre le Gouvernement et les partenaires actifs dans le domaine de la réforme des finances publiques (dont le PNUD, le DFID et l'Union européenne), on a procédé à un diagnostic commun et développé en 2010 un plan stratégique de réforme des finances qui sert maintenant de cadre commun de travail pour les intervenants. Les interventions sont maintenant basées sur cette stratégie.

Bien que le programme d'appui à la Cour des comptes ait connu des retards, la Cour a pu réaliser en 2010 la publication de tous les rapports prévus. Ces rapports sont publiés au Journal officiel et inscrits à l'ordre du jour des débats de l'Assemblée nationale. Ils ont donc nourri des débats au Parlement, améliorant dans une certaine mesure la maîtrise des élus sur les problèmes de gestion des finances publiques et renforçant leur capacité d'exercer un contrôle sur le Gouvernement. Malheureusement, la justice congolaise ne prend pas le relais des rapports de la Cour des Comptes pour juger ceux qui ignorent les règles administratives et financières. En outre, de nombreux rapports ne sont pas distribués aux parlementaires, et ce pendant des mois après leur parution, ce qui décrédibilise le rôle de la Cour.

Cet exemple d'intervention démontre néanmoins qu'une approche bien ciblée, basée sur une demande nationale et construite sur un diagnostic et une stratégie communs à tous les partenaires, peut porter des fruits et mérite d'être appliquée à plus vaste échelle dans d'autres interventions de renforcement des capacités.

En termes de résultats, le travail est avancé pour la préparation du cadre juridique pour la réforme du secteur public mais plusieurs lois et dispositions réglementaires restent en friche, y compris celles relatives à la sécurité sociale et aux retraites. L'ENA a bien été créée mais n'a encore que peu d'impact sur la formation d'un service public plus efficace, eu égard à la faiblesse de l'institution elle-même. Le PNUD contribue à la formulation d'un plan de renforcement des capacités pour pallier à ces lacunes. En 2008, alors que le DFID révisait son programme mis en œuvre en coopération avec le PNUD, l'accent a été mis sur la lutte contre la corruption, avec un appui à la Cour des comptes comme élément central.

L'appui à la Cour des comptes est particulièrement bien ciblé et semble porteur de résultats positifs (encadré 1). Ce projet offre un bon exemple d'approches complémentaires entre partenaires ayant procédé à une analyse commune des besoins et des réponses à donner. L'Union européenne et le PNUD se sont associés pour faire avec la partie nationale un diagnostic commun et un plan de formation à moyen terme. À ce jour, le PNUD a complété une formation ciblée pour une soixantaine de magistrats, vérificateurs et auditeurs parmi le personnel existant de la Cour des comptes alors que l'Union européenne apporte son appui au recrutement de soixante nouveaux magistrats pour étoffer les effectifs insuffisants

47 "Mécanismes existants de la bonne gouvernance en RDC", document non signé et non daté, sans doute de 2005.

48 "Case study on the DR Congo, Anti-Corruption projects limited by logics of transition", K Husmann, M A Bunga, October 2005, page 12.

et vieillissants de l'institution. L'expertise spécifique du PNUD est donc employée à bon escient et en complémentarité d'autres interventions. Cependant la Cour des comptes demeure handicapée par l'absence d'un appui financier du Gouvernement, même pour des apports simples comme le carburant pour alimenter un groupe électrogène qui permettrait aux fonctionnaires et magistrats de travailler plus efficacement.

Beaucoup d'interventions dans le domaine de la gouvernance administrative ont produit des résultats immédiats en mettant en place les directives, procédures et systèmes qui permettront éventuellement l'amélioration des services offerts aux citoyens. Malheureusement, le Gouvernement tarde à adopter le cadre législatif nécessaire et la fonction publique demeure faible et sous-payée. Ces facteurs limitent l'impact réel d'interventions qui portent essentiellement sur les cadres juridiques et réglementaires.

4.1.2 GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE

La composante de gouvernance économique trouve aussi son origine dans le projet APNURC qui a permis pendant le premier cycle programmatique d'apporter un appui important surtout au Ministère du Plan au moyen d'un Secrétariat national de renforcement des capacités (SENAREC). Le renforcement des capacités a porté principalement sur la formulation de stratégies de développement, les statistiques économiques et sociales, les budgets de l'État et la banque de données sur l'aide extérieure.

Une évaluation du projet APNURC note que "de tous les partenaires de développement, le PNUD a été le seul dans cette initiative et porte l'entier mérite, non seulement d'avoir ouvert la voie aux autres partenaires, mais aussi de s'être attaqué aux secteurs qui, en général, ne relèvent pas de ses

domaines d'activités, tels par exemple la préparation du budget de l'État [ou] les politiques macro-économiques".⁴⁹

Pendant le second cycle (2008-2012), le PNUD a basé son programme de gouvernance économique sur ces acquis. L'Institut national des statistiques (INS), par exemple, a continué de recevoir un appui pour le développement de sa base de données IMIS (*Integrated Management Information System*) qui doit centraliser tous les résultats des enquêtes socio-économiques des dix dernières années. Il reste néanmoins beaucoup à faire pour reconstruire une capacité nationale de production de statistiques fiables. Au Ministère du Plan, le PNUD a contribué à la mise sur pied d'un Programme d'investissements publics (PIP) qui a facilité le développement et la budgétisation de plans pluriannuels par les autorités nationales et provinciales. L'appui à la Plateforme de gestion de l'aide et des investissements (PGAI), commencé en 2006, se poursuit encore aujourd'hui.

La PGAI vise à améliorer la planification, le suivi et l'évaluation de l'aide extérieure et son intégration dans le processus budgétaire⁵⁰. Toutefois, le système n'est pas encore pleinement opérationnel, ses méthodes d'entrée de données sont laborieuses, les rapports ne sont pas disponibles en ligne et les données demeurent incomplètes au vu du grand nombre d'agences impliquées dans l'aide et la résistance de certaines à fournir les informations. La PGAI sert aussi à fournir des informations facilitant le suivi des activités par les groupes thématiques. Il est prévu que la PGAI développe ses activités au niveau provincial et mobilise des appuis tant de la MONUSCO que du secteur privé. Malgré ses faiblesses, certains bailleurs ont commencé à utiliser la PGAI et ses services ont aussi été utiles au Gouvernement pour la préparation des budgets 2010 et 2011. La coordination de l'aide demeure cependant un

49 Appui au Programme national d'urgence de renforcement des capacités (Projet APNURC, ZAI/00/004) financé par le PNUD en République démocratique du Congo - rapport final (avril 2007), page 12.

50 La PGAI a reçu des financements de la France, la CE, la Belgique, la BAD et la Banque mondiale, en plus de fonds propres du PNUD.

problème chronique, qui dépasse de loin la PGAI (voir chapitre 5.5).

Bien que cette activité n'ait pas été prévue dans le document de programme 2008-2012, un volet d'appui à l'amélioration de l'environnement des affaires a été inclus dans le Plan d'action du programme de pays⁵¹. L'évaluation à mi-parcours du Programme gouvernance⁵², estimait que ce volet était un ajout tardif, sans lien avec les autres volets de la composante de gouvernance économique ni avec le reste du programme de gouvernance et ne répondait pas à une demande nationale. Sans aucun lien avec le projet du PNUD, un Comité national de pilotage pour l'amélioration du climat des affaires avait été créé en septembre 2009 par décret du Premier ministre et semblait donner des résultats positifs. En l'absence de financement spécifique et au vu du rôle important pris par la Banque mondiale et la Délégation de l'Union européenne sur ces questions de climat des affaires, l'activité a été abandonnée par le PNUD, une décision qui semble judicieuse.

Les interventions du PNUD dans le domaine de la gouvernance économique ont eu des résultats mitigés. L'appui apporté au processus de développement du PIP a été particulièrement utile et, potentiellement, la PGAI peut devenir un instrument très efficace de coordination de l'aide extérieure. Il faut cependant constater que, bien que la RDC ait adhéré à la déclaration de Paris et au Plan d'action d'Accra (2009) de même qu'aux Principes pour l'engagement international dans les états fragiles et les situations précaires (OCDE-2007), le Gouvernement n'a pas jusqu'ici fait preuve de beaucoup de leadership dans la coordination et la bonne gestion de l'aide extérieure.

Pendant la période de la transition, le PNUD a joué un rôle de premier plan dans le domaine de la gouvernance économique. Beaucoup d'autres acteurs externes ayant, eux aussi, l'expertise nécessaire mais disposant de plus de moyens financiers,

sont maintenant impliqués et la valeur ajoutée du PNUD dans ce domaine devient de moins en moins évidente.

4.1.3 GOUVERNANCE POLITIQUE ET ÉLECTIONS

La plus importante contribution du PNUD au développement en RDC reste son appui aux cycles électoraux, en étroite coopération avec la MONUC puis la MONUSCO. Ce rôle a été particulièrement important lors du premier cycle électoral en 2005 et 2006 lorsque la communauté internationale a dû soutenir à bout de bras un processus que beaucoup d'observateurs considéraient comme voué à l'échec. Dans un pays quatre fois plus grand que la France et représentant près d'un quart du territoire des États-Unis ou de la Chine, en l'absence quasi-totale d'infrastructures routières, et souvent dans des zones où régnait l'insécurité, l'unité intégrée formée par la Commission électorale indépendante (CEI) naissante, le PNUD et la MONUC a réalisé un véritable exploit qui se révélera sans doute l'une des contributions les plus significatives au rétablissement de la démocratie et de l'état de droit en RDC. L'appui conjoint de la MONUC et du PNUD a porté sur l'organisation de l'enregistrement des électeurs, l'appui à trois scrutins successifs, la sécurisation du processus électoral et le renforcement de la CEI.

En 2005, plus de 25 millions d'électeurs ont été enregistrés sur un total potentiel estimé à 28 millions. La carte d'électeur, tenant lieu de carte d'identité provisoire, est devenue la seule pièce d'identité en possession de la plupart des Congolais. En décembre de la même année, était organisé le référendum sur la Constitution auquel près de 62 % des électeurs inscrits ont participé. Les élections de juillet 2006 ont porté sur le premier tour de la présidentielle et sur les législatives avec une participation de 71 %. En octobre de la même année, s'est tenu le deuxième

51 "Plan d'action du programme de pays 2008-2012", révision de mars 2010.

52 "Rapport final de l'évaluation à mi-parcours du Programme de gouvernance du PNUD", Barragan et coll., juin 2010.

tour de la présidentielle avec une participation de 65 %. Malgré certains problèmes dans le déroulement des différents scrutins, les observateurs de la SADEC et ceux du Parlement européen sont tombés d'accord pour considérer que le processus avait été conduit démocratiquement, malgré quelques actes isolés de violence.

L'appui financier pour le processus électoral était basé sur deux grands fonds communs gérés par le PNUD : le Fonds commun électoral qui a financé le projet d'appui au processus électoral lui-même (APEC) et le Fonds commun pour la sécurisation du processus (projet SPEC). Les fonds communs ont été des outils indispensables pour la mise en œuvre de projets aussi vastes et complexes. Ils ont contribué à assurer la mobilisation de fonds importants, 277 millions USD pour l'APEC et 58,6 millions USD pour le SPEC, tout en assurant une bonne coordination et une cohérence des interventions de bailleurs multiples. Le Gouvernement lui-même a contribué à ces fonds communs à hauteur de 10 % du total pour l'APEC et 6 % pour le SPEC. Le PNUD, malgré les lenteurs et lourdeurs administratives qu'on lui a reprochées, s'est montré un gestionnaire efficace de ces grands fonds communs et le bureau de pays a ainsi pu asseoir une réputation de compétence, de neutralité et de bons rapports avec les autorités, qui a fait du PNUD un acteur que plusieurs bailleurs jugent incontournable lorsqu'il s'agit de désigner une entité responsable de gérer des ressources mises en commun.

Une évaluation de 2007 résume ainsi les mérites du projet APEC : « les arrangements institutionnels mis en place par l'APEC impliquaient plusieurs partenaires bilatéraux et multilatéraux dans une recherche commune de solutions et de ressources financières. Cette gestion collégiale a réussi grâce à une vision commune et à un niveau élevé d'échanges entre les acteurs. Elle a permis à

la CEI de bénéficier, dans les circonstances, des meilleurs niveaux possibles d'harmonisation, d'efficacité et de cohérence des interventions. »⁵³

Le projet SPEC, quant à lui, avait comme objectif de permettre à des policiers ayant reçu un entraînement spécial d'assurer à la fois le bon ordre de l'enregistrement et des scrutins et de sécuriser les agents de la CEI et les électeurs. Le projet a pu former environ 54 000 policiers avec l'appui technique de la MONUC, l'Afrique du Sud, la France et l'Angola. Cependant, un rapport d'évaluation de 2007 note un certain nombre de faiblesses, particulièrement pour la réhabilitation des infrastructures et le versement ponctuel des primes aux policiers.⁵⁴

Le projet PACE (Projet d'appui au cycle électoral) a succédé à l'APEC en 2007. Il a été revu et réactualisé en 2011 pour répondre aux exigences de la préparation et de la mise en œuvre du second cycle électoral dans un contexte politique différent et tenant compte à la fois du report des élections locales prévues lors du premier cycle électoral, des modifications apportées au scrutin présidentiel et de la décision de procéder au réenregistrement total des électeurs. L'objectif principal du projet PACE n'est plus d'appuyer seulement l'organisation des élections, mais de contribuer au renforcement des capacités de la CENI⁵⁵ afin de lui permettre d'être capable de conduire les futures échéances électorales avec une assistance internationale limitée, à défaut de pouvoir s'en passer complètement. La gestion par le PNUD d'un nouveau fonds commun, qui a été essentielle pour le succès de l'APEC, a été retenue comme formule pour le PACE.

Le Gouvernement a contribué à concurrence de plus de 60 % des ressources nécessaires aux élections, marquant ainsi sa détermination à s'approprier le processus. L'appui international prévu

53 Rapport d'évaluation du Projet d'appui au processus électoral au Congo (APEC), José Maria Astorkia, Micheline Bégin, Horacio Boneo, Victor Mantantu, Nelson Sana, mai 2007, page 32.

54 Évaluation du projet SPEC: Appui à la sécurisation du processus électoral en RDC, PNUD, mai 2007.

55 La CENI ou Commission électorale nationale indépendante a succédé à la CEI en 2010.

sous le PACE est donc plus limité qu'il ne l'était lors du premier cycle électoral et le rôle de la CENI comme véritable maître d'œuvre, accru.

Le projet a cependant eu à faire face à de nombreux défis : l'introduction d'une nouvelle base de données a créé des problèmes logistiques et des délais, et le recrutement du personnel a été plus lent que prévu. Il faut surtout signaler le tragique accident d'un avion de la MONUSCO le 4 avril 2011 où plusieurs membres du personnel de la CENI, de la division électorale de la MONUSCO et du PNUD ont perdu la vie.

Les bailleurs mentionnent fréquemment des problèmes de gestion dans le projet PACE et l'un d'entre eux a même demandé un remboursement de sa contribution, arguant de la lenteur du PNUD à demander une extension de la période statutaire de mise en œuvre.

Au-delà des élections, le PNUD a aussi apporté un appui remarqué et efficace tant au Parlement de transition qu'à celui issu des législatives de 2006 ainsi qu'à certaines assemblées provinciales. Cet appui a consisté en un renforcement des capacités des élus et du personnel administratif par des formations, en dotations en équipements informatiques et mobilier, facilitation d'échanges avec d'autres parlements, visites d'information et formations diverses, ainsi qu'en un appui aux commissions permanentes du Parlement et des bureaux d'études des assemblées provinciales pour l'examen des lois et édits. Mais les ressources ont souvent été trop restreintes pour répondre aux nombreuses attentes des élus et des membres des diverses commissions aidées par le PNUD. Pourtant, on reconnaît en général que le Parlement a gagné en efficacité, adoptant de plus en plus de lois et s'impliquant davantage dans le contrôle du Gouvernement.

Le PNUD a montré des résultats plus probants pour l'appui donné à l'Assemblée nationale pour la formulation de certaines lois essentielles comme les lois sur la nationalité, les référendums et les élections, de même pour le travail législatif sur la décentralisation et les édits adoptés par les assemblées provinciales.

Le PNUD a entamé, lors du premier cycle, un programme d'appui aux partis politiques destiné à contribuer à l'adoption de principes et pratiques démocratiques au sein de ces formations. À ce jour, plus de 400 partis politiques sont enregistrés auprès du Ministère de l'Intérieur, plusieurs d'entre eux n'ayant que très peu de base réelle dans la population et n'ayant de visibilité que lors des élections. En accord avec le Ministère de l'Intérieur, le PNUD a donc choisi de faire porter ses efforts principaux sur une quinzaine de partis ayant une véritable assise et une représentation à l'Assemblée nationale et quelques partis extra-parlementaires plus représentatifs. En 2009, le PNUD estimait avoir renforcé les capacités de plus de 18 000 militants de partis politiques dans les six provinces d'intervention du programme (Kinshasa, Équateur, Nord-Kivu, Katanga, Bas-Congo, Bandundu). Dans sa deuxième phase, le projet a concentré ses efforts sur la décentralisation ainsi que sur les rôles et capacités des dirigeants et des militants. D'après les rapports d'évaluation disponibles⁵⁶, le projet a permis de vulgariser le Code de bonne conduite des partis politiques⁵⁷, a eu un impact positif sur l'attitude des candidats formés participant aux élections de 2006 quant à leur tolérance vis à vis des adversaires et l'acceptation des résultats ou leur contestation par les mécanismes prévus pour le contentieux électoral, et a contribué à la production de rapports financiers annuels selon un canevas élaboré avec le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité. Depuis, le programme

56 Rapport d'évaluation du projet de renforcement des capacités institutionnelles des partis politiques de la RDC - phase I, Parfait Moukoko, PNUD, janvier 2007 ; Rapport d'évaluation de la phase II du projet d'appui au renforcement des capacités institutionnelles des partis politiques en RDC, Georges Tshionza Mata et Nelson Sana Massanga, janvier 2011.

57 Texte développé par les partis politiques avec l'appui de la Fondation Konrad Adenauer, du *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) et de l'*Electoral Institute for Southern Africa* (EISA).

Encadré n°2 : L'appui à la société civile et aux médias : une occasion manquée

Les organisations de la société civile sont pléthoriques en RDC mais sont souvent peu structurées, présentent une base d'adhérents généralement faible et sont peu démocratiques dans leur fonctionnement.

En 2005 et 2006, le PNUD avait inclus dans son programme d'appui aux élections un volet de sensibilisation et d'éducation civique sur l'ensemble du territoire. Le programme avait été lancé en juin 2005 et avait utilisé des supports écrits dans les quatre langues nationales ainsi que Radio Okapi, seule radio à avoir à ce moment-là une couverture de tout le territoire national. Plus de 800 microprojets avaient été lancés mobilisant de nombreuses organisations de la société civile chargées de conduire des opérations de sensibilisation.

Le programme de pays 2008-2012 prévoyait un important volet visant à renforcer le rôle des médias dans l'instauration d'une plus grande transparence et à promouvoir le rôle des organisations de la société civile dans la participation citoyenne et dans le contrôle citoyen des pouvoirs publics. Des pourparlers étaient engagés, principalement avec DFID et la coopération suédoise. Ces négociations ont échoué et les bailleurs ont préféré confier leurs contributions à l'ONG Christian Aid.

Selon l'un des bailleurs, les négociations avec le PNUD ont échoué essentiellement à cause des lourdeurs administratives de l'organisation et l'incapacité du Siège à réagir à temps à des questions du bureau de pays. Pour un responsable de l'ONG, maintenant chargé du projet sous financement direct des bailleurs, "le PNUD s'est montré trop lent, trop cher et trop compliqué".

s'est beaucoup allégé par manque de financement. Dans la mesure où d'autres intervenants se sont intéressés ou s'intéressent à l'appui aux partis politiques, tels le *National Democratic Institute for International Affairs*, qui a repris ses activités en 2011, l'*Electoral Institute for Southern Africa* ou encore la Fondation Konrad Adenauer, le rôle du PNUD devient plus marginal.

Un des volets de la gouvernance politique concernait la promotion de l'engagement citoyen des organisations de la société civile et des médias. Les activités dans ce domaine sont restées très modestes malgré les efforts du bureau de pays pour développer un programme ambitieux (encadré 2).

Dans l'ensemble, toutefois, les interventions sous la composante de gouvernance politique ont été pertinentes dans une stratégie de stabilité et de réconciliation et pour la tenue d'élections sécurisées et démocratiques. L'appui aux institutions de la transition a été particulièrement riche en résultats dans une période où les nouvelles autorités n'avaient que très peu de moyens. Il faut signaler en particulier l'aide apportée à l'établissement et au fonctionnement du Parlement et de certaines assemblées provinciales et à la CEI. Le PNUD a cependant connu une baisse

de régime pendant les premières années du projet PACE, due partiellement aux incertitudes politiques entourant les règles pour le prochain cycle électoral, à l'annulation des élections locales de 2009, à la transition de la CEI à la CENI et au retard pris dans l'approbation de la nouvelle loi électorale. L'effort de renforcement des capacités de la CENI a besoin d'être accentué et structuré pour permettre à cette Commission d'assumer encore plus pleinement son rôle lors des prochains cycles électoraux.

Les élections de 2006 en RDC étaient perçues par les acteurs nationaux et internationaux comme une stratégie de sortie de crise, un tournant vers une normalisation de la situation politique, sécuritaire et humanitaire qui devait mener à un retour à la paix et l'installation d'un gouvernement fonctionnel qui puisse enfin s'attaquer aux nombreux problèmes du pays. Sur tous ces plans, les résultats sont significatifs mais ni à la hauteur des espérances, ni à celle des enjeux. La paix n'est toujours pas revenue partout sur le territoire national, même si des progrès certains sont enregistrés. Un état légitime a été restauré qui fait preuve d'une plus grande capacité d'action que le « Gouvernement 1+4 » ainsi que d'une plus grande indépendance par rapport à la communauté internationale. Des programmes de développement ont été définis et

commencent à être mis en œuvre. Le Parlement a été parfois amené à exercer son rôle de contrôle du Gouvernement, comme lors de l'examen des contrats miniers et de l'accord de coopération bilatérale avec la Chine. Néanmoins, de nombreux observateurs de la vie politique congolaise estiment que l'espace démocratique s'est rétréci durant la phase préparatoire aux élections de 2011, avec des menaces sur la liberté de la presse par exemple, et que la société civile se désengage des élections de 2011. Le fait que les élections locales prévues vers 2008 n'aient pu se tenir et que le processus de décentralisation soit depuis lors totalement bloqué (voir section suivante) n'incite pas à l'optimisme. Que ce soit preuve de réalisme ou de résignation, on semble attendre moins des élections aujourd'hui qu'en 2006.

4.1.4 DÉCENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE

Tout en restant dans le cadre d'un état unitaire, la Constitution de la Troisième République, adoptée par référendum en décembre 2005 et entrée en vigueur en février 2006, a opté pour une décentralisation très poussée, perçue par beaucoup comme une condition *sine qua non* d'un approfondissement de la démocratie dans un pays aussi vaste que la RDC. Dans la réalité toutefois, les mesures de décentralisation concrètes tardent à se matérialiser. L'instauration des 26 nouvelles provinces autonomes prévues par la Constitution en lieu et place des 11 provinces actuelles constitue un aspect particulièrement épineux et controversé de ce processus, de même que les questions liées à la décentralisation fiscale⁵⁸.

Pendant la période 2003 à 2007, le PNUD avait déjà apporté son aide à des structures décentralisées telles les assemblées provinciales et avait encouragé la formation de comités locaux de gestion de projets dans ses interventions de développement communautaire comme le projet COMREC (relèvement communautaire).

Du 3 au 5 octobre 2007, s'est tenu un Forum national sur la décentralisation auquel le PNUD a apporté un appui important. Ce forum a souligné la nécessité de l'adoption rapide d'un cadre législatif, d'une volonté politique ferme, d'un financement transparent et viable et d'un effort accru pour le renforcement des capacités des responsables locaux. Le forum a identifié les actions prioritaires concrètes que doit prendre le Gouvernement et les engagements des partenaires au développement.

Le PNUD a également placé au sein de certains bureaux de terrain de la MONUSCO (Bandundu, Bas-Congo, Kindu, Dungu, Gemena, Bandaka, Kalémie) huit VNU en charge de vulgariser les textes en vigueur concernant la décentralisation.

En 2008, le DFID, le PNUD et le Fonds d'investissement des Nations Unies (FENU) unissaient leurs efforts pour lancer un programme d'appui à la décentralisation et au développement communautaire (PADDL) couvrant la période 2008-2012. Le concept du projet était basé sur le modèle de « fonds de développement local » développé par le FENU, qui consiste essentiellement en un appui technique et budgétaire à des autorités locales pour les aider à planifier et à délivrer des services sociaux et des infrastructures, et piloter ainsi une expérience de décentralisation qui puisse servir au développement de politiques nationales de décentralisation. Le projet s'articulait autour de deux volets :

- Au niveau central, l'appui concerne le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire (MDAT), notamment à travers la Cellule technique d'appui à la décentralisation (CTAD), les commissions parlementaires chargées d'analyser des lois sur la décentralisation et certains ministères techniques (Plan, Fonction publique, Budget) ;

58 Il apparaît que les 26 provinces originellement envisagées coûteraient trop cher et que la formule de péréquation prévue dans la Constitution pour la répartition des recettes fiscales entre provinces n'est pas viable pour certaines provinces. Voir Étude sur le découpage - Banque mondiale, Commission européenne, Coopération belge et PNUD - mai 2010, Rapport No. S067S-ZR.

- Au niveau provincial (Nord Kivu, Kasai Oriental et Équateur), des unités d'appui au développement provincial et local (UADPL) sont mises en place. Ces UADPL, qui ont également des antennes au niveau d'un groupe de territoires, exécutent leurs missions de terrain en relation avec les administrations décentralisées et déconcentrées aux niveaux provincial et local, ainsi que la société civile et le secteur privé.

Le budget prévisionnel initial du projet s'élevait à 88 millions USD et les contributions annoncées totalisaient 71,8 millions USD (62,1 millions USD de DFID, 7,7 millions du PNUD/TRAC, et 2 millions du FENU), dont 45 millions pour un Fonds de développement local (FDL) devant financer les infrastructures et autres réalisations concrètes planifiées par les collectivités locales dans les zones d'intervention susmentionnées.

Mais comme le reconnaissent la plupart des observateurs, y compris parmi les autorités, le processus de décentralisation est maintenant en panne notamment à cause des retards pris dans l'adoption d'un cadre législatif et du blocage du transfert des ressources du Gouvernement central vers les provinces. De plus, le projet a initialement sous-estimé les risques opérationnels et fiduciaires d'un transfert direct de ressources vers des administrations locales encore peu préparées et mal équipées pour en assurer la bonne gestion. Cette constatation a inquiété le DFID, principal bailleur du projet. Une étude sur cette question a été réalisée en 2009, concluant que le risque fiduciaire était significatif⁵⁹. Le PNUD, le FENU et DFID n'ont pas réussi à s'entendre sur le modus operandi et la taille du projet, qui a connu par voie de conséquence des délais importants et une diminution de budget drastique, DFID réduisant sa contribution envisagée à 24 millions USD et le PNUD à 750 000. Le PNUD et le FENU ont développé un nouveau document de projet couvrant la période de 2011 à 2015 pour un

budget total de 25 millions USD et comportant certaines modifications dans le fonctionnement du FDL. Cette nouvelle formulation du projet n'a pas été approuvée, le bailleur principal ayant décidé de ne pas financer le FDL.

Entre temps, pour la période 2008-2010, le projet a enregistré des dépenses totalisant 13,3 millions USD et portant principalement sur des frais de mise en place de l'unité nationale d'appui à la décentralisation et des équipes d'appui au niveau provincial, l'élaboration du cadre juridique (6 lois promulguées sur 14 attendues), et l'appui à l'élaboration des outils et documents de planification locale. Un petit nombre de réalisations concrètes a pu être financé grâce à un programme d'investissements prioritaires et est actuellement mis en œuvre en exécution directe. Le projet a entrepris de renforcer les capacités de gestion des finances publiques des gouvernements provinciaux, des territoires et des chefferies concernées. Mais les plans de développement élaborés et les comités locaux de développement dont on a favorisé la création restent le plus souvent sans financement, alimentant la frustration des bénéficiaires.

Les torts sont sans doute partagés. L'absence d'une volonté politique forte de promouvoir une vraie décentralisation a fortement grevé le projet. Le FENU a cherché à promouvoir en RDC un modèle développé pour des pays plus stables et où le risque fiduciaire est moins important, même s'il s'agit de pays pauvres. L'unité gouvernance du PNUD aurait pu bâtir une structure moins lourde pour gérer un projet dont l'élément principal, le FDL, était encore dans les limbes. Quant au bailleur, il aurait peut-être pu exprimer ses doutes concernant le FDL plus clairement et plus tôt.

En l'absence de financement du FDL, la mission d'évaluation est d'avis qu'une approche combinant a) une planification de la reconstruction et du développement par les autorités locales ; et b) une mise en œuvre non-gouvernementale, par

59 Study on the fiduciary risks and the conditions for setting up the Development Fund in the provinces of North Kivu and Equateur, Moncef Kouidhi, octobre 2009.

le biais d'agences des Nations Unies ou d'ONG, constitue aujourd'hui la voie la plus réaliste pour le financement du développement local, au moins sur le court terme. Cette approche, qui n'est pas sans rappeler celle du STAREC mais avec un rôle des collectivités locales plus affirmé, a d'ailleurs déjà été utilisée par le projet PADDL dans le secteur de Béni-Mbau et la chefferie de Bwisha (Nord Kivu) ainsi que dans le territoire des Elanga (Équateur) en 2010 : des tables rondes ont réunies quelques « bailleurs » (surtout des ONG) autour des plans de développement élaborés par les autorités locales concernées. Les ONG présentes se sont montrées intéressées par cette possibilité de sélectionner des microprojets validés par les autorités locales et inscrits dans leurs plans de développement. Le rapport de la table ronde de Béni-Mbau fait état de promesses de financement de plus d'un million de dollars, et de l'ordre de 350 000 USD ont été promis lors de la table ronde de Bishwa. Ces résultats encourageants soulignent le besoin de mobiliser les ressources de manière plus flexible qu'au travers du seul FDL.

4.1.5 GOUVERNANCE JUDICIAIRE ET SÉCURITAIRE

À la fin de l'année 2003, sept bailleurs ont décidé de conduire un audit du secteur de la justice, à la suite duquel ils ont élaboré un programme commun de réforme du secteur et établi une commission conjointe avec les autorités. Le PNUD a soutenu cet effort en établissant un Secrétariat technique national destiné à appuyer la Commission. De plus, on a établi un Comité mixte de suivi sous la présidence conjointe du Ministère de la Justice et de l'Union européenne. Le programme de réforme du secteur de la justice comprenait des interventions destinées à renforcer les capacités du personnel judiciaire et parajudiciaire, combattre la corruption et l'impunité et assurer la protection des droits humains.

Entre 2006 et 2008, le PNUD a mis en œuvre un programme d'appui à l'état de droit qui était lié à un certain nombre d'autres initiatives internationales, particulièrement celles des États-Unis d'Amérique (USAID), de la France et de l'ONG Avocats sans frontières. Selon une évaluation, toutefois, « peu de progrès ont été accomplis pendant la transition dans la lutte contre l'impunité. La violence sexuelle et le travail forcé ont continué partout en RDC, particulièrement dans les zones mal couvertes par les autorités judiciaires. »⁶⁰ Il est en particulier très difficile sinon impossible d'enquêter sur les viols de masse commis dans les zones instables ou exposées à des groupes rebelles.

Les ressources humaines et financières allouées au système judiciaire demeurent faibles. En 2004, par exemple, seulement 0,4 % du budget national était alloué à la justice⁶¹. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant de constater qu'il n'y a en moyenne qu'un magistrat pour 25 000 habitants dans le pays, alors même que cette moyenne doit être appréhendée en tenant compte d'un important déséquilibre en faveur des grands centres urbains. Dans le second cycle programmatique, le PNUD a donc mis l'accent sur la formation de nouveaux magistrats. Cette formation a été complétée, mais il demeure difficile d'attirer des magistrats vers des zones rurales et beaucoup sont attirés par le secteur privé à cause de salaires très bas et souvent impayés dans la fonction publique.

Un projet conjoint de la Police nationale, de la MONUSCO, du PNUD et de la coopération japonaise (JICA) a appuyé la mise à niveau de 2 100 policiers déployés dans quatre provinces de l'est du pays ainsi que la formation de plus de 600 recrues issues des groupes armés. Deux centres de formation sont appuyés par le projet, l'un au Nord Kivu et l'autre en province Orientale. En plus des fonctions de maintien de l'ordre, la formation

60 "Bridging the Gap between Relief and Poverty Reduction: Fast-tracking the PRSP (June 2006-June 2008)", document sans auteur identifié et non daté, page 6.

61 Appui à l'émergence d'une bonne gouvernance en RDC - Note d'orientation, anonyme et non datée, sans doute de 2005, page 12.

Encadré n°3 : Le renforcement des capacités

Le programme de bonne gouvernance fait une place importante aux activités de renforcement des capacités. Il est difficile d'apprécier les résultats et l'impact réel de ces efforts, les rapports du PNUD faisant surtout état de réalisations quantitatives en termes d'équipements mis à disposition, de sessions de formations organisées et du nombre des participants. De même, il est difficile d'estimer avec précision les sommes totales affectées à ces activités de renforcement à cause principalement du morcellement de ces interventions dans plusieurs projets et activités. L'impression générale est toutefois qu'une part très importante des ressources du PNUD est affectée au renforcement des capacités.

Il semble aussi que ces activités soient particulièrement appréciées des bénéficiaires qui y voient souvent une occasion de bénéficier de per diem et d'autres avantages dans un contexte où les salaires sont très bas et payés irrégulièrement. Selon plusieurs personnes interviewées, ces activités de renforcement des capacités sont souvent utilisées par le PNUD pour s'assurer la coopération d'un service gouvernemental, dans l'espoir d'atteindre d'autres résultats programmatiques. Le problème est commun à l'ensemble des intervenants extérieurs, comme l'a souligné la retraite du CAF en mai 2011.

couvre les droits de l'homme, le genre et la protection des mineurs ainsi que la prévention du VIH/SIDA. On s'attend à ce que ces agents de police puissent assurer efficacement la sécurisation des prochaines élections. Un projet de mise en œuvre de la police de proximité dans les villes de Kinshasa, Bunia et Goma a été élaboré et a obtenu le financement du BCPR. Sa mise en œuvre permettra la constitution des Conseils locaux de sécurité, qui réunira en son sein aussi bien la Police nationale, les autorités politico-administratives que la société civile pour élaborer et mettre en œuvre des plans locaux de sécurité.

Une stratégie pour combattre les violences sexuelles basées sur le genre (SBGV) a été adoptée pour la RDC et est accompagnée d'un plan d'action en vue de prévenir ces violences, de mettre fin à l'impunité et de fournir un appui aux victimes. Ces interventions se concentrent surtout sur la zone est du pays, là où les abus les plus flagrants et les plus médiatisés ont eu lieu. Le PNUD joue un rôle clé pour la lutte contre l'impunité via son programme d'accès à la justice. Ce programme est prometteur car l'approche est globale, recouvrant à la fois le renforcement des capacités des systèmes de police et de justice criminelle, le renforcement des ONG locales impliquées dans les programmes SBGV, le suivi

du processus pénal et le développement d'une documentation sur les procédures d'accès à la justice pour les victimes.

Ces efforts devront néanmoins être intensifiés, particulièrement le suivi des cas soumis à la justice. Dans certaines zones, de nombreuses personnes accusées de viol ont été inculpées et incarcérées mais pas encore présentées à une cour, ce qui a eu pour résultat un engorgement sérieux du système carcéral. Tant qu'un jugement n'est pas promulgué dans son cas, la plaignante ne peut recevoir aucune compensation financière. En conséquence, selon de nombreux observateurs, les délais dans le traitement des dossiers résultent en une désaffection du système judiciaire par beaucoup de plaignantes et leurs familles qui préfèrent désormais rechercher des compensations via des règlements à l'amiable.

En 2003, le PNUD avait lancé un programme pour le contrôle des armes légères et de petit calibre (ALPC) mais une évaluation de 2005 concluait que, bien que pertinente, l'intervention montrait des faiblesses tant pour l'efficacité que l'efficience et que ses résultats étaient mitigés.⁶² Le PNUD a poursuivi son programme ALPC qui reste toujours un défi mais où des progrès ont été enregistrés, particulièrement en ce qui concerne

62 "Evaluation of the small arms reduction programme in the Great Lakes region: (BCPR/SADU) final report", Pierre Robert, PNUD, 7 mars 2005, page 5.

l'adoption d'un cadre législatif par le Parlement, la distribution d'un code de conduite au personnel des forces armées (FARDC) et l'approbation d'un Plan d'action national pour le suivi et la gestion des ALPC. Dans quatre communautés de l'Ituri, une opération de collecte et de destruction des ALPC détenues par des civils a été lancée officiellement. Mais plusieurs autres zones ne sont pas encore sécurisées et, souvent, les civils hésitent à se séparer d'armes qu'ils considèrent essentiels à leur propre sécurité.

En général, la composante d'appui à la gouvernance judiciaire et sécuritaire s'est révélée pertinente même si les résultats attendus en termes de stabilité accrue et de sécurité pour les citoyens ne sont pas encore atteints. Les interventions du PNUD pour l'appui à la justice apparaissent également dispersées et plusieurs autres acteurs sont présents dans ce domaine. Le PNUD a cependant su développer des avantages comparatifs dans les domaines de l'accès à la justice et de la formation de la police. Un plus grand effort est nécessaire pour bien coordonner les interventions des divers acteurs, notamment au sein de la Commission mixte de la justice, qui, aux dires du Ministère et de certains bailleurs, ne fonctionne pas bien. Par ailleurs, les activités de renforcement des capacités du personnel judiciaire sont souvent sans effet en l'absence d'une capacité du Gouvernement à payer des magistrats qui pourraient être tentés de monnayer leurs services.

4.2 LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET PROMOTION DES OMD

Pour la période de 2008 à 2010, les programmes mis en œuvre dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et la promotion des OMD ne représentent qu'un peu moins de 11 % des dépenses totales du PNUD ou environ 25 % si l'on exclut les dépenses relatives au *Pooled Fund* et au Fonds mondial qui ne sont pas des activités traditionnelles du

PNUD. Pendant la période précédente, ce pourcentage était de 6,2 % seulement⁶³. Ces chiffres illustrent bien la grande priorité donnée par la communauté internationale et par les bailleurs aux activités liées à l'humanitaire, à la stabilisation macro-économique, à la gouvernance politique et électorale et à la réforme du secteur sécuritaire. Dans ce contexte, le PNUD n'a pas eu le succès escompté pour mobiliser les ressources qu'il avait définies comme nécessaires à la mise en œuvre de ses plans.

Le tableau 9 ci-après présente les diverses composantes du Programme pauvreté ainsi que les dépenses effectuées entre 2008 et 2010. Le programme en cours a repris les principales activités mises en œuvre lors du cycle 2003-2007 et intégré la plupart des activités qui avaient alors été placées sous la responsabilité de l'Unité post-conflit maintenant disparue.

Lors du premier cycle de programmation (2003-2007), les interventions de lutte contre la pauvreté comprenaient essentiellement :

- Des projets de relèvement communautaire fournissant un meilleur accès aux services sociaux de base et appuyant des activités génératrices de revenus telles que le projet d'appui aux organisations paysannes dans le Bandundu, le Bas-Congo et Kinshasa surnommé « 2BEK », le Projet intégré de développement communautaire et de gouvernance locale (COMDEV) qui visait à consolider la paix dans les provinces Orientale, Nord et Sud Kivu, ou le Programme d'appui au développement communautaire (PADC) dans les provinces du Katanga et du Maniema. Ces projets étaient tous mis en œuvre par UNOPS sauf le PADC, mis en œuvre par la FAO ;
- La réfection de la route Kisangani-Ubundu, mise en œuvre par UNOPS ;
- Des projets de gestion durable des ressources

63 Il faut cependant considérer qu'un certain nombre d'activités mises en œuvre par l'Unité post-conflit, concernant entre 15 et 20 % des dépenses afférentes, ont été réintégrées dans l'Unité pauvreté pour le nouveau cycle 2008-2012.

**Tableau 9 : Programme de lutte contre la pauvreté 2008-2012
Composantes, activités et dépenses 2008-10 (en milliers de \$)**

Composante et résultats/effets attendus (Selon le Plan d'action du programme de pays 2008-2012)	Dépenses 2008	Dépenses 2009	Dépenses 2010	Total 2008-10
Composante 1 : Promotion des OMD et suivi du DSCR				
Effet attendu : Les capacités nationales pour la formulation des politiques en faveur de l'atteinte des OMD sont renforcées				
▪ Promotion des OMD et suivi du DSCR	0	295	1 652	1 947
Composante 2 : Relèvement communautaire				
Effet attendu : La cohésion sociale est restaurée dans les communautés ciblées, les économies locales sont relancées et les groupes vulnérables sont réintégrés				
▪ Relèvement communautaire ▪ CEPI ("Community Empowerment and Peace Building in Ituri") ▪ Projet d'appui conjoint pour la transformation en Équateur (PACTE) ▪ Réhabilitation des services sociaux de base et relèvement des communautés dans les zones de retour des personnes déplacées	10 879	10 495	16 950	38 324
Composante 3 : Promotion de la microfinance				
Effet attendu : L'accès durable des OP et des PME aux services de microfinance diversifiés et de qualité, est amélioré				
▪ Programme conjoint FENU/PNUD d'appui au secteur de la microfinance (PASMIF)	459	584	569	1 612
Composante 4 : lutte contre le VIH/SIDA et autres pandémies				
Effet attendu : La réponse au VIH/SIDA est harmonisée et les capacités nationales de gestion des programmes sont renforcées				
▪ Renforcement des capacités des institutions nationales et de la société civile	0	179	179	358
Composante 5 : Environnement et changements climatiques (CC)				
Effet attendu : Les communautés locales bénéficient des retombés des services tirés de l'exploitation des écosystèmes et des ressources naturelles (terre, eau et forêt) et des mécanismes et initiatives d'atténuation des CC				
▪ Atténuation des changements climatiques [dont les initiatives de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) ou le Mécanisme de développement propre (MDP)] ▪ Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques (PANA)	2 158	3 552	2 258	7 968
Dépenses non attribuables à une composante	4 455	2 253	1 332	8 040
Dépenses totales par année et pour la période	17 951	17 358	22 940	58 249

Source : Bureau de pays/Atlas, juillet 2011

environnementales (réhabilitation des aires protégées, implantation des conventions internationales ratifiées par la RDC, élimination des CFC, etc.) financés par le Fonds mondial pour l'environnement (GEF)

et le protocole de Montréal, ainsi qu'une étude du risque posé par le volcan Nyiragongo situé près de Goma ; et

- Un appui à la formulation du Programme national multisectoriel de lutte contre le

VIH/SIDA.

Le premier cycle incluait également un programme de prévention des conflits, consolidation de la paix et relèvement post-conflit, programme qui fut partagé entre les programmes Gouvernance et Pauvreté lors du second cycle. Les principaux axes d'intervention incluait :

- Des interventions de DDR, de réduction de la circulation des armes légères et de réinsertion des populations affectées par la guerre, telles les projets de gestion des sites de transit, le Mécanisme de réponse rapide (MRR) qui a financé l'essentiel des activités de DDR et de « post-brassage » (cantonnement des FARDC) du PNUD lors de la période, ainsi que le Projet de reconstruction communautaire, réintégration des ex-combattants et réduction des armes légères (COMREC) mis en œuvre en Ituri, au Nord et au Sud Kivu ; et
- Des projets de consolidation de la paix, de prévention des conflits et de réinsertion des personnes déplacées, tels que le projet intitulé "Relèvement communautaire et prévention des conflits".

Le second cycle (2008-2012) est articulé autour de cinq composantes : (i) la promotion des OMD et le suivi du DSCR, (ii) le relèvement communautaire, (iii) la promotion de la microfinance, (iv) la lutte contre le VIH/SIDA et autres pandémies, et (v) l'environnement et les changements climatiques. Le document de programme final qui couvre la période 2009-2012, présente des besoins de l'ordre de 311 millions USD. Au moment de l'élaboration de ce programme en 2008, juste après les élections qui avaient abouti à un gouvernement légitime, les principaux bailleurs affichaient leur volonté de tourner la page d'une approche ponctuelle pour passer à des interventions qui s'inscriraient dans la durée. C'est sur la base de

cette hypothèse qu'ont été estimés les montants à mobiliser auprès d'eux pour le programme de lutte contre la pauvreté. Cette volonté des bailleurs ne s'est pas concrétisée et, à la fin de l'année 2010, on n'avait décaissé que 58,2 millions USD, soit moins de 20 % de réalisation des budgets, à deux ans de la fin du cycle. Les raisons de cet écart sont (i) une planification trop optimiste, (ii) un désintérêt relatif des bailleurs principaux du PNUD pour des actions ambitieuses de développement dans un contexte encore considéré comme trop précaire, (iii) une réduction de 25 % des ressources propres du PNUD à mi-parcours du cycle et, (iv) les effets de la crise financière mondiale sur l'aide internationale. Il semble donc fort improbable que les objectifs définis et les activités planifiées puissent être réalisés.

4.2.1 PROMOTION DES OMD ET SUIVI DU DSCR

Le premier DSCR (2006) a été développé au moyen d'un processus très participatif où quelque 35 000 Congolais ont été consultés. Le document se fait l'écho de nombreuses personnes pauvres qui y détaillent leurs préoccupations. Il a débouché sur le Cadre d'assistance pays (CAF) qui a lui-même fortement inspiré l'UNDAF. Il est donc possible de conclure que le processus a eu pour effet une aide internationale mieux coordonnée et plus cohérente. Les capacités de planification ont également été renforcées aux niveaux central et provincial. L'impact sur les politiques et les dépenses publiques reste par contre plus hypothétique puisque les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), outils de mise en œuvre budgétaire des DSCR, n'ont pas été adoptés. Il est prévu de le faire pour le DSCR II mais les CDMT n'apportent pas toujours une garantie de mise en œuvre budgétaire⁶⁴. De plus, les budgets approuvés par le Parlement ne se traduisent pas toujours en crédits budgétaires réels. Le taux de décaissement pour le ministère de la Santé,

64 P. Le Houerou, R. Talierco "Medium Term Expenditure Frameworks: preliminary lessons from Africa", Africa Region Working Paper Series, World Bank, février 2002.

65 DSCR 2, draft 3, mai 2011.

par exemple, était en moyenne de 70% sur les exercices 2008 et 2009⁶⁵.

Dans un tel contexte, les orientations et politiques énoncées dans n'importe quel document de planification stratégique national risquent de rester lettre morte. Ce problème est d'ailleurs évoqué ouvertement dans le nouveau DSCR⁶⁶ et il s'était posé dans des termes presque identiques pour le CAF, qui ne détaillait pas les coûts des interventions envisagées et ne comprenait pas d'engagement précis de la part des partenaires qui y souscrivaient⁶⁷. Enfin, le même problème s'est posé au niveau des Programmes d'action prioritaires (PAP) provinciaux du fait des maigres ressources fiscales rétrocédées aux provinces. La plupart des chantiers mentionnés dans ces PAP provinciaux ne verront sans doute pas le jour de sitôt. On assiste donc à une prolifération de cadres stratégiques dont le but affiché est d'inspirer l'action des partenaires au développement et du Gouvernement, mais qui demeurent largement théoriques.

Néanmoins, l'un des intérêts des DSCR est de dépasser les visions de court terme et d'aider le pays et ses partenaires au développement à se projeter dans l'avenir. C'est ainsi que lors d'une retraite organisée fin mai 2011, les partenaires au développement ont constaté que le premier DSCR avait été davantage une longue liste de besoins qu'un véritable instrument de pilotage stratégique et ils ont exprimé leur intention d'aider le Gouvernement à faire du second DSCR un meilleur outil stratégique. À cette fin, le PNUD entend continuer son appui pour l'amélioration des capacités de planification au niveau central et dans les provinces.

Le DSCR II a été préparé dans l'urgence. Le but était apparemment de combler un vide stratégique puisque le DSCR 1 avait déjà dû être

prolongé deux fois grâce à des PAP annuels en 2009 et 2010. Commencé en 2010, il était en cours de finalisation lors de la mission d'évaluation⁶⁸. Pour tenir un rythme de préparation rapide, le Programme pauvreté a eu recours à de nombreux consultants internationaux et le processus fut moins participatif que lors du premier DSCR. Le PNUD n'avait de toutes les façons pas les ressources financières nécessaires à une vaste consultation comme celle réalisée quelques années plus tôt. Certains partenaires au développement ont fait part de leurs doutes sur les méthodes adoptées, en particulier sur l'absence de données actualisées sur la pauvreté et la situation des ménages. Il semble que de nombreux partenaires internationaux n'aient pas participé aux réunions de revue du DSCR-II. L'insuffisante participation des bailleurs et des ministères autres que le Plan dans la production du second DSCR, ainsi que la possibilité d'un changement de gouvernement suite aux élections prochaines font craindre que ces différents acteurs ne s'approprient pas autant le second DSCR que le premier. D'autre part, le même risque de formalisme que celui qui a limité l'impact du premier DSCR menace le second. Pour éviter ce risque, le PNUD et le Gouvernement devront accorder plus d'attention aux questions d'ordre budgétaire, ainsi qu'à la formulation et la mise en œuvre de politiques sectorielles simples, crédibles, réalistes et favorables à la croissance. Ce serait une bonne chose car le document est de qualité. Il se fonde sur une analyse sans complaisance des défis auxquels le pays doit faire face, d'où découle assez logiquement une stratégie réaliste et bien conçue.

Finalement, le PNUD a contribué à la production de deux rapports nationaux sur le développement humain (2008 et 2010), deux rapports sur l'état d'avancement des OMD en RDC (2004 et 2010) et des études de coûts nécessaires à l'atteinte

66 « La plupart des autorités politico-administratives et des gestionnaires n'y avaient pas prêté une attention particulière. Ils ont programmé, budgétisé, exécuté et contrôlé les interventions publiques sans en tenir compte. »

67 The DRC's Country Assistance Framework: A 'Big Tent' built from 'Big Ideas?', Banque mondiale et Département des opérations de maintien de la paix, 30 mai 2008.

68 La cérémonie officielle de validation du document a eu lieu fin octobre 2011.

des OMD. Les rapports sur le développement humain sont de bonne tenue mais leur audience, difficile à cerner. Les études de coûts des OMD sont pertinentes dans leur principe, même si dans la pratique, elles ne se focalisent pas suffisamment sur les besoins les plus essentiels. Leur méthodologie semble se fonder sur la nécessité d'une réhabilitation complète des infrastructures et des services sociaux nationaux et aboutit à des chiffres dépassant nettement les ressources nationales ou internationales disponibles. Ce travers des études des coûts des OMD a été corrigé dans le second DSCR, où l'analyse des besoins pour l'atteinte des OMD se refocalise de manière tout à fait appropriée sur les besoins les plus essentiels.

4.2.2 DÉMOBILISATION, DÉSARMEMENT ET RÉINSERTION (DDR)

Les opérations de DDR ont été très importantes, particulièrement durant le premier cycle de programmation (2003-2007). Le PNUD et la MONUC ont collaboré dès 2002 pour mettre en œuvre des programmes de démobilisation pour des groupes armés congolais⁶⁹, avec un financement d'un programme régional de démobilisation et de réinsertion, le MDRP⁷⁰. Les principales interventions du PNUD sous ce programme jusqu'en 2008 ont concerné le projet de relèvement communautaire (COMREC) et le Mécanisme de réponse rapide (MRR). Le MRR créé en 2003, tout en appuyant la formation et le renforcement des capacités du service national en charge de la DDR (CONADER, qui deviendra plus tard l'UE-PNDDR⁷¹), a rempli un vide opérationnel, assumant ainsi un rôle de substitution temporaire. La bonne conduite du Programme opérationnel de désarmement et réinsertion communautaire (PODRC) en partenariat avec le Gouvernement,

la MONUC et d'autres instances onusiennes en Ituri en septembre 2004, opération de grande envergure qui s'est soldée par le désarmement de 15 941 miliciens signataires des accords de paix, a valu au PNUD une bonne réputation de capacité opérationnelle dans des zones d'accès sécuritaire et physique particulièrement difficiles. Le MRR a ensuite été sollicité par la CONADER pour accompagner la première phase de mise en œuvre du Programme national de DDR dans l'est du pays, puis pour aider à la résolution de la problématique des Mayi Mayi dans le Katanga. Durant le second cycle, le programme de DDR est essentiellement composé du Programme de réintégration et de relèvement communautaire (CRRP), qui a ciblé comme bénéficiaires les ex-combattants sans armes et des membres d'autres groupes vulnérables.

Durant les deux cycles, le PNUD a réalisé directement ou appuyé l'enregistrement biométrique de 50 000 ex-combattants, dont environ un tiers d'enfants et adolescents et 3% de femmes, leur regroupement dans 14 sites de transit dont sept en Ituri en 2004-2005, leur emploi dans quelques travaux à haute intensité de main-d'œuvre, puis leur formation et leur réinsertion économique, y compris par d'autres acteurs que le PNUD pour les deux derniers points.

Le nombre de personnes directement réinsérées par le PNUD est en effet de l'ordre de 10 000, soit un cinquième du nombre de démobilisés. La CONADER/UE-PNDDR et ses partenaires ont pu réinsérer de nombreuses personnes auparavant démobilisées par le PNUD, mais il est certain que de nombreux démobilisés n'ont pas été réinsérés. Par exemple, les autorités militaires rencontrées en Ituri parlent d'environ 4 000 ex-combattants non réinsérés sur un total de 16 000 démobilisés dans

69 Un programme parallèle de DDR comprenant aussi des volets de rapatriement et de réintégration était aussi mis en œuvre pour des combattants d'origine étrangère.

70 MDRP: "Multi-Country Demobilisation and Re-integration Programme", ce fonds géré par la Banque mondiale a financé des programmes de DDR dans sept pays de la région des Grands Lacs entre 2002 et 2009

71 CONADER : Commission nationale de désarmement, démobilisation et réinsertion ; UE-PNDDR : Unité d'exécution du programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion.

ce district. Au niveau national, le rapport d'évaluation du MDRP affirme que seulement 54 % des 102 000 ex-combattants démobilisés en RDC ont reçu une assistance pour leur réintégration⁷².

Au plan individuel, les filières professionnelles offertes aux démobilisés restent concentrées sur un petit nombre de domaines (coupe-couture, pêche, activités agricoles, élevage, transformation des produits agricoles, petit commerce, coiffure, briqueteries...) et ne prennent que rarement en compte leur savoir-faire antérieur. La durée très courte des contrats avec les ONG partenaires de mise en œuvre limite le choix des filières, l'orientant vers les techniques les plus simples qui peuvent être enseignées rapidement. De nombreux ex-combattants rencontrés par la mission ont changé de travail, vendant leur kit initial pour s'installer dans des domaines comme la boucherie, les services de téléphonie portable, la cordonnerie, etc. La plupart « vivent » économiquement. Selon des sources militaires étroitement associées aux projets DDR du PNUD en Ituri, environ 60 % seraient effectivement réinsérés professionnellement. Les 40 % restants auraient vendu leur kits pour se retrouver au chômage, avec pour certains, la tentation du banditisme puisqu'ils savent manier les armes⁷³. Selon de nombreuses sources, il y aurait, par contre, très peu de retours vers les milices.

Au plan communautaire, le PNUD a favorisé la formation de groupes de réinsertion, sortes de mini-coopératives comprenant souvent des membres des communautés hôtes. Cette approche a bien fonctionné quand les groupes bénéficiaient d'un leadership solide, certains chefs de groupes militaires se transformant parfois en bons gestionnaires de groupements économiques. Malgré ces quelques succès, beaucoup de groupes

se sont rapidement réduits, scindés ou dispersés, chacun prenant sa part du kit. Il ne faut pas voir là un problème mais bien une solution à un problème de mise en œuvre. Les démobilisés continuent d'avoir des relations de voisinage et des liens commerciaux et donc sociaux avec les communautés hôtes. Et certaines formes d'association économique perdurent entre démobilisés et communautés hôtes, composées en général de deux ou trois personnes qui s'apprécient.

Les interventions de DDR du PNUD ont surtout été efficaces sur la paix en Ituri, là où le programme a concentré son action⁷⁴, mais aussi là où l'environnement était porteur puisque les ethnies en conflit depuis 2003 se sont effectivement réconciliées. Au-delà des projets DDR, de nombreux autres projets du PNUD ont aidé à cette réconciliation en Ituri : réalisation d'infrastructures communautaires judicieusement choisies pour faire se rencontrer les communautés, comités communautaires pour la réconciliation, etc. Le fait que les conflits perdurent ailleurs, dans l'est du pays, par exemple dans le Maniema, le Nord Kivu et le Sud Kivu, ne peut pas être interprété comme le résultat d'un échec du DDR mais plutôt comme celui d'une absence de réconciliation entre les belligérants.

Il faut toutefois noter que le rapport d'évaluation finale du MDRP⁷⁵ a été plutôt critique sur les performances du PNUD pour les deux grands projets cofinancés par ce fonds, le COMREC et le MRR. Dans le cas du COMREC, le rapport souligne l'absence d'une couverture géographique suffisante et la faiblesse des résultats en matière de réinsertion économique des anciens combattants. Au crédit du PNUD, le rapport mentionne la contribution généralement positive du projet comme fondement pour

72 "MDRP End of Program Evaluation, Final Report", Scanteam, juillet 2010.

73 Selon une enquête conduite en 2007 et citée dans le rapport d'évaluation du MDRP, 68 % des bénéficiaires des projets DDR auraient atteint un niveau économique de subsistance, mais la méthodologie de l'enquête est critiquée dans ce même rapport. Cf Scanteam, op. cit.

74 Le district de l'Ituri fut une zone de concentration du MRR et de nombreux autres projets de DDR du PNUD.

75 Scanteam, op. cit.

la consolidation de la paix à l'est de la RDC. Le rapport juge le MRR « modérément satisfaisant », lui reprochant surtout de n'avoir pas réalisé complètement l'objectif clé de préparation d'un programme national.⁷⁶

Les activités de DDR sont maintenant quasiment terminées. Suite aux accords de Goma, le Gouvernement a émis le souhait d'un arrêt des programmes de DDR dont il craint les effets pervers. En effet, le risque est réel d'ouvrir la porte à un cycle sans fin de négociations avec de nouveaux groupes armés, puisqu'il en apparaît régulièrement.

Après la fin des activités cofinancées par le MDRP, le PNUD s'est engagé avec l'appui financier du DFID et des Pays Bas dans un Programme « post-brassage » visant à améliorer la situation de la sécurité humaine par le renforcement des brigades de l'armée ayant intégré des anciens combattants des groupes armés. Le programme prévoyait la dotation de logements temporaires et permanents, la mise en place d'un système d'approvisionnement en eau potable, l'acquisition et la distribution de kits d'installations, un appui aux familles pour une plus grande autonomie et, à travers la formation de l'armée, une meilleure sécurisation des populations. Des abris temporaires sous forme de tentes ont été fournis pour trois brigades « intégrées ». Dans un des deux camps visités par l'équipe de l'ERAD (Sud Kivu, financement Pays Bas), ces abris temporaires ont ensuite été remplacés par des constructions en dur. Le projet aurait également appuyé des activités génératrices de revenu chez les familles de militaires, dispensé une formation de base sur les procédures de justice militaire, formé du personnel judiciaire et pénitentiaire, réhabilité la prison militaire et renforcé des services communautaires dans les communautés environnantes (eau, santé, éducation, routes, etc.). Rien de

tout cela dans l'autre camp visité (Ituri, financement DFID), du fait du manque de moyens : les familles de militaires sont toujours hébergées sous de simples tentes dont la toile résiste mal aux éléments et à l'usure du temps, et se plaignent de l'absence d'activités génératrices de revenu. Ce projet a en outre souffert de nombreux retards de mise en œuvre.

4.2.3 RELÈVEMENT COMMUNAUTAIRE

Les interventions portant sur le relèvement communautaire ont nettement dominé le Programme pauvreté. Elles sont responsables de deux-tiers des dépenses sur la période 2008-2010. Environ 75 % des activités ont porté sur les provinces du Nord et du Sud Kivu ainsi que sur le District de l'Ituri. Ces interventions concernent essentiellement :

- Un important programme de relèvement communautaire financé en grande partie par le PNUD mais aussi l'Italie et le Fonds pour la consolidation de la paix (PBF) dans les provinces du Bandundu, Bas-Congo, Équateur, Katanga, Maniema, province Orientale, Nord et Sud Kivu, et Kinshasa (16 millions USD de budget fin 2010). Le programme construit ou réhabilite des infrastructures sociales (postes de police, centres de santé) et économiques (marchés, centres de formation professionnelle), appuie des radios communautaires et met en place des comités villageois de développement et de gestion des conflits dans les deux Kivu, le Katanga et l'Ituri ;
- Quatre projets mis en œuvre conjointement avec d'autres agences des Nations Unies en appui aux administrations provinciales : (i) le premier pour la province de l'Équateur (PACTE sur financement bilatéral espagnol),

76 Sur ce sujet, il est intéressant de noter que le même rapport décrit une situation de conflit d'intérêts entre la mise en œuvre directe de projets de DDR par le PNUD d'une part, et son rôle d'accompagnement et de conseil de la partie nationale d'autre part, une remarque qui n'est pas sans rappeler nos propres observations relatives à la gestion des programmes du Fonds mondial. Le PNUD se serait donc trouvé face au même dilemme pour le DDR que celui auquel il est confronté pour le GFATM : mettre en œuvre le DRR directement et en substitution au Gouvernement, tout en ayant la responsabilité de préparer le Gouvernement à prendre en charge les opérations futures.

qui cherche à améliorer la gouvernance et la fourniture de services sociaux de base et à contribuer à la relance économique dans un contexte de redéploiement éventuel de la MONUSCO hors de cette province ; (ii) le deuxième pour le Sud Kivu (Réhabilitation des services sociaux de base et relèvement des communautés déplacées dans les zones de retour du Sud Kivu, sous financement des Pays Bas), conçu dans le cadre de l'ISSSS et qui vise à fournir un ensemble intégré d'assistance aux personnes déplacées ; (iii) le troisième dans le district de l'Ituri (CEPI, financé par le Japon via le UNTFHS) qui vise à promouvoir une culture de coexistence pacifique entre les communautés, restaurer les moyens de subsistance et améliorer l'accès aux services sociaux de base ; et (iv) le quatrième dans la région de Béni au Nord Kivu (Appui à la stabilisation et prévention des conflits dans le Nord Kivu, financé par le Fonds espagnol pour la réalisation des OMD) qui cherche à stabiliser les communautés et contribuer à la sécurité humaine par un ensemble d'actions intégrées sur la sécurité alimentaire, la nutrition, l'hygiène et le renforcement des capacités des communautés dans trois communes ;

- Un projet d'appui au relèvement et à la consolidation de la paix (SRPI) financé par le BCPR et qui cherche à renforcer les capacités des gouvernements locaux et d'autres partenaires à stimuler le développement local et réaliser les OMD en Équateur, au Kasai Oriental, en province Orientale, Ituri, au Katanga et Nord Kivu ;
- Quelques projets de DDR, désarmement et sécurité communautaire (Projet de réinsertion et de relèvement communautaire sur financement du PBF, sécurité communautaire en Ituri sur financement du BCPR, plan de stabilité pour l'Est de la RDC sur financement des Pays Bas, PSAR pour la réintégration des femmes victimes de violences dans les deux

Kivu sur financement du BCPR) ; et

- Un financement de l'unité d'appui de la MONUSCO aux structures du STAREC ainsi qu'une participation dans la formulation de l'ISSSS et plus récemment du Programme de consolidation de la paix sous la conduite du bureau conjoint.

Au niveau local et communautaire, il est difficile de porter un jugement d'ensemble sur l'efficacité de toutes les réalisations. En lisant les rapports d'évaluation disponibles et sur la base des visites de terrain, forcément limitées, conduites par la mission d'évaluation, le tableau suivant émerge.

Les projets du premier cycle ont financé la reconstruction ou la réhabilitation de nombreuses infrastructures (écoles, postes de santé et hôpitaux, routes, marchés, sources aménagées, périmètres hydro-agricoles) et un nombre encore plus important d'activités génératrices de revenus. Ces projets ont utilisé de bonnes pratiques, par exemple l'institution des Comités locaux d'approbation des projets réunissant cadres du projet, autorités locales et société civile ou encore la mobilisation des apports en nature et en numéraire des bénéficiaires et des autorités locales. Si certaines réalisations sont de francs succès (par exemple les écoles qui répondent à une forte demande), d'autres microprojets visités par la mission étaient parfois sous-utilisés (encadré 4). Certains postes de santé visités ne sont pas ou peu fonctionnels du fait d'infirmiers sous-payés qui, parfois, quittent le poste avec le matériel médical.

Même constat pour la route Kisangani-Ubundu qui, selon les rapports de l'étude d'impact⁷⁷, ne voit passer pour l'instant qu'une dizaine de camions et autant de camionnettes par jour. Ceci dit, elle semble générer des impacts économiques certains. Après Ubundu, le fleuve Congo est navigable jusqu'à Kindu, dans le Maniema. La route fournit donc à Kindu une source d'approvisionnement depuis Kisangani, et de là vers l'Ituri et l'Ouganda

77 Rapports du « Suivi des impacts sociaux et environnementaux liés aux travaux d'entretien de la route Kisangani-Ubundu », Terese Hart, 2010-2011.

Encadré n°4 : Réhabilitation de l'abattoir de Kisangani

L'abattoir de Kisangani a été construit en 1959 à des fins d'amélioration de la sécurité sanitaire. Il a cessé de fonctionner dans les années 1980. Le PNUD a entrepris de réhabiliter cette installation. Le projet COMDEV, exécuté par l'UNOPS, a couvert la réhabilitation du bâtiment de l'abattoir, la construction de la clôture et la restauration de la chambre froide.

La capacité d'abattage actuelle est de 100 bêtes par jour, mais l'abattage effectif tourne autour d'une moyenne de 5 bêtes par jour, surtout des bovins.

Le plus souvent, reconnaît le responsable de l'abattoir, les abattages ont lieu au niveau des marchés publics ou de manière privée. Les raisons de l'abattage sans contrôle sont diverses : échapper aux taxes, éviter les distances ou les surcoûts provoqués par le transport des animaux du lieu d'élevage à l'abattoir, échapper à l'inspection des services de santé publique ou pouvoir effectuer l'abattage d'animaux volés...

depuis la réhabilitation de la RN 4. Les principaux impacts environnementaux négatifs ont trait à la surexploitation forestière le long de la route et à l'écoulement de la viande de brousse chassée dans la région, dont quelques espèces protégées.

Durant le second cycle, les microprojets financés sont souvent de nature plus économique : marchés et surtout centres de formation professionnelle dominant. La plupart de ces microprojets sont en cours de réalisation et nombre d'entre eux ont souffert de lenteurs administratives et de coupes budgétaires. Pour ceux qui sont terminés, certains semblent fonctionner raisonnablement, d'autres font face à des difficultés d'approvisionnement. Il est important d'accompagner ces centres de manière souple, au moins sur le moyen terme (2 ou 3 ans) après leur installation, afin de leur permettre d'atteindre une vitesse de croisière.

Le PNUD (BCPR) a aidé à dynamiser le démarrage du STAREC/ISSSS avec un appui en personnel. Les débuts de la stratégie sont prometteurs, bien que tardifs. L'est du pays a certainement besoin pour son effort de relèvement et de stabilisation d'une source de financement prévisible et souple et d'un cadre de programmation consensuel impliquant les autorités locales. Les fonds mobilisés (20 millions USD du PBF, 20 millions USD pour le SRFF en juillet 2011) restent modestes mais pourraient croître si le SRFF décaisse bien et vite pour des projets visibles. Cependant, la complexité du processus de préparation et d'approbation des projets, qui implique de nombreux acteurs provinciaux, nationaux et internationaux, constitue une

préoccupation pour beaucoup de personnes interrogées. L'implication des autorités locales est réelle, même si encore trop superficielle aux dires de certains. Du côté des bailleurs, le niveau d'intérêt pour le mécanisme STAREC est variable. Certains d'entre eux demandent à ce que leurs projets, planifiés entièrement hors du cadre STAREC, soient néanmoins « alignés » *a posteriori* c'est-à-dire inscrits au registre des projets STAREC afin de jouir d'une plus grande visibilité...

L'efficacité du STAREC, programme gouvernemental appuyé par la communauté internationale par le biais de l'ISSS, reste évidemment à démontrer. Une certaine frustration est perceptible à ce niveau dans la population. Les habitants de l'est du pays entendent à la radio toutes sortes d'annonces de financement ou de projets approuvés par le STAREC mais se plaignent que les réalisations ne soient pas, pour l'instant, à la hauteur de ces annonces. Même quand le STAREC financera effectivement de nombreux projets concrets, son efficacité restera suspendue à une résolution politique ou militaire des multiples conflits qui continuent d'affecter l'est du pays. L'idée de se focaliser sur un nombre limité d'axes de communication pour favoriser une stabilisation progressive est bonne, mais ne peut fonctionner que si les zones nouvellement ouvertes sont effectivement et durablement sécurisées par les FARDC ou la MONUSCO. Or, pour l'instant, ni l'un ni l'autre ne semble prêt à ce faire. Sur les six « axes prioritaires de stabilisation » sélectionnés dans l'est du pays, on observe

une détérioration claire de la sécurité pour deux axes, aucun changement pour deux autres, et une amélioration pour les deux restants.

La plupart des observateurs s'entendent pour juger généralement positives les interventions dans le domaine du relèvement communautaire. Le PNUD jouit dans ce domaine d'une expérience riche et d'avantages comparatifs nets. Ces interventions ont apporté une bonne visibilité au PNUD et ont initié une transition de l'humain vers le développement. Malheureusement, il est à craindre que ces interventions ne soient considérablement réduites pour le reste du second cycle. Une note interne du bureau de pays datée de novembre 2010 conclut que la faiblesse persistante des financements disponibles, tant des bailleurs que des ressources propres de l'organisation, et la réduction du rôle des bureaux de terrain nécessitent la réorientation d'un programme initialement construit autour du relèvement communautaire comme composante principale. La note propose un recentrage sur les quatre composantes restantes.⁷⁸

4.2.4 PROMOTION DE LA MICROFINANCE

Un peu moins de trois pour cent des dépenses du Programme pauvreté entre 2008 et 2010, ont été affectées à la microfinance. Malgré les efforts du PNUD et du FENU dans le cadre du projet d'appui au secteur de la microfinance (PASMIF) pour appuyer les institutions de microfinance et atteindre des zones non-couvertes, l'accès au crédit reste fortement limité par la rareté du capital, les risques d'impayés et la faiblesse du tissu bancaire national.

Le PASMIF a appuyé l'élaboration d'une nouvelle loi sur la microfinance qui a été approuvée par le Gouvernement, débattue au Parlement

début 2011 et soumise au Sénat. La Banque mondiale travaille maintenant sur les décrets d'application de cette loi avec la Banque centrale du Congo (BCC).

Durant sa première phase, le PASMIF a beaucoup insisté sur les appuis méthodologiques et les formations. Le Fonds de promotion de la microfinance (FPM), une composante du PASMIF, a d'ailleurs reçu un prix du *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP) pour ses performances en matière de formation⁷⁹. Les institutions de microfinance (IMF) rencontrées par la mission ont des systèmes de gestion et des produits de crédit solidaire qui semblent performants mais il leur manque encore les moyens financiers de répondre à la demande. Elles apprécient la qualité de l'assistance technique et les petites subventions de fonctionnement du PASMIF mais souhaitent davantage de prêts ou dotations en capital pour leur permettre d'étendre plus rapidement leurs activités.

Il y a eu une interruption d'un an entre la première et la seconde phase du PASMIF. Le FPM a été restructuré pour recevoir des contributions de la KfW⁸⁰ et de la Banque mondiale, et sa gestion, confiée à une nouvelle structure. Tout en continuant l'assistance technique, la seconde phase du projet PASMIF doit se focaliser davantage sur les aides en capital aux IMF, en garantissant des prêts consentis par les banques commerciales aux IMF. Mais beaucoup reste à faire pour une meilleure régulation du secteur, pour permettre l'accès des pauvres aux services d'épargne et de crédit et pour créer des ponts avec d'autres projets du PNUD, par exemple pour les démobilisés ou encore les personnes formées dans les centres professionnels. Au niveau national, l'enquête ICA 2010 considère l'absence de crédit comme le plus important obstacle à la croissance, affectant 40 % des compagnies congolaises⁸¹. Les taux pratiqués

78 "Revue critique des fondements et des modalités de mise en œuvre du programme Pauvreté", Note interne de l'Unité de lutte contre la pauvreté, novembre 2010.

79 Évaluation de fin de programme, PASMIF, P. Larocque, I.Y. Dambaye et E. Balemba, décembre 2009.

80 La KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) est un groupe bancaire allemand dont l'une des activités couvre l'appui à la microfinance pour le développement.

81 Enquête citée dans : RDC : Accélérer la croissance et l'emploi, Memorandum économique de pays, Banque mondiale, mai 2011.

par les banques sont extrêmement élevés du fait de la rareté du crédit (taux effectifs de 25 à 45 %), ce qui a l'avantage d'attirer de nouveaux opérateurs mais rebute l'emprunteur modeste. À terme, il faut espérer que la concurrence permette de réduire ces taux.

4.2.5 LUTTE CONTRE LE VIH/SIDA ET AUTRES PANDÉMIES

La plus grande part des activités liées aux grandes pandémies sont gérées par le PNUD en sa capacité de récipiendaire principal pour une grande partie des ressources allouées par le Fonds mondial. Ces activités sont analysées dans la section 4.3 de ce chapitre. Les interventions de la composante VIH/SIDA du programme de lutte contre la pauvreté regroupent les activités mises en œuvre en conformité avec le mandat du PNUD, notamment (i) l'appui au système de coordination de la lutte et à l'intégration du VIH dans les programmes de développement nationaux ; (ii) l'intégration des questions de genre dans la lutte contre le VIH et (iii) l'intégration des questions des droits des victimes. Pour ces trois domaines, le PNUD a joué un rôle capital notamment en appuyant la formulation d'une stratégie nationale, la formulation des documents méthodologiques "genre et VIH/SIDA" et le démarrage récent d'activités pilotes auprès des communautés sur l'intégration du VIH/SIDA dans les programmes de développement des provinces du Sud Kivu et du Bas-Congo.

Le programme de lutte contre la pauvreté a dépensé environ 358 000 USD entre 2008 et 2010 pour la lutte contre le VIH/SIDA, soit 0,6 % de ses décaissements pour la période. Ces faibles taux de décaissement s'expliquent par le fait que la plupart des fonds originellement alloués à cette lutte (5 millions USD) ont été affectés à d'autres composantes, suite à l'approbation en 2008 de lignes budgétaires spécifiques au renforcement du système de santé dans la seconde phase des *rounds* 3 Paludisme et VIH du GFATM.

En 2009, le PNUD a contribué à la formulation d'un Plan stratégique national de lutte contre

le SIDA (2010-2014) et a fourni de l'expertise au Programme national multisectoriel de lutte contre le SIDA (PNMLS). Pourtant, les efforts de renforcement des capacités ont porté davantage sur l'amélioration de la gestion par 90 sous-bénéficiaires de la société civile que sur un travail de fonds pour permettre aux services gouvernementaux concernés de prendre la relève comme récipiendaire principal. Le PNUD a pourtant produit des plans de renforcement, mais ceux-ci n'ont pas été avalisés par le ministère de la Santé. Les programmes nationaux membres du Mécanisme de coordination de pays (CCM) rencontrés pendant la mission de l'ERAD se plaignent du peu d'appui qu'ils ont reçu, particulièrement pour les achats et les programmes informatiques, en vue de les préparer à assumer le rôle de récipiendaire principal. Le PNUD a cependant soumis un plan de dévolution et une feuille de route mais, selon des responsables du PNUD, la partie gouvernementale s'est désintéressée du sujet lorsque les discussions avec le Fonds mondial ont été entamées pour confier au Programme national de lutte contre la tuberculose (PNLT) le rôle de récipiendaire principal pour ce volet. Ces différences d'appréciation de la situation soulignent les tensions qui existent entre le PNUD et la partie gouvernementale sur la gestion des fonds du Fonds mondial.

La décision du PNUD de réaffecter à d'autres activités les 5 millions USD prévus pour le renforcement des capacités dans le programme 2008-2012 n'était pas opportune. En effet, notre analyse du programme Fonds mondial en RDC (voir plus loin la section 4.3) montre que celui-ci ne constitue pas le meilleur outil pour financer le renforcement des capacités nationales. Les types de dépenses autorisés par le Fonds sont étroitement encadrés, limités à ce qui peut aider dans la mise en œuvre des opérations du Fonds lui-même, sans prendre en compte les besoins plus larges du système de santé national en vue de le préparer à assumer un rôle de récipiendaire principal. D'autre part, l'obtention et le niveau de financement des *rounds* successifs du Fonds mondial sont imprévisibles et les tranches de

financement souvent débloquées avec retard, alors qu'un programme de renforcement des capacités a besoin d'être prévisible et soutenu.

4.2.6 ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENTS CLIMATIQUES

La seconde composante en termes de décaissements est celle dédiée à l'environnement avec 14 % des dépenses totales pour la période 2008-2010. Depuis 2008, cette composante est essentiellement constituée des projets de préparation UN-REDD (Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts), sur financements du Japon et de la Norvège. Les activités couvrent un appui au Gouvernement pour les négociations sur le changement climatique, l'élaboration de la stratégie REDD+⁸², des estimations du « scénario de référence » en termes de déforestation et de dégradation forestière, et le renforcement des capacités de mesure, rapportage et vérification (MRV). La composante comprend également de petits projets financés par le Fonds mondial pour l'environnement (GEF), dont le PANA (Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques – secteur agricole).

La phase préparatoire d'UN-REDD est prometteuse. Le programme a accompagné les négociateurs de la RDC à la conférence de Copenhague et a appuyé l'élaboration, la consultation publique et la validation du Plan de préparation de la RDC à la REDD, ouvrant la voie à l'approbation en 2010 de près de 75 millions USD de financements nouveaux par le programme UN-REDD, le Fonds de partenariat pour le carbone forestier et le Programme d'investissement pour la forêt⁸³. De plus, on attend 22 millions USD du Fonds

pour les forêts du bassin du Congo pour le développement d'un système de traçabilité. À plus long terme, un autre fonds multi-bailleurs est en discussion pour la REDD+.

Les bons résultats obtenus par ce projet sont attestés par l'inclusion de la RDC comme l'un des neuf pays désignés pour la phase de « début rapide » du REDD⁸⁴. Le processus de préparation à REDD+ semble bien coordonné avec le Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, les partenaires de mise en œuvre dont la FAO et le PNUE, et les principaux bailleurs concernés dont la Banque mondiale. Néanmoins, le ministère a exprimé le désir d'une plus grande implication du Gouvernement dans la gestion du programme et de ses budgets. Bien qu'il y ait eu des concertations organisées sous l'UN-REDD dans quelques provinces, celles-ci ne sont pas systématiquement impliquées dans les multiples groupes de coordination thématique initiés par le programme et qui regrouperaient à Kinshasa, près de 400 personnes issues de l'administration et de la société civile.

Bien utilisés, les fonds que doit canaliser le processus REDD+ peuvent inciter le pays à mieux protéger ses forêts et générer une pluie d'investissements bienvenus dans le domaine du développement durable. Le défi sera de formuler et de mettre en œuvre des projets intéressants, efficaces, écologiquement utiles et réduisant la pauvreté⁸⁵. Les propositions élaborées pour les financements FIP (plantations d'arbres, fours améliorés, meilleure gestion du foncier) sont intéressantes mais ont pris du temps à être formulées et doivent encore être mises en œuvre.

82 Les financements REDD visent à valoriser le carbone stocké dans les forêts en offrant des incitations pour les pays en développement afin qu'ils réduisent la déforestation et la dégradation des forêts et investissent dans des stratégies de développement durable à faible « coût carbone ». Au-delà du contrôle de la déforestation et de la dégradation des forêts, « REDD + » comprend aussi le renforcement des stocks de carbone forestier par le biais d'une gestion durable des forêts.

83 FCPF et FIP, tous deux de la Banque mondiale.

84 En plus de la RDC, il s'agit de la Bolivie, l'Indonésie, le Panama, la Papouasie-Nouvelle Guinée, le Paraguay, la Tanzanie, le Vietnam et la Zambie.

85 Greenpeace a récemment alerté l'opinion suite à une série de rapports préparés par le cabinet McKinsey dont un en RDC (sans rapport avec le PNUD) qui propose 14 programmes que l'ONG juge défavorables aux petits paysans et favorables à de grandes compagnies commerciales. Cf. « Bad Influence – How McKinsey-inspired plans lead to rainforest destruction », Greenpeace, avril 2011.

Le petit projet PANA est moins bien conçu : un appui à six stations de recherche agronomique pour quelques tests variétaux semble dérisoire face au besoin de reconstruire un système de recherche et de vulgarisation agricole capable de fournir un service minimum aux paysans. Dans un tel contexte, il serait étonnant que les expérimentations variétales mises en place par le projet soient d'un niveau technique et scientifique suffisant pour contribuer significativement à l'adaptation de l'agriculture du pays aux changements climatiques. Aucune expérimentation n'a encore commencé. Le projet est bloqué depuis neuf mois suite à un audit de trois projets environnementaux antérieurs au PANA, également mis en œuvre par le ministère.

L'impact des quelques projets environnementaux du premier cycle, soit la réhabilitation des aires protégées, la mise en œuvre des conventions internationales ratifiées par la RDC, une étude de risque sur le volcan Nyiragongo, l'élimination des CFC et l'accès à l'énergie non-polluante en milieu rural, n'a pas été évalué par la mission.

4.2.7 SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS SUR LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LA PROMOTION DES OMD

Les interventions du PNUD en matière de lutte contre la pauvreté et de promotion des OMD ont en général eu des résultats satisfaisants dans un environnement où la mise en œuvre est affectée par des problèmes nombreux de sécurité, de difficultés de déplacement dans le pays et de faiblesse des capacités de certaines institutions nationales.

Le programme a su se montrer innovant, particulièrement pendant la période de la Transition où le PNUD a promu des réponses adaptées au contexte local, surtout pour le DDR et le relèvement communautaire. L'appui au Gouvernement pour l'élaboration de rapports et de stratégies nationales dans les deux cycles a résulté en des documents de référence contribuant à une plus grande cohérence de l'aide extérieure.

Le portefeuille actuel du PNUD compte certaines interventions stratégiques qui traitent d'enjeux clés pour l'avenir du Congo. Nous pensons particulièrement au PASMIF qui pourrait travailler à plus grande échelle, au programme REDD dont le potentiel est significatif mais qu'il faudra gérer judicieusement, au STAREC qui commence à financer des projets dans l'Est, et enfin au PCP dont la mise en œuvre dans le reste du pays requiert encore un fonds multi-bailleurs et un mécanisme d'allocation et de planification simple et participatif.

Malgré sa lente mise en place, le STAREC a eu le mérite d'essayer d'avancer de manière pragmatique sur la question de l'implication des autorités nationales et locales dans la planification de la reconstruction et du développement du pays. Il faut souligner que le STAREC a été développé comme programme gouvernemental et jouit d'une appropriation nationale supérieure à celle d'autres interventions évaluées dans le programme de lutte contre la pauvreté.

4.3 GESTION DES FONDS FIDUCIAIRES

Il existe six fonds fiduciaires dont certains sont gérés par le bureau de pays du PNUD ou par des services du PNUD à New York mais dont la RDC bénéficie. Le tableau 10 donne un aperçu d'ensemble de ces fonds.

La présente section du rapport examine plus particulièrement le rôle du PNUD dans la gestion de deux grands fonds qui ne relèvent pas strictement du mandat traditionnel de l'organisation. Il s'agit du rôle du PNUD comme bénéficiaire principal d'une grande partie des ressources du Fonds mondial de lutte contre la tuberculose, le SIDA et la malaria ainsi que du rôle de gestion attribué au PNUD pour le Fonds commun humanitaire (*Pooled Fund*⁸⁶).

86 Ce terme anglais étant le plus usité par les intervenants en RDC, nous l'utilisons pour faire référence à ce fonds dans la suite du rapport.

Tableau 10 : Fonds fiduciaires gérés par le PNUD dans le cadre de programmes en RDC

Activité	Nature du fonds	Rôle du PNUD
1. Pooled Fund	Etabli en 2006, ce fonds commun assure la gestion d'une partie des contributions annuelles reçues sur la base du Plan d'action humanitaire (HAP).	Les activités sont humanitaires mais le bureau de pays est impliqué dans la gestion des projets via une Unité conjointe OCHA-PNUD. L'appui du PNUD concerne surtout l'évaluation des capacités des ONG candidates au financement, au besoin le renforcement de leurs capacités, le suivi financier, le monitoring et la certification des rapports.
2. Fonds mondial	Le PNUD a été désigné comme récipiendaire principal en 2003. Depuis le Round 8, ce rôle est partagé avec d'autres institutions. Le Round 10 (Tuberculose) prévoit de désigner une agence gouvernementale comme l'un des deux récipiendaires principaux.	Le rôle du PNUD est celui d'un agent d'exécution des programmes élaborés sous la responsabilité d'un Mécanisme de coordination de pays (CCM) et approuvés par le FM. Le PNUD a la responsabilité de gestion des fonds, y compris les achats, et l'obligation de faire rapport au FM vis à vis duquel il est entièrement redevable. Récipiendaire principal, le PNUD assume aussi la responsabilité de préparer les institutions nationales à reprendre ce rôle dans les meilleurs délais.
3. STAREC	Le programme STAREC est financé en partie par des contributions bilatérales directes mais aussi via un fonds commun de nature "pass-through" (simples transferts) géré par le PNUD, appelé le SRF ("Stabilization and Recovery Funding Facility in Eastern DRC")	Le MDTF ("Multi-donor Trust Fund" du PNUD à New York) a délégué au bureau de pays la responsabilité de gérer ces transferts de fonds. Sous la formule "pass-through", le rôle du PNUD se limite aux transferts de fonds vers les agences responsables de la mise en œuvre.
4. Fonds commun électoral + fonds pour la sécurisation des élections en 2005-2006	Etablis en 2005, ces fonds communs ont financé les activités de l'APEC, du SPEC et maintenant du PACE	Le PNUD est à la fois gestionnaire du fonds électoral et responsable de la mise en œuvre, conjointement avec la MONUSCO et la CENI. La police nationale congolaise, plusieurs acteurs bilatéraux, la MONUC et le PNUD ont été impliqués dans la mise en œuvre des activités financées par le fonds de sécurisation des élections.
5. Fonds commun pour la réforme du secteur sécurité	Couvre les activités d'appui à l'armée, la police, et la justice	Le fonds est géré par le PNUD et la mise en œuvre des programmes se fait via l'UNOPS, la MONUSCO, l'OIM et le PNUD lui-même. Les affectations sont déterminées par un comité de pilotage sous la présidence du Ministère de la Défense. Les Pays-Bas sont les seuls contributeurs à ce jour (10,4 millions \$.)
6. Fonds de consolidation de la paix (Peace Building Fund)	Finance des activités de consolidation de la paix (ces fonds sont maintenant intégrés dans le SRF du STAREC)	Le fonds est géré par une unité spéciale du PNUD à New York sans l'intervention du bureau de pays. Le PNUD-RDC est cependant l'un des récipiendaires du fonds pour ses activités de restauration de l'autorité de l'État et pour l'appui à la réintégration des déplacés.

Pour la période 2008 à 2010, un total de 61 % des dépenses du PNUD concernait les activités de gestion de ces deux fonds. L'importance exceptionnelle de ces activités dans le portefeuille du PNUD est un signe de la confiance des bailleurs et des autorités dans la capacité de gestion de

l'organisation, mais elle pose aussi le problème de la vocation du PNUD comme agent de développement ou comme prestataire de services.

Pour chacun de ces deux cas, il est difficile d'évaluer la contribution du PNUD à l'atteinte de

Encadré n°5 : Christian Massaba Awesse, Président de l'Union congolaise des organisations des personnes vivant avec le VIH/SIDA (UCOP+) pour la province Orientale

Christian a appris sa séropositivité en 2004, quand sa femme le lui a annoncé quelques jours avant de mourir à l'hôpital de Kisangani. Le personnel médical savait qu'ils étaient infectés tous les deux mais n'avait rien dit. Le SIDA était alors considéré comme fortement stigmatisant et vécu comme une honte. L'épidémie était largement ignorée et il n'y avait pas de traitement disponible. Néanmoins, Christian considère qu'un accompagnement psychologique et des conseils sur la transmission auraient été extrêmement utiles, même en l'absence de traitement médical.

Après quelques semaines de réflexion, il a décidé d'annoncer sa maladie à ses amis et à sa famille. Nombreux sont ceux qui le savaient déjà, par la rumeur. Mais sortir ainsi de la clandestinité, c'était une petite révolution à Kisangani. Il était la deuxième personne vivant avec le VIH dans la ville à annoncer sa maladie. "De rester avec l'information, ça vous ronge de l'intérieur, on ne dort plus la nuit et on s'affaiblit d'autant" explique Christian.

Christian s'est remarié en 2008 avec une personne vivant avec le virus. Grâce à un traitement pour éviter la transmission mère-enfant, ils ont pu avoir une fille qui est séronégative. "C'est important pour moi : avant, je pensais que j'allais passer dans ce monde comme ça, pfft" fait-il avec un geste de la main, comme une feuille qui s'envole au vent.

Mais Christian et son épouse ont conscience d'être privilégiés, la couverture PTME n'étant que de 12 % dans la province. La politique est de dépister systématiquement les femmes enceintes mais il n'y a plus de tests disponibles à Kisangani depuis que la GTZ s'est retirée début 2011. Il n'y a plus de réactifs pour le suivi biologique non plus. Même au temps de la GTZ, il n'y avait des traitements et des tests de dépistage qu'en milieu urbain.

résultats. Il nous semble que le rôle du PNUD est très concret et engagé dans le cas de la gestion des programmes du Fonds mondial alors qu'il est plus marginal et « administratif » pour le *Pooled Fund*. Dans les deux cas, cependant, l'intervention du PNUD est contestée et les risques pour l'organisation sont importants.

4.3.1 FONDS MONDIAL

Le Fonds mondial a lancé ses programmes en RDC en 2003 et, jusqu'à fin 2010, avait approuvé un financement total de 654 millions USD pour des décaissements totaux de 386 millions USD.

D'un commun accord entre le Mécanisme national de coordination et le Fonds mondial mais après de longues discussions⁸⁷, le PNUD a été désigné en 2003 comme récipiendaire principal⁸⁸ pour

tous les programmes. Depuis le Round 8, ce rôle est partagé avec des ONG. Le Round 10 (tuberculose) prévoit de désigner le Ministère de la santé comme récipiendaire principal pour ce volet.

Selon les membres du Mécanisme de coordination nationale (CCM), la désignation du PNUD comme récipiendaire principal en 2003 allait de soi, vu la bonne réputation de gestionnaire de l'organisation, sa compétence pour les achats et ses bonnes relations avec le Gouvernement. Pour le PNUD, cette désignation ajoutait un volet significatif à ses activités et une ressource importante grâce aux frais administratifs généraux de 7 % imputés à la contribution. Pour le Gouvernement qui avait fait une évaluation réaliste de ses propres capacités de gestion, il s'agissait d'assurer que les ressources soient disponibles pour le pays.

87 La GTZ souhaitait également être récipiendaire principal. Néanmoins, elle avait été fortement impliquée dans la rédaction de la proposition au round 3 et ce fait a été relevé comme possible source de conflit d'intérêt. Voir : « Rapport de la mission d'évaluation du Round 3 du Fonds Mondial, Composante VIH/sida », F. Béjanin, J. M. Milleliri, J. Kuvula, C. Manzengo, OMS 2011.

88 Une institution gouvernementale est récipiendaire principal dans la plupart des pays où opère le Fonds. En 2010, le PNUD était récipiendaire principal de substitution dans 26 pays, dont la RDC, où des circonstances particulières ne permettent pas la gestion par les services gouvernementaux. Le rôle du PNUD comme récipiendaire principal est alors de gérer les programmes financés par le Fonds Mondial, le plus souvent en sous-traitant à des sous-récepteurs.

Le volet malaria a été confié dans sa plus grande partie à des ONG (Population service international et l'Église du Christ au Congo), il y a déjà plusieurs années. À la mi-2011, le PNUD était toujours récipiendaire principal pour la partie médicale du volet SIDA et pour la totalité du volet tuberculose.

Dans le cas du VIH/SIDA, le partage des responsabilités entre deux ONG (CORDAID et l'Église du Christ au Congo) chargées du volet communautaire des programmes et le PNUD pour le volet médical, crée une certaine confusion pour des sous-récepteurs qui doivent désormais signer des accords avec des intervenants multiples pour des programmes pourtant liés. Il n'y a que très peu de coordination entre le PNUD et les deux ONG, et le Mécanisme de coordination national ne prend pas d'initiatives dans ce domaine, ce qui, selon plusieurs sous-récepteurs, nuit à l'efficacité des interventions.

En 2008, le FM et le PNUD ont décidé d'introduire un nouvel intermédiaire dans la gestion en confiant le rôle d'unique sous-récepteur à la partie gouvernementale et faisant de tous les autres intervenants opérationnels des « sous-récepteurs », ceci dans le but de donner un rôle accru à la partie nationale, et de renforcer ses capacités de coordination et d'encadrement des intervenants du secteur santé. La procédure s'est montrée lourde et lente et le PNUD considère que les retards générés nuisent à la soumission des rapports dans les délais exigés par le FM et retarde donc les versements subséquents. Cet arrangement complexe et en « cascade » risque de créer de nouvelles tensions.

Il est maintenant prévu que le rôle de récepteur principal pour le volet tuberculose soit assumé

par le Ministère de la santé pour le Round 10, à partir de septembre 2011. Ce calendrier pourrait cependant être affecté par le « gel »⁸⁹ en cours des programmes du FM en RDC.

Au niveau des résultats, les programmes réussis ont permis de fournir des traitements antirétroviraux (ARV) à 34 000 personnes vivant avec le VIH, de dépister et traiter la tuberculose chez 250 000 patients et de distribuer 710 000 moustiquaires. Le nombre de patients sous traitement ARV était seulement de 4 300 avant le démarrage du round 3. Le round 3 a dépassé ses objectifs en termes de nombre de personnes vivant avec le virus et traitées par les ARV. Huit personnes sous traitement sur 10 en RDC le sont grâce au Fonds mondial. Ces résultats ne doivent néanmoins pas faire oublier que les besoins sont nettement plus élevés, le nombre de patients éligibles au traitement ARV étant estimé à 280 000 personnes⁹⁰. Si ces données sont exactes, les personnes actuellement sous ARV représenteraient environ 12 % des besoins à couvrir⁹¹.

Le programme apporte aussi un appui particulier à la prévention de la transmission mère-enfant du VIH. D'autres programmes contribuent à la lutte contre le VIH/SIDA, la malaria et la tuberculose en RDC, mais ceux du Fonds mondial sont de loin les plus importants.

Les trois programmes semblent avoir des difficultés à atteindre les zones rurales qui regroupent de l'ordre de 70 % de la population. Même en ville, les services sont rares et la couverture géographique est affectée par des départs de sous-récepteurs, par exemple en 2010 en province Orientale avec le départ de la GTZ, et celui de Merlin au Maniema. Des ruptures de stocks ont été signalées localement pour les tests de dépistage

89 Suite à l'identification de certains problèmes de gestion parmi des sous-récepteurs, le Fonds mondial a décidé d'ouvrir une enquête et de « geler » les activités dans l'attente des résultats, tout en s'assurant que les médicaments essentiels demeurent disponibles.

90 PNLIS 2009, projections basées sur les données de la surveillance sentinelle 2008.

91 Rapport de la mission d'évaluation du Round 3 du Fonds Mondial, Composante VIH/sida, F. Béjanin, J. M. Milleliri, J. Kuvula, C. Manzengo, OMS 2011.

et de suivi biologique, mais heureusement, pas pour les ARV⁹². Aux dires des sous-réceptaires contactés et des rapports d'audit, les arrangements logistiques et contractuels avec la compagnie en charge de la desserte des produits seraient particulièrement préoccupants⁹³. Il y aurait par ailleurs très peu de personnel formé pour estimer la charge virale et prescrire les ARV⁹⁴.

En conséquence, les personnes actuellement traitées forment « la partie émergée de l'iceberg ».

Mais à quel point peut-on attribuer ces succès et ces échecs au PNUD ? Contrairement à ce qui se passe pour ses propres programmes, la phase de planification et de sélection des partenaires ou des sous-réceptaires échappe entièrement au PNUD. Un peu à la façon d'un prestataire de services, le PNUD est chargé de mettre en œuvre un programme déjà planifié et budgétisé où les sous-réceptaires sont désignés. Il est arrivé des cas où le PNUD a dû rouvrir des discussions avec le FM à cause de budgets sous-évalués. De plus, le Fonds mondial fonctionne depuis 2008 sur un principe de réceptaires principaux multiples, ce qui accentue la difficulté d'attribuer à un seul partenaire l'ensemble des résultats à l'échelle nationale. Cependant, pour les activités qu'il gère, le PNUD a des responsabilités étendues. Ceci concerne principalement les achats qui se font via la centrale de Copenhague et qui représentent environ 60 % du total des sommes engagées. Le PNUD a aussi la responsabilité de financer et d'assurer le suivi et l'évaluation des opérations des sous-réceptaires qui reçoivent environ 30 % du total des ressources. Des 10 % restants, sept couvrent les frais administratifs généraux du PNUD (7 %) et le reste, les frais de fonctionnement et de personnel de l'Unité de gestion en charge des programmes Fonds mondial au bureau de pays.

Le rôle du PNUD est donc crucial pour l'approvisionnement de tous les intervenants en médicaments et tests. Pour mieux gérer cet approvisionnement et s'assurer qu'il n'y a pas de ruptures de stocks, le bureau de pays a mis en place un système d'information sur les médicaments (DSI ou *Drug Information System*) qui doit en théorie donner un aperçu mensuel précis de l'état de tous les stocks maintenus en RDC, y compris par les sous-réceptaires. En réalité, le système ne fonctionne pas car il dépend de la fourniture d'informations en temps voulu par une multitude d'organisations qui n'en ont pas toujours les moyens. C'est ainsi que selon l'Unité de gestion du programme au bureau du PNUD, il n'y aurait jamais de ruptures de stock. Il semble que nous ayons affaire à la différence entre l'information contenue dans le DSI et la réalité ressentie sur le terrain.

Le suivi/évaluation des programmes financés par le GFATM reste faible à cause de l'insuffisance des ressources pour un pays aussi vaste où les communications sont difficiles. Au total, seulement 10 personnes sont disponibles pour assurer cette fonction : le PNUD lui-même a trois points focaux (Lubumbashi, Goma et Bukavu) et sept points focaux du gouvernement participent à cet effort et reçoivent des primes du PNUD.

Comme réceptaire principal, le PNUD accepte d'être redevable au FM pour la gestion des fonds qui lui sont confiés et pour les résultats du programme alors qu'il n'a pas le contrôle entier du produit. Lors d'une réunion tenue à New York le 19 janvier 2011, l'équipe du PNUD qui supervise les partenariats avec le Fonds mondial a classé la RDC dans la catégorie la plus élevée (risques sévères) pour les risques encourus dans la gestion du programme. Les intervenants dans

92 En réponse à un questionnaire envoyé par courriel par l'équipe ERAD, quatre sous-réceptaires ont mentionné des ruptures de stocks pour ces produits dans la période récente. Le même message a été relayé à la mission de vive voix par trois autres sous-réceptaires sur le terrain. Un représentant provincial du Programme national de lutte contre le SIDA mentionne des ruptures de stocks fréquentes et des approvisionnements irréguliers qui affecteraient tous les sous-réceptaires d'une province de l'est. Selon le PNUD, ces ruptures de stocks seraient dues à quatre instances de vols d'équipement survenues en 2010 et 2011 à l'aéroport de Ndjili.

93 Voir le rapport d'audit de décembre 2010 sur ce point.

94 Rapport annuel 2009 de l'Unité PNUD/FM.

le pays s'accordent à dire que les procédures du Fonds mondial (ou bien la façon dont elles sont appliquées en RDC) sont excessivement lourdes et non-adaptées au contexte. Par exemple, les coûts de transport des médicaments sont défrayés selon un barème standard et uniforme quel que soit l'éloignement du site d'intervention. Dans un pays aussi vaste et difficile d'accès que la RDC, cette approche n'incite pas les sous-réceptaires à travailler loin des villes, où les coûts de transport peuvent grimper très vite.

Les mêmes intervenants sont unanimes dans leurs critiques des lenteurs et lourdeurs du PNUD. On estime en général que les délais de décaissements pour le PNUD sont au moins le double des délais encourus lorsque les réceptaires principaux sont des ONG. On assiste donc au cumul de deux approches bureaucratiques et c'est ainsi que le PNUD a vu sa note de performance déclassée à « C », la note la plus basse, essentiellement parce que certains sous-réceptaires ne pouvaient fournir de rapports selon les normes prescrites et qu'en conséquence, le PNUD ne pouvait répondre de façon satisfaisante aux exigences de rendu des comptes du Fonds.

En plus des risques fiduciaires auxquels doit faire face le PNUD, cette gestion suscite de vives tensions avec la partie gouvernementale qui voudrait avoir le contrôle de ces ressources et estime que le PNUD a failli à son rôle de préparer les institutions nationales à prendre la relève comme réceptaire principal. Des représentants d'institutions nationales ont estimé que le PNUD ne voulait pas perdre les ressources liées à la gestion de ce fonds important. Bien que le PNUD puisse se targuer d'avoir contribué à l'amélioration certaine des capacités des programmes nationaux depuis 2003, cette opinion est partagée par certains sous-réceptaires et même certains bailleurs que nous avons interviewés. Dans ces circonstances, il est légitime de se demander si le rôle de renforcement des capacités nationales ne devrait pas être confié à une autre organisation.

4.3.2 FONDS COMMUN HUMANITAIRE (*POOLED FUND*)

C'est en 2006 que l'OCHA et plusieurs bailleurs ont décidé de créer un fonds commun afin de permettre plus de flexibilité dans l'allocation des ressources affectées annuellement en réponse au Plan d'action humanitaire pour la RDC. La décision a alors été prise de confier le rôle d'agent de gestion du *Pooled Fund* pour les projets exécutés par les ONG⁹⁵, au PNUD, qui s'est révélé le seul choix possible après examen de diverses options. Une Unité de gestion conjointe OCHA-PNUD a été créée au sein du bureau de pays du PNUD avec initialement un fonctionnaire international et un assistant national à temps partiel. L'Unité compte maintenant 28 personnes dont environ 75 % sont membres du PNUD.

Contrairement à ce qui se passe pour le Fonds mondial, le PNUD n'est pas impliqué dans la planification et la mise en œuvre des interventions financées par le *Pooled Fund*. Sa responsabilité dans la gestion des projets se limite au suivi et à l'évaluation des activités mises en œuvre par les bénéficiaires des allocations du *Pooled Fund*. Le bureau pays du PNUD ne participe pas à la conception des projets, ni à l'établissement des budgets ou encore à la décision sur les bénéficiaires des allocations, sauf pour évaluer leur capacité de mise en œuvre. Cependant le PNUD est impliqué dans l'évaluation initiale des capacités des ONG nationales pour la mise en œuvre des programmes et dans leur renforcement si nécessaire.

De plus, le PNUD a contribué à améliorer la qualité de la planification et du design des projets en proposant des modèles axés sur les résultats et munis d'indicateurs. Il a aussi introduit la notion de thèmes transversaux dans la formulation des projets. Il a donc indirectement contribué à l'atteinte de meilleurs résultats. Un bailleur aurait fait une évaluation comparative des programmes mis en œuvre par des ONG sous le PF et sous les programmes gérés directement par une autre

95 Contrairement aux ONG, les agences des Nations unies jouissent d'un accès direct au *Pooled Fund*.

agence de l'ONU, et en aurait conclu que les ONG travaillant sous le PF avaient des résultats et une gestion de meilleure qualité⁹⁶. Les évaluations de capacité produites par l'Unité conjointe servent aussi à d'autres agences et à des bailleurs qui se fient à la qualité de ces évaluations pour leurs propres décisions programmatiques.

Les plaintes portant sur la lourdeur des procédures du PNUD et la lenteur des décaissements restent justifiées malgré des efforts louables du PNUD pour alléger ces procédures. Une réunion inter-services du PNUD s'est tenue à New York en 2006 afin de résoudre certains problèmes opérationnels rencontrés par des ONG dans la relation avec le PNUD, là où cette organisation gère des fonds humanitaires⁹⁷. Le PNUD a consenti les assouplissements suivants :

- i. L'accord gouvernemental pour une mise en œuvre par des agents non-gouvernementaux peut être couvert par un seul échange de lettres plutôt qu'au cas-par-cas ;
- ii. OCHA a accepté les formats de soumission de projets basés sur des résultats, mariant les procédures OCHA et PNUD ;
- iii. L'élimination de l'exigence de rapports mensuels dans les accords de mise en œuvre, mais l'adoption d'un cadre conceptuel logique (« *logframe* ») et du format de soumission de projets du PNUD ;
- iv. Des rapports financiers trimestriels mais des avances possibles jusqu'à 100 % du budget pour des projets de durée inférieure à six mois, à la discrétion du bureau de pays ; et
- v. La possibilité de permettre à une ONG de conserver la propriété des équipements achetés par le projet, si les activités sont pluriannuelles dans le cadre des Plans d'action humanitaires.

Ces accommodements et les activités de renforcement des capacités ont contribué à faire du PNUD un partenaire apprécié de beaucoup d'intervenants sous financement du PF, bien qu'on lui reproche encore des lourdeurs administratives incompatibles avec l'action humanitaire. Par exemple, aucun des projets du PF n'a encore été clôturé par le PNUD en raison de la question des équipements. Dans les projets PNUD, les équipements durables doivent revenir soit au Gouvernement soit au PNUD à la fin du projet ; les ONG ne peuvent les garder, sauf dérogation. Les ONG peuvent néanmoins garder les équipements financés par le *Pooled Fund* puisque les projets PF ne sont pas *réellement* des projets du PNUD, même s'ils sont traités comme tels administrativement.

Le Siège ne semble pas comprendre la problématique des programmes humanitaires qui incluent de nombreux petits projets de courte durée souvent entrepris dans l'urgence et destinés à sauver des vies plus qu'à promouvoir un développement durable en situation stabilisée. Le Siège doit engager une réflexion à ce sujet sous peine d'être marginalisé pour cette fonction de gestion qui, à cause de sommes élevées, représente des revenus importants pour l'organisation.

C'est ainsi qu'à l'insistance du Siège, un débat est encore ouvert sur le taux de participation du PF aux frais administratifs généraux du PNUD qui sont statutairement de sept pour cent mais que l'on avait ramené exceptionnellement à cinq⁹⁸ lors des discussions initiales avec les bailleurs en 2006. Les bailleurs, tout comme l'OCHA, sont opposés à toute ponction supplémentaire, faisant valoir que s'y ajoutent des frais de un pour cent pour le PNUD-MDTF à New York, des frais bancaires de 0,9 % et des frais de fonctionnement pour la participation du PNUD à l'Unité conjointe estimés à environ 4 millions USD par an.

96 Entretien avec une responsable de l'Unité conjointe du *Pooled Fund*.

97 C'était le cas notamment au Soudan et en RDC. Depuis, la République centrafricaine s'est ajoutée à la liste.

98 Il faut noter ici que les 7 % statutaires sont partagés à 3 % pour le siège du PNUD et 4 % pour le bureau de pays. La concession faite en 2006 ne réduit que la part du bureau de pays qui est ainsi passée à 2 %.

Malgré les quelques efforts consentis, toute cette problématique illustre l'incapacité du Siège à moduler ses règles et procédures pour permettre à l'organisation d'être présente dans des activités non-conventionnelles et des domaines porteurs comme l'humanitaire. Les 5 % ont été acceptés par la direction du bureau de pays lors des négociations initiales avec OCHA et les bailleurs en 2006, et il ne semble pas justifié de demander un taux de 7 % alors que le PNUD ne participe que très peu à la formulation et à la mise en œuvre des projets du PF.

Au niveau du Secrétariat de l'ONU à New York, des représentants de l'OCHA ont fait état de frustrations quant à la gestion des fonds communs par le PNUD. Le personnel OCHA rencontré à Kinshasa était plus positif. Une évaluation indépendante⁹⁹ commanditée par l'OCHA et portant sur les trois pays où le PNUD gère ces fonds conclut que le *Pooled Fund* de la RDC est dans l'ensemble bien géré mais recommande néanmoins qu'OCHA trouve des alternatives au PNUD pour la gestion de fonds communs.

Le bureau de pays, dans ce contexte, souffre de deux handicaps majeurs découlant de l'incapacité de l'organisation à s'adapter au monde humanitaire :

- a) Les performances du bureau de pays et de sa direction sont évaluées à l'aulne de procédures et de résultats de gestion basés sur des programmes de développement en milieu « normal ». Or, la gestion du PF aboutit souvent à des notations négatives pour le bureau de pays et son équipe de direction ;
- b) Le PNUD, en tant qu'institution, risque de se voir exclu du domaine humanitaire qui attire beaucoup de bailleurs et offre une visibilité enviable.

4.3.3 SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS SUR LA GESTION DES FONDS FIDUCIAIRES

Le PNUD s'est acquis une solide réputation de gestionnaire de fonds communs en RDC, surtout grâce à sa performance exceptionnelle pour le

premier cycle électoral. Il est depuis devenu "inconcevable" selon plusieurs représentants à la fois des autorités et des bailleurs. Il existe cependant un risque important de complaisance et de recherche immodérée de financements et de domaines d'activité nouveaux. La culture institutionnelle du PNUD accorde une grande valeur à la capacité des cadres supérieurs et des bureaux de pays à mobiliser des fonds nouveaux, souvent au détriment de la logique du mandat de l'organisation.

Le PNUD a contribué aux résultats de façon positive pour le renforcement de la gestion des projets par les intervenants du *Pooled Fund* et a ainsi pu promouvoir un plus grand rôle pour les ONG et associations nationales. Le PNUD est cependant vivement critiqué pour des faiblesses perçues dans le renforcement des capacités gouvernementales dans le cadre du Fonds mondial.

Malgré un certain nombre de résultats positifs dans la gestion de ces fonds, il reste des doutes sur la pertinence du rôle du PNUD dans les domaines concernés. Un grand nombre d'observateurs rencontrés par l'équipe de l'ERAD estime que les responsabilités que le PNUD a acceptées – et recherchées – pour la gestion des programmes du Fonds mondial et du *Pooled Fund*, présentent des risques institutionnels qui requièrent une attention immédiate. Dans l'équipe de direction du bureau de pays du PNUD, certains sont même d'avis que le PNUD pourrait et devrait se désengager de ces activités pour se concentrer sur des activités de développement durable, sa vocation première.

4.4 THÈMES TRANSVERSAUX

4.4.1 GENRE

Pendant la période de la transition, l'équipe de pays des Nations Unies en RDC s'était dotée d'un groupe thématique Genre très actif et le PNUD lui-même avait su intégrer cette problématique dans beaucoup de ses programmes. On signale par exemple :

99 "Evaluation of the Common Humanitarian Fund: Synthesis Report", Hugh Goyder, OCHA, 21 mars 2011

- L'effort important fourni pour promouvoir la participation des femmes comme électrices ou candidates, malheureusement sans effet notable sur la représentation nationale puisque seulement 52 des 500 députés élus en 2006, soit un peu plus de 10 %, sont des femmes¹⁰⁰ ;
- La formation de la police et l'accès à la justice pour les victimes de violences sexuelles, ce qui a permis d'accroître le nombre de poursuites judiciaires ;
- Le PNUD a soutenu les efforts de Noyaux pacifistes des mamans dans l'Ituri pour promouvoir le retour à la paix dans ce district ;
- Le programme de relèvement communautaire qui a construit et équipé de nombreuses maternités attenantes ou incluses dans les centres de santé construits ; et
- L'appui à la prévention de la transmission mère-enfant du SIDA, même si la couverture géographique de ce service reste limitée aux villes principales.

Il apparaît que ces efforts ont été mis en veilleuse et que ce thème n'a pas été traité avec autant d'énergie par le PNUD après 2006. La récente évaluation des effets¹⁰¹, qui porte sur la période 2008-2011, juge que les progrès sur l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes sont partiels ou nuls, et que les quelques initiatives économiques appuyées par le Projet PSAR au Nord et au Sud Kivu sont très limitées par rapport aux besoins de réinsertion socio-économique des victimes de violences sexuelles. Le rapport de l'évaluation des effets mentionne pourtant des « îlots de progrès », en particulier pour l'appui à l'élaboration et à la vulgarisation de la politique nationale sur le genre et de la stratégie nationale de lutte contre les violences basées sur le genre, le relèvement communautaire et le VIH/SIDA, l'appui à la décentralisation et à la gouvernance

judiciaire et sécuritaire. Le rapport attribue les faibles progrès aux facteurs suivants :

- i) La faiblesse de la mise en œuvre de la Stratégie genre du PNUD et de l'incorporation d'analyses et de stratégies de genre dans la phase de conception des projets ;
- ii) L'insuffisance d'expertise technique de haut niveau permettant d'ancrer l'intégration de l'égalité du genre et de l'autonomisation des femmes au sein des projets et des programmes clés du PNUD ;
- iii) Un fort déséquilibre des sexes dans le personnel du PNUD, et une grave inégalité de considération du personnel féminin ; et
- iv) La faible implication des responsables des unités, composantes et projets dans la prise en compte de la perspective genre lors de l'élaboration des documents programmatiques et de leur mise en œuvre.

Concernant ce dernier point, le rapport annuel du bureau de pays pour 2010 note que le pourcentage des femmes parmi le personnel professionnel a diminué au cours des dernières années, passant de 31 % en 2007 à 23 % en 2008 et seulement 17 % en 2009 pour se redresser légèrement en 2010 avec 23,1 %.

Il est essentiel de faire des progrès dans ce domaine puisque le PNUD devrait être le modèle de ce qu'il veut réaliser en termes d'égalité du genre à travers sa programmation. L'équipe de l'ERAD, quant à elle, a pu constater une nouvelle impulsion donnée à ce thème par la direction du bureau de pays à partir de fin 2010. De manière générale cependant, le programme du PNUD n'a pas largement contribué à la formulation des mécanismes nationaux et de politiques publiques susceptibles d'influer positivement sur la promotion des droits humains et principalement sur l'équité de sexes en RDC.

100 Elles étaient au nombre de 60 députés dans l'Assemblée de transition. La moyenne pour les chambres basses des pays de l'Afrique sub-saharienne est de 19%. Source : site Web de l'Union interparlementaire.

101 "L'évaluation des effets du Programme de pays du PNUD en République démocratique du Congo – 2008-2012", Jim Freedman et coll., 2^e projet de rapport, 6 août 2011

4.4.2 VIH/SIDA

La problématique du VIH/SIDA est traitée au PNUD-RDC comme une composante de l'Unité de gestion des programmes de lutte contre la pauvreté et de promotion des OMD. À part le rôle du PNUD comme récipiendaire principal pour certains programmes du Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la malaria et la tuberculose, activités gérées par un groupe distinct dans la structure, les activités mises en œuvre avec les fonds propres du PNUD sont très limitées et les budgets ont même été réduits récemment (voir la section 4.2.5 de ce chapitre).

La problématique du VIH/SIDA doit aussi être vue comme un thème transversal qui doit intéresser toutes les autres interventions dans les programmes du PNUD. C'est ainsi que le PNUD a favorisé l'inclusion de la lutte contre le VIH/SIDA comme l'un des piliers principaux du premier DSCR. Pour le second, toutefois, le PNUD a préféré promouvoir l'inclusion d'un pilier environnement et changements climatiques, tout en s'assurant que la thématique SIDA était incluse dans tous les secteurs. Il existe d'autres interventions où le PNUD s'est assuré que le thème du VIH/SIDA soit pris en compte. C'est le cas notamment pour le DDR, la formation de la police et l'appui à la planification provinciale. Ces efforts restent toutefois relativement faibles et il n'existe pas de point focal dans le bureau de pays chargé de promouvoir l'inclusion systématique de ce thème dans la formulation des programmes et projets.

4.4.3 COOPÉRATION SUD-SUD

Le Programme gouvernance a fait un usage intensif d'expertises régionales dans la mise en œuvre de ses programmes. C'est le cas particulièrement pour l'appui au Parlement et aux assemblées provinciales au moyen de voyages d'étude à l'étranger ou de formations dispensées en RDC faisant appel à des experts régionaux. Pendant le premier cycle, dans le cadre du projet de sécurisation des élections, des pays voisins de la RDC ont contribué à la formation des policiers. Pour l'appui au développement de documents de stratégie tel le

DSCR, le bureau de pays a fait appel à un grand nombre de consultants internationaux originaires d'Afrique de l'Ouest. Certains de nos interlocuteurs au Gouvernement se sont plaints d'une trop grande utilisation de cette expertise, au détriment de l'emploi de nationaux.

4.4.4 PRÉVENTION DES CONFLITS

Dans le contexte de la RDC, les interventions doivent toutes tenir compte des facteurs liés aux causes des conflits dont les principales sont la pauvreté endémique, les disparités aiguës, l'accès aux ressources naturelles, les problèmes fonciers et l'impunité. Avant de procéder à la planification pour le cycle 2008-2012, le bureau de pays a demandé l'aide du Bureau pour la prévention des conflits et le relèvement (BCPR) pour procéder à une analyse poussée des causes de conflit. Il a fait de même pour la préparation du prochain cycle dont la formulation doit être lancée à la toute fin de 2011. En octobre 2011, une mission conjointe est en cours pour appuyer l'équipe de pays des Nations Unies dans sa capacité d'analyser les conflits. L'Unité des politiques et stratégies du bureau de pays est le point central pour orchestrer cette réflexion mais cette unité a montré des faiblesses jusqu'à tout récemment et doit être renforcée.

4.5 COMMENTAIRES GÉNÉRAUX SUR L'EFFICACITÉ, L'EFFICIENCE ET L'APPROPRIATION NATIONALE

4.5.1 EFFICACITÉ DES INTERVENTIONS

En considérant les interventions du PNUD sur le plan de leur efficacité, c'est-à-dire de leur capacité à contribuer aux résultats de développement, il faut garder à l'esprit que certaines interventions se prêtent plus aisément à cet exercice que d'autres. Les interventions commencées durant le premier cycle sont terminées et ont eu le temps de produire des résultats visibles, alors que celles initiées lors du second sont pour la plupart en cours et doivent être jugées sur la base de leur potentiel à produire des effets. C'est ainsi que l'on peut analyser l'efficacité sous trois angles principaux :

- a) Des interventions où l'efficacité est visible et démontrable : il s'agit le plus souvent de programmes et projets déjà clos pour lesquels existent des rapports finaux et des évaluations indépendantes de qualité. On peut citer, à titre d'exemple, l'appui au premier cycle électoral, les appuis aux institutions parlementaires et à la Cour des comptes, certains programmes de relèvement et de développement communautaire, le DDR, les programmes liés à la violence sexuelle basée sur le genre et l'amélioration des prestations des intervenants sous financement du *Pooled Fund*.
- b) Des interventions où les résultats restent hypothétiques et qui concernent surtout des projets en cours dont on ne peut pas encore mesurer tous les résultats comme, par exemple, l'appui à la préparation pour la REDD+. On peut aussi considérer dans cette catégorie des projets où les produits attendus ont été livrés mais sans que ces produits n'aient encore générés les résultats escomptés. On pense surtout dans ce domaine au travail effectué par le PNUD pour contribuer au développement de stratégies, de politique, de plans d'action et de plans de développement que les autorités n'ont pas mis en œuvre par manque de volonté politique, à cause d'un changement de priorités ou d'une absence de financement. La décentralisation, l'appui pour le développement de plans de développement provinciaux et locaux ou même le premier DSCRIP sont des illustrations de produits achevés mais qui sont restés largement sans résultats.
- c) Enfin, certaines interventions qui ont eu des résultats maigres ou nuls. C'est le cas du volet d'appui aux média et à la société civile où le PNUD n'a pas été en mesure de satisfaire aux attentes des bailleurs, du PADDL qui n'a jamais pu mettre en œuvre son second volet, et de l'appui aux autorités nationales pour la dévolution des responsabilités sous les programmes du Fonds mondial.

Presque toutes les interventions du PNUD, tant pour la gouvernance que pour la pauvreté, comportent une part importante d'activités de renforcement des capacités. Il s'agit d'un domaine capital dans un pays en reconstruction. Ces activités¹⁰² se prêtent mal à l'évaluation et les rapports annuels font le plus souvent état de réalisations quantitatives sur le nombre de formations, de personnes formées, et l'organisation de séminaires et d'ateliers. On n'analyse jamais en profondeur l'impact des activités sur la meilleure performance d'un service gouvernemental ou la qualité des documents produits. Ces activités de formation sont souvent entreprises sans un diagnostic précis de la situation de base et sans rechercher des complémentarités avec d'autres activités similaires dans d'autres projets du PNUD ou chez d'autres agences bi ou multilatérales. Elles se focalisent en outre de manière trop étroite sur les formations de quelques individus sélectionnés de manière plus ou moins pertinente, sans s'intéresser aux problèmes plus profonds du mandat, des valeurs, des budgets et des contraintes de fonctionnement des institutions qui les emploient. De plus, le PNUD ne s'est pas doté en ressources financières et humaines nécessaires à un véritable suivi et à l'évaluation des activités de renforcement des capacités.

4.5.2 EFFICIENCE DANS LA MISE EN ŒUVRE

Tout au long du premier cycle, le PNUD avait su créer une dynamique forte grâce à des interventions généralement bien ciblées et mises en œuvre en exécution directe, par le biais d'un ensemble de projets distincts. Ces projets ont souffert de nombreux retards mais sont néanmoins arrivés à leur terme. Pendant cette période, la création d'unités de gestion *ad hoc* (centre de service, unités NIM/DIM, *Pooled Fund* et GFATM) ainsi que celle des bureaux de terrain ont grandement contribué à l'efficacité et la crédibilité du PNUD en RDC. La reconfiguration en cours du dispositif

102 Rappelons que le terme "renforcement des capacités" recouvre une variété d'activités qui peuvent comprendre des appuis techniques en personnel, des réformes institutionnelles, la fourniture d'équipement et de matériels divers, l'organisation de rencontres, ateliers et visites d'information dans le pays ou à l'étranger, et enfin, l'organisation de sessions de formation.

de bureaux de terrain risque de nuire à l'image de l'organisation et de réduire considérablement sa capacité opérationnelle. Il faut noter cependant au crédit du bureau de pays l'intention qu'il a de faire de son bureau à Goma une véritable sous-délégation gérant ses propres ressources et programmes et apportant un appui à certains autres bureaux ou antennes de projet. Ceci signifiera une plus grande délégation d'autorité sur le terrain mais aura le désavantage d'accentuer encore le déséquilibre en faveur des provinces de l'est et d'affaiblir la capacité du PNUD d'intervenir aussi efficacement que par le passé dans beaucoup de provinces.

Certaines interventions du premier cycle ont été trop cloisonnées et n'ont pas créé les synergies nécessaires à l'enrichissement de l'expérience nationale, par exemple pour les quatre projets de relèvement communautaire du premier cycle (PADC, COMDEV, 2BEK et COMREC). Alors que ce premier cycle était caractérisé par une « approche projet », le PNUD a choisi une « approche programme » pour son cycle 2008-2012, à la fois dans un effort de rationalisation et sous pression de bailleurs qui recherchaient plus de cohérence, particulièrement pour les programmes de bonne gouvernance. Pourtant, les programmes Gouvernance et Pauvreté d'aujourd'hui manquent tous deux de cohérence, et les collaborations entre ces deux domaines d'intervention sont rares. Ceci est dû en partie au regroupement parfois artificiel d'activités auparavant gérées par l'unité post-conflit et réparties un peu arbitrairement entre les deux programmes, mais aussi et surtout, aux réductions importantes des budgets et par conséquent à l'abandon de certaines interventions qui s'inscrivaient dans une logique d'ensemble, ainsi qu'à une culture institutionnelle qui ne promeut pas systématiquement la coordination, la recherche de passerelles entre activités et une synergie plus grande entre les équipes.

L'équipe d'évaluation a reçu de nombreuses plaintes concernant les lenteurs dans les décaissements aux partenaires, et ceci dans tous les domaines d'intervention. Ces retards sont liés à l'absence de décentralisation réelle vers les bureaux de terrain, des goulots d'étranglement à Kinshasa¹⁰³, une culture administrative trop bureaucratique et l'absence de règles claires et connues de tous. Ces retards représentent le plus grave problème d'efficacité auquel le bureau doit faire face. Ils génèrent des blocages, des frustrations et des coûts additionnels et non remboursés pour les partenaires, qui doivent garder du personnel plus longtemps que prévu dans les accords.

Grâce à son rôle dans la gestion des fonds communs pour les élections (APEC) et pour la sécurisation du processus électoral (SPEC), le PNUD s'est forgé dans les années 2005 et 2006 une réputation de gestionnaire efficace. Cette assise a permis à l'organisation de se voir confier de nombreux autres fonds communs. Le PNUD souffre encore d'une image de lourdeur et de lenteur administrative et plusieurs observateurs considèrent aujourd'hui que ses procédures sont inadaptées à la gestion de fonds humanitaires tel que c'est le cas pour le *Pooled Fund*. Parmi les ONG, on considère, en général, que le PNUD ne communique pas suffisamment et les traite davantage comme des sous-traitants que de véritables partenaires.

Du point de vue de la gestion des programmes, on note que le ratio entre le personnel international et national est encore déséquilibré en faveur des expatriés par rapport à d'autres programmes¹⁰⁴, ce qui augmente considérablement les coûts de mise en œuvre. Alors que le PNUD avait besoin d'une injection rapide et massive de compétences lorsque ses programmes se sont vus multipliés par dix entre 2004 et 2005, les réajustements nécessaires ont trop tardé. Il en va de même pour les

103 Notamment pour les révisions budgétaires annuelles, et parfois les révisions des plans de travail annuels en cours d'année qui semblent trainer en longueur. Un projet ne peut évidemment rien décaisser tant que son budget annuel n'a pas été approuvé.

104 Un ratio aussi élevé de personnel international est fréquent en situation de crise ou dans l'immédiat post-conflit. Dans des situations plus stables, le pourcentage de personnel international est souvent inférieur à 10 %. À titre d'exemple, le personnel national du PNUD en Irak représente 61,9 % du total alors qu'en Angola, ce pourcentage est de 88,5.

Tableau 11 : Évolution des effectifs du PNUD, 2006-2010

Année	Effectifs totaux	Personnel international	Personnel national
2006	333	20,7 %	79,3 %
2007	456	29,4 %	70,3 %
2008	402	26,1 %	73,9 %
2009	596	25,7 %	74,3 %
2010	506	26,7 %	73,3 %

Source : Bureau de pays du PNUD, Kinshasa, août 2011

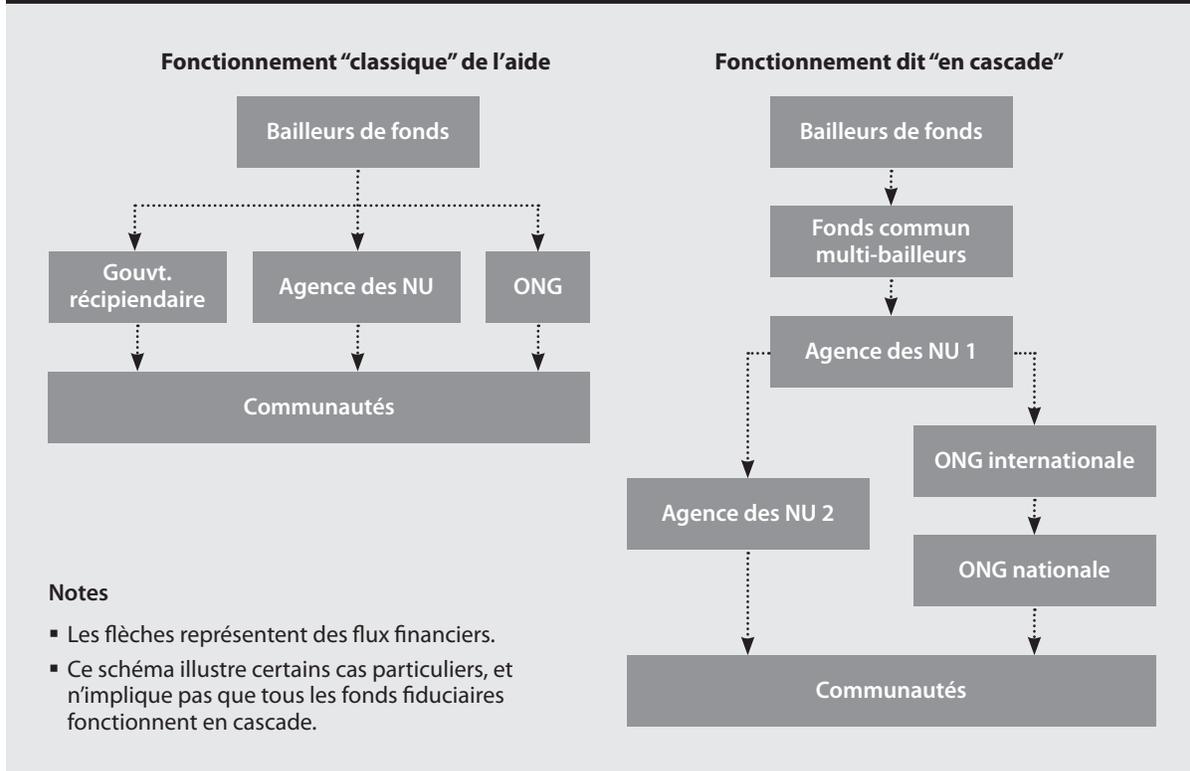
unités spéciales créées en 2005 et fonctionnant en parallèle aux unités préexistantes du bureau de pays. Il s'agissait essentiellement d'un « Centre de service » comprenant un groupe pour les achats et un second pour les ressources humaines, et ce n'est qu'à la mi- 2011 que ces services parallèles ont été complètement intégrés.

L'équipe de l'ERAD a noté qu'un certain nombre d'activités étaient « gérées en cascade », c'est-à-dire mises en œuvre par une série d'intermédiaires, ce qui a pour effet d'augmenter les frais de gestion et de diminuer les retombées vers les bénéficiaires (figure 1).

C'est le cas par exemple quand des ONG internationales sous-traitent à des ONG nationales ou encore pour des projets PNUD exécutés par une autre agence de l'ONU. Certains programmes du PNUD ont sciemment adopté une formule d'exécution par des ONG internationales qui avaient alors obligation de sous-traiter avec des ONG et groupes nationaux. Le PNUD a alors considéré que l'accroissement des frais généraux était justifié par l'effort d'amélioration des capacités des ONG nationales.

Au cours des dernières années, la culture institutionnelle du PNUD à Kinshasa n'a pas suffisamment encouragé la création de synergies entre

Figure 1 : Fonctionnement "en cascade" de certains canaux d'aide en RDC



projets et programmes. C'est le cas par exemple, des interventions de relèvement communautaire qui pourraient bénéficier de « ponts » avec le secteur de la microfinance, ou encore pour des activités de renforcement des capacités qui pourraient se faire conjointement. Il convient cependant de noter qu'on a cherché, au niveau de l'équipe de pays des Nations Unies, à promouvoir des projets conjoints qui capitalisent sur les compétences respectives des agences et sont attrayants pour les bailleurs.

La fonction de suivi et d'évaluation (S&E) dispose de ressources humaines importantes mais là encore, la coopération entre les responsables S&E reste faible. Dans le dispositif actuel, les responsables S&E sont placés sous l'autorité des chefs d'équipe des programmes, ce qui nous semble normal pour la fonction de suivi qui est de la responsabilité des gestionnaires de programme mais plus problématique pour la fonction évaluation qui devrait jouir d'une plus grande indépendance.

Enfin, la mission note que la plupart des rapports d'activité consultés présentent une image généralement positive des interventions, font état des produits plus que des effets et pêchent par l'absence d'analyse critique et de réflexion sur les défis qui se posent en cours de mise en œuvre et sur les moyens de les résoudre.

La fonction de suivi est particulièrement importante puisqu'elle nourrit le dialogue nécessaire à la fois avec les partenaires, les bénéficiaires et les bailleurs. Un dialogue de qualité avec les bailleurs est un aspect essentiel dans un pays où la plus grande partie des ressources provient de contributions extrabudgétaires. Un suivi assidu et un rapportage transparent accompagné d'analyses pertinentes sont essentiels pour maintenir la réputation du bureau comme bon gestionnaire de fonds fiduciaires. Un exemple positif est la qualité du suivi pour les projets du *Pooled Fund*.

4.5.3 APPROPRIATION NATIONALE ET DURABILITÉ DES RÉSULTATS

Le PNUD, comme l'ensemble des acteurs de l'aide extérieure, assume souvent un rôle de substitution par rapport au Gouvernement. Dans un contexte de sortie de crise et de reconstruction de l'État tel que celui de la RDC, le rôle de substitution était inévitable et une vraie appropriation nationale ne peut que prendre du temps. Des progrès ont pourtant été réalisés comme l'atteste le rôle actif récemment assumé par la Primature pour le pilotage de l'ensemble du Programme gouvernance.

Le niveau d'appropriation nationale et les perspectives de pérennisation des résultats restent cependant généralement limités. La situation est meilleure au niveau communautaire qu'au plan gouvernemental. Les projets du PNUD demandent fréquemment une participation en travail ou en numéraire de la part des communautés bénéficiaires, une habitude utile pour la durabilité des résultats. Les écoles et centres de santé visités étaient tous en autofinancement, les maîtres et les infirmiers exigeant une contribution des bénéficiaires en l'absence d'un appui de l'État. Dans le même ordre d'idée, l'entretien de la route Kisangani-Ubundu a longtemps été réalisé par les compagnies forestières plutôt que par le service gouvernemental qui prélevait pourtant des droits de passage le long de la route¹⁰⁵. Tout se passe comme si le Gouvernement laissait des pans entiers des services sociaux à la « communauté internationale » et à la société civile.

A l'exception notable de la participation du Gouvernement au fonds électoral et de deux exemples de contributions financières des autorités provinciales du Katanga, il n'y a que très peu de participation financière gouvernementale aux projets. De plus, le personnel nécessaire pour opérationnaliser des structures réhabilitées ou construites, tarde souvent beaucoup à être

105 Depuis janvier 2011, l'entretien serait néanmoins assuré par l'Office des routes sur financement du FONER.

disponible et les salaires et frais de fonctionnement sont souvent inexistantes. Dans ces conditions, il est difficile d'envisager une pérennisation des résultats. La situation est meilleure pour les interventions auprès de communautés de base, de petits groupes ou d'individus où, le plus souvent, une participation en travail ou en espèces est requise. Cette exigence favorise l'appropriation par les bénéficiaires et augmente les possibilités de durabilité des résultats.

POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE DU PNUD

5.1 PERTINENCE STRATÉGIQUE

En règle générale, la pertinence des interventions financées par le PNUD et ses partenaires souffre de peu de critiques. Sur le plan documentaire, les cadres de programmation du PNUD (CPD, PAPP) s'inscrivent en cohérence presque parfaite avec les divers documents de planification stratégique du Gouvernement (DSCR), des bailleurs de fonds (CAF) et des Nations Unies (UNDAF), ce qui n'est guère surprenant dans la mesure où le PNUD a largement contribué à l'élaboration de ces documents stratégiques. Sur le plan des besoins réels de la population, le programme s'inscrit aussi dans une démarche pertinente en s'adressant à des thèmes clés pour l'avenir du pays et l'amélioration du sort des populations. Le programme s'inscrit aussi dans le droit fil des stratégies globales et régionales du PNUD, de même qu'il répond aux priorités et valeurs fondamentales des Nations Unies.

Sur le plan stratégique, il est important de souligner que nombre d'interventions du PNUD sont d'envergure nationale (appui aux élections, DDR et relèvement communautaire, Fonds mondial, etc.). Rares sont les pays où le PNUD a pu travailler sur une telle étendue géographique et saurait prétendre à une telle visibilité. L'équilibre entre interventions en amont et en aval est donc particulièrement bon. Des activités comme les domaines du relèvement et du développement communautaires, le DDR, l'appui aux assemblées et aux administrations provinciales, la formation de la police et l'accès à la justice ont donné au PNUD une image d'opérationnalité et de proximité aux bénéficiaires que l'organisation n'a pas dans beaucoup de pays.

Cependant, le programme continue de souffrir de plusieurs déséquilibres :

- i) Les responsabilités de gestion de grands fonds fiduciaires comme le *Pooled Fund* et le Fonds mondial représentent une charge importante pour le bureau de pays et compte pour 61 % du volume total des opérations. Le poids relativement élevé de ces activités de service soulève le problème important du changement dans la perception extérieure d'un PNUD assurant un leadership visible pour le développement et un fort plaidoyer pro-pauvres, et un PNUD prestataire de services se transformant davantage en agent d'exécution dans des domaines qui ne sont pas au cœur de son mandat ;
- ii) Les programmes couvrant la lutte contre la pauvreté et la promotion des OMD ne représentent qu'environ 11 %¹⁰⁶ de l'ensemble des dépenses au cours des trois dernières années. À titre de comparaison avec l'ensemble des programmes dans le monde, le PNUD a consacré plus de 28 % de ses ressources globales à ce thème en 2010 ;
- iii) Géographiquement, le PNUD consacre beaucoup plus de ressources à l'est du pays que dans les autres zones, malgré des situations de pauvreté plus aiguë dans certaines de ces autres zones. Ce déséquilibre géographique n'est pas l'apanage du seul PNUD et affecte beaucoup d'autres intervenants multi et bilatéraux. Dans beaucoup de cas, le choix des interventions et des zones d'action sont définies par les bailleurs et les tentatives du PNUD de diversifier ses zones d'intervention ont été systématiquement sous-financées ; et

106 Ce pourcentage passe cependant à environ 25 % si l'on exclut du calcul les activités non-traditionnelles sous le *Pooled Fund* et le Fonds mondial.

- iv) La base des bailleurs participant au programme d'appui à la bonne gouvernance était déséquilibrée en faveur d'un bailleur jusqu'à tout récemment.

Le ciblage des interventions est en général judicieux bien que les programmes paraissent souvent trop ambitieux par rapport aux moyens de l'organisation, ou soient basés sur des espoirs de contribution trop optimistes comme ce fut le cas pour le Programme pauvreté. La diversité des interventions associée à la réduction des ressources a accentué une impression de dispersion et de saupoudrage dans les programmes du PNUD. Les bailleurs ont joué un rôle primordial à la fois dans le choix des domaines d'intervention puis dans la réduction des ressources, même si des faiblesses de gestion ont parfois été la cause des retraits de financement.

5.2 RÉACTIVITÉ ET CAPACITÉ D'INNOVATION

Pendant la période examinée par l'ERAD, le bureau de pays du PNUD a dû mettre en œuvre un programme très vaste et multidimensionnel, dans un cadre national extrêmement complexe. Le PNUD a bien réussi dans sa gestion de la première phase correspondant à la période de transition et au cycle de programmation 2003-2007 alors qu'il n'a pas suffisamment anticipé les changements qui ont suivi la tenue des premières élections et l'installation du premier gouvernement issu des urnes à partir de 2007.

On peut résumer brièvement le contexte de la première période en soulignant les caractéristiques suivantes. Tout d'abord, le pays restait en phase d'urgence, sortant d'une période de conflit et s'engageant dans une transition issue d'un accord de partage du pouvoir et des responsabilités gouvernementales à tous niveaux¹⁰⁷. Malgré

la persistance de violences et de conflits graves, particulièrement dans l'est, des signes d'une certaine stabilisation et d'un timide redressement économique apparaissent. La stratégie de la communauté internationale met l'accent sur la stabilisation, particulièrement la réforme du secteur de la sécurité et l'appui au cycle électoral, et sur l'humanitaire. Les ressources sont importantes, peu d'intervenants opérationnels sont disponibles et le PNUD bénéficie d'un capital de confiance important auprès des autorités.

Pendant cette période, le PNUD a su réagir avec une grande agilité, développant des réponses souvent à la limite des règles administratives imposées, pour être en mesure de répondre sans délai aux exigences de l'immédiat. Selon un ancien directeur de pays, la RDC a été un « laboratoire d'innovations » pendant cette période. De nombreuses innovations ont en effet été apportées dans le contexte bien particulier de la RDC de cette époque. On peut citer entre autres, l'utilisation intensive des fonds communs, une opérationnalité accrue du PNUD via ses bureaux de terrain, l'approche communautaire pour le DDR, le soutien au cycle électoral, et l'utilisation intensive des VNU pour la mise en œuvre. La RDC a aussi été un lieu d'expérimentation de formules nouvelles dans la gestion des missions intégrées des Nations Unies au moyen d'Unités conjointes de mise en œuvre et par la création d'un Bureau intégré à la MONUC pour appuyer le rôle de l'adjoint au SRSG chargé de la coordination du système des Nations Unies et de la coordination humanitaire.

Le cycle de programmation 2008-2012 concerne une période plus complexe. Le gouvernement considère que le pays n'est plus dans une situation d'urgence, malgré la violence et l'instabilité continues dans certaines régions. Ce serait le moment de reconstruire l'administration de l'État, de répondre aux causes profondes des conflits et

107 L'Accord global et inclusif sur la Transition de décembre 2002 était en effet davantage une formule de partage du pouvoir et des charges gouvernementales entre les ex-belligérants, l'opposition politique et la société civile qu'une vision nouvelle de l'avenir accompagnée d'un programme de reconstruction et de gouvernance. Ceci a souvent résulté en une quasi paralysie de plusieurs administrations à cause des tensions politiques sous-jacentes.

de consolider la paix, de faire face à la pauvreté endémique et aux priorités à plus long terme, comme l'environnement. Mais les capacités nationales et la gouvernance restent faibles alors que les bailleurs de fonds sont maintenant plus exigeants tant pour les résultats que pour la gestion.

Face à ces changements dans le contexte, le PNUD aurait pu s'adapter plus rapidement. Il aurait fallu réformer les structures *ad hoc* créées auparavant et redonner la primauté à ce qui est la raison d'être de l'organisation : le développement durable et le renforcement des capacités nationales. Cette période requerrait aussi un retour à des pratiques administratives conformes au cadre réglementaire. Une période de « normalisation » aurait dû suivre la période d'urgence. Or, le PNUD a tardé à effectuer les ajustements nécessaires.

Dans ce deuxième cycle, le PNUD a été nettement moins novateur. Au titre des innovations plus récentes, on peut cependant noter les efforts pour appuyer des initiatives de transition entre l'humanitaire et le développement comme la STAREC, la tentative de rééquilibrage géographique de l'aide via le Programme de consolidation de la paix ou encore, la préparation à la REDD+.

Cependant, selon la plupart des observateurs, le PNUD reste à l'écoute du Gouvernement et a encore une bonne capacité d'analyse du contexte national et des priorités du pays. Certains notent toutefois une diminution de cette capacité d'analyse dans les années récentes.

Le PNUD a fait des efforts pour s'adapter à l'évolution du mandat de la MONUSCO et a contribué aux initiatives de l'équipe de pays des Nations Unies pour faciliter la transition vers une présence moins visible de la MONUSCO dans certaines zones du pays. C'est ainsi que le PNUD a lancé le projet PACTE pour la transition dans la province de l'Équateur, a participé à l'élaboration de plans pour la création de trois bureaux conjoints des Nations Unies et s'est engagé dans des projets conjoints avec d'autres agences du système.

Par ailleurs, le programme a été affecté par la baisse de 25 % des ressources propres de l'organisation,

réduction prenant effet à mi-parcours d'un cycle programmatique et remettant en cause un certain nombre d'activités particulièrement celles où le PNUD devait compenser le manque d'enthousiasme des bailleurs comme dans le Programme pauvreté. Ces réductions n'ont pas toujours été bien expliquées aux partenaires et ont tardé à être traduites en révision formelle des budgets et des accords.

5.3 PARTENARIATS STRATÉGIQUES

Les relations entre le PNUD et le Gouvernement demeurent bonnes et sont basées sur la confiance qui s'est instaurée envers une organisation qui a accompagné les autorités dans les moments les plus sombres et a facilité le retour d'institutions multilatérales et bilatérales qui, à une époque, étaient encore hésitantes à s'impliquer. Formellement, le partenaire principal du PNUD est le Ministère de la Coopération internationale mais en pratique, les relations de travail sont plus intenses avec le Ministère du Plan. C'est par exemple le Ministère du Plan qui coordonne les groupes thématiques réunissant services gouvernementaux et partenaires extérieurs sous la responsabilité d'un ministère technique et avec l'appui d'un chef de file parmi les partenaires. La coordination, cependant, reste faible entre les ministères et services gouvernementaux. Le PNUD a également développé des relations avec la Primature, principalement dans le but d'assurer une meilleure coordination des programmes de gouvernance.

Les relations entre le PNUD et les bailleurs se sont détériorées entre 2008 et 2010, principalement pour les programmes de gouvernance. On reprochait au PNUD les retards pour les rapports et, plus généralement, une absence de transparence et un déficit important dans la communication. Le PNUD a maintenant développé une stratégie de communication et de partenariat qui favorise l'ouverture et le dialogue. En parallèle, il diversifie sa base de bailleurs pour assurer un meilleur équilibre dans certains programmes.

Les relations entre la Banque mondiale et le PNUD se sont dégradées pendant la préparation

du second DSCRП à cause de désaccords sur l'opportunité d'entreprendre la rédaction de ce document avant la formation du nouveau gouvernement issu des urnes, de même que sur des problèmes méthodologiques. Le PNUD a alors été perçu comme tentant d'imposer ses formules et méthodes.

En RDC, le PNUD travaille beaucoup avec la société civile et les ONG. La préparation du premier DSCRП ou le Forum sur la décentralisation restent des exemples de bonne pratique dans le domaine des consultations avec la société civile. Malheureusement, la préparation du deuxième DSCRП n'a pas bénéficié de consultations aussi larges.

Pour ses interventions de terrain, particulièrement les programmes de relèvement et développement communautaires, le PNUD coopère avec un nombre important d'ONG locales et de groupes communautaires. De plus, le travail de gestion que le PNUD exécute pour le Fonds mondial et dans le cadre du *Pooled Fund* amène l'organisation à coopérer de façon intensive avec de nombreuses associations et organisations de la société civile. Le rôle du PNUD dans le renforcement des capacités de ces groupes a contribué de façon importante à la promotion des ONG nationales. Il manque encore au PNUD la capacité d'un accompagnement des ONG plus souple, comme partenaires plutôt que sous-traitants.

L'appui apporté au bureau de pays par les structures centrales et régionales du PNUD n'a pas pu être analysé de façon exhaustive. Il apparaît cependant que c'est le Bureau pour la prévention des conflits et le relèvement (BCPR) de New York qui a apporté l'appui le plus efficace à la fois au moyen de financements et d'appui technique. C'est ainsi que le BCPR a donné un appui important à l'Unité post-conflit du PNUD à Kinshasa pendant le premier cycle de programmation et a contribué à la création et au financement initial des bureaux de terrain. Le BCPR a aussi apporté son appui à la planification des programmes en fournissant une expertise pour l'analyse des causes des conflits.

5.4 AVANTAGES COMPARATIFS DU PNUD EN RDC

Des avantages comparatifs clairs se dégagent de notre analyse des interventions du PNUD en RDC depuis 2003 :

- a) Le PNUD jouit d'un capital de confiance important auprès des autorités nationales et des autorités des provinces où il est actif. L'organisation est perçue comme neutre et capable de représenter les vues à la fois des autorités gouvernementales et des partenaires internationaux, pouvant ainsi jouer un rôle de facilitateur pour certaines discussions ;
- b) Le PNUD a développé une sensibilité pro-pauvre à travers ses approches communautaires et son appui à la promotion des OMD. Il a ainsi développé une capacité de plaidoyer appréciée ;
- c) Il a montré une bonne capacité d'analyse et de compréhension des causes des conflits et n'a pas limité cette analyse aux zones géographiques qui ont connu récemment des conflits actifs. Dans ce domaine aussi, sa capacité de plaidoyer est importante ;
- d) Le PNUD a fait preuve en RDC d'une grande capacité d'innovation et d'une plus grande flexibilité que dans beaucoup d'autres programmes. Il a réussi à projeter une image d'organisation très opérationnelle, présente sur le terrain et proche des bénéficiaires ; et
- e) Il a développé une capacité reconnue et appréciée comme gestionnaire de fonds fiduciaires.

Dans le domaine de l'appui à la bonne gouvernance, il ne fait pas de doute que le PNUD a su développer des avantages comparatifs importants particulièrement pour les élections, les assemblées parlementaires, la Cour des comptes, la formation de la police et l'accès à la justice, y compris pour les victimes de violences sexuelles. Les activités de relèvement et de développement communautaires restent un point fort dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, tout comme la capacité du PNUD d'appuyer la formulation de documents de politique et de stratégies nationales. Les activités entreprises plus récemment dans le cadre du REDD pour l'environnement et les changements

climatiques ont positionné le PNUD comme un acteur important dans ce domaine. Finalement, le PNUD a su appuyer efficacement les ONG nationales et développer leur capacité de gestion de projets.

5.5 APPUI DU PNUD À LA COORDINATION DE L'AIDE INTERNATIONALE

Le pays reçoit une importante aide financière internationale, ce qui rend d'autant plus importante mais aussi d'autant plus difficile une bonne coordination de cette aide. À l'exception notable du Comité international d'accompagnement de la transition (CIAT¹⁰⁸) mis en place pour épauler la transition démocratique en République démocratique du Congo et qui a suivi de très près la préparation des élections de 2006, la période de 2003 à 2006 a été caractérisée par une coordination généralement faible entre bailleurs, et entre le système des Nations Unies et le reste de la communauté internationale. Le rôle de l'État dans la coordination est resté très faible.

Toutefois, le premier Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) a été développé sur la base de consultations nationales très larges et l'approbation formelle de ce document par le Parlement de transition en 2006 marque un début d'appropriation nationale.

Le PNUD a participé à l'élaboration du Cadre d'assistance au pays (CAF) qui a marqué un tournant important dans la coordination de l'aide internationale à la RDC. Aujourd'hui, le CAF existe toujours mais est devenu un forum de haut niveau entre les partenaires internationaux plutôt qu'un document de référence. Les Nations Unies, à travers le Coordonnateur résident, et la Banque mondiale co-président le CAF qui regroupe les chefs des agences bilatérales et multilatérales de la RDC.

Le Ministère du Plan et le PNUD ont également établi 15 groupes thématiques destinés à assurer une meilleure coordination sectorielle. Ces groupes sont présidés par un responsable gouvernemental avec l'appui d'un chef de file chez les bailleurs. En général, l'efficacité des groupes thématiques est très variable et dépend surtout de la capacité des différents présidents et de l'énergie déployée par les chefs de file. Certains de ces groupes ne se sont pas réunis depuis plus d'un an, tel le sous-groupe sur la décentralisation où le PNUD est chef de file des partenaires internationaux.

Les partenaires ont par ailleurs exprimé leur appréciation pour les « mardis du développement », initiative du bureau de pays qui réunit une fois par mois et autour d'un thème choisi par tous les partenaires intéressés.

Les agences et ONG intervenant dans l'humanitaire et bénéficiant du *Pooled Fund* participent en outre aux réunions des clusters humanitaires aux niveaux national et provincial. Le PNUD joue un rôle marginal dans cette structure, ce qui est tout à fait normal au vu de son mandat plus porté sur le développement que sur l'humanitaire. Il est chef de file du cluster "retour, réintégration et relèvement précoce", un petit cluster thématique qui reçoit très peu de financements du PF¹⁰⁹ et dont la spécificité et la mission restent assez mal définies par rapport à celles de clusters portant sur des secteurs tels la sécurité alimentaire ou l'éducation. En RDC, le cluster Relèvement précoce n'a, semble-t-il, fonctionné qu'en province Orientale, en Ituri, et au Nord et Sud-Kivu, et même là, le manque de financements et le positionnement flou du cluster n'ont pas permis de maintenir dans le temps la mobilisation des ONG membres des clusters provinciaux.

108 Le CIAT était composé des cinq pays membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies, de l'Afrique du Sud, de l'Angola, de la Belgique, du Canada, du Gabon, de la Zambie, de l'Union africaine, de l'Union européenne et de la Mission de l'ONU en RDC (MONUC). Il tirait son origine dans l'annexe IV de l'Accord global et inclusif signé par les composantes et entités du dialogue inter congolais, le 16 décembre 2002 à Prétoria et intitulé « De la garantie internationale ».

109 Ce cluster n'a reçu que 1,2 million USD sur les 122 millions USD reçus à travers le PF en 2010 (UNOCHA, Plan d'action humanitaire 2011)

Lors d'une retraite organisée fin mai 2011, les partenaires ont cependant constaté un certain nombre de faiblesses dans la coordination. C'est ainsi qu'on a jugé que la coordination était devenue un mécanisme d'échange d'information plus que de véritable concertation et qu'on a estimé que le pilotage stratégique de l'aide était en panne.

Une question importante à ce niveau est celle de la relation entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds. Ces derniers s'étaient fortement impliqués dans la transition et ont conservé des habitudes de franc parler qui heurtent parfois le Gouvernement. Une autre contrainte réside dans la faible coordination entre ministères et services gouvernementaux. Une mission de la Banque mondiale en 2010 notait que « la coordination des ressources extérieures au sein du Gouvernement est caractérisée par une pléthore de structures dont les missions se chevauchent régulièrement »¹¹⁰. Trop de ministères sont en compétition pour la coordination et le contrôle de l'aide, une situation que le Gouvernement ne semble pas vouloir régler. Le PNUD et d'autres partenaires travaillent présentement sur une proposition de structure de coordination qui regrouperait des ministères clés et inclurait une Plateforme de dialogue politique de haut niveau regroupant ces ministères et les bailleurs, présidée par le Premier ministre. Cette proposition émane d'un forum national de haut niveau sur l'efficacité de l'aide organisé par le Gouvernement en juin 2009.

Le chapitre 4 passe en revue quatre projets mis en œuvre conjointement avec d'autres agences des Nations Unies : (i) le CEPI dans le district de l'Ituri, (ii) le PACTE pour la province de l'Équateur, (iii) la réhabilitation des services sociaux de base et le relèvement des communautés déplacées dans les zones de retour du Sud Kivu, et (iv) l'appui à la stabilisation et la prévention des conflits dans

le territoire de Béni au Nord Kivu. Ce genre de collaboration entre agences va sans doute plus loin en RDC que dans de nombreux autres pays. Les agences concernées sont l'UNICEF, la FAO, le PNUD et parfois le HCR. Ces agences décrivent les avantages des projets conjoints comme suit :

- Les projets conjoints renforcent la collaboration inter-agences ;
- Ils jouissent d'une forte crédibilité, d'une bonne visibilité et d'un attrait certain pour les autorités locales et les bailleurs de fonds ;
- Les interventions sont plus complètes, plus utiles et plus synergiques, du moins quand les agences les mettent en œuvre de manière concertée et simultanée.

Ils comportent aussi certains désavantages. Pendant la phase initiale de cet effort de développement d'interventions conjointes, la formulation du montage institutionnel et le partage des ressources entre agences a pu prendre plus de temps que pour un projet plus simple. Les agences ont des rythmes de mise en œuvre différents, ce qui limite les synergies. L'UNICEF, par exemple, est souvent plus rapide et plus flexible dans ses relations avec les ONG que le PNUD ou la FAO. Enfin, ils ont surtout été promus à l'origine à des fins de mobilisation de ressources. Ce n'est que peu à peu que les agences concernées ont pris conscience de l'importance non seulement d'une planification en commun mais aussi d'une mise en œuvre concertée. De ce point de vue, les projets plus récents mis en œuvre dans les deux Kivu apparaissent mieux intégrés que le projet CEPI, plus ancien, où les agences intervenaient largement en parallèle, malgré quelques exemples concrets de synergie. Les projets conjoints plus récents ont pu bénéficier des leçons apprises de l'expérience CEPI grâce à un atelier d'échanges sur les projets conjoints tenu à Goma en janvier 2010.

110 Banque mondiale, "République démocratique du Congo, Mission de suivi de l'agenda de Kinshasa sur l'efficacité de l'aide", Aide-mémoire (projet) 10 février 2010

5.6 IMAGE ET COMMUNICATION

Le PNUD est relativement bien connu du grand public, surtout grâce à son appui au processus électoral. Le bureau de pays produit maintenant des documents d'information publique de qualité qui évitent le jargon onusien et transmettent des messages simples et accessibles. Le site web est de bonne qualité mais pourrait être amélioré par une mise à jour plus fréquente des informations sur les projets et les opérations. À titre d'exemple, aucune mention n'est faite des problèmes rencontrés par le projet d'appui à la décentralisation qui est pourtant quasiment à l'arrêt.

Dans le domaine de la communication avec les partenaires, plusieurs interlocuteurs ont fait état de leur frustration de ne pas recevoir de réponses ou d'information en retour lorsqu'ils soumettent un rapport, présentent un projet pour financement ou soulèvent des problèmes opérationnels. L'exemple nous a été donné d'un gouverneur de province ayant écrit au PNUD à Kinshasa en avril 2011 et qui, en juillet, n'avait encore reçu ni réponse ni même un accusé de réception. Selon plusieurs bailleurs et malgré de nettes améliorations récemment, le PNUD communique moins et moins bien qu'il ne le faisait jusqu'en 2006.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

6.1 CONCLUSIONS

Dans les chapitres précédents, nous avons examiné l'environnement dans lequel opère le PNUD, analysé les principaux axes de sa contribution au développement de la RDC et porté une appréciation sur son positionnement stratégique. Les conclusions suivantes cherchent à faire le point sur les leçons stratégiques essentielles que l'évaluation permet de formuler.

i) Ayant analysé les interventions du PNUD durant les deux cycles de programmation, l'équipe de l'ERAD arrive à la conclusion que la qualité et la visibilité de l'engagement du PNUD en RDC étaient meilleures de 2003 à 2007 qu'elle ne l'est depuis 2008.

Dans le premier cycle, on est en période de sortie de conflit et de début de stabilisation et de reconstruction d'un état. Les priorités sont l'humanitaire et la réforme du secteur sécuritaire pour promouvoir une stabilisation qui demeure très partielle. L'intérêt des bailleurs, nouvellement revenus en RDC, est élevé, ils sont prêts à investir des ressources importantes et sont à la recherche d'agences d'exécution bien implantées. Les capacités nationales demeurent très faibles dans un contexte où la direction des ministères est souvent paralysée par les tensions qui résultent de l'application de la formule 1+4 adoptée pour la transition. Ceci amène la communauté internationale à adopter beaucoup de modèles de substitution aux faiblesses de l'État, par exemple au moyen d'équipes techniques d'appui implantées dans les administrations ou encore par un recours intensif à la mise en œuvre via des organisations internationales et des ONG. Pour le bureau du PNUD, c'est une période où l'enthousiasme, la créativité et la prise de risque dominant.

Le contexte change lors du cycle de programmation 2008-2012 : le pays n'est plus dans une situation d'extrême urgence, malgré la violence et l'instabilité qui perdurent dans certaines régions. C'est le moment de reconstruire l'administration de l'État, de répondre aux causes profondes des conflits et de l'instabilité et de consolider la paix, de faire face à la pauvreté endémique, aux inégalités et aux questions de long terme, comme l'environnement, dans un contexte de faiblesse continue des politiques, des normes et des institutions nationales. Les bailleurs de fonds veulent néanmoins sortir de l'urgence et deviennent plus exigeants qu'ils ne le furent dans la période précédente. Pour le PNUD, c'est l'occasion d'une certaine « normalisation » où l'on doit ramener les pratiques administratives au sein du cadre réglementaire, réformer les structures *ad hoc* créées auparavant et faire revenir les programmes à ce qui est la raison d'être de l'organisation, c'est-à-dire les politiques de développement et le renforcement des capacités nationales. Néanmoins, ces changements doivent être pilotés par une équipe dont la gestion est remise en cause par d'importants bailleurs de fonds. Le PNUD a tardé à s'adapter à cette nouvelle donne. Au sein de l'équipe, l'enthousiasme cède la place à la routine, voire à la frustration et au découragement face à l'ampleur des défis.

ii) Au moment d'entreprendre la planification pour un nouveau cycle (2013-2017), le PNUD dispose en RDC d'un nombre importants d'avantages comparatifs mais beaucoup de questions restent en suspens pour l'avenir, et la planification devra faire preuve d'une grande souplesse.

Le PNUD a su développer de nombreux points forts dans ses interventions. Sa compétence est reconnue dans plusieurs domaines de la bonne gouvernance, dans l'appui au développement

de documents de politiques et de stratégies, dans l'approche communautaire au développement et plus récemment dans la qualité de son appui aux programmes traitant des changements climatiques. Il a aussi su développer une bonne compréhension des causes profondes de l'instabilité et des conflits dans le pays et a aussi étendu sa réflexion à des domaines souvent négligés comme la pauvreté hors des zones de conflit actif ou les problèmes fonciers. Le PNUD s'est de plus construit une solide réputation de gestionnaire de fonds fiduciaires et demeure un partenaire respecté du Gouvernement, des autorités provinciales, des bailleurs de fonds et des autres agences des Nations Unies, avec lesquelles il met en œuvre de nombreux projets conjoints.

L'avenir est pourtant incertain et plusieurs questions peuvent affecter les options stratégiques du prochain programme. Il s'agit, entre autres, de l'incertitude quant aux priorités du gouvernement après les élections qui doivent se tenir fin-novembre 2011, de l'évolution d'un financement en forte baisse depuis deux ans et qui sera sans doute encore affecté par la crise financière internationale, de l'avenir de la MONUSCO qui est sujette à des renouvellements annuels de son mandat, dans un contexte post-électoral où le Gouvernement voudra sans doute affirmer sa souveraineté avec plus de vigueur, et d'un environnement national où les causes profondes des tensions entre communautés n'ont pas encore trouvé de solutions, que ce soit à l'est ou à l'ouest du pays.

Faut-il alors un repli prudent sur quelques secteurs d'intervention et une concentration des activités au centre plus qu'à la périphérie? Il faut surtout rester prudent, choisir ses domaines d'intervention sur la base des opportunités qui se présentent et garder des marges de manœuvre.

Il apparaît clairement que certaines activités, comme par exemple l'appui à la décentralisation, n'ont pas eu de résultats probants et méritent d'être repensées en profondeur. Dans d'autres domaines, le PNUD est devenu un acteur secondaire et pourrait se retirer comme c'est le cas par

exemple pour la plupart des activités des secteurs de la gouvernance administrative et économique, sauf pour la Cour des comptes et l'appui à la coordination de l'aide.

iii) Le PNUD a démontré sa capacité de lancer des grands débats nationaux et d'être souvent à la pointe du développement de stratégies nationales. Il a exercé un plaidoyer efficace dans plusieurs domaines et est ainsi en position de construire sur cette expérience et cette crédibilité pour réaffirmer un leadership en matière de développement.

Des initiatives judicieuses, bien ciblées et opportunes ont permis au PNUD de développer un rôle d'agent d'innovation et de plaidoyer, par exemple en organisant le Forum national sur la décentralisation en 2007 ou encore par son action dans le domaine du changement climatique pour appuyer les négociateurs du pays dans les grandes conférences internationales et la RDC pour l'accès aux programmes REDD+. Il est nécessaire de réaffirmer cette capacité d'innovation et ce leadership avec plus de vigueur dans les années qui viennent.

iv) Il persiste dans les programmes du PNUD des déséquilibres importants qui affectent la capacité de l'organisation de développer pleinement des approches pro-pauvres et d'assurer la vitalité de son mandat de développement. Ces déséquilibres peuvent être corrigés.

Le premier de ces déséquilibres est géographique et affecte le PNUD tout comme la plupart des intervenants multi ou bilatéraux. Le PNUD a commencé à jouer un rôle important à l'est et en Équateur dans la transition entre l'humanitaire et le développement. Il l'a fait au moyen d'un appui au STAREC ainsi qu'avec ses propres programmes de relèvement et de développement communautaire. Avec ses partenaires des Nations Unies et à la demande du Gouvernement, il s'est maintenant engagé dans le développement d'un Programme de consolidation de la paix, pendant du STAREC pour l'ouest et le sud. Cet effort de rééquilibrage est fondé sur un constat simple : la pauvreté aiguë est à la base de beaucoup des tensions qui mènent à la déstabilisation et aux

conflits, et elle est aussi répandue à l'ouest qu'à l'est du pays¹¹¹. La formulation du PCP a été longue et mérite d'être accélérée.

Le deuxième déséquilibre se situe dans la composition même du programme du PNUD qui laisse la part congrue aux activités de lutte contre la pauvreté avec seulement 25 % des décaissements totaux (si l'on exclut les dépenses relatives au *Pooled Fund* et au Fonds mondial) pour la période 2008-2010. Alors que le relèvement communautaire était conçu comme le volet central du Programme Pauvreté, c'est un secteur qui risque d'être abandonné suite aux réductions budgétaires du PNUD et au désintérêt des bailleurs de fonds, qui donnent la priorité à l'humanitaire, au sécuritaire, au macro-économique et aux infrastructures. La récente décision du PNUD de revoir les fonctions des bureaux de terrain et de réduire sensiblement sa présence hors Kinshasa et Goma réduira encore plus la possibilité pour l'organisation d'opérationnaliser des interventions en aval auprès des communautés. C'est pourtant ce qui a été l'un des points forts du PNUD et le domaine où l'efficacité et l'appropriation des résultats ont été les plus significatifs.

Le troisième grand déséquilibre concerne l'importance grandissante que le PNUD a accordée aux activités de gestion de grands fonds fiduciaires. Les dépenses liées au *Pooled Fund* et au Fonds mondial de lutte contre la tuberculose, le SIDA et la malaria représentent en effet près des deux tiers (61 %) du total des décaissements du bureau de pays pour la période 2008-2010. Le PNUD est ainsi souvent perçu davantage comme un gestionnaire et un prestataire de services qu'un agent de développement durable. Dans le cas des programmes du Fonds mondial, le PNUD est tenu comme entièrement redevable des résultats comme de l'utilisation des fonds pour des programmes dont il ne maîtrise ni la planification ni la désignation des partenaires

d'exécution. Dans le cas du *Pooled Fund*, les quelques efforts d'adaptation de ses procédures pour la gestion de programmes humanitaires par des ONG ont aidé le PNUD à être perçu comme jouant un rôle positif en facilitant l'accès des ONG aux financements du PF. Cependant, le PNUD reste perçu comme une bureaucratie trop procédurière par les acteurs humanitaires. Le Siège de l'organisation doit faire des efforts additionnels si l'organisation veut rester un bon gestionnaire de fonds humanitaires.

Dans le cas des programmes du Fonds mondial, les faiblesses dans le suivi et les lenteurs administratives du PNUD s'ajoutent aux lenteurs et à la rigidité de gestion du Fonds lui-même. De plus, le PNUD est accusé par des instances gouvernementales de conflit d'intérêt en ne favorisant pas suffisamment le renforcement des capacités des futurs bénéficiaires principaux.

v) Les circonstances particulières dans lesquelles les programmes ont été mis en œuvre et les faiblesses connues des autorités dans la gestion de projets et de fonds ont résulté en une approche où prime le mode de mise en œuvre directe des programmes par le PNUD, une situation hors norme pour le PNUD et qui requiert une dispense explicite de la Haute Direction de l'organisation. En parallèle, l'appropriation nationale des résultats et leur durabilité sont limitées.

Beaucoup d'intervenants de l'aide extérieure en RDC ont préféré confier la mise en œuvre des programmes à des ONG, à des organisations de la société civile ou encore à des organisations internationales qui géreront leurs fonds directement. Ceci est symptomatique d'un manque de confiance envers l'administration congolaise, de sa gestion déficiente des budgets nationaux, et en particulier de l'absence d'une chaîne de paiements crédible et sûre.

111 La Section des affaires civiles de la MONUSCO enregistre les conflits dont ils sont informés dans une base de données, selon laquelle il y aurait deux fois plus de conflits en zone hors STAREC qu'en zone STAREC (environ 800 conflits enregistrés par an contre 400). Selon cette base de données, le foncier représenterait 40 % des causes de conflit.

La RDC est en effet un pays qui a un besoin profond de reconstruction de la présence de l'État, mais qui semble aussi avoir perdu, au cours des épreuves qu'il a traversées, toute notion de civisme et de contrat social partagé par tous, d'où un niveau très bas de confiance dans les institutions et entre individus et des niveaux élevés d'insécurité et de corruption. Ce phénomène interpelle les agences de coopération internationale qui cherchent à renforcer les capacités de l'État, alors que ce même État paraît se désintéresser de la fourniture de services sociaux comme la santé ou l'éducation, mais aussi de fonctions plus régaliennes comme la justice. Dans ce contexte, l'application des principes de la Déclaration de Paris demeure difficile.

En conséquence, de nombreuses actions entreprises par la coopération internationale demeurent des actions de « substitution », où un organisme non-étatique apporte un service là où les efforts et les ressources nationales devraient primer. Il faut poursuivre, bien que sans trop d'illusions et sans précipitation, les objectifs de la Déclaration de Paris et du Plan d'action d'Accra pour faire progresser la possibilité pour la RDC d'être le maître d'œuvre de son développement. A ce titre, le PNUD peut encore jouer un rôle pionnier en inventant des formules intermédiaires de gestion conjointe des programmes et de leurs ressources, et en établissant une feuille de route avec des jalons clairs pour une passation graduelle des responsabilités tout en rassurant les bailleurs sur la rigueur nécessaire dans la gestion des fonds et l'obtention de résultats.

vi) Le PNUD continue d'être perçu comme une organisation bureaucratique. La culture institutionnelle est tellement axée sur la prudence dans la gestion des fonds et sur l'importance de la recherche de financement que l'on néglige parfois « le client », c'est-à-dire les bénéficiaires institutionnels et individuels des interventions.

Les lenteurs dans les décaissements aux partenaires, liées à l'absence de décentralisation réelle

vers les bureaux de terrain, aux goulots d'étranglement à Kinshasa, à une culture administrative trop bureaucratique et l'absence de règles claires et connues de tous, représentent le plus grave problème d'efficacité auquel le bureau doit faire face. Ils génèrent des blocages, des frustrations et des coûts additionnels pour les partenaires, et nuisent gravement à la réputation du PNUD dans le pays.

Le PNUD semble vouloir se positionner dans des domaines porteurs comme le relèvement communautaire, l'humanitaire et les actions d'urgence qui nécessitent une grande flexibilité dans la réaction et la gestion en même temps qu'une capacité de réaction rapide et une disponibilité sur le terrain. Ces caractéristiques ne sont pas celles d'un PNUD plus traditionnel menant des interventions le plus souvent dans les capitales, dans des situations et un environnement stables et surtout au niveau des appuis aux politiques et aux stratégies nationales. Avec un programme aussi ambitieux que celui du PNUD en RDC, aussi focalisé sur les problématiques de sortie de crise et réhabilitation, aussi vaste géographiquement, et qui fait appel dans presque toutes ses composantes à l'intervention de partenaires opérationnels aussi divers, il est absolument essentiel de prendre les questions opérationnelles et contractuelles très au sérieux.

Nous avons pu constater que le PNUD communique insuffisamment avec ses partenaires, qu'ils soient bailleurs, autorités ou ONG. Par ailleurs, beaucoup d'observateurs considèrent que le PNUD a de la difficulté à se positionner entre ses rôles de bailleur sous-traitant avec des partenaires pour la mise en œuvre de projets et ses propres activités de recherche de financement qui le positionnent comme agent d'exécution pour d'autres bailleurs. Certains interlocuteurs ont fait remarquer que le système d'évaluation des performances des directions des bureaux PNUD accordait une place excessive à la capacité de lever des fonds.

6.2 RECOMMANDATIONS

Sur la base de ses observations et de son analyse, l'équipe d'évaluation propose les recommandations suivantes sur des thèmes généraux et stratégiques, et sur des questions thématiques et opérationnelles.

Recommandation 1. Pour la planification du prochain cycle et en tenant compte d'une réduction probable de ses ressources, le PNUD doit s'efforcer de réduire le nombre de secteurs et sous-secteurs dans lesquels il intervient, en s'appuyant sur les points les plus forts de ses interventions antérieures, en répondant aux besoins les plus criants du pays, et en évitant les doublons avec les interventions des autres acteurs. Ses interventions devront être basées sur des diagnostics communs entre les autorités et tous les intervenants extérieurs et sur une cartographie précise des complémentarités de leurs actions respectives. De plus, on devra s'assurer que ces opérations soient soigneusement adaptées au contexte politique et opérationnel du pays plutôt que basées sur des formules, principes et règles institutionnelles standardisées. De façon concrète, et sans préjuger des évolutions futures et des opportunités qui pourraient se présenter, il est suggéré :

a) Pour la décentralisation, de recentrer le programme sur un plaidoyer soulignant l'absolue nécessité d'une véritable décentralisation dans un pays aussi vaste et divers que la RDC et le besoin de repenser de manière plus pragmatique les modalités de la décentralisation. Dans ce cadre, le PNUD peut fournir des outils d'analyse, aider à l'élaboration d'un diagnostic sur la situation actuelle, offrir un espace de dialogue entre les différents acteurs locaux, nationaux et internationaux, et appuyer les élections locales, longtemps repoussées et actuellement prévues pour 2013. Quant au PADDL, son personnel et ses ambitions devront être redimensionnés pour prendre en compte l'absence de fonds de développement local (FDL). Sur le court terme et jusqu'à ce que le PNUD et le FENU mobilisent des fonds pour le FDL, l'approche pilotée à Béni-Mbau, combinant une planification de

la reconstruction et du développement par les autorités locales et une mise en œuvre par le biais d'agences des Nations Unies ou d'ONG, semble constituer la voie la plus réaliste pour appuyer le développement local.

- b) Pour les autres aspects de la bonne gouvernance, de mettre l'accent principal sur : (i) le renforcement de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et des institutions parlementaires, (ii) l'appui à la Cour des comptes en incluant les antennes provinciales actuellement prévues, (iii) l'appui à la coordination de l'aide en renforçant la PGAI ainsi que les différents groupes thématiques et autres forums de concertation où le PNUD joue un rôle central, telle la Commission Mixte de la Justice, (iv) la formation de la police et l'accès à la justice, en priorité pour les victimes de violences sexuelles.
- c) Pour la lutte contre la pauvreté, de centrer les interventions sur les principaux axes suivants: (i) l'appui au STAREC et à la formulation accélérée du futur Programme de consolidation de la paix (PCP), (ii) l'appui à la formulation des principaux documents de stratégie de développement, y compris le suivi des OMD et du DSCR, en mettant l'accent sur la mise en œuvre et le suivi, (iii) le développement communautaire, (iv) le développement de la microfinance dans les zones les plus pauvres et pour les populations les plus vulnérables, en créant des liens entre ces initiatives et les activités de développement communautaire, et finalement (v) les changements climatiques, où le défi sera de mettre en œuvre des projets de terrain efficaces, écologiquement utiles et socialement responsables.
- d) En anticipant un retrait progressif de la MONUSCO et en consultation avec l'ensemble du système des Nations Unies en RDC et les autorités gouvernementales, de prévoir des activités de relève de certaines fonctions actuellement sous responsabilité de la mission ONU, particulièrement dans les domaines de la consolidation de la paix et de la sécurité humaine.

Recommandation 2. Utilisant ses avantages comparatifs en tant que partenaire du Gouvernement, chef de file des agences des Nations Unies et membre du CAF, le PNUD doit se repositionner comme facilitateur de changement, en développant un plaidoyer fort et des débats nationaux sur des sujets complexes et importants pour le développement du pays. À titre d'exemple, et bien qu'il existe de nombreux thèmes possibles, nous pouvons suggérer les domaines de réflexion suivants :

- a) Le rôle du foncier dans les conflits et le développement ;
- b) La croissance économique pro-pauvre et écologiquement responsable ;
- c) La décentralisation (voir recommandation 1a) ; ou encore
- d) Les moyens d'améliorer les services sociaux de base avec une participation citoyenne.

Recommandation 3. Le prochain programme devra fixer des objectifs clairs et quantifiables en termes de progrès vers les principes de la Déclaration de Paris et du Plan d'action d'Accra, en s'inspirant des Principes pour l'engagement international dans les états fragiles et les situations précaires, et en gardant à l'esprit que l'appropriation nationale restera purement théorique sans cofinancement national des interventions. Bien qu'il soit illusoire de songer à un passage immédiat à une pleine mise en œuvre nationale des programmes, des solutions intermédiaires devront être recherchées et une feuille de route établie, avec ses jalons acceptés d'un commun accord. Nous pouvons suggérer les pistes de réflexion suivantes :

- a) Le partage avec la partie nationale de toutes les informations relatives à l'utilisation des ressources, y compris pour les coûts en personnel, les coûts de fonctionnement des unités de mise en œuvre et d'appui du PNUD et les frais administratifs généraux perçus par l'organisation sur les contributions des bailleurs ;
- b) L'établissement et le renforcement progressif d'un élément de cogestion intermédiaire

entre NIM et DIM, y compris pour les aspects financiers ;

- c) L'établissement dans certains projets choisis d'une phase-test pour une gestion sous décision gouvernementale mais avec supervision rapprochée du PNUD ;
- d) Les mesures b) et c) ci-dessus doivent s'appliquer en priorité aux interventions pour lesquelles la partie nationale a versé une contribution financière significative, afin d'encourager une véritable appropriation nationale.

Recommandation 4. Le PNUD doit redéfinir son approche au renforcement des capacités des institutions nationales sur la base des bonnes pratiques reconnues internationalement et en étroite coordination avec les partenaires internationaux actifs dans ce domaine. Nous pouvons offrir les pistes de réflexion suivantes :

- a) Le PNUD doit concentrer ses efforts de renforcement sur un petit nombre d'institutions clés où il est en mesure d'injecter des ressources suffisantes et d'assurer un engagement dans le temps propres à favoriser un impact réel ;
- b) Il doit baser ses interventions sur des diagnostics prenant en compte tant les aspects institutionnels (mandats, règlements, budgets, etc.) qu'humains (masse salariale, capacités individuelles, motivations, etc.), tout en réalisant ces diagnostics en commun avec les autorités et tous les intervenants extérieurs pour s'assurer que sa contribution s'inscrit en complémentarité d'autres interventions ;
- c) Il doit s'assurer que les institutions concernées participent financièrement à l'opération de renforcement ou que les participants aux formations le fassent sur la base du volontariat, motivés uniquement par l'opportunité d'apprendre et d'améliorer les performances d'un service ;
- d) Le PNUD doit se donner les moyens d'évaluer de façon plus plausible l'impact de ses activités de renforcement des capacités.

Recommandation 5. Le Bureau doit mettre en œuvre la Stratégie genre déjà élaborée et corriger le déséquilibre entre hommes et femmes parmi son personnel professionnel. Il doit de plus prendre des mesures concrètes d'inclusion de la thématique dans les programmes, à la fois comme sujet transversal pour tous les programmes et par des projets spécifiques ayant le genre comme point d'entrée. À titre d'exemple, nous pouvons suggérer les domaines d'intervention suivants :

- a) Le rôle des femmes dans la résolution et l'atténuation des conflits, la microfinance et l'entrepreneuriat, la santé et la prévention des grandes endémies ;
- b) Le rôle et la participation des femmes aux élections et à la vie politique ;
- c) Les interventions favorisant l'accès des victimes de violence sexuelle à la justice doivent être renforcées tout en s'assurant que les personnes incarcérées soient jugées dans des délais raisonnables ;
- d) Enfin, un rapport national de développement humain sur les rôles des hommes et des femmes dans la société congolaise pourrait utilement clarifier la problématique genre en RDC et identifier des pistes d'intervention pour l'État et ses partenaires.

Recommandation 6. Tout en reconnaissant qu'une réduction des effectifs des bureaux de terrain est inévitable, l'ERAD estime que ce genre de décision ne doit pas répondre uniquement à des considérations financières immédiates, mais doit prendre également en compte le positionnement comme interlocuteur privilégié des autorités locales, la proximité avec les populations pauvres que l'organisation doit servir en priorité, ainsi que les opportunités de financement futures, par exemple celles qui devraient émaner du processus REDD+ ou du PCP. Le PNUD devrait tenter de garder la plus forte présence de terrain possible afin de préserver l'un des principaux acquis des phases précédentes. En particulier :

- a) Afin de ne pas sacrifier trop de sa présence locale, le PNUD peut faire porter davantage

sur le bureau de Kinshasa une partie des efforts d'économie nécessaires ;

- b) Comme actuellement envisagé, il est impératif de doter le bureau de Goma d'une vraie délégation d'autorité et de pouvoirs étendus pour lui permettre d'appuyer les autres bureaux de la zone Est ;
- c) Le PNUD doit assumer un rôle moteur dans la planification et la mise en œuvre des futurs bureaux conjoints des Nations Unies et assurer une présence significative de son personnel dans les bureaux en voie d'être établis.

Recommandation 7. Le PNUD doit renforcer ses partenariats et son efficacité en agissant sur une culture institutionnelle trop bureaucratique et fragmentée. En particulier, la direction du bureau de pays devra s'attacher à :

- a) Continuer à encourager les interventions conjointes avec les autres agences des Nations Unies et à renforcer la collaboration avec les agences sur le terrain ;
- b) Encourager les synergies au sein de chaque programme et entre programmes du PNUD, particulièrement sur les thématiques communes aux deux programmes (ex. : environnement et violences sexuelles) ;
- c) Continuer à promouvoir l'accès des ONG nationales aux financements internationaux, par un accompagnement souple plutôt qu'une approche essentiellement comptable ;
- d) Définir des procédures cohérentes, en particulier pour la gestion des contrats avec les partenaires, et les disséminer de manière claire et transparente au sein des bureaux du PNUD à Kinshasa et sur le terrain ainsi qu'auprès des partenaires ;
- e) Fixer des objectifs chiffrés pour les délais de revue des rapports et de décaissement aux partenaires de mise en œuvre ; et
- f) Promouvoir une communication plus régulière et plus transparente entre partenaires, des étapes de réflexion en commun

sur les forces et faiblesses des interventions et, autant que faire se peut, un mode de prise de décision collégiale, au lieu de laisser les grandes décisions à la discrétion d'un bailleur ou du PNUD.

Recommandation 8. Le PNUD, tant au niveau du Siège qu'à celui du bureau de pays, doit renforcer sa capacité de gestion des fonds fiduciaires, et pour cela, doit rouvrir certains dossiers qui ont trait à la gestion de ces fonds :

- a) En ce qui concerne le *Pooled Fund*, le PNUD doit décider s'il désire garder ouverte cette fenêtre humanitaire, auquel cas il lui faudra faire des efforts plus importants d'allègement de ses exigences bureaucratiques pour assurer une capacité d'appui aux projets d'urgence. Cette révision doit concerner en particulier le taux imposé pour la participation aux frais administratifs généraux qui doit rester aussi bas que possible ;
- b) Pour les programmes du GFATM, l'unité PNUD-Fonds mondial doit dans l'immédiat renforcer ses efforts de suivi des sous-récepteurs et tenter de résoudre les ruptures de stock ponctuelles. Parallèlement, le Siège doit ouvrir des négociations avec le Fonds pour simplifier le schéma de mise en œuvre et alléger certaines exigences fiduciaires, opérationnelles ou bureaucratiques qui ne

répondent pas au contexte spécifique de la RDC. De plus, le PNUD doit s'exclure du conflit d'intérêt qui entoure sa responsabilité de préparer les instances nationales à assumer le rôle de récipiendaire principal, en proposant la désignation d'une agence « neutre » pour cette fonction. A défaut de réaliser ces objectifs, le PNUD devrait annoncer son retrait du rôle de récipiendaire principal du GFATM au plus tard à la fin de 2013, d'autres organisations étant apparemment intéressées à reprendre ce rôle.

Recommandation 9. Le bureau de pays du PNUD doit réorganiser ses ressources de suivi et d'évaluation (S&E) afin d'assurer une meilleure synergie entre les préposés au S&E et une plus grande indépendance de la fonction d'évaluation. En termes concrets, il est proposé de responsabiliser les gestionnaires de programme pour assurer toute la fonction de suivi et de créer une Unité S&E forte, faisant rapport à la direction du bureau et qui aurait pour fonction : (i) de proposer et de mettre en œuvre un plan d'évaluation, (ii) de mandater et de gérer les évaluations de projets et de programmes, (iii) de définir des normes pour le suivi et de superviser leur mise en œuvre, et (iv) de centraliser les informations concernant le suivi et l'évaluation et de mettre régulièrement à la disposition de la direction des documents de synthèse sur ces sujets.

TERMES DE RÉFÉRENCE

1 INTRODUCTION

Le Bureau de l'évaluation (BE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) réalise périodiquement des évaluations de pays, appelées « Évaluations des résultats des activités de développement » (ERAD). Ces évaluations visent à mettre en évidence et à analyser la contribution du PNUD aux résultats des activités de développement dans un pays. Ils sont effectués dans le cadre des dispositions générales prévues par la Politique d'évaluation du PNUD¹¹².

Le BE réalisera une ERAD en RDC au cours de l'année 2011. Cette évaluation fournira des éléments pour l'élaboration d'un nouveau programme de pays, qui sera mis en œuvre par le Bureau de pays (BP) et les parties prenantes nationales concernées.

2 CONTEXTE NATIONAL ET PROGRAMME DU PNUD

La République démocratique du Congo est située en Afrique centrale. Elle s'étend de l'océan Atlantique à la région des Grands Lacs et correspond à la majeure partie du bassin du fleuve Congo. Le nord du pays constitue une des plus grandes forêts équatoriales au monde. L'est, domaine de montagnes et de collines, borde le grand rift est-africain. Le sud et le centre, domaine de savanes arborées, forment un haut plateau riche en minerais. Le pays s'étend sur une vaste superficie de 2 345 000 km² et compte quelque 60 millions d'habitants. Environ 70 % de cette population vivent en milieu rural. La densité démographique moyenne (22 habitants au km²)

est parmi les plus faibles du continent. Le pays partage ses frontières avec neuf pays (Angola, Burundi, République centrafricaine, République du Congo, Rwanda, Soudan, Tanzanie, Ouganda et Zambie).

En dépit de ses immenses ressources naturelles, la RDC se situe parmi les pays les plus pauvres de la planète. Le rapport national sur les Objectifs du Millénaire pour le développement et le Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) ont relevé des indices de pauvreté massive : en 2007, 71 % de personnes vivaient en dessous du seuil de pauvreté et 31 % des enfants de moins de 5 ans souffraient de malnutrition chronique. Cette situation est la résultante directe de l'effondrement de l'État et des conflits armés qui en ont résulté durant les années 90 et le début des années 2000, conflits qui impliquèrent neuf pays africains et une trentaine de groupes armés, qui firent près de 5 millions de morts et détruisirent presque totalement l'économie nationale.

Une stabilisation s'amorce à partir de 2001 avec l'Accord de Lusaka, qui met théoriquement fin à toute intervention militaire étrangère en RDC. Sur le plan politique, l'Accord global et inclusif d'avril 2003 assigne aux institutions chargées de la transition des missions de réunification du territoire, d'instauration de l'autorité de l'État, de réconciliation nationale, de création d'une armée intégrée et restructurée, et d'organisation d'élections démocratiques à tous les niveaux. Des élections présidentielles et législatives libres, les premières depuis 40 ans, ont été organisées en juillet et octobre 2006. Le Programme national

112 www.undp.org/eo/documents/Evaluation-Policy.pdf - la politique d'évaluation du PNUD est actuellement en cours de révision mais cela ne devrait pas affecter la méthodologie des ERAD dans ses grandes lignes.

de démobilisation, désarmement et réinsertion (PN-DDR), la Stratégie nationale d'intégration des forces armées et le Programme de réforme de la police nationale congolaise (PNC) sont les piliers de la réforme. Cependant, la restructuration de l'armée dans un contexte de crise de commandement, de dysfonctionnements logistiques et de défaillances administratives, ainsi que la présence des groupes armés étrangers et la circulation incontrôlée des armes légères, ont contribué à la persistance de l'insécurité dans l'Ituri, le Nord et Sud Kivu et le nord Katanga. Dans ce contexte, le rétablissement de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire reste particulièrement difficile.

Grâce à la reprise de la coopération avec les institutions de Bretton Woods et la communauté internationale, le Gouvernement accède au point de décision de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (I-PPTE) en juillet 2003 et bénéficie ainsi d'allègements du service de la dette extérieure auprès des bailleurs bilatéraux et multilatéraux. La mise en œuvre des programmes de stabilisation et de reconstruction a engendré des taux de croissance positifs du PIB dès 2003, après deux décennies de décroissance. Le taux d'inflation a été ramené de 510 % en 2000 à 4,4 % en 2004. Malgré ces résultats, la mauvaise gestion des finances publiques n'a pas permis une évolution rapide des indicateurs des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). La mauvaise gouvernance économique et la mise en œuvre non satisfaisante des réformes ont conduit à la suspension, en mars 2006, de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) que finançait le FMI.

Le PNUD a joué un rôle clé dans la phase de transition et de stabilisation post-électorale et post-conflit, et entend continuer à jouer ce rôle durant la phase de développement. La vision de l'organisation, inscrite dans le Document de programme de pays (CPD d'après son acronyme

anglais) pour 2008-2012¹¹³, est de rester un partenaire au développement actif et fiable pour le Gouvernement et les autres parties prenantes, œuvrant pour la consolidation de la paix et de la sécurité à travers deux domaines d'intervention prioritaires : le renforcement de la bonne gouvernance et la réduction de la pauvreté.

L'approche suivie repose sur deux principes :

- un positionnement stratégique qui combine l'appui/conseil en politiques et l'exécution de projets de terrain pour produire rapidement des résultats visibles et amorcer une transition vers des actions de développement à moyen et long terme ; et
- L'orchestration des stratégies développées pour chaque composante (gouvernance et pauvreté) et pour les questions transversales (genre, renforcement de capacités, droits de l'homme, etc.) au sein d'une approche programmatique qui assure la présence de synergies au sein de chaque pilier du programme ainsi que la cohérence entre les différents piliers (mise en commun des ressources, focalisation sur les résultats à atteindre, etc.).

Le CPD a été développé sur la base du cadre d'assistance pays (CAF¹¹⁴), un cadre stratégique complet qui rassemble le système des Nations Unies et 19 donateurs. Le CPD vise 8 effets majeurs qui soutiennent les objectifs du CAF, à savoir :

1. Réduire sensiblement la violence armée et assurer efficacement par les services de l'État, la protection des citoyens et de leurs biens ;
2. Accroître la participation des citoyens au processus politique et à l'exercice du pouvoir ;
3. Orienter les actions des institutions publiques locales vers la satisfaction des besoins de la population ;
4. Rendre l'administration publique plus performance, fiable pour rendre efficacement,

113 <http://www.undp.org/execbrd/word/DPDCPCOD1.doc>.

114 Le CAF a lui-même été développé sur la base du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP).

équitablement et dans la transparence des services publics aux citoyens ;

5. Renforcer les capacités de formulation des politiques en faveur de l'atteinte des OMD ;
6. Harmoniser la réponse au VIH/SIDA et renforcer les capacités nationales de gestion des programmes ;
7. Pacifier les communautés et relancer les économies locales ;
8. Renforcer les capacités des institutions nationales pour la gestion de l'environnement et l'accès à l'énergie, notamment pour les plus pauvres.

Le PNUD fait également office d'agence de gestion pour les ONG qui accèdent au « fonds commun des donateurs », un important mécanisme de financement humanitaire visant à

renforcer la coordination et à mieux répartir les financements pour répondre aux besoins humanitaires. Le pays reçoit une importante aide financière internationale, ce qui rend indispensable une bonne coordination de cette aide.

Le budget total du programme pays pour 2008-2012 est estimé à 635,5 millions USD. Largement soutenu par les bailleurs de fonds, le programme pays du PNUD en RDC constitue le programme le plus important du PNUD en Afrique (4^e rang au niveau mondial).

Une note préparée pour la visite dans le pays de l'Administrateur du PNUD en juin 2009, évalue les dépenses à plus de 192 millions USD pour la seule année 2008 (cf. Tableau 1). La lutte contre le VIH/SIDA, le relèvement communautaire et la gouvernance dans son ensemble, constituaient les trois principaux domaines de dépenses.

Tableau A1 : Décaissements pendant l'année fiscale 2008 par composantes

Programmes/Composantes		Budget 2008	Dépenses 2008	Solde	Taux de décaissement
1. Gouvernance					
1.1	Justice et sécurité	23 531 083,75	13 527 426,87	10 003 656,88	57,49%
1.2	Gouvernance politique	41 100 115,24	25 891 893,00	15 208 222,24	63,00%
1.3	Gouvernance locale	2 091 319,84	2 049 481,68	41 838,16	98,00%
1.4	Gouv. administrative et économique	9 937 350,50	8 088 971,81	1 848 378,69	81,40%
Sous-total gouvernance		76 659 869,33	49 557 773,36	27 102 095,97	64,65%
2. Lutte contre la pauvreté					
2.1	Appui au PRSP	2 593 597,52	1 164 277,00	1 429 320,52	44,89%
2.2	VIH/SIDA et autres pandémies	72 539 062,25	69 655 980,55	2 883 081,70	96,03%
2.3	Relèvement communautaire et Fonds commun des donateurs	113 646 925,71	68 724 496,83	44 922 428,88	60,47%
2.4	Environnement et changements climatiques	4 384 446,62	3 521 253,77	863 192,85	80,31%
Sous-total pauvreté		193 164 032,10	143 066 008,15	50 098 023,95	74,06%
Total		269 823 901,43	192 623 781,51	77 200 119,92	71,39%

3 OBJECTIFS

Les objectifs généraux des ERAD sont les suivants :

- Fournir un appui concret à l'Administrateur, à qui il incombe de rendre des comptes dans ses rapports adressés au conseil d'administration ;
- Promouvoir une plus grande responsabilité du PNUD par rapport aux parties prenantes et aux partenaires nationaux bénéficiant d'un programme de pays ;
- Faire office d'assurance-qualité pour les interventions du PNUD dans le pays ; et
- Contribuer à l'apprentissage aux niveaux interne, régional et national.

Les objectifs spécifiques de l'ERAD en RDC sont de :

- Fournir une évaluation indépendante des résultats obtenus par rapport aux résultats identifiés dans les documents de programmation du PNUD ;
- Analyser la valeur ajoutée du PNUD en réponse aux besoins nationaux et aux changements intervenus dans le contexte national du développement ;
- Présenter les résultats principaux, tirer les enseignements-clés et fournir une série de recommandations à l'équipe de direction, en vue de la préparation de la stratégie du prochain programme de pays.

4 CHAMPS

L'ERAD doit permettre de qualifier, avec un degré raisonnable de plausibilité, la contribution du PNUD au développement et au relèvement du pays en situation post-crise. Elle portera sur le programme de pays en cours (2007-2011) et sur celui qui l'a précédé (2002-2006). Elle mettra cependant l'accent sur les interventions les plus récentes, en raison notamment de la meilleure disponibilité des données.

Il s'agit d'examiner le positionnement stratégique du PNUD, l'ensemble de ses programmes et

ses « activités non programmatiques » (activités réalisées par le personnel du PNUD sans qu'elles soient financées par des projets spécifiques, comme le plaidoyer, la coordination ou la gestion des connaissances) au niveau national, et quelques activités au niveau régional auxquelles le PNUD en RDC a participé. L'ERAD évaluera les principaux résultats de ces activités – positifs et négatifs, planifiés ou non. Elle englobera l'aide du PNUD financée à partir des ressources ordinaires (dites « de base ») et des ressources mobilisées auprès des partenaires.

L'évaluation comprend donc deux éléments principaux : a) l'analyse des résultats des activités de développement ; et b) celle du positionnement stratégique du PNUD.

A) RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT

L'évaluation des activités de développement implique un examen général du portefeuille de programmes durant la période évaluée. Cet examen portera sur les éléments suivants :

- Les résultats obtenus par les programmes et les activités non programmatiques durant la période ;
- Les grands résultats de développement du pays et les contributions qu'ont pu leur apporter les interventions-clés du PNUD ;
- Les facteurs influençant ces résultats (positionnement, capacités, partenariats, etc.) ;
- Les liens intersectoriel ainsi que le rapport des différents secteurs avec les OMD et l'UNDAF.

L'ERAD devra tenir compte de quatre critères essentiels pour apprécier la conception, la gestion, la mise en œuvre et l'utilité des interventions :

- Pertinence thématique : La formulation des interventions est-elle pertinente, compte tenu des stratégies nationales, des enjeux de développement et du mandat du PNUD ? Les approches des interventions sont-elles

inspirées par les « bonnes pratiques » reconnues au niveau national et international ? Les ressources allouées sont-elles proportionnelles aux résultats escomptés ?

- Efficacité : Le programme du PNUD a-t-il atteint les objectifs fixés et produit les résultats escomptés ? Quelles sont ses forces et ses faiblesses ? Quels résultats non planifiés ont été obtenus ? Le programme doit-il poursuivre dans la même direction ou réviser ses principes fondamentaux en vue du nouveau cycle ?
- Efficience : Avec quel succès le PNUD a-t-il utilisé ses ressources humaines et financières pour apporter sa contribution ? La gestion du programme est-elle adéquate en termes de : (i) structure du bureau, personnel ; (ii) systèmes de contrôle de qualité des projets, (iii) suivi et évaluation ; (iv) gestion des connaissances ; (v) communication et (vi) synergie avec le Bureau régional de Johannesburg ? Est-il possible d'assurer une utilisation plus efficiente des ressources dans le contexte spécifique du pays ou de la sous-région ?
- Durabilité : Le PNUD a-t-il apporté une contribution durable aux résultats des activités de développement ? Les bénéfices découlant de ses interventions sont-ils pris en main par les parties prenantes nationales une fois l'intervention terminée ?

B) POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE DU PNUD

L'ERAD évaluera également le positionnement stratégique du PNUD par rapport aux autres acteurs et aux priorités de développement du pays, et notamment la crédibilité de l'organisation, son rôle de coordination au sein du système des Nations Unies, la place qu'elle occupe dans l'« espace de développement » et le contexte politique de la RDC, ainsi que les stratégies utilisées par le Bureau de pays pour renforcer ce positionnement du PNUD dans le pays.

Les critères pour cette analyse du positionnement stratégique du PNUD sont les suivants :

- Pertinence stratégique et capacité d'adaptation : La question fondamentale est de savoir si le programme du PNUD traite des principaux problèmes de développement du pays, par exemple en jouant un rôle de levier pour mobiliser les appuis aux stratégies et politiques de développement national, en trouvant le bon équilibre entre interventions au niveau macro (gouvernement central) et au niveau micro (communautés, institutions locales), et en adaptant ses points d'entrée et ses stratégies à l'évolution du contexte national sans pour autant porter préjudice aux objectifs à long terme.
- Utilisation des points forts du PNUD : La question est de savoir si, dans la recherche du positionnement le plus utile qui soit, le PNUD s'est appuyé sur ses points forts, par exemple sur sa réputation de neutralité, sur le réseau mondial auquel il a accès pour fournir des conseils en matière de gouvernance, de renforcement des capacités, de relèvement communautaire, etc., ainsi que sur les points forts spécifiques du PNUD en RDC : lien organique avec la MONUSCO du fait de la mission intégrée, réputation en gouvernance, rôles dans la gestion du *Pooled Fund* et du *Global Fund*, réseau de bureaux provinciaux, relations de long terme avec des ministères clés, etc.
- Partenariats : Dans quelle mesure le PNUD a-t-il profité de l'expérience et des caractéristiques de ses partenaires actuels et potentiels (en termes de ressources, capacités techniques, etc.) au sein de montages institutionnels qui utilisent au mieux les avantages comparatifs de chacun ? Le PNUD a-t-il aidé le gouvernement à tirer profit de la coopération Sud-Sud ?
- Promotion des valeurs des Nations Unies du point de vue du développement humain : Quelle est la performance du PNUD dans la facilitation du dialogue de politique

sur des thèmes sensibles, par exemple le développement humain, les droits de l'homme ou l'égalité des sexes¹¹⁵, et dans la mise en œuvre d'initiatives en faveur de l'équité socio-économique et dans le ciblage de ses actions sur les pauvres et les groupes exclus ?

En ce qui concerne les réseaux et partenariats du PNUD en RDC, l'ERAD ne devrait pas se limiter aux partenariats avec les institutions gouvernementales et les bailleurs de fonds. Elle veillera à inclure aussi la société civile et le secteur privé dans cette analyse.

Le rôle du PNUD en appui à la coordination sera considéré du point de vue interne au système des Nations Unies (élaboration de programmes communs, synergies, efforts pour éviter des duplications, expériences de concentrations géographiques) et aussi du point de vue de la coopération internationale dans un sens large, incluant les bailleurs bilatéraux et multilatéraux, les partenaires non traditionnels (par exemple la Chine, le Brésil et l'Inde) et les ONG, très actives dans les domaines de l'urgence et du relèvement communautaire en RDC.

Sur la base de l'analyse des critères mentionnés ci-dessus et d'une revue prospective des grands défis à venir, l'ERAD devra tirer des conclusions et faire des recommandations au PNUD¹¹⁶, y compris sur tout besoin d'assistance et d'activités complémentaires et sur les stratégies à suivre pour de futures interventions, dans la perspective de la programmation 2013-2017.

5 MÉTHODOLOGIE

La méthodologie s'inspirera des directives sur les ERAD et des guides méthodologiques du BE, selon un processus itératif qui implique les étapes suivantes :

1. Analyse du portefeuille de projets et programmes sur base documentaire ;
2. Mission préparatoire du chargé d'évaluation du BE afin de présenter l'évaluation au Bureau de pays du PNUD, au gouvernement et aux principaux partenaires, de planifier les étapes successives, d'explorer le rôle des autorités nationales et d'apprécier les besoins en termes d'expertise pour l'équipe d'évaluation (réalisée du 22 novembre au 1^{er} décembre 2010) ;
3. Mission d'orientation par le chef d'équipe d'évaluation pour recueillir davantage de documentation, valider l'analyse du portefeuille, définir les méthodes appropriées de collecte et d'analyse des données et régler les aspects logistiques de la mission principale (étape normalement sanctionnée par rapport succinct) ;
4. Mission d'évaluation par une équipe de consultants indépendants, qui se focalise sur la collecte et la validation des données et se termine par un atelier de restitution au cours duquel les conclusions et recommandations sont présentées sous forme préliminaires au BP, au Gouvernement et éventuellement à d'autres parties prenantes ;
5. Rédaction du rapport préliminaire, collecte des commentaires et finalisation du rapport ;
6. Atelier de restitution aux principaux partenaires et parties prenantes dans le pays.

A) COORDINATION AVEC L'ÉVALUATION D'EFFET

Néanmoins, cette méthodologie devra être adaptée au cas particulier de la RDC. En effet, le Bureau de pays avait originellement l'intention de réaliser des évaluations d'effet pour 7 de

115 La Déclaration du Millénaire met en lumière six valeurs fondamentales pour le développement humain : l'égalité, la solidarité, la liberté, le partage des responsabilités, la tolérance et le respect de la nature ; le PNUD est fermement résolu à appuyer la concrétisation de ces valeurs dans le monde entier.

116 Des recommandations peuvent également être proposées au Gouvernement, aux bailleurs de fonds ou à d'autres parties prenantes.

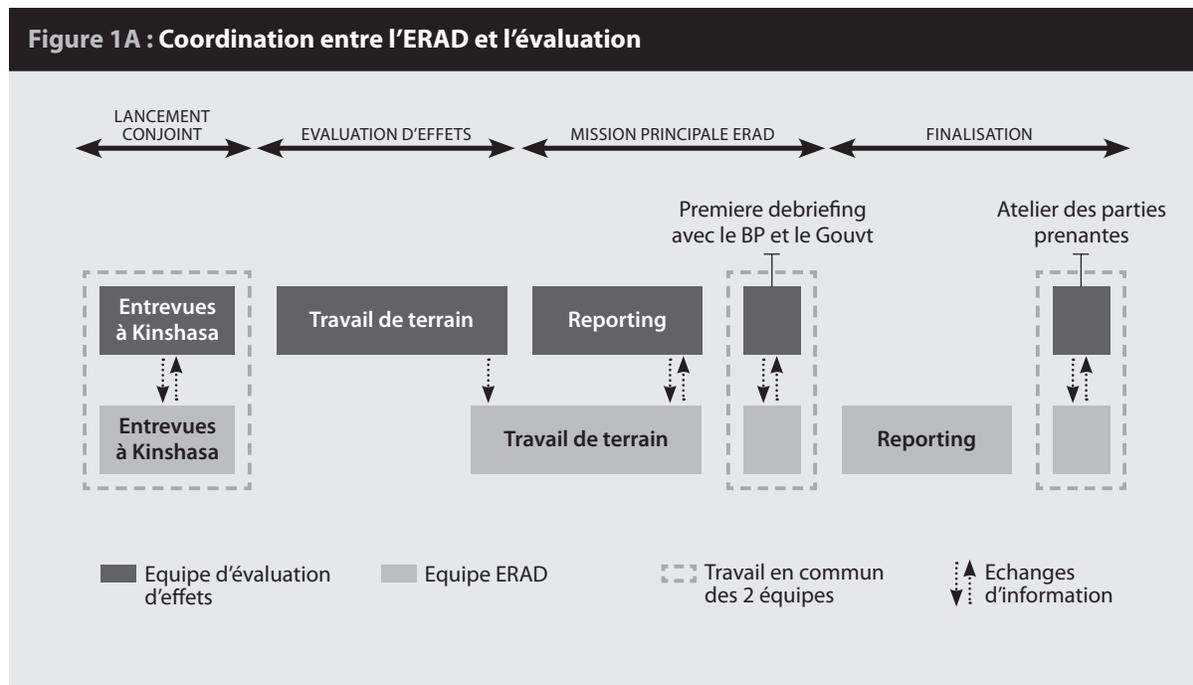
ses 8 effets en 2010. La recherche de consultants pour ce faire a été interrompue suite à l'annonce de l'ERAD prévue pour 2011. Le BP a plus tard choisi de remplacer ces 7 évaluations d'effet par une évaluation à mi-parcours de son programme.

Le BP, RBA et EO sont tombées d'accord sur la nécessité de coordonner cette évaluation gérée par le BP et l'ERAD afin de réduire les coûts de transaction pour les partenaires et le PNUD et d'éviter une situation où le PNUD projeterait une image disjointe et désordonnée auprès de ses partenaires.

Il a été convenu que la meilleure option pour coordonner ces deux évaluations serait de maintenir une certaine indépendance administrative et de contenu entre les deux processus, pour ne pas compromettre l'indépendance de EO et de l'ERAD, tout en s'assurant qu'ils soient bien coordonnés en pratique afin de réduire la « charge évaluative » pour le BP et les parties prenantes. Les deux équipes (ERAD et évaluation d'effet) resteront *de jure* séparées, avec des TdR et des rapports distincts ainsi que des budgets et

processus administratifs différents. Néanmoins, les deux équipes auront des missions coordonnées et simultanées en RDC pour pouvoir participer à un processus commun sur le terrain. En particulier, les deux équipes conduiront ensemble la plupart des entrevues avec les parties prenantes de haut niveau (niveau politique au sein du Gouvernement, bailleurs de fonds, chefs d'agence des NU), particulièrement à Kinshasa, au début du travail mais également à la fin, au moment de présenter les résultats des deux évaluations aux mêmes parties prenantes de haut niveau (cf. Figure 1).

Comme l'indique la Figure 1, un des changements apportés à la méthodologie classique des ERAD est de modifier la mission d'orientation par le chef d'équipe d'évaluation pour qu'elle constitue également le début de la collecte d'information. La mission d'orientation devient donc une mission de lancement de l'évaluation. C'est lors de cette mission que doivent être réalisés, de concert avec l'équipe d'évaluation d'effet, la plupart des entrevues avec les parties prenantes de haut niveau à Kinshasa¹¹⁷.



117 L'équipe ERAD ou certains de ses membres pourront évidemment revoir certaines de ces parties prenantes de haut niveau plus tard, si cela est nécessaire, par exemple pour confirmer un point, creuser une question ou affiner une recommandation.

La dimension méthodologique de cette mission ne saurait pour autant être négligée. Il faudra veiller à conserver des plages de temps de travail en commun pour harmoniser les approches méthodologiques.

La mission de lancement de l'ERAD sera sanctionnée par un rapport qui précisera la méthodologie à suivre et évaluera la disponibilité des données, leur fiabilité et leurs liens avec les résultats escomptés des programmes, comme c'est l'usage, mais qui comprendra également un « aide-mémoire » sur les résultats des entrevues réalisées à ce jour.

D'autre part, la qualité de l'évaluation d'effet est cruciale pour l'ERAD, car elle lui fournira des éléments d'appréciation de l'efficacité. Cette qualité doit donc être contrôlée et renforcée par l'équipe de l'ERAD, qui aura accès aux résultats de l'évaluation d'effet (rapport de démarrage et rapport final, même au stade d'ébauches) pour améliorer l'uniformité et la qualité des deux rapports finaux. Le chef d'équipe sera également invité à commenter les termes de référence, la sélection des membres de l'équipe et les projets de rapport de l'évaluation d'effets. Des échanges informels sont aussi à prévoir entre les deux équipes au fur et à mesure de l'avancement du travail.

Sources documentaires

De nombreuses évaluations et revues ont été conduites en RDC dernièrement :

1. Les deux « missions Kinloch » de 2009 et de 2010 analysant la façon dont le BP du PNUD est structuré pour relever des défis actuels¹¹⁸ ;
2. Les deux rapports de PricewaterhouseCoopers (PwC) sur le même sujet¹¹⁹ ;

3. La revue des processus de gestion du changement¹²⁰ qui a suivi les études de PwC ;
4. L'évaluation à mi-parcours du programme de gouvernance¹²¹ ; et
5. La revue de l'UNDAF¹²².

À l'examen des rapports mentionnés ci-dessus, il apparaît que les questions relatives à la façon dont le BP est structuré et administré ont été évaluées en profondeur, principalement sous la demande du donateur principal du programme de gouvernance, DFID, qui cherchait à s'assurer de ce que son appui financier soit bien utilisé. Par conséquent, l'ERAD devra essayer de synthétiser ces informations plutôt que de les collecter une nouvelle fois. Une tâche préparatoire importante pour l'ERAD sera de produire une bibliographie annotée comportant des résumés de toutes ces évaluations, afin de faciliter le travail des consultants.

Collecte des données

L'équipe d'évaluation commencera par effectuer une revue de la documentation disponible (données dites « secondaires » c'est-à-dire de seconde main). Elle utilisera collectera également des données « primaires » par le biais d'ateliers de travail, d'entretiens en groupe ou individuels et de visites sur le terrain.

Les visites de terrain seront particulièrement importantes dans la mesure où le pays est vaste, le PNUD est fortement présent au niveau provincial, et le BP semble manquer de données sur les résultats de ses interventions au niveau local et communautaire. En outre, l'évaluation d'effet

118 UNDP DRC Country Office Structure Review, R. Kinloch, M. Seppo, P. Keuleers, S. Pant, L. Rudasingwa, J. Wabo, September 2009 – le rapport de 2010 n'est pas encore disponible.

119 Assessment of UNDP Capacity Development Needs for the Management and Implementation of the 2007-2011 Governance Programme in the DRC, DfID-UNDP-PwC, April 2007. Un autre rapport de PwC report a été produit en 2009.

120 Change Management Process Review, Chris Johnson and Olivier Ranaivondrombola, DFID/UNDP June 2010.

121 Rapport d'évaluation à mi-parcours du programme de gouvernance (2008-2012) de la République démocratique du Congo, Paola Barragan et al., 30 juin 2010.

122 Moncef Kouidhi 2010, rapport en cours de rédaction.

ne portera pas sur les opérations qui ne sont pas directement liées au CPD, tels que la gestion du fonds commun des donateurs et du fonds mondial. Ces rôles du PNUD devront donc être appréciés uniquement par l'ERAD, sur la base d'une analyse de la valeur ajoutée du PNUD et de la qualité des services fournis à ses partenaires. Cela nécessitera une présence soutenue de l'équipe ERAD sur le terrain, notamment dans l'Est du pays où se concentre la plupart des activités humanitaires et de reconstruction financées par le fonds commun des donateurs.

Au vu de l'ampleur du portefeuille, l'équipe sera sans doute amenée à définir un échantillon de projets à évaluer plus en détail. Cet échantillon sera élaboré en consultation avec le Bureau de pays du PNUD lors de la mission de lancement. Il devra prendre en compte : (i) un mélange de projets d'appui institutionnel et de projets de terrain ; (ii) des projets en modalité d'exécution nationale et en exécution directe ; (iii) des projets avec et sans évaluations.

6 CALENDRIER

Sur la base des directives du BE concernant l'ERAD et des discussions avec le BP et RBA pour la coordination avec l'évaluation d'effet, le processus de l'ERAD peut être divisé en trois phases, chacune d'elles comportant plusieurs étapes.

PHASE 1. PRÉPARATION

- Mission préparatoire du chargé d'évaluation du BE afin de présenter l'évaluation au Bureau de pays du PNUD, au Gouvernement et aux principaux partenaires, de discuter de la coordination entre l'ERAD et l'évaluation d'effet, de planifier les étapes successives, d'explorer le rôle des autorités nationales et d'apprécier les besoins en termes d'expertise pour l'équipe d'évaluation (réalisée du 22 novembre au 1^{er} décembre 2010).
- Revue documentaire effectuée initialement (février 2011) par un assistant de recherche

embauché par le BE, et comprenant une analyse du portefeuille et des principaux partenariats du PNUD en RDC, la collecte de la documentation pertinente et une bibliographie annotée des principaux rapports d'évaluation ; la revue documentaire sera bien sûr poursuivie par l'équipe d'évaluation pendant toute la durée de l'ERAD.

- Réunions préliminaires au siège du PNUD par le chef d'équipe et le chargé d'évaluation du BE avec le Bureau régional (contexte et programme de pays) et les autres services concernés, comme le Bureau des politiques de développement, le Bureau de la prévention des crises et du relèvement, ou encore la mission de la RDC auprès des Nations Unies.
- Mission de lancement par le chef d'équipe et le chargé d'évaluation (deux semaines vers fin avril) pour définir la méthodologie de collecte et d'analyse des données (y compris l'échantillon de projets/programmes à évaluer plus en détail), partager les tâches avec l'équipe d'évaluation d'effet, participer aux réunions avec les parties prenantes de haut niveau, valider l'analyse du portefeuille, et régler les aspects logistiques de la mission principale, notamment son calendrier et les provinces visitées.
- Rapport de mission de lancement par le chef d'équipe, détaillant le contexte de l'ERAD, les principales questions à aborder, la méthodologie (sources d'information existantes, échantillon, instruments prévus pour la collecte des données) et un « aide-mémoire » des principales informations et perceptions obtenues lors des entretiens avec les partenaires (15 mai 2011).

PHASE 2. RÉALISATION DE L'ERAD

- Mission principale de l'ERAD – cette mission d'environ un mois (juin-juillet 2011), menée par l'équipe d'évaluation au complet et dirigée par le chef d'équipe, se focalisera sur 1) débriefer l'équipe d'évaluation d'effet pour obtenir une vision aussi précise que possible

de leurs résultats, avant même la production de leur rapport ; 2) la collecte et la validation des données additionnelles, notamment par la visite d'un échantillon d'interventions significatives sur le terrain, qui auront été identifiées lors de la mission de lancement ; 3) l'élaboration de conclusions et de recommandations ; puis 4) leur présentation lors d'une réunion de synthèse avec le BP et le Gouvernement, sous forme d'ébauche, pour validation et commentaires. Cette présentation des principales conclusions et recommandations pourrait se tenir avec la participation de l'équipe d'évaluation d'effet.

- Etablissement du rapport – Dans un délai de trois semaines après avoir quitté le pays, l'équipe d'évaluation établira un projet de rapport, dans lequel elle analysera les informations recueillies et présentera ses conclusions et recommandations.
- Examen du rapport – le projet de rapport sera soumis à un processus rigoureux de contrôle de qualité, en le soumettant aux principaux clients (dont le Bureau pays du PNUD, le Bureau régional et le Gouvernement) ainsi qu'à un réviseur externe et indépendant

ayant une expérience dans les pays touchés par les conflits et les missions intégrées des Nations Unies, afin de s'assurer que le produit final soit de haute qualité, réaliste dans ses recommandations et le plus utile possible aux équipes sur le terrain. Le chef d'équipe, en étroite coopération avec le chargé de projet du BE, finalisera le rapport ERAD sur la base des commentaires reçus.

- Réunion des parties prenantes – une rencontre sera organisée à l'automne 2011 avec les principales parties prenantes à Kinshasa en vue de présenter les résultats de l'évaluation, de faciliter l'adhésion des acteurs nationaux afin qu'ils puissent tirer profit des enseignements et recommandations du rapport, et d'examiner les voies et moyens de favoriser leur prise en compte dans la programmation future du PNUD en RDC.

PHASE 3. SUIVI

- Réponse de la Direction – l'Administrateur associé du PNUD demandera aux unités compétentes (généralement le Bureau de pays et le Bureau régional concernés) de préparer une réponse de la direction à l'ERAD. Le

Tableau A2 : Calendrier provisoire

Activité	Date prévue
Mission préparatoire	Novembre 2010
Termes de référence partagés avec PNUD-Kinshasa, RBA et Gouvernement	Février 2011
Revue de la documentation	Février-mars
Mission de lancement	Fin avril
Rapport de mission de lancement	15 mai
Mission principale	Juin-juillet
Premier projet de rapport remis au Bureau de l'évaluation	Début août
Rapport envoyé au PNUD-Kinshasa et RBA	Début septembre
Commentaires PNUD- Kinshasa et RBA	Fin septembre
Rapport révisé envoyé au Gouvernement	Octobre
Commentaires du Gouvernement	Fin octobre
Atelier final à Kinshasa	Novembre

Bureau régional sera chargé d'accompagner et de superviser la mise en œuvre des actions de suivi, par l'intermédiaire du Centre des évaluations en ligne (ERC)¹²³.

- Communication – le rapport de l'ERAD et la réponse de la direction seront publiés en versions imprimée et électronique, mis à la disposition du Conseil d'administration du PNUD au moment où celui-ci devra approuver un nouveau Document de programme de pays, et largement diffusés en RDC et au siège du PNUD. Le public pourra consulter le rapport et la réponse de la direction sur le site Internet du Bureau de l'évaluation du PNUD¹²⁴. La mise à disposition de ces documents sera annoncée par le PNUD sur ses propres réseaux et par d'autres canaux d'information.

7 GESTION DU PROCESSUS

A) ÉQUIPE D'ÉVALUATION

L'équipe d'évaluation sera constituée de quatre membres :

- Un chef d'équipe aura la responsabilité de diriger l'équipe, de coordonner ses activités avec celle de l'évaluation d'effet, de coordonner la production du projet de rapport et du rapport final ; il devra disposer d'une expérience solide en matière d'évaluation et de gestion d'équipe ;
- Un spécialiste en gouvernance, avec une expérience dans les opérations de maintien de la paix, la résolution de conflits et les états fragiles ;
- Un spécialiste en lutte contre la pauvreté, développement rural et relèvement communautaire ;

- Un spécialiste en genre, si possible avec une expérience en violence fondée sur le genre, et capable de traiter également des aspects relatifs à l'équité.

Le programme du PNU en RDC comprend également des interventions relatives à l'environnement et foresterie, ainsi que dans le domaine médical (rôle de « principal agent » dans le Fonds mondial). Ces aspects sont moins importants en volume que les interventions en matière de gouvernance et de lutte contre la pauvreté, mais pourraient éventuellement nécessiter une aide spécialisée ponctuelle.

Les membres de la mission devront être indépendants, c'est-à-dire qu'ils ne devront pas avoir été directement impliqués dans les programmes du PNUD en RDC, ni dans leur formulation, ni dans leur exécution. Ils pourront être nationaux ou internationaux.

L'équipe d'évaluation travaillera selon les normes du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (UNEG) et adhèrera à son code de conduite éthique¹²⁵.

B) RÔLES DU BUREAU DE L'ÉVALUATION

Le BE signera un contrat avec les consultants de l'équipe d'évaluation et un assistant de recherche en charge de la revue documentaire. Il mettra à disposition de l'équipe un assistant de programme qui s'occupera des questions logistiques et administratives. Le BE prendra en charge tous les coûts directement liés à la réalisation de l'ERAD, y compris la participation du chef d'équipe et des consultants, la recherche préliminaire, la logistique dans le pays (transports, ateliers) et la publication du rapport final.

123 <http://www.erc.undp.org>

124 <http://www.undp.org/eo>

125 Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE) : *Normes d'évaluation applicables dans le système des Nations unies (avril 2005) et Règles d'évaluation applicables au sein du système des Nations Unies (avril 2005)*.

Le chargé d'évaluation du BE gèrera l'évaluation dans ses aspects substantifs, et en supervisera les aspects administratifs. Il assurera la coordination et la liaison avec le Bureau régional, les autres unités concernées au siège et l'équipe dirigeante du BP. Il participera également à la mission de lancement et à la mission principale, au moins pour la réunion de synthèse.

C) RÔLE DU BUREAU DE PAYS

Le BP appuiera l'équipe d'évaluation dans ses contacts avec les principaux partenaires. Il lui fournira toutes les informations nécessaires sur les activités du PNUD dans le pays et contribuera à organiser une réunion des parties prenantes à la fin du processus d'évaluation. Au besoin, il pourra être appelé à fournir un appui logistique à l'équipe, comme l'organisation de réunions ou de visites sur le terrain. Le Bureau de pays apportera également une contribution en nature par la mise à disposition de bureaux pour l'équipe d'évaluation. Le BP et le BE s'entendront au préalable sur la budgétisation et le financement des coûts des transports locaux.

D) RÔLE DES AUTORITÉS NATIONALES

Depuis 2010, le Bureau de l'évaluation du PNUD essaie de renforcer l'implication des autorités nationales dans la conduite des ERAD tout en assurant l'indépendance du processus de l'évaluation et de ses résultats. En RDC, les autorités nationales pourraient être invitées à jouer un rôle dans la gouvernance de l'évaluation en formant un « groupe de référence » dont les fonctions seraient suivantes :

- i) Fournir leurs commentaires et suggestions sur les termes de référence de l'ERAD ;

- ii) Participer à une réunion introductive lors de la mission de lancement pour expliquer leurs priorités et intérêts à l'équipe de l'ERAD ;
- iii) Participer au *débriefing*, en conclusion de la mission principale ;
- iv) Fournir leurs commentaires écrits sur le projet de rapport d'évaluation ; et
- v) Participer à l'atelier final des parties prenantes.

Lors de la mission préparatoire, les personnes rencontrées au Ministère du Plan ont proposé d'utiliser un comité existant, le « comité technique consultatif » établi dans le cadre du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide de juin 2009. Ce comité se composerait de représentants du Premier Ministre, du Ministère du Plan, du Ministère de la Coopération Internationale, de quelques donateurs, de représentants de la société civile et d'agences des Nations Unies.

8 PRODUITS ATTENDUS

Les produits attendus de l'équipe d'évaluation sont les suivants :

- Un rapport de mission de lancement (quinze pages au maximum, plus annexes) ;
- Un rapport final général sur l'évaluation des résultats des activités de développement en RDC (cinquante pages au maximum, plus annexes) ;
- Un dossier d'évaluation de deux pages ;
- Une présentation pour l'atelier de travail des parties prenantes.

Ces différents produits de l'ERAD seront rédigés et publiés en français. Le rapport final sera publié en français puis traduit et publié en anglais.

MATRICE D'ÉVALUATION

Critères	Principales questions d'évaluation	Sources d'information et de données
A. Évaluation par programme et thème		
A.1 Pertinence	La formulation des interventions du PNUD est-elle pertinente, compte tenu des stratégies nationales, des besoins du pays, du mandat et de la stratégie globale de l'institution ? Le PNUD a-t-il appliqué une stratégie bien adaptée aux contextes politique, social, économique et sécuritaire ainsi qu'aux conditions spécifiques de sécurité humaine ?	
A.1a Pertinence des objectifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le programme est-il aligné sur les documents stratégiques du Gouvernement, de l'équipe de pays du système des Nations Unies et des stratégies développées en coordination avec les partenaires techniques et financiers ? ▪ Le programme prend-il en compte adéquatement les besoins du pays dans le domaine de la sécurité humaine ? ▪ Quelles sont les raisons pour l'apparente prolifération de cadres de planification (PSRP, CAF, UNDAF, ISF, ISSSS, PCP, etc.) et est-ce un problème ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interviews et réunions de groupe : <ul style="list-style-type: none"> ▪ (partenaires-clés parmi les autorités gouvernementales, les organisations internationales, les bailleurs de fonds, des membres de la société civile et des observateurs indépendants) ▪ Analyse de documents : DSCR, CAF, UNDAF, CPD, PAPP, cadres de résultats et plans de travail annuels, ▪ Données financières fournies par le bureau de pays et le système ATLAS ▪ Évaluations (particulièrement de l'UNDAF) et rapports sur les programmes 2003-2007
A.1b Pertinence des approches	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La répartition des ressources entre les différents thèmes et entre les régions du pays correspond-elle aux besoins exprimés et aux effets souhaités ? ▪ Les leçons apprises lors du précédent cycle de programmation ont-elles été prises en compte dans l'élaboration du programme 2008-2012 ? ▪ A-t-on pu éviter le saupoudrage ? A-t-on privilégié une approche programme plutôt qu'une approche projets ? ▪ Les approches, ressources et les cadres de résultats contribuent-ils efficacement à la réalisation des effets désirés et sont-ils inspirés des « bonnes pratiques » développées au niveau international et national ? ▪ Quelles sont les causes et les conséquences d'une approche basée presque exclusivement sur la mise en œuvre directe ? 	
A.2 Efficacité	Le programme du PNUD a-t-il atteint les objectifs fixés et produit les résultats escomptés ? Quelles sont ses forces et ses faiblesses ? Quels résultats non planifiés ont-été produits ? Le programme doit-il poursuivre dans la même direction ou réviser ses priorités et domaines d'intervention pour le futur cycle ?	
A.2a Progrès dans la réalisation des effets	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le programme a-t-il permis une avancée significative vers la réalisation des effets planifiés ? A-t-il au moins lancé une dynamique qui permettra de progresser vers les effets souhaités dans le moyen terme ? ▪ Quels résultats non planifiés ont été obtenus ? Quels sont les risques encourus par certaines interventions ou approches ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluations de programmes et de projets des années passées, y compris des évaluations faites par des bailleurs de fonds ▪ Projet de rapport de l'équipe d'évaluation des effets en cours et discussions avec les membres de cette équipe
A.2b Portée et ciblage des interventions	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comment les interventions « en aval » (auprès des communautés) sont-elles réparties géographiquement : en tenant compte des besoins, en privilégiant l'accessibilité physique et la sécurité des équipes, et/ou en fonction des financements disponibles ? ▪ Le PNUD a-t-il ciblé certaines de ses actions vers les pauvres et les groupes exclus ? Avec quels résultats ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse des ROAR disponibles, du « results database » et plans de travail intégrés dans la plateforme ERBM, rapports annuels du RC ▪ Documents de projet ▪ Cartographie des interventions ▪ Entretiens avec les coordonnateurs de projet et les responsables des programmes ▪ Lorsqu'ils sont disponibles, analyse des cadres de résultats des programmes et des rapports de suivi ▪ Visites de terrain et entretiens avec des bénéficiaires

Critères	Principales questions d'évaluation	Sources d'information et de données
A. 3 Efficience	Avec quels succès le PNUD a-t-il utilisé ses ressources (humaines et financières) pour apporter sa contribution ? Qu'est-ce qui pourrait être fait pour assurer une utilisation plus efficiente des ressources dans le contexte spécifique du pays ou de la sous-région ?	
A.3a Efficience dans la gestion	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La gestion du programme est-elle adéquate en termes de: (i) structure du bureau, ressources humaines ; et (ii) systèmes de contrôle de qualité des projets ? ▪ La fonction S&E est-elle planifiée, structurée, financée et mise en œuvre de telle sorte qu'elle puisse assurer que le bureau de pays et les comités de pilotage disposent d'une information suffisante pour effectuer les ajustements et corrections nécessaires et pour fournir des leçons et recommandations pour guider les interventions futures ? ▪ La création de bureaux de terrain a-t-elle permis au PNUD d'améliorer sa performance ? Les changements envisagés dans la structure et les fonctions de ces bureaux auront-elles des conséquences (positives ou négatives) sur cette performance ? ▪ Le PNUD a-t-il su faire les ajustements nécessaires aux programmes en cours en cas de retards ou de changement dans les facteurs externes affectant la validité des plans initiaux ou mise en œuvre ? ▪ Quelle est la performance et la valeur ajoutée du PNUD dans la gestion des fonds du Fonds mondial et du Pooled Fund ? Le PNUD peut-il et devrait-il rester récipiendaire principal du Fonds mondial ? Quelles sont les améliorations à apporter à cette gestion ? ▪ Y a-t-il des indications que le processus de changement en cours et les ajustements de la structure du Bureau ont contribué à améliorer la performance et l'image du PNUD auprès de ses partenaires ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports relatifs au « Change Management », y compris le rapport RH de mars 2011 ▪ Rapports d'audit ▪ Plateforme ERBM et « balanced scorecard » ▪ Discussions avec l'équipe de direction du bureau de pays et les équipes gérant les fonds fiduciaire multi-bailleurs ▪ Interviews avec des partenaires ▪ Rencontres sur le terrain avec des équipes des bureaux extérieurs du PNUD ▪ Entretiens avec des partenaires-clés du Gouvernement, des bailleurs de fonds et de la société civile ▪ ROAR successifs et rapports périodiques des unités administratives chargées des programmes ▪ Projet de rapport de l'équipe d'évaluation des effets en cours et discussions avec les membres de cette équipe ▪ Rapports d'évaluation du PNUD et des bailleurs ▪ Visites de projets sur le terrain ▪ Entrevues de groupe avec les ONG et autres récipiendaires des PF et GF.
A.3b Efficience dans les programmes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les programmes ont-ils respecté les calendriers et les budgets prévus ? ▪ Est-il possible d'assurer une utilisation plus efficiente des ressources ? Comment ? ▪ Le PNUD a-t-il développé des synergies entre programmes dans le but de réduire les coûts ou de mieux atteindre les effets escomptés ? ▪ Qualité et utilité des appuis des bureaux centraux (BCPR, BDP) et régionaux (Johannesburg) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports des comités de pilotage ▪ Identification des activités qui ont connu un sous-financement important.
A.4 Durabilité	Le PNUD vise-t-il à promouvoir une appropriation nationale et la durabilité des résultats obtenus par ses programmes ?	
A.4a Planification pour la durabilité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les programmes sont-ils conçus pour assurer une pérennisation des résultats obtenus en tenant compte des risques identifiables et existe-t-il une stratégie de sortie ? ▪ Le PNUD a-t-il pu assurer que ses interventions étaient soutenues par une appropriation nationale adéquate ? ▪ Les coûts et ressources humaines nécessaires pour poursuivre une activité ou service au-delà de l'intervention du PNUD sont-ils pris en charge par les institutions nationales ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entretiens individuels et réunions de groupe avec des partenaires gouvernementaux, des bailleurs, des organisations internationales, des membres de la société civile et des observateurs indépendants ▪ Projet de rapport de l'évaluation des effets en cours et discussions avec des membres de cette équipe
A.4b Renforcement des capacités nationales	Le PNUD a-t-il développé une stratégie cohérente de renforcement des capacités chez ses principaux partenaires ? S'est-il donné les moyens de mesurer les résultats de ses efforts de renforcement ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documents de projet ▪ Analyses de risque disponibles ▪ Visites de terrain ▪ Rapports de l'unité NIM/DIM
A.4c Réplication des projets pilote	Les projets pilotes lancés par le PNUD ont-ils été suivis d'investissements par le Gouvernement ou des partenaires financiers ?	

Critères	Principales questions d'évaluation	Sources d'information et de données
B. Evaluation du positionnement stratégique du PNUD		
B.1 Pertinence stratégique et réactivité	Les interventions s'appuient-elles sur les avantages comparatifs du PNUD aux niveaux global et local ? Sont-elles équilibrées et reflètent-elles bien les priorités nationales et les changements intervenus dans le cours de la mise en œuvre ?	
B.1a Pertinence au regard des défis et priorités de la RDC	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le PNUD s'est-il investi dans des domaines où il peut avoir une valeur ajoutée et faire la différence ? ▪ Dans une situation où les besoins humanitaires et les activités post-conflit ont souvent la priorité, le PNUD a-t-il su préserver un espace pour des activités de développement ? ▪ Le programme reflète-t-il un bon équilibre entre les diverses régions de la RDC et entre les interventions en amont et en aval ? ▪ Quels sont les grands défis à venir pour le pays et sur lesquels le PNUD pourrait travailler dans la perspective de la programmation 2013-2017 ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ examen comparatif du PSCR (y compris le futur DSCR en projet), du CAF, de l'UNDAF ▪ entretiens avec les principaux partenaires nationaux ▪ identification de projets de type développement (p.ex. . microfinance) ▪ examen du nouveau programme de consolidation de la paix ▪ analyse des révisions de documents de projet ▪ analyse des modifications des plans de travail
B.1b Réactivité aux changements dans le contexte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le PNUD s'est-il adapté aux changements intervenus dans le contexte national ou international qui ont affecté les programmes en cours ? ▪ Y a-t-il des domaines dans lesquels le PNUD a reconnu ses limites et s'est désengagé ? 	
B.1c Équilibre court terme et long terme et entre l'amont et l'aval	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le PNUD a-t-il intégré des activités non prévues en réponse à des sollicitations du Gouvernement ou de bailleurs de fonds ? Si oui, comment a-t-il préservé la cohérence des programmes ? ▪ Existe-t-il une stratégie claire pour lier les interventions en amont (niveau central, normatif) et celles en aval (application sur le terrain) ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse comparative des ressources allouées aux thèmes et composantes des CPD réussis ▪ Évolution des ressources allouées aux réponses à l'urgence et à la situation post-conflit dans l'est par rapport aux dépenses concernant davantage des activités liées au développement
B.2 Avantages comparatifs et réseaux	Quels ont été les avantages comparatifs du PNUD en RDC ? Comment le PNUD s'est-il appuyé sur des partenariats dans le système des Nations Unies et parmi les institutions nationales ou internationales ?	
B.2a Avantages comparatifs du PNUD en RDC	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quels ont été les avantages comparatifs du PNUD en RDC ? ▪ Quels sont les points forts du PNUD au niveau global dont le bureau de pays a tiré partie ? ▪ La stratégie du PNUD a-t-elle été développée sur la base de ces avantages comparatifs ? ▪ Quelle est l'importance et l'efficacité des activités de plaidoyer du PNUD ? ▪ Le PNUD a-t-il joué un rôle utile d'appui-conseil auprès des partenaires nationaux et du public en général ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ examen de la gestion des fonds fiduciaires multi-bailleurs, des relations avec la partie nationale ▪ examen des stratégies globales du PNUD pour la période ▪ interviews avec des partenaires-clés
B.2b Coordination	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le PNUD a-t-il contribué à développer des programmes communs entre agences du système ONU et s'est-il servi des avantages comparatifs de fonds associés ? ▪ Quelle a été la contribution du PNUD à la coordination inter-agences et avec les bailleurs et le gouvernement ? ▪ Le PNUD a-t-il effectivement contribué à améliorer le dialogue entre les bailleurs et le gouvernement, y compris le dialogue politique à haut-niveau avec le gouvernement ? ▪ La coopération et la coordination avec la MONUSCO sont-elles suffisantes et efficaces ? Comment fonctionnent les unités conjointes ? ▪ Comment les multiples fonctions du Représentant résident ont-elles affecté les différents rôles qui lui incombent ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des activités développées en commun avec FAO, UNICEF, UNHCR, UNV et FENU ▪ Revue des documents de projet et interviews avec des partenaires ONU ▪ Visites de terrain ▪ Interviews avec des membres de l'équipe NU de pays ▪ Interviews avec des bailleurs de fonds ▪ Analyse de la structure de coordination en RDC et des groupes thématiques en place et leur évolution ▪ Interviews avec des cadres supérieurs de la MONUSCO

Critères	Principales questions d'évaluation	Sources d'information et de données
B.2c Communication	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quelle est l'image du PNUD en RDC ? ▪ La fonction de communication est-elle planifiée, structurée, financée et mise en œuvre de manière efficace ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interviews et réunions de groupe avec des bailleurs et d'autres partenaires ▪ Interviews avec des ONG et des membres de la société civile
B.2d Appui au Gouvernement pour développer des partenariats	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le PNUD a-t-il aidé le gouvernement à mettre en œuvre la Déclaration de Paris et à tirer profit de la coopération Sud-Sud ? ▪ Qualité des relations avec le Gouvernement ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des activités de renforcement des capacités en coopération avec des pays de la région ▪ Utilisation dans le programme d'expertise régionale ▪ Analyse de la base de données PGAI
B.3 Les valeurs des Nations Unies	Les activités du PNUD ont-elles servi à promouvoir les principes et valeurs des Nations Unies et du PNUD lui-même ?	
B.3a Appui pour les OMD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le PNUD fournit-il au Gouvernement un appui efficace pour la réalisation des OMD et le suivi des progrès dans ce domaine ? ▪ Le PNUD a-t-il utilisé efficacement les rapports sur les OMD et le développement humain pour sa planification et comme instrument de plaidoyer ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Discussions avec le ministère du Plan et la direction du bureau de pays du PNUD ▪ Rapports sur développement humain
B.3b Égalité des genres et autonomisation des femmes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le PNUD a-t-il suffisamment intégré la problématique genre dans sa planification et dans ses activités de renforcement des capacités ? ▪ Quel est l'efficacité des activités de plaidoyer genre par le PNUD lui-même et en collaboration avec l'équipe de pays ONU ? ▪ Le PNUD a-t-il employé une budgétisation sensible au genre et a-t-il produit des rapports où les données sont sensibles au genre ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documents de projet ▪ Analyse des activités de formation pour le personnel ▪ ROAR et ERBM ▪ Interviews avec des membres du groupe thématique genre ▪ Projet de rapport sur l'évaluation des effets en cours
B.3c Problèmes d'équité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le programme prend-il bien en compte les besoins des plus vulnérables et des groupes désavantagés ? ▪ Le programme a-t-il adopté une approche qui met l'accent sur les droits de l'homme ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse de documents : DSCR, CAF, CPD et ROAR ▪ Visites de terrain
B.3d Leadership et crédibilité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Considère-t-on que le PNUD est à même de fournir un leadership pour les questions de développement humain ? ▪ Contribue-t-il efficacement au dialogue sur le développement humain dans le pays, y compris sur des sujets politiquement sensibles ? ▪ Quelle est l'importance et l'efficacité des activités de plaidoyer du PNUD auprès des partenaires nationaux et du public en général ? ▪ Le PNUD a-t-il joué un rôle utile d'appui-conseil auprès des institutions nationales ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports d'évaluation des partenaires du PNUD ▪ Perceptions des partenaires ▪ Enquêtes auprès des partenaires ▪ Entretiens individuels et réunions de groupe avec des partenaires : Gouvernement, ONU, bailleurs, société civile et observateurs indépendants

PERSONNES RENCONTRÉES

MINISTÈRES ET INSTITUTIONS NATIONALES

PRIMATURE

Tubula Seshi Delphin, Conseiller administratif du Premier ministre

Masini Jean-Claude

Mbaya Jean-Paul, Conseiller principal, économie et finances

Mukoko Samba Daniel, Directeur de cabinet adjoint

MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET RÉGIONALE

Mondonga-o-Batobandelye, Secrétaire général

Bokota Likangau, Directeur, DSG

Katsamingu Kebenga, Directeur, DC-BN

Kumakinga-Ngwey, Directeur, Coordination

Koni Pakabomba B., Directeur de cabinet

Mpaka Bin Mpaka, Assistant Secrétaire général

N'Siala Kapesa, Chef de Division unique

Nyemdo Patrick, Secrétariat général

Tshimbinda Bilolo Zach, Directeur, DESE

MINISTÈRE DU PLAN

Likele Batiwelo Monique, Secrétaire général

Kabemba Musange, DFR

Kamene Théo, DCRE

Kasongo Jean, Chef, Division unique

Lubaki Mu Matomina, DPBI

Mbaki, Mata, Chef, Division unique

Matondo Ngumbi, COSEP

Mokute Mopolo Fidèle, Chef de Division, administrateur de la PGAI

Mombong Yvon, Coordonateur PGAI, Ministère du Plan

Mupa Romain, Expert, PGAI

Nkusu Mbala, Directeur, Secrétariat général

Institut National de la Statistique (INS)

Kankwanda Ebuldang Grégoire, Chargé de mission

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, SÉCURITÉ, DÉCENTRALISATION ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Zuka Mon'do Ugonda-Lemba Georges, Vice-ministre

Okende Boniface, Secrétaire général

Kasongo Baudouin, Directeur

MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Paluku Charles, Directeur de cabinet

Kayembe Léon, Secrétaire général

Makolo Jinikilay, Coordonateur national CTAD

Mukenge Makabu, Directeur, Secrétariat général

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Mulumbu Florent, Directeur de cabinet

Limbaya Maurice, Chargé de la gestion des ressources humaines

Mwabandali Prof. Saint Augustin, Code d'éthique professionnelle

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Kanumbizi, Coordination REDD

Kasulu Vincent

MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DES DROITS HUMAINS

Bambi Lessa Luzolo, Ministre

Bituki Sylvain Dikango, Secrétaire général

MINISTÈRE DU GENRE

Mbala, Pesi, Coordonateur DEP

MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Bemanga Jean Pierre, Directeur chef de service,
Secrétariat général

INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES

Byala Sanda Lutala David, Secrétaire général,
Sénat

Luete Katembo Raymond, député, Président
de la Commission permanente défense et
sécurité

Massika, Martine Ancienne Secrétaire générale
du Sénat

Modrikpe Patrice Madjubole, Secrétaire générale
de l'Assemblée nationale p.i.

Mulamba Bernard, Directeur planification des
projets et coopérations, Assemblée nationale

Ngalula Bin-Knade Joseph III, Assemblée
nationale, direction des commissions

Tshisuaka Constantin, Ancien Secrétaire général
de l'Assemblée nationale

COUR DES COMPTES

Izemengia Ernest, Président p.i.,
Cour des comptes

Kitambala N'Gbeze Joseph, Magistrat,
Secrétaire général

Ghonda Makiadi Ephrem, Ministère des
Finances, COREF, Président

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Ubulu Pungu Jean, Secrétaire général

Kibala Akidy Fidele, Magistrat délégué

Nduba Kilima, Chargé de carrière, planification
et gestion d'information

COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE (CENI)

Baludo Aimé

Béchir Bungu, Secrétaire exécutif adjoint

Bokombé Jean, Sous-directeur, CNT

Malumalu, Abbé Appolinaire Muholngu,
Ancien Directeur de la Commission
électorale indépendante (CEI) et animateur
en charge de la mobilisation de ressources au
programme STAREC

PROGRAMME NATIONAL MULTIDIMENSIONNEL DE LUTTE CONTRE LE SIDA (PNMLS)

Manwana Bob, Responsable national adjoint
pour le suivi/évaluation

MÉCANISME NATIONAL DE COORDINATION (FONDS MONDIAL)

Dr. Kalambayi Hyppolyte, Coordonnateur du
Secrétariat technique

N'Siesi François-Xavier, médecin,
Coordonnateur adjoint

Oklata Jean-Paul, médecin, Tuberculose

MISSION PERMANENTE DE LA RDC AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES À NEW YORK

Empole Losoko Efambe Paul,
Premier Conseiller

AMBASSADES, AGENCES BILATÉRALES ET UNION EUROPÉENNE

Asakura, Eriko, Directrice de programmes
Secteur de la sécurité, Agence japonaise de coopération internationale

Badagard Helena, Chargée des programmes
Démocratie et bonne gouvernance,
Ambassade de Suède

Banaji Yael, Chargée nationale de programme,
Ambassade de Suède

Banza Ponce, Chargé de programme, DFID

Bayili Daouda, Expert gouvernance, Union européenne

Bokoko Dr Marie-Jeanne, Conseillère en santé,
Ambassade du Canada

Cichocka Anna, Chef de section, Délégation de l'Union européenne

Disasi Claude, Responsable adjoint pour le Programme, DFID

Dowd Vincent, Ministre conseiller, Chef des opérations, Délégation de l'Union européenne

Eijpe Angélique, Premier Secrétaire, Ambassade du Royaume des Pays-Bas

Eiro Yonezaki, Représentant résident, Agence Japonaise de coopération internationale

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

Evans Phil, Directeur, DFID

Gorenflo René, Gestionnaire de programmes, Union européenne

Hirotsuki Yuki, Troisième secrétaire, Ambassade du Japon

Kazuano Shibata, Représentant résident adjoint, JICA

Kiyohiko Ikeda, Premier secrétaire, Ambassade du Japon

Lafosse Philippe, Attaché de coopération (gouvernance), Coopération française

Lemire Martial, Directeur, Appui au programme de coopération, Ambassade du Canada

Lirdstrom Camilla, Chef de la coopération p.i., Ambassade de Suède

Makaya Vincent, Conseiller en économie, Ambassade du Canada

Menase Urbain, Attaché-adjoint de la Coopération au développement, Ambassade de Belgique

Moleka Nelly, Deputy Program Officer, DFID

Noterman Jean-Pierre, médecin, Attaché, Ambassade de Belgique

Piazzardi Sergio, Chef de section Infrastructures et Transport, Délégation de l'Union européenne

Shibata Kazunao, Représentant résident adjoint, Agence japonaise de coopération internationale

Sunnergren Mette, Chef de mission adjoint Chef de coopération, Ambassade de Suède

Taché Michel, Conseiller et Chef de la coopération, Ambassade du Canada

Trueblood Michael, Program Economist, USAID

Trudel Danielle, Consultante START, Ambassade du Canada

Vandermeulen Harold, Attaché coopération et développement, Ambassade de Belgique

Van Loo Sonia, Attachée coopération, Ambassade de Belgique

Vaubourg M., Conseiller, Coopération et action culturelle, Coopération française

Veierskov Lena, Chargée de programmes, Délégation de l'Union européenne

Vidal Thiago T., Premier secrétaire, Ambassade du Brésil

Walker Hugh, Chef de mission adjoint, DFID

Yuki Hirotsuki, Troisième Secrétaire, Ambassade du Japon

ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET BANQUE MONDIALE

Meece Roger, Représentant spécial du Secrétaire-Général, MONUSCO

Bamouni Dieudonné, Chef de Bureau adjoint, OCHA

Bardoux Chesneau Pierre, Deputy Team Leader, MONUSCO Stabilization Support Unit

Bassirou Diallo Amadou, Économiste, Banque mondiale

Boreva Aminata, M&E officer, UNOPS

Boukry Mohammed, Représentant régional, UNHCR

Dackam-Ngatchou Richard, Représentant résident, FNUAP

Diallo Amadou Bachir, Économiste, Banque Mondiale

Donat Bruno, Stabilization Team Leader, MONUSCO Stabilization Support Unit

Duffour Diane, Équipe *Pooled Fund*, OCHA

Kristensen Ulrik, Chargé du programme PADDL, FENU, Afrique du Sud (par téléphone)

Koudaogo Ouedraogo, médecin, Représentant adjoint, FNUAP

Grieco Richard, VNU

Guepin Laurent, Senior Civil Affairs Officer, MONUSCO Civil Affairs Section

Gueye Ndiaga, Représentant de la FAO

Jafari, Masha, Integrate operation officer, Bureau intégré PNUD/MONUSCO

Maloof Salim, Chef du Programme, UNOPS

Mama Damien, Conseiller planification stratégique, Bureau intégré, MONUSCO

Noubary Behzad, Planning officer, UNICEF

Ouedraogo Koudeogo, Représentant adjoint, FNUAP

Kefi Sihem, Chargé d'information, Unité des violences sexuelles, MONUSCO

Rauchenstein Franz, Chef de délégation du Comité international de la croix rouge (CICR)

Ropars Maud, Civil Affairs Officer, MONUSCO Civil Affairs Section

Snellen Richard, Chef de la Division des affaires civiles, MONUSCO

Stroux Daniel, Directeur p.i., Division électorale, MONUSCO

Ursino Steven, Chef (p.i.) du Bureau intégré de la MONUSCO

ONG ET SOCIÉTÉ CIVILE

Andrews Geoff, Directeur, MEDAIR

Alingwi Jean de Dieu, Coordinateur Grassroots, La Benevolencia

Ayera Flory, Coordinateur projet, LWF

Bahati Charles, Animateur, CARITAS

Bigamiro Yves, Chef de projet, ADRA (Adventist Development Relief Agency)

Bikoro Stéphane, Chargé de suivi/évaluation, CORDAID

Bofoe Lomalisa Emmanuel, Chargé des programmes avec les agences NU, ARITAS

Bonte Hugues, Directeur de bureau, CARITAS Allemagne

Buravadza Gilbert, Doyen, Institut technique agricole de Pimbo

Bwihangani Lievain, Directeur des opérations, Hekima (IMF)

Byamana Marc, Assistant chef de projet, CARE International

Chishugi, Louis, Comptable, OXFAM-GB

Cisungu Gustave, Coordinateur provincial, LIZADEEL (ligue de la zone Afrique pour la défense des droits des enfants et élèves)

Ekwa Père Martin, Président du comité de pilotage, RNDH

El Ayoubi Amine, Directeur général adjoint, Fonds de promotion de la microfinance

Hart Terese, Directrice, LUKURU Projet TL2

Ikoyendea Blandine, Superviseur, Bureau diocésain des œuvres médicales (BDOM-Kinshasa)

Imani Kupuya Joël, Agent de suivi, ETN

Kadet Pierre, Chef de Mission RDC-Ouest, Action contre la faim

Kahuka Hubert, Assistant aux programmes, ONG APEDE

Kambale Mapilimoga Grégoire, Charge de programme VIH, MDM France

Kambalu Joseph, Point focal, clinique juridique de l'ULPGL

Kasongo Antoine, Chargé de programmes principal, ONG Christian Aid

Kassanani Jeremy, Coordinateur de programme adjoint, Elpis Zoe (ONG de lutte contre le SIDA)

Katavarwa Didier, Administrateur, ALDI

Kavera Gogo, Présidente, collectif des associations féminines pour le développement

Kiesse Pierre, Coordinateur provincial, UEFA

Kimpanga N'Key Indo'le Théo, Directeur de rédaction, groupe de média "La Référence"

Kitumba Jean-Pierre, Chargé des finances, ONG APEDE

Lagrange Marc-André, Analyste principal, RDC, "International Crisis Group" (ICG) (par téléphone)

Landu Guy Ir., Chef de division, MECN-T

Lifita Seblon, Chef de projet, CEO (Centre d'étude et d'organisation)

Luheno Jason, Président, Coordination de la société civile congolaise pour les élections et la gouvernance en RDC

Lutula Kitoko Dominique, Président national, Croix-Rouge RDC

Mabo Florence, Superviseur, Bureau diocésain des œuvres médicales (BDOM-Kinshasa)

Machozzi Catherine, Chargée de finances, ACIAR

Madila Mireille, Avocate, Barreau de Kinshasa

Massamba Blaise, Armée du salut

Matabichi, Marcelin, Directeur, Hekima

Messina Agata, Chef de mission, CESVI

Midiburo Gisèle, Assistante financière, CORDAID

Mohimdo Jean-Claude, Coordinateur financier, OXFAM GB

Mubilayi François, CB/DDD, DDD/MECNT

Muhombo Muhima Paul, Superviseur de projets, ETN

Mukosi Francine, Administratrice, LWF

Mukuma Ghislain, Chef de Bureau p.i., OXFAM-Québec

Mupenda Monique, Directrice CCP, UEFA (Union pour l'émancipation de la femme congolaise)

Musaghi Pacifique, Chef de bureau, Africa Initiative Programme

Mutambala Pancrace, Adjoint reporting, ACTED

Natifa Azama, Secrétaire générale adjointe, CSDFC (Complexe social développement de la femme congolaise)

Nku Imbie David, Médecin directeur, Armée du salut

N'Tumba Kabeya Joachim, Sociologue, CSDFC (Complexe social développement de la femme congolaise)

Pewa Bertrand, Assistant aux projets, CARITAS

Phanzu Fernandine, PM, ECC SANRU

Ribul Moro Giovanna, CDM, CESVI
Rosa Anicet, Président, RADHIT
Shusa, Professeur, Secrétaire général, Croix rouge
RDC
Schiasone Vania, Assistante chef de mission,
CESVI
Sorda Yannick, Coordonateur, OXFAM
Sylla Mamadou, Administrateur gestionnaire,
CORDAID
Thetika Banzodila Jean-Claude, Directeur
général, Fonds de promotion de la
microfinance (PASMIF)
Tshiabu Germaine, Administratrice nationale,
Oxfam Québec
Vive Lobo Rose, Superviseur, CARE
International

PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES VISITES DE TERRAIN

BUNIA, DISTRICT DE L'ITURI

Adouane Soroya, Responsable CAS,
MONUSCO Bunia
Ambwa Benjamin, Chef de Sous-Bureau,
FAO Bunia
Baguma Araali Ruhigwa, Recteur, université
de Bunia
Bondowe Muhindo Roots, Planning,
Monitoring & Evaluation Officer,
UNICEF Bunia
Bonebana Janette, Parajuriste, clinique
juridique de Kasenyi
Coreke Jeanne, Programme Officer,
UNHCR Bunia
Dhedza Vladimir, Ingénieur, FOMI
(Forum des mamans de l'Ituri)
Duku Xavier, Colonel, Chef de Bureau Ituri,
UE-PNDDR
Eka Rustique Avo, Commissaire de district
assistant, district de l'Ituri

Hamani Papy, Représentant, CLPD Bunia
(quartier Soukisa)
Justin Evilago Christophe, Coordonnateur
DDR, Ministère de l'Intérieur – Ituri
Kassa Sabiti, Parajuriste, clinique juridique
de Kasenyi
Kpadju Pierre, Directeur, école primaire Djaiba
Kwabene Damien, Coordonateur, APEC Bunia
Ladjouzi M'hand, Directeur p.i. MONUSCO
Bunia
Lalo Jean-Bosco, Président, société civile
de l'Ituri
Liendo Menga Konga Jean-Louis,
Administrateur adjoint, Territoire de Djugu
Londjiringa Nicolas, Avocat, coordonnateur,
Réseau droits de l'homme de l'Ituri
Mbaya Marcel, Major, Point focal projet
post-brassage, Ministère de la Défense
et des Anciens Combatants
Ngbape Michel, Directeur de d'école,
école primaire Mwita Nzige
Nobirabo Charles, Commandant, commissariat
de Djugu (police nationale)
Rushoke Abaingi, Chef coutumier,
Autorité Kasenyi
M. Sinami, Commission foncière de l'Ituri
Songara Johu, Capitaine, Camp militaire Djugu

GOMA, NORD KIVU

Amuri-bin-Aradjabu Tom, Conseiller en
charge des questions Économiques et
du portefeuille, ministère provincial des
Finances, Économie, Commerce
et Portefeuille
Balikwisha Juma, Ministre, Ministère
provincial du Plan, Budget, Reconstruction,
Information et Presse (Nord-Kivu)
Banyene Manasse Matata, Coordonateur, ETN
(équipe d'éducation et d'encadrement des
traumatisés de Nyiragongo)

- Baumbila Kisolomi Jean, Vice-président
Assemblée provinciale Nord –Kivu
- Bariyanga Rutuye Leon, Président, Assemblée
provinciale du Nord-Kivu
- Bodéli Dombi David, Major, PPEF Goma
(police de protection de l'enfant et de
la femme)
- Djoda Fidele, DDR Officer, MONUSCO
Goma
- Gromo Alex, Chief DRRR
- Guebre Sellassie Hiroute, Directrice du bureau,
MONUSCO Goma
- Hamuli Constantin, Coordinateur bureaux
des études, Parlement.
- Hesse Herve, Ops DDR/RR, MONUSCO
- Ikundji Laurent, Chargé de suivi et évaluation,
FAO Goma
- Kahandiro Mulirirwa, Conseiller du ministre
provincial de l'intérieur, Gouvernement
provincial du Nord Kivu
- Kalimbiro Musafiri, Daniel, Secrétaire de cabinet
et président de la section locale de Réseaux
congolais des personnels des parlements au
Nord-Kivu
- Kalisa Vulmabo, Chef de divisions provincial
du Plan
- Machagié Henri, Avocat, Association du barreau
américain Goma
- Molima Félicien, Programme Specialist,
Chef de bureau Nord-Kivu & Maniema,
UNICEF Goma
- Muhindo Olivier, Chef de projet, OIM Goma
- KISANGANI, PROVINCE ORIENTALE**
- Autsai Asenga Hon. Médard, Gouverneur
de la province Orientale
- Bondo-Tsaikala Bovic, Secrétaire fédéral,
Union pour la démocratie et le progrès
social (UDPS)
- Cuinza Richard, Secrétaire fédéral, Union pour
la démocratie et le progrès social (UDPS)
- Kandolé Jean-Pierre, Coordinateur technique
régional, FAO-Kisangani
- Kibaya Augustin, Chargé de programme,
FAO-Kisangani
- Liote Mbeka Sylvain, Président fédéral,
Union pour la démocratie et le progrès
social (UDPS)
- Lokinda Hon. Faustin, Secrétaire exécutif
permanent de l'Interfédérale, Parti du
peuple pour la reconstruction et la
démocratie (PPRD)
- Liyeye Balonga Jean-Pierre, Inspecteur
provincial de l'agriculture, division de
l'agriculture Kisangani
- Mahangaiko Etienne, Chef du Bureau
provincial, UNICEF-Kisangani
- Massaba Awesse Christian, Président,
UCOP et province Orientale
- Muhigirwa Lobo, Représentant, LWF
- Nazonbo Delphin, Secrétaire fédéral,
Union pour la démocratie et le progrès
social (UDPS)
- Ngomu Jean-Pierre, Infirmier titulaire adjoint,
centre de santé de Macana
- Nodjun Clémence Marie, Conseillère électorale,
MONUSCO division électorale
- Panamoya Ekopele Augustin, Vice-président,
Assemblée provinciale
- Ponde Hon. Jean-Florent, Secrétaire exécutif,
Fédération de la Tshopo, Parti du peuple
pour la reconstruction et la démocratie
(PPRD)
- Siliki René, Point focal, Institut électoral
sud-africain (EISA)
- Soro Toplé, Directeur de la formation,
MONUSCO/UNPOL
- Wabenga Médard, Secrétaire fédéral, Union
pour la démocratie et le progrès social
(UDPS) Wasumbuka Paul, Ingénieur Génie
Civil, UNOPS Kisangani

Waswa Bombile Bienvenu, Commandant
du centre de formation de la police
nationale, Kapalata

Wunda Patrick, Professeur, faculté de droit,
université de Kisangani

LUBUMBASHI, PROVINCE DU KATANGA

Badi Emmanuel, Chargé de programme,
SALEM (ONG nationale)

M. Célestin, Chargé de communication à
l'UNICEF

Kafwembe Jean-Marie, médecin, Coordinateur,
ARITAS développement

Loncke Dirc, Consul général de Belgique

Maki Marc, Directeur de cabinet du ministre
provincial de l'agriculture

Mande Didier, Chef de bureau du ministère du
Plan

Moma Kabamba Dominique, Chef d'antenne
FAO/PNUD

Mota Ndongo Émile, Professeur, faculté
des sciences économiques, université de
Lubumbashi

Mwilambwe Abbé Simon, Vicaire épiscopal aux
œuvres de l'archidiocèse

Ndiaye Guirane, Chef de bureau de la
MONUSCO

Nguyen Quoc Dang, Chef de bureau, UNICEF
(par téléphone)

Tshiakwisa Mulanda Léon, Ministre provincial
du Plan

MBANDAKA, PROVINCE DE L'ÉQUATEUR

Baende Etafe Eliko Jean-Claude, Gouverneur de
la province de l'Équateur

Agbokuma Bitanzale Joachim, Ministre
provincial du budget, du plan et de
l'environnement

Bindamba Sienge Bruno, Ministre près le
Gouverneur chargé de la coopération

interprovinciale, régionale, internationale,
des ressources naturelles et de l'énergie.

Bombito Willy, Ministre provincial de
l'économie et des finances

Mokoma Jean-Faustin, Ministre provincial de
l'agriculture, et du développement rural

Likinda Fidèle, Ministre provincial de l'intérieur
et de l'ordre public

BUREAUX DU PNUD EN RDC

BUREAU DE PAYS, KINSHASA

Sarassoro Fidèle, Représentant résident du
PNUD et coordonnateur résident

Guindo Adama, Directeur de pays

Coulibaly Adama, Directeur de pays, PNUD

Hartmann Nick René, Directeur de pays p.i.

Mountain Ross, ex-Représentant résident
du PNUD et coordonnateur résident
(par téléphone)

Aho Gilbert, Team Leader, Unité de lutte
contre la pauvreté

Alemann Clara, Ancienne responsable
décentralisation et PADDL, Gouvernance
(par téléphone)

Amani Stéphane, Conseiller en microfinance,
emploi et secteur privé, unité de lutte
contre la pauvreté

Asitaki Gaston, Conseiller national en réforme
du secteur de la sécurité, Gouvernance

Assadi Ahamadi, Team Leader, NIM/DIM

Asomaning Susan, Spécialiste ressources
humaines, Opérations

Ba Yahya, Directeur de pays adjoint, Opérations

Baba Stanislas, Conseiller en gouvernance
politique, Gouvernance

Balanda Freddy, Médecin en santé publique,
Fonds mondial

Bapu Marie, Experte nationale, unité genre

Barume Ruhimbasa Louis, Expert national en renforcement des capacités Unité NIM/DIM

Boubacar Dia Abdourahmane, Administrative Agent Unit

Chichereau Philippe, Ancien Conseiller en gestion de l'aide, gouvernance (par téléphone)

Chinamula V Idesbald, Conseiller national en changements climatiques, unité de lutte contre la pauvreté

da Silva René, ancien directeur de pays adjoint, Opérations

DeBeus Josef, Conseiller relèvement communautaire, Unité de lutte contre la pauvreté

Diallo Oumar, Chef des finances, Opérations

D'Oliveira Patrick, Spécialiste en S&E, unité Fonds mondial

Elika Francois, Gestion des partenariats, PNUD

Ginet Bertrand, Partenariats et liaison avec les bailleurs

Hassen Mahamed, Responsable des opérations, unité Fonds mondial

Kabemba Francois, Expert gouvernance, PNUD

Kankolong Nelly, Chargée de programme, Gouvernance

Kapwadi Polycarpe, Chargé de programme adjoint, relèvement communautaire, Unité de lutte contre la pauvreté

Keita Karounga, Team Leader, Senior Governance Advisor

Kessous Jean-Claude, Spécialiste de la lutte anti-corruption, Gouvernance

Ki Jean-Martin, Coordinateur, PADDL (par téléphone)

Lamah Edouard, Spécialiste en S&E, Gouvernance

Lavoie Jean, Coordonnateur principal, Unité d'appui à la gouvernance

Linjouom Mireille, Conseiller économique, UPS

Marchal Florence, Unité Communications

Massa Yansomwe Marthe, Assistante, PMSU

Maunga Micheline, Chargée de programmes pour la gouvernance administrative, Gouvernance

Meissa Deng Cisse, Spécialiste en S&E, *Pooled Fund*

Monteils Fabien, Conseiller Technique Principal Programme ONU – REDD

Nadon Martin responsable du projet PACE

Nakamura Fumie, Spécialiste en S&E, Unité S&E

Ndaw Mamadou, Spécialiste en S&E, *Pooled Fund*

Niana Ibrahim, Coordonnateur p.i. gouvernance politique, PNUD

Nsamba Elodie, Chargé de Programme, Unité de lutte contre la pauvreté

O'Connor Jacqueline, Responsable d'équipe, *Pooled Fund*

Rangers Sahangy Mamisoa, Spécialiste planification stratégique, unité Fonds mondial

Rigaud Josiane, ancienne Coordinatrice des bureaux de terrain

Salomon Rolhi, Oversight & Management Specialist, Unité Oversight

Schaefer Caroline, Chargé de Programme, HIV, Unité de lutte contre la pauvreté

Tshibungu Kasenga Sébastien, Expert national coordination et gestion des aides, Gouvernance économique (par téléphone)

Tshoba Mukuma Olivier, Chargé de programmes pour la gouvernance politique, Gouvernance

Verge, Michel, Ancien coordonnateur, Gouvernance administrative (par téléphone)

Wasikama Charles, Chargé de programme environnement, Unité de lutte contre la pauvreté

Younoussa Boureima, Operations Manager, Opérations

Yula Willy, Expert financier, PNUD

Zina Yacouba, Chargé de projet, Fonds mondial

BUREAU DE BUNIA

Ahundu Jean-Fidèle, Expert en S&E

Dubuisson Jean-François, Spécialiste en développement communautaire

Gangnon Cyprien, Chef de projet « Sécurité communautaire »

Kabwaka Saleh, Logistics Officer

Mukarukundo Providence, Chargée de Programme

Zohoungbogbo Igor, Operation Manager

Bureau de Goma

Babacar Diouf Papa, Coordonnateur du Programme Gouvernance, PADDL

Gaye Serigne Bamba, Conseiller STAREC

Gusira Pierre, chargé des Programmes

Hassane Ibrahim, Chargé de Suivi-Évaluation, PADDL

Ipan Tarsis, Médecin, évaluateur Fonds mondial

Kalala Jean-Claude, évaluateur *Pooled Fund*

Kalumé Gilbert, juriste

Kouadio Yacin, chargé des opérations Nord-Kivu et Maniema

Mbalola Ernest, évaluateur *Pooled Fund*

Mfouatie Jonas, chef de bureau

Namegabe John, évaluateur *Pooled Fund*

BUREAU DE KISANGANI

Boutin Sophie, chargée de Programme, Bureau de Kisangani, province Orientale

Ebongo Yollande, économiste nationale

Likoke Albertine, spécialiste en formation et facilitation participative, PADDL

BUREAU DE LUBUMBASHI

Idumba Victor, responsable bureau PNUD de Lubumbashi, Katanga

Maglo Yawo, chargé des opérations

BUREAU DE MBANDAKA

Kouadio IV Eloi, chef de bureau

PNUD ET NATIONS UNIES À NEW YORK

Adegbola Akinyemi, chargé d'affaires principal, élections/politique, Département des affaires politiques

Ali-Diabacté Tadjoudine, Directeur adjoint, Division d'assistance électorale, Département des Affaires politiques

Bill Roland, Division de l'inspection et de l'évaluation, Bureau des services de contrôle interne, ONU

Burton Tracey, Conseillère principale, HIV/SIDA, PNUD

Cisse Babacar, Directeur adjoint, Bureau pour l'Afrique, PNUD

Daponte Beth, chef, Division de l'inspection et de l'évaluation, Bureau des services de contrôle interne, ONU

Ebongo Yollande, économiste nationale, Bureau de Kisangani, province Orientale

Ferrer Olivella Sara, Programme Advisor, MDG Achievement Fund

Fournier Christian, Fonds d'équipement des Nations Unies FENU (téléconférence)

Garde Thomle Sophie, Division des réponses et de la coordination, OCHA

Keijzers Henriette, coordonnatrice exécutive adjointe, Fonds d'affectation spéciale multi donateurs

Menon Saraswathi, directrice, Bureau de l'évaluation, PNUD

Muir Jan, Division de l'inspection et de l'évaluation, Bureau des services de contrôle interne, ONU

Nanthikesan Suppiramaniam, conseiller politique, Bureau pour l'Afrique, PNUD

Ngowet Luc, chargé de programme Afrique I, Département des affaires politiques

Quazi Sanjana, Humanitarian Affairs Officer, OCHA

Rudasingwa Laurent, expert pour les programmes, Bureau pour la prévention des conflits et le relèvement (BCPR), PNUD

Seckler Alain, chargé des affaires politiques, Groupe intégré pour les Grands Lacs, département du maintien de la paix

Sissoko Mariam, Conseillère, Bureau pour l'Afrique, PNUD

AUTRES

Freedman Jim, Consultant, Chef de l'équipe d'évaluation des effets

Kinloch Robin, Consultant

Kouidhi Moncef, Consultant

Rames Victoria, Consultante, Spécialiste en genre pour l'évaluation des effets

Annexe 4

PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTÉS

Les documents ci-dessous n'incluent pas les nombreux descriptifs de projet, états financiers, notes de synthèse ou documents internes qui ont été fournis à l'équipe d'évaluation par le bureau de pays du PNUD. La documentation porte surtout sur les documents externes et les documents propres au PNUD qui sont essentiels pour l'analyse des programmes, tels les documents de stratégie ou les évaluations portant sur la période couverte par l'ERAD.

Banque mondiale RDC, *Mission de suivi de l'agenda de Kinshasa sur l'efficacité de l'aide*. Aide-mémoire, 10 février 2010.

Banque mondiale et Département des opérations de maintien de la paix, *The DRC's Country Assistance Framework: A Big Tent built from Big Ideas*, 30 mai 2008.

Banque mondiale, *RDC : Accélérer la croissance et l'emploi, mémorandum économique de pays*, mai 2011.

Channel Research, "Joint Evaluation of Conflict Prevention and Peace-Building in the Democratic Republic of Congo", 2011.

Charlotte Vaillant, Ann Condy, Pierre Robert et Georges Tshionza, *Evaluation of DRC Country Programme 2003-2008*, DFID-EV 704, février 2010.

Chris Johnson et Olivier Ranaivondrombola, *Change Management Process Review*, DFID/PNUD, juin 2010.

Economist Intelligence Unit, *Country Report: Democratic Republic of Congo*, mars 2011.

F. Bejanin, J. M. Milleliri, J. Kuvula et C. Manzengo, *Rapport de la mission d'évaluation du Round 3 du Fonds Mondial, Composante VIH/SIDA* », OMS 2011

Gouvernement de la RDC, Cour des comptes, *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 2008*.

Gouvernement de la RDC, *Programme d'action prioritaire et Cadre des dépenses à moyen terme : Décentralisation, intérieure, Justice, Sécurité, Police*, 2010.

Gouvernement de la RDC, *Plan stratégique de réforme des finances publiques*, mars 2010.

Greenpeace, *Bad Influence – How McKinsey-inspired plans lead to rainforest destruction*, avril 2011.

Haut Commissariat aux droits de l'homme, *Rapport de la Haut Commissaire des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme et les activités du Haut Commissariat en République démocratique du Congo*, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, document A/HCR/16/27, 10 janvier 2011.

Hugh Goyder, *Evaluation of the Common Humanitarian Fund: Synthesis Report*, OCHA, 21 mars 2011.

Husmann et Bunga, *Case study on the DR Congo, Anti-Corruption projects limited by logics of transition*, octobre 2005.

Jim Freedman et coll., *Évaluation des effets du Programme de pays du PNUD en République démocratique du Congo – 2008-2012*, 2^e projet de rapport, 6 août 2011.

José Maria Astorkia, Micheline Bégin, Horacio Boneo Victor Mantantu, Nelson Sana, *Rapport d'évaluation du Projet d'appui au processus électoral au Congo (APEC)*, mai 2007.

Paola Barragan, Jean Barut, Roger Bimwala, Jacques Katuala, Edouard Zamwite, *Rapport d'évaluation à mi-parcours du programme de gouvernance 2008-2012, de la République démocratique du Congo*, 30 juin 2010.

Robin Kinloch, Moncef Kouidhi, Yahya Ba et Amat O. Kebbeh, *UNDP DR Congo Country Office Structure Review, November 2010*, Mission Report, 3 décembre 2010.

Bureau des Nations Unies pour la Coordination des affaires humanitaires (OCHA), *Plan d'action humanitaire 2011*, novembre 2010.

P. Le Houerou et R. Talierco, *Medium Term Expenditure Frameworks : preliminary lessons from Africa*, Africa Region Working Paper Series, Banque mondiale, février 2002.

Parfait Moukoko, *Rapport d'évaluation du projet de renforcement des capacités institutionnelles des partis politiques de la RDC -phase I*, PNUD, janvier 2007.

PNUD, RDC, *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, *Appui au programme national d'urgence de renforcement des capacités (APNURC)*. Rapport final, avril 2007

PNUD RDC, *Évaluation du projet SPEC: Appui à la sécurisation du processus électoral en RDC*, mai 2007.

PNUD RDC, *République démocratique du Congo : situation socio-économique en 2010 et perspectives pour 2011*, PNUD, mars 2011.

PNUD RDC, *Stratégie de suivi et évaluation 2010-2012*, septembre 2010.

PNUD, *Stratégie de partenariat*, juillet 2010.

PNUD RDC, *Nouvelles des bureaux de terrain, année 2010*, mars 2011.

Scanteam, *MDRP End of Program Evaluation*, Final Report, juillet 2010.

Terese Hart, *Rapports du suivi des impacts sociaux et environnementaux liés aux travaux d'entretien de la route Kisangani-Ubundu, 2010-2011*.

Tony Gambino, *World Development Report 2011: Background Case Study, Democratic Republic of the Congo*, Banque mondiale, mars 2011.



*Au service
des peuples
et des nations*

Programme des Nations Unies pour le développement
Bureau de l'évaluation
220 East 42nd Street
New York, NY 10017, E.-U.A .
Tel. (646) 781 4200, Fax (646) 781 4213
Internet: www.undp.org/evaluation