



**EVALUATION DU PROJET**

**“VILLAGES DU MILLENAIRE AU CONGO”**

**------------------------**

**RAPPORT DE SYNTHESE**

**DOCUMENT FINAL**

**Par**

**Cheikh FAYE, Consultant International, Chef de Mission**

**DECEMBRE 2013**

Table des matières

[Acronymes 3](#_Toc374093093)

[1. Stratégies retenues dans les deux départements 4](#_Toc374093094)

[1.1. Approche de zonage 4](#_Toc374093095)

[1.2. Entrée par les infrastructures sociales de base 4](#_Toc374093096)

[1.3. Appui aux systèmes de production 5](#_Toc374093097)

[1.4. Assistance au développement de capacités institutionnelles 5](#_Toc374093098)

[2. Principaux résultats dans les deux départements 7](#_Toc374093099)

[2.1. Dans les Infrastructures sociales de base 7](#_Toc374093100)

[2.1.1. Accès à l’eau potable 7](#_Toc374093101)

[2.1.2. Accès aux services de santé de base 7](#_Toc374093102)

[2.1.3. Accès aux services d’éducation 7](#_Toc374093103)

[2.1.4. Allègement des tâches ménagères 8](#_Toc374093104)

[2.1.5. Electrification solaire 8](#_Toc374093105)

[2.2. Dans le domaine de la production 8](#_Toc374093106)

[2.3. En matière de Genre 9](#_Toc374093107)

[2.4. Dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le VIH/SIDA 9](#_Toc374093108)

[2.5. En matière de développement de capacités institutionnelles 9](#_Toc374093109)

[2.6. En matière d’exécution financière 10](#_Toc374093110)

[3. Facteurs de réussite et obstacles 11](#_Toc374093111)

[3.1. Facteurs de réussite 11](#_Toc374093112)

[3.2. Obstacles 12](#_Toc374093113)

[Conclusion 13](#_Toc374093114)

[4.1. Rappel des principales constatations 13](#_Toc374093115)

[4.2. Leçons apprises 14](#_Toc374093116)

[4.3. Recommandations 15](#_Toc374093117)

# Acronymes

|  |  |
| --- | --- |
| ANER | Agence Nationale d’Electrification Rurale |
| BAD | Banque Africaine de Développement |
| CAP | Connaissances Aptitudes et Pratiques |
| CGDC | Comité de Gestion du Développement Communautaire |
| CGPE | Comité de Gestion des Points d’Eau |
| CNLS | Conseil National de Lutte contre le Sida |
| COSA | Comité de Santé |
| CPAP | Plan d’Actions d’u Programme Pays |
| CSI | Centre de Santé Intégré |
| CSS | Circonscription Socio-Sanitaire |
| DSCERP | Document de Stratégie de Croissance Economique pour la Réduction de la Pauvreté |
| DSRP | Document de Stratégie de la Réduction de la Pauvreté |
| EAA | Eau et Assainissement en Afrique |
| FCFA | Franc de la Communauté Financière Africaine |
| FIDA | Fonds International de Développement de l’Agriculture |
| MDA | Médecins d’Afrique |
| OIT | Organisation Internationale du Travail |
| OMD | Objectifs du Millénaire pour le Développement |
| OMS | Organisation Mondiale pour la Santé |
| ONUSIDA | Programme Commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA |
| PAM | Programme Alimentaire Mondial |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| PTA | Plan de Travail Annuel |
| PRAEBASE | Projet d’Appui à l’Education de Base |
| SNU | Système des Nations Unies |
| UNCDF | Fonds d’Equipement des Nations Unies |
| UNCT | Equipe Conjointe des Nations Unies |
| UNESCO | Organisation des Nations Unies pour l’Education, la Science et la Culture |
| UNDAF | Plan Cadre des Nations Unies pour l’Assistance au Développement |
| UNFPA | Fonds des Nations Unies pour la Population |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l’Enfance |
| UNIFEM | Fonds des Nations Unies pour la Femme |
| VIH/SIDA | Virus d’Immunodéficience Humaine/Syndrome d’Immunodéficience Acquis |
| VM | Villages du Millénaire |
| VNU | Volontaire des Nationaux Unies |

1. Les Villages du Millénaire en République du Congo ont démarré en 2009 dans le district de Gamboma, département des Plateaux, puis ont été étendus au district de Tchiamba Nzassi, départements du Kouilou, d’abord, de Pointe Noire, ensuite. Ils sont le fruit d’un partenariat entre l’Etat, le Système des Nations Unies, notamment le PNUD, et la Société TOTAL. Il s’agit d’une expérience pilote ancrée dans la stratégie nationale de poursuite des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Le projet vise les objectifs spécifiques suivants dans les quatre villages d’Etoro et d’Obaba, d’un côté, de Tandou Bizenzé et de Tandou Mboma, de l’autre : (i) Améliorer l’accès à l’eau potable, (ii) Améliorer l’accès à la santé, (iii) Améliorer l’accès à l’éducation, (iv) Promouvoir le genre et les droits humains, (iv) Améliorer la prévention et la lutte contre le VIH/SIDA, (v) Réduire la pauvreté monétaire à travers des activités génératrices de revenus et les services de finance de proximité, (vi) Renforcer les dynamiques de développement local à travers des organes communautaire de gestion.

# Stratégies retenues dans les deux départements

## **Approche de zonage**

2. Avec les villages du millénaire, il s’agit avant tout de créer des départs de développement local susceptibles de se diffuser tout autour par effet d’entraînement, ce qui suppose que les localités choisies aient ce potentiel d’entraînement sur l’environnement qui les entoure. Le choix des villages est donc une porte d’entrée importante pour l’expérience, la difficulté étant de trouver un équilibre entre des caractéristiques de pauvreté avérées et l’existence d’une capacité d’impulsion.

3. Dans le département des Plateaux comme dans celui de Pointe Noire, le critère de pauvreté a bien été mis en avant. Les quatre villages d’Etoro, d’Obaba, de Tandou Bizenzé et Tandou Mboma, ressortent globalement comme appartenant à des zones de fragilité économique, situation amplement confirmées par les études diagnostiques menées à l’entrée par le projet. Le critère de pauvreté apparaît toutefois avoir été couplé, dans les deux cas, par un deuxième, plus opportuniste, qui s’applique également dans les deux départements tout en se rapportant à des acteurs différents. Les villages d’Etoro et d’Obaba, en plus de leur profil de pauvreté ont été choisis parce que se trouvant dans une zone de concentration du Système des Nations, tandis que pour Tandou Bizenzé et Tandou Mboma le critère d’opportunité recouvre le fait de se trouver dans le bassin géographique du co-bailleur de fonds, le pétrolier TOTAL.

4. Au total, cette stratégie de zonage ne manque pas de susciter le débat, son résultat étant questionné par des segments de la partie nationale. Pour les villages de Tandou Bizenzé et Tandou Mboma, c’est leur faible peuplement qui est source de débat, les deux villages réunis ayant une population d’environ 1300 habitants. En rapport avec ce profil démographique, les autorités médicales locales, par exemple, s’interrogent encore sur la pertinence de construire un Centre de Santé Intégré pour une aire de santé aussi restreinte, une exigence de 2 500 habitants étant fixée dans la carte sanitaire du pays pour l’implantation des CSI. S’agissant d’Etoro et d’Obaba, la partie nationale a craint que leur extrême enclavement limite leur potentiel de diffusion et d’entraînement. L’autorité administrative locale fait par ailleurs valoir que dans l’esprit des exigences d’équilibre et d’équité spatiales, internes à la politique d’aménagement du territoire, l’on aurait dû, dans les Plateaux, éviter de concentrer l’expérience dans le même district et la même aire ethnolinguistique.

## **Entrée par les infrastructures sociales de base**

5. Le projet est entré dans les quatre localités ciblées par la porte des infrastructures sociales de base, le déficit d’accès aux services correspondants étant une dimension clé du profil de pauvreté dans ces zones. Il a construit et réhabilité des ouvrages et des réseaux hydrauliques, des centres de santé, et des établissements d’enseignement élémentaire, toutes ces infrastructures étant par ailleurs raccordés à de mini réseaux électriques de source solaire. Les villages des Plateaux se distinguent par ailleurs en ayant reçu du projet, chacun, une plateforme multifonctionnelle qui est un moteur diesel faisant tourner jusqu’à trois ou quatre module de mouture de grains et tubercules. Cette dernière infrastructure contribue à réduire la pénibilité sur des tâches domestiques essentiellement supportées par les femmes. Deux autres types d’infrastructures de base figurant dans les plans de travail annuels ne sont pas encore en place. Il s’agit des magasins de stockage, qui peuvent être utiles au système de production local, dans un environnement fortement enclavé pour les villages choisis dans les Plateaux, et des Centres polyvalents appelés servir d’incubateurs de capacités pour promouvoir, entre autres, les activités génératrices de revenus (AGR). Ces équipements ne sont pas encore implantés pour non disponibilité, ou non disponibilité à temps, des ressources correspondantes.

6. La pertinence des infrastructures fait consensus, dans le principe, dans la mesure elles contribuent à résoudre des problèmes d’accès à des services et à une ressource critiques, qui compte beaucoup dans le calcul de l’indice de développement humain et sont des dimensions essentielles des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Dans la pratique, le dimensionnement des équipements et la gestion des processus d’implantation soulèvent des questionnements. Dans le département de Pointe Noire, le Centre de Santé Intégré est jugé surdimensionné par les autorités médicales locales, qui sont encore réticentes à y déployer certains personnels qui n’y seraient pas utilisés de manière optimale compte tenu du faible peuplement de l’aire de santé. Dans les deux départements, les bénéficiaires jugent sous-dimensionnés les trois ouvrages hydrauliques construits, qui ne les mettraient pas à l’abri de ruptures de services synonymes de retour aux sources non potables.

7. Les limites opérationnelles des infrastructures leur viennent des modes opératoires du projet, où il a été observé une approche projet pauvre, d’une part, une implication faible ou inexistante des services techniques étatiques locaux. La pauvreté de la gestion de la mise en œuvre des infrastructures s’exprime sur le terrain par l’absence d’études techniques de faisabilité, et d’un véritable suivi ancré dans le cadre de maîtrises d’ouvrages claires et fortes. Par exemple, des défauts de structure ont été réceptionnés dans l’infrastructure sanitaire de Tandou Bizenzé, dont le maître d’œuvre récusait régulièrement les observations techniques venant des bénéficiaires, arguant qu’il ne reconnaissait que TOTAL comme autorité de contrôle. Les services techniques déconcentrés de l’Etat, qui auraient pu informer et servir techniquement cette maîtrise d’ouvrage, ne sont malheureusement pas responsabilisés dans ce sens, ne sont même pas associés dans la phase de conception et de préparation des ouvrages. Cette situation est d’autant plus regrettable que les équipements en question ont vocation à s’insérer dans les cartes sectorielles d’infrastructures gérées localement par ces services.

## **Appui aux systèmes de production**

8. L’appui aux systèmes de production est, d’un point de vue conceptuel, une dimension importante de la stratégie d’intervention du projet des villages du millénaire au Congo. Il s’agit, à travers des centres polyvalents servant d’incubateurs, d’accompagner les populations dans la formulation et la mise en œuvre d’activités génératrices de revenus susceptibles de les aider à asseoir leur autonomie économique, d’une part. Il s’agit aussi de soutenir le développement d’une offre de proximité adaptée, en matière de produits financiers, d’autre part. Pour le moment ce paquet de service n’est que partiellement en place, du point spatial comme de ses contenus.

9. Géographiquement parlant, le projet n’a démarré les activités génératrices de revenus que dans les villages du district de Gamboma, ceux de Tchiamba Nzassi n’étant pas encore touchés par cette partie de la stratégie. Au regard des contenus, non plus, tous les volets de la stratégie AGR ne sont pas encore actifs pour le moment. Dans les Plateaux où l’expérience est lancée, des éléments importants manquent encore à l’appel : les centres polyvalents qui doivent impulser les capacités de production, et le système de micro crédit destiné à huiler l’économie locale.

10. En l’absence des incubateurs et du volet microfinance, le projet a donc, malgré tout, très tôt, tenté d’aider les populations d’Etoro et d’Obaba, à développer des activités génératrices de revenus, dans le domaine de l’agriculture. L’expérience a été conduite deux fois, sur deux années successives, 2010 et 2011. L’approche spécifique initialement mise en avant dans ce cadre fut très intrusive, voire substitutive, ce qui a eu un impact négatif sur les résultats (voir ailleurs dans cette synthèse).

## **Assistance au développement de capacités institutionnelles**

11. Le développement des capacités a pour cadre des organes de gestion communautaire et est déjà à l’œuvre dans les deux départements. Les organes sont construits autour des infrastructures installées ou à installer par le projet. Il s’agit là d’un accompagnement important, voire décisif, car pour impulser le développement à la base, il est besoin non seulement de mettre à disposition des services sociaux, mais aussi d’aider les bénéficiaires à bien les gérer pour favoriser leur pérennité.

12. A l’intérieur de ce principe, le projet a eu une approche relativement pragmatique, qui a consisté à s’inscrire dans les cadres qui existent déjà ou, plus précisément, dont les concepts sont déjà en place. En effet, il a trouvé sur place les concepts de Comités de Gestion du Développement Communautaires (CGDC), et de Comités de Sante (COSA). Les premiers ont été lancés dans le pays par le Projet d’Appui à l’Education de Base (PRAEBASE), avant d’être consacrés dernièrement par un décret président qui, au-delà de la gestion du secteur de l’éducation, les préconise comme cadres de pilotage du développement villageois. Les seconds nommés, quant à eux, sont encore plus anciens car fondés sur l’ingénierie sociale liée à l’Initiative de Bamako sur les soins de santé primaires.

13. Le projet a eu la clairvoyance de s’inscrire dans ces entités, évitant ainsi de contribuer inutilement à une inflation d’organes qui ne ferait qu’ajouter des contraintes de superstructures aux problèmes réels de développement local. Les populations des quatre villages ciblés ont donc été aidées à mettre en place ou à consolider leurs CDGC et COSA, puis à instituer leurs Comités de Gestion de Points d’Eau pour prendre en charge le forages et réseaux de distribution d’eau potable. Mais ce dernier type de cadre n’existait, au passage de la mission, que dans le département de Pointe Noire. Il était seulement envisagé de le mettre en place à Obaba, tandis qu’à Etoro, le village estime que le CGDC est tout à fait adéquat pour pourvoir à la gestion de l’exploitation du service d’eau.

* 1. **Stratégie partenariale**

14. Le projet des villages des Nations Unies est basé conceptuellement sur une approche partenariale multipolaire de grande densité, si l’on en croit le nombre de participants pressentis. A la base, il s’agit d’une intervention inscrite dans la programmation conjointe du Système des Nations. Dans le cadre de l’UNCT /Congo, des contributions de divers ordres étaient attendues de diverses agences : l’ONUSIDA, l’OMS, l’UNFPA, l’UNIFEM, l’UNICEF, l’UNCDF, le PAM, le FIDA, l’OIT, et l’UNESCO pour l’insertion des thématiques sur le VIH, le genre et l’environnement dans les curricula scolaires. La Banque Africaine de Développement était également ciblée. Du côté de la partie nationale, le projet devait s’insérer dans la politique d’aménagement du territoire, et travailler en rapport avec les cadres et projets sectoriels de l’Etat et des partenaires avec lesquels il a des thématiques partagées, comme le CNLS ou encore l’ANER. Enfin le secteur privé et la société civile devaient, eux aussi, être du partenariat.

15. En termes de réalisations, dans ce domaine, le projet est porté par une synergie PNUD/Etat, d’une part, et PNUD/TOTAL d’autre part, qui permet de disposer des ressources jusqu’ici exécutées. Dans ce dispositif, l’Etat et la Société pétrolière jouent des rôles de bailleurs de fonds, tandis que le PNUD est à la fois apporteur de ressources et agence d’exécution. D’autres agences du SNU contribuent en mettant à disposition des équipements ou en prodiguant de la guidance stratégique et de l’accompagnement technique. TOTAL est, pour le moment, le seul opérateur privé entré dans le partenariat. La société civile y est représentée par la Fondation Génération Avenir qui participe à l’équipement des infrastructures, et par deux ONG, « Médecins d’Afrique » et « Eau et Assainissement en Afrique », titulaires, dans leurs domaines respectifs, de concessions d’assistance technique auprès des bénéficiaires.

16. Le partenariat n’est donc pas neutre sur le projet, puisque, comme déjà suggéré dans la section consacrée au zonage, c’est bien lui qui surdétermine la carte d’implantation des VM sur le territoire congolais, ce qui n’est pas sans retentir sur le profil de pertinence du projet. La logique de ciblage voudrait que pour identifier les localités d’accueil, il soit seulement confronté les exigences conceptuelles des villages du millénaire et les caractéristiques des différents milieux pour choisir in fine les zones qui, à cet égard, montrent la meilleure adéquation, sans laisser interférer toutes autres considérations allogènes. Or, en l’espèce, les sites des Plateaux ont été retenus, parce que l’un des partenaires potentiels, l’OMS, en l’occurrence, y menait déjà une expérience sectorielle. Quant aux sites du département de Pointe Noire, ils doivent leur choix au fait de se trouver dans le bassin d’exploitation de l’un de leurs bailleurs, TOTAL.

17. Dans les deux choix, il y a comme une gêne à la pertinence. Les deux villages de Tandou Bizenzé et Tandou Mboma, bien que pauvres, ne satisfont pas au critère démographique, pourtant essentiel pour réussir une incubation socioéconomique significative. Les deux villages d’Etoro et d’Obaba, pauvres eux aussi et satisfaisant au critère du bassin démographique, souffrent d’un enclavement extrêmement sévère qui handicape leur capacité de diffuser des effets dans l’environnement, dimension également critique en matière d’incubation (les fruits de celle-ci ne doivent pas rester localisés, doivent se propager au contraire et ainsi créer les dynamiques les plus amples).

# Principaux résultats dans les deux départements

## **Dans les Infrastructures sociales de base**

### **Accès à l’eau potable**

18. Les villages d’Etoro, d’Obaba, de Tandou Bizenzé et Tandou Mboma disposent chacun, du fait du projet, d’un forage hydraulique et d’un réseau de distribution articulé sur trois points de service qui sont des bornes fontaines utilisables selon des modalités arrêtées et gérées dans le cadre des organes communautaires de gestion. Ces ouvrages sont alimentés par une source d’énergie solaire mais ne sont pas dotés d’une capacité de backup. Ces caractéristiques techniques ne sont pas sans induire des contraintes d’exploitation qui se répercutent sous forme de gêne non négligeable sur l’accès réel au service. Les forages restent non fonctionnels lorsqu’il n’y a pas, ou pas suffisamment, d’ensoleillement. Une autre difficulté importante sur les ouvrages est leur relatif sous-dimensionnement qui ne permet pas une desserte toujours satisfaisante.

### **Accès aux services de santé de base**

19. Le projet a effectivement construit et équipé un Centre de Santé Intégré (CSI) à Obaba, et un deuxième à Tandou Bizenzé polarisant aussi bien le village de Tandou Mboma distant de 4 km environ. Ces deux infrastructures sont dans l’ensemble d’un bon standard technique et contribuent effectivement à rapprocher les populations couvertes d’un point de service sanitaire de bon niveau. En ce qui concerne le CSI de Tandou Bizenzé, toutefois, des insuffisances techniques ont été observées dans la structure du bâtiment, conséquence d’une maîtrise d’ouvrage insuffisamment robuste pour imposer au maître d’œuvre le respect scrupuleux du cahier de charge. Le Centre est par ailleurs surdimensionné par rapport à son aire de santé qui est 1 315 habitants répartis entre les deux villages polarisés, contrairement aux 2 500 habitants requis par la carte sanitaire nationale pour implanter un centre de santé. Le CSI d’Obaba, en revanche, est parfaitement aux normes puisqu’il couvre une aire de santé de 8 742 habitants. Le projet a également impacté l’offre de services sanitaires dans un troisième site, Etoro, non pas en construisant un nouveau centre, mais en électrifiant à l’énergie solaire le CSI déjà existant. Tous les CSI construits ou touchés par le projet sont dotés d’un réseau électrique solaire comportant un système de backup qui lui permet de fonctionner en période de non ou faible ensoleillement. Ils sont également raccordés aux réseaux d’eau potable installés par le projet.

### **Accès aux services d’éducation**

20. Le projet a construit l’école primaire d’Etoro, un bâtiment d’un tenant abritant trois salles de classe et un local administratif. De l’avis des autorités éducatives locales, l’infrastructure est d’un bon standard technique et conforme au modèle d’infrastructures scolaires couramment installées dans l’environnement. Malgré tout, des limitations à la fonctionnalité pédagogique ont été observées, liées en particulier à l’équipement pris en charge dans le cadre du partenariat avec la Fondation Génération Avenir. Le bloc administratif n’est pas équipé et les livres et autres supports didactiques sont déposés à même le sol ou éparpillés sur un lit en raphia. Les salles de classe ne disposent pas, non plus, de meubles de rangement, ni de bureaux pour les enseignants. Dans le même temps, un stock de 400 tables-bancs a été déversé dans l’établissement, excédant très largement des besoins réels inférieurs à 100 unités. Une meilleure rationalisation de ce volet aurait permis d’éviter ce trop-plein de tables-bancs et d’équiper adéquatement le bloc de direction et les salles de classe en mobilier administratif. A Obaba, le projet a réhabilité l’école primaire, réfectionnant et renduisant les murs. Dans les Plateaux, il n’y a finalement pas eu d’intervention du projet dans le secteur.

### **Allègement des tâches ménagères**

21. Le projet a doté deux villages, Etoro et Obaba, d’équipements techniques de prise en charge de certains travaux ménagers couramment dévolus aux femmes. Il s’agit d’un moteur diesel faisant fonctionner jusqu’à trois ou quatre modules dédiés à la mouture de grains et de tubercules entrant dans la composition des mets locaux. Avant la mise en place de cette technologie relativement évoluée pour le milieu, des ressortissants de chaque village ont été formés à son maniement technique. Il n’y a toutefois pas eu de formation à la gestion des recettes d’exploitation. Aussi, ces équipements ont commencé par être gérés de manière très insuffisante, les opérateurs techniques les exploitant pratiquement à leur bénéfice propre, alors qu’il s’agit de biens communautaires. De fait, les plateformes ont été mises en place sans que les CGDC soient en place. C’est par la suite que la gestion s’est améliorée, lorsque ces cadres de gestion ont été installés et ont pris en charge la gestion, les opérateurs techniques se limitant désormais à la manipulation technique. Malheureusement pour Obaba, leur plateforme a eu le temps de connaître une panne lourde que le village n’est pas parvenu à réparer faute d’avoir accumulé assez de ressources. Cette plateforme est donc immobilisée depuis un an. Etoro, en revanche, a assaini la gestion de sa ouvrage et parvient désormais à l’entretenir correctement.

### **Electrification solaire**

22. Le projet a introduit l’électricité de source solaire dans trois des quatre localités ciblées, Etoro, Obaba et Tandou Bizenzé. Cette fonctionnalité n’est pas encore introduite à Tandou Mboma. Dans chacun des trois villages, les forages installés sont équipés de panneaux solaires qui fournissent l’énergie de pompage et propulsion de l’eau dans le réseau de distribution. Le projet a également raccordé à l’énergie solaire les deux Centres de Santé Intégré d’Obaba et de Tandou Bizenzé, qu’il a entièrement construits, et celui d’Etoro, qu’il a trouvé en place. Enfin, le projet a électrifié avec la même source solaire l’école élémentaire d’Etoro, qu’il a construite, et l’école primaire d’Obaba, qu’il a réhabilitée.

23. Les sources d’énergie installées au niveau de ces trois types d’infrastructures sont parfaitement opérationnelles et permettent d’améliorer les services de base qui y sont fournis. Les installations électriques n’ont toutefois pas la même complétude. Au niveau des Centres de Santé et des écoles, elles comprennent un système de backup leur permettant de rester fonctionnelles même en période d’absence d’ensoleillement. Des batteries stockent l’énergie captée pendant les périodes d’ensoleillées et les transmettent au réseau via un convertisseur. Ce système de stockage de l’énergie est absent des forages, qui ne peuvent donc plus opérer dès qu’il n’y a plus ou plus assez d’ensoleillement, ce qui limite structurellement leurs capacités de service. Enfin, dans les Plateaux, l’électrification de la voie publiques et des ménages, prévue et annoncée, n’est pas réalisée, suscitant une certaine déception auprès des populations locales.

## **Dans le domaine de la production**

24. Le projet a accompagné les populations d’Obaba et d’Etoro dans la mise en œuvre d’activités agricoles génératrices de revenus. Il a mis à disposition du matériel aratoire, des semences et des produits phytosanitaires, et fourni un encadrement technique confié d’abord à AGRICONGO, puis au Secteur Agricole de Gamboma. En 2010, sur la base des relevés fournis par le chargé du suivi, par ailleurs Coordonnateur du Centre de la Femme et de la Fille de Gamboma, 09 ha et 07 ha ont été emblavées dans les deux localités, respectivement. 81 sacs de maïs ont notamment été récoltés, répartis entre 56 à Obaba et 25 à Etoro. Mais cette expérience s’est heurtée à des problèmes de commercialisation. Une deuxième tentative, l’année suivante, n’a pas davantage été un succès de production. Le technicien dit s’être heurté au manque de motivation des bénéficiaires.

25. L’insuccès des activités agricoles menées jusqu’ici par le projet est dû pour l’essentiel à l’approche trop intrusive mise en avant. Le projet, au lieu de se limiter à accompagner les bénéficiaires, s’est véritablement substitué à eux, faisant pratiquement tout à leur place depuis les intrants jusqu’à la commercialisation. Lors de la première expérience, en 2010, les bénéficiaires étaient même rémunérés par le projet pour cultiver leurs propres champs, à raison de 2 000 FCFA par personne et par journée d’engagement. Pendant la seconde expérience, en 2011, les journées de travail n’étant plus rémunérées, les bénéficiaires ont montré si peu d’engouement que l’expérience a tourné court. Le volet Microfinance, quant à lui, n’a pas encore commencé.

## **En matière de Genre**

26. Les femmes sont peu visibles dans les cadres communautaires de gestion, qui restent fortement dominées par les hommes. A Etoro, même la plateforme, pourtant destinée à réduire, pour les femmes, la pénibilité liée aux travaux domestiques de mouture, est gérée par les hommes. A Obaba, en revanche, la mission a interviewé une dame qui a participé à la gestion de la plateforme lorsqu’elle était encore en fonctionnement. Dans le département de Pointe Noire, une pratique répandue consiste à leur confier le poste de trésorier, mais sans qu’elles arrivent vraiment à s’exprimer dans les dynamiques communautaires.

27. C’est plutôt par le truchement des infrastructures et des activités économiques que les femmes sont impactées par le projet, avec plus ou moins de réussite. Quelque 144 femmes ont été dénombrées parmi les participants aux activités génératrices de revenus développées en 2010 à Etoro et Obaba (Rapport de performance du Programme). Elles ont, à ce titre, bénéficié des transferts de cash effectués par le projet en échange de la culture de 16 ha emblavés dans les deux villages (2000 FCFA par participante et par jour de travail). L’engagement des femmes dans la production a même été reconnu par un diplôme d’honneur décerné par la première dame du pays à 20 d’entre elles choisies dans les deux villages. Enfin, le projet a eu un impact genre à travers la plupart des infrastructures collectives qu’il a installées dans les villages et qui placent les femmes parmi les toutes premières populations dont elles contribuent à changer les conditions de vie : les forages et les plateformes ont réduit la pénibilité féminine dans le puisage de l’eau et la mouture des grains et des tubercules, activités très féminisées dans les terroirs ; les Centres de Santé Intégré améliorent les conditions d’exercice de la maternité en tant que fonction féminine, tout en favorisant la gestion de la santé de la femme et de l’enfant.

## **Dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le VIH/SIDA**

28. En ce qui concerne le VIH/SIDA, des formations de pairs éducateurs ont bien été réalisées, dans les Plateaux d’abord, plus récemment dans le département de Pointe Noire. Toutefois, sur place, de manière opérationnelle, il n’a pas été observé une réelle dynamique communautaire sur le sujet. Les comités de santé attendent toujours d’être véritablement formés sur la thématique, le fait étant que les pairs éducateurs appartiennent à d’autres cadres organisationnels que ceux qui gèrent les CSI pour les communautés. Au niveau du Centre de santé d’Etoro, le chef de poste, qui indique avoir été formé dans ce sens en formation initiale, pratique le dépistage sur une base volontaire et réfère au besoin aux structures de Gamboma pour une prise en charge éventuelle. Au total, l’on peut donc retenir que le projet des « Villages du Millénaire », n’est pas encore parvenu à articuler une stratégie de prévention, en rapport avec les résultats de l’Etude CAP réalisée en 2011.

## **En matière de développement de capacités institutionnelles**

29. En appui à la pérennité des ouvrages installés dans les villages ciblés, le projet a déployé une activité institutionnelle de promotion de cadres communautaires de gestion. Elle est conduite à partir de Brazzaville par l’équipe du projet qui dispose d’un expert en développement communautaire, mais aussi accompagnée sur place par deux Volontaires nationaux des Nations Unies : l’un basé à Pointe Noire et l’autre à Gamboma au sein du Centre de la Famille et de la Fille du Projet Genre et VIH/SIDA. Dans les Plateaux, il existe pour le moment des Comités de Gestion du Développement Communautaire (CGDC) et des Comités de Santé (COSA). En l’absence de Comité de Gestion des Points d’Eau (CGPE) non installé ni à Etoro ni à Obaba, ce sont donc les CGDC qui gèrent les forages. Dans le département de Pointe Noire, les trois types d’organe sont déjà installés dans chacun des deux villages ciblés.

.

30. Dans les Plateaux, les organes sont d’abord été assez imbriqués avec le Conseil villageois présidé par le chef de village, et influencés par le notable traditionnel. Les deux chefs de village ont un temps cumulé leur charge avec celle de président du CGDC, donc de gestionnaire des infrastructures communautaires installées par le projet. A Etoro, de surcroît, le chef de village et président du CGDC était aussi le notable en titre, une fonction traditionnelle mais associée à un haut niveau d’influence dans les terroirs. C’est par la suite que les deux types de responsabilités, organes communautaires de gestion et chefferie/notabilité villageoises, ont été découplés, ce qui a favorisé un début d’éclosion de capacités de gestion et de réelles dynamiques communautaires.

31. Dans les Plateaux, les deux Comités de santé sont désormais en pointe dans l’animation villageoise pour une utilisation adéquate de l’offre de service de santé. Les membres, à tour de rôle, selon un calendrier de déplacement arrêté d’accord parties avec le chef du Centre de santé, sillonnent l’ensemble des villages de l’aire de santé et à l’issue de ces tournées tiennent des réunions d’évaluation et de reprogrammation. La quotepart de 3% des recettes du CSI reversée au COSA est dédiée à financer cette mobilisation, ainsi que les travaux d’entretien du Centre dont le COSA s’acquitte bien dans chacun des deux villages. A Etoro, depuis que le CGDC a constitué un leadership propre, séparé à la fois de la chefferie villageoise et de l’autorité du notable traditionnel, des résultats appréciables se font voir au niveau de la gestion des plateformes multifonctionnelles et des points d’eau. Les recettes permettent désormais de prendre en charge les réparations intervenant dans les deux types d’ouvrage. A Obaba, le CGDC s’active pour faire redémarrer la plateforme, et assure convenablement la gestion du réseau hydraulique.

32. Dans les deux villages d’Etoro et d’Obaba, les caractéristiques fonctionnelles ci-dessous, observables globalement sur les organes de gestion, laissent penser qu’ils peuvent être les supports de réelles dynamiques communautaires de développement : (i) un relativement bon niveau d’inclusion : dans les deux villages, les comités de gestion étant fortement portés par les jeunes ; (ii) une bonne ouverture au débat des assemblées et autres réunions au sein des comités, notamment les CGDC ; (iii) des Organes relativement intégrés, les CGDC étant bien acceptés dans leur rôle d’animation de l’intégration des comités sectoriels (cette situation doit sans doute quelque chose au fait qu’ils ont d’abord été présidés par les chefs de villages !) ; (iv) des capacités de gestion en amélioration continue, les comptes d’exploitation étant mieux tenues, les fonctions de pilotage s’ancrant progressivement (programmation, exécution, évaluation puis reprogrammation, surtout au niveau des Comités de Santé).

33. Dans le département de Pointe Noire, en revanche, les organes de gestion sont encore très faibles. Ils sont très peu inclusifs, encore fortement dominés par les pouvoirs établis que sont les chefs de village et de quartier, en place ou anciens. Les femmes sont élues trésorières mais sans réelle voie au chapitre et sans emprise sur les processus communautaires. Les jeunes sont un peu représentés Tandou Mboma, et pas du tout à Tandou Bizenzé où un dialogue de sourds est observé entre eux et les instances communautaires. Les outils de gestion sont approximatifs. Il n’y a pas de cadre de planification, même embryonnaire. Les informations de base sur l’exploitation des ouvrages ne sont pas systématisées et sont extrêmement difficiles d’accès, y compris pour les membres des bureaux d’organe.

34. Dans les deux villages de Tchiamba Nzassi, contrairement à ce qui commence à être acquis dans les Plateaux, il n’existe pas de processus endogène d’animation communautaire à l’initiative des différents comités, du CGDC notamment, qui a vocation à être le cadre d’intégration. Les mouvements qui interviennent sont plutôt impulsés par l’animateur du projet, ou par l’opérateur de santé communautaire bénéficiaire d’une concession d’appui au Comité de Santé. Les comités se confinent en fin de compte dans un attentisme qui laisse les communautés faiblement engagées et mobilisées autour des ouvrages. Vis-à-vis des infrastructures, globalement, leur posture tient davantage de la jouissance que d’une véritable appropriation. A titre d’illustrations, le Chef du Centre de Santé éprouve de réelles difficultés à se faire aider par la communauté et son Comité de Santé dans l’entretien physique de CSI, tandis que sur le réseau hydraulique, les panneaux solaires perdent régulièrement de leur performance énergétique parce que le CGPE n’arrive pas à les faire nettoyer régulièrement.

## **En matière d’exécution financière**

35. Sur les deux districts, les indications budgétaires obtenues par la mission manquent de consolidation. Tous les PTA et rapports de progrès ne sont pas disponibles. Le dépouillement des informations examinées en Comité de pilotage pour l’axe Tchiamba Nzassi financé par le PNUD et TOTAL, fait ressortir un total de programmation financière de 406 799 089 FCFA, répartis entre 2011, 2012 et 2013. Le taux d’exécution budgétaire de l’année 2013 n’étant pas encore disponible, pour 2011 et 2012, respectivement 49% et 96% des ressources ont été absorbées. En consolidation sur ces deux exercices, le taux d’exécution dans le département de Pointe Noire s’élève à 80%.

36. Pour le district de Gamboma, en l’absence de données budgétaires exhaustives et systématisées, la revue des plans de travail et des bilans d’exercice disponibles, fait ressortir une programmation financière de 96 749 262 FCFA en 2009, 277 600 000 FCFA en 2011, et 1 035 000 USD en 2012. Les PTA et rapports ne sont pas disponibles pour 2010 et 2013. Le taux d’exécution budgétaire sur ces ressources programmées s’établit à 15% pour 2009, 51% pour 2011 et 18% pour 2012. Le faible niveau d’exécution s’explique par le fait que les ressources programmées, notamment la contrepartie nationale, ne sont pas toujours disponibles, et quand elles le sont ce n’est souvent pas assez tôt. Le retard dans la signature des PTA et les délais de procédures du PNUD entrent également en ligne de compte dans l’explication des faiblesses des taux d’exécution.

# Facteurs de réussite et obstacles

## **Facteurs de réussite**

1. ***Synergie entre l’Etat, le SNU et TOTAL***

37. Le partenariat entre l’Etat de la République du Congo et des agences du Système du Nations Unies sous le leadership du PNUD, élargi plus tard à un entreprise privée, TOTAL, a permis de matérialiser le concept des Villages du Millénaire à Etoro et Obaba, d’abord, à Tandou Bizenzé et Tandou Mboma, ensuite. Il s’agit là d’un partenariat fondé sur un principe de subsidiarité, chaque partie apportant une contribution critique. L’Etat et le pétrolier apportent des ressources importantes ainsi que, pour le premier, la volonté de structurer une politique d’aménagement du territoire, et pour le second, la volonté d’accompagner cette politique. Le SNU apporte des ressources et du savoir-faire en matière de développement international, dans la diversité des secteurs d’activités qu’il couvre, et à l’intérieur du concept méthodologique des villages du millénaire comme forgé par Jeffrey SACKS.

1. ***Approche institutionnelle intégrée***

38. Les investissements réalisés sont insérés dans une stratégie plus globale, qui comporte opportunément un volet de développement institutionnel, essentiel du reste dans le concept même de village du millénaire. Les communautés sont aidées à mettre en place et promouvoir des cadres organisationnels dédiés à la gestion des ouvrages et au développement local. Ce volet, qui est de loin le plus difficile du package d’intervention, est aussi celui qui, s’il réussit, permet d’entrevoir une réelle durabilité des résultats obtenus. Certes, l’appropriation observée est encore faible, mais sans cette approche d’accompagnement des capacités institutionnelles locales, la pérennité des équipements poserait plus problème.

1. ***Mobilisation d’un encadrement de proximité***

39. Dans le département des Plateaux, le projet a pu dès le début s’appuyer sur un cadre institutionnel présent dans la proximité, en l’occurrence le projet Genre et VIH/SIDA qui dispose d’un Centre de la Femme et de l’Enfant à Gamboma. Le Volontaire des Nations Unies qui anime ce centre s’occupe également de l’encadrement de terrain des communautés d’Etoro et d’Obaba. Une formule similaire est mise en œuvre dans le département de Pointe Noire depuis cette année, avec le recrutement d’un VNU qui effectue une supervision des communautés de Tandou Bizenzé et Tandou Mboma. D’autres encadrements de type plus technique et sur une base plus ponctuelle sont également mobilisés. Les ONG Eau et Assainissement en Afrique, et Médecins d’Afrique, mais aussi AGRICONGO et le Secteur Agricole de Gamboma, ont ainsi eu à intervenir dans l’un ou l’autre département.

1. ***Engouement des jeunes pour le projet dans les Plateaux***

40. La mission a observé un réel engouement manifesté au projet par les jeunes dans le département des Plateaux. Ce sont encore eux qui assurent le fonctionnement des organes communautaires, et à travers ces cadres, la gestion des infrastructures installées par le projet. Ils manifestent par ailleurs de réelles capacités d’initiative et une liberté de parole remarquable dans un environnement encore plombé par les pesanteurs traditionnelles. Il y a là un terreau propice pour impulser des dynamiques de développement endogène. Malheureusement, un tel engagement des jeunes n’existe pas encore dans les villages du département de Pointe Noire.

## **Obstacles**

1. ***Faible efficacité des fonctions de planification et de programmation sur le projet***

41. Plusieurs signes montrent que la planification et la programmation constituent des lieux de vulnérabilité importante pour le projet des Villages du Millénaire. D’abord, après plusieurs années de mise en œuvre du projet et l’existence d’un draft régulièrement actualisé, il n’y a toujours pas de document de projet dûment signé entre le PNUD et l’Etat du Congo. Malgré les activités de plaidoyer inscrites de manière récurrente dans les PTA, ce support n’est toujours pas formellement endossé par l’Etat pour servir de référentiel stratégique au projet. Le gouvernement alloue pourtant régulièrement une contrepartie annuelle de 100 millions environ, promise à être exécutée en faveur des villages des Plateaux, tandis que ceux de Pointe Noire sont financés par le partenariat PNUD/TOTAL. Certaines années, les PTA des deux composantes sont fusionnés, d’autres ils sont séparés. Mais globalement, en l’absence d’une véritable planification stratégique, les deux composantes de projet ne sont pas du tout intégrées. Même à l’intérieur du même district, encore moins entre les deux districts, il n’y a pas mise en relation des villages ciblages qui pourraient ainsi développer des synergies porteuses de valeur ajoutée.

1. ***Faible implication institutionnelle de la partie nationale à travers ses services techniques déconcentrés***

42. Les services déconcentrés ou décentralisés de l’Etat, dans le domaine de l’hydraulique, de la santé, de l’éducation et de l’agriculture n’ont pas été associés suffisamment tôt, voire pas du tout, à la préparation et à la mise en place des équipements et activités de leurs secteurs respectifs. Cette situation a contribué à l’échec des AGR dans le département des Plateaux, le chef de secteur agricole ayant indiqué que, contrairement à ce qui a été fait, il aurait clairement conseillé au projet de ne pas accoutumer les bénéficiaires à être rémunérés pour travailler à leur propre compte. Dans le domaine des infrastructures aussi, au niveau du district de Gamboma comme de celui de Tchiamba Nzassi, les insuffisances techniques et de paramétrage observées sur les infrastructures résultent clairement d’une implication insuffisante en amont des services techniques déconcentrés de l’Etat, qui auraient pu contribuer significativement à construire des solutions plus réalistes et au plus près des besoins locaux.

1. ***Confusion initiale entre les organes de gestion et la chefferie institutionnelle locale***

43. Les cadres de gestion communautaire ont d’abord été comme mis sous tutelle par la chefferie institutionnelle locale incarnée par le président du Conseil Villageois (le chef du village) et le notable traditionnel. Parfois, comme à Etoro, le verrouillage a été particulièrement hermétique, le chef de village étant aussi bien le notable traditionnel et président du CGDC. Ce contexte initial ne favorise pas une gestion transparente et vertueuse pour les équipements installés. Si l’on peut considérer qu’il est révolu dans les Plateaux, dans le département de Pointe Noire, en revanche, les pouvoirs établis, incarnés par les chefs de village et de quartier, continuent d’interférer dans le fonctionnement des organes de gestion.

1. **Approche initiale substitutive de type filet social, improductive**

44. Les activités agricoles, pour le moment expérimentées exclusivement dans les Plateaux, ont été plombées par l’écrasante responsabilité prise par le projet dans la production, en lieu et place des populations, objectivement tenues pour des bénéficiaires passifs guère mis à contribution dans leur propre système de production. Le projet s’est chargé de fournir les intrants (semences, matériel aratoire et produits phytosanitaires), d’assurer l’encadrement technique et de commercialiser les récoltes. Mais ce qui a eu un effet particulièrement inhibiteur sur les bénéficiaires, c’est le choix qui a été fait de leur verser des rémunérations journalières pour qu’ils cultivent leurs propres champs : un per diem de 2000 FCFA était versé à chaque participant. A l’arrivée, la récolte, en quelque sorte déjà payée par les per diem, a été délaissée dans la forêt pendant des semaines et endommagée en grande partie par les intempéries et les parasites. Lorsque cette pratique des per diem a été abandonnée dans une seconde expérience de champs collectifs, les bénéficiaires qui l’avaient déjà prise pour une règle du projet se sont retenus de coopérer, vouant cette nouvelle expérience à l’échec.

1. **Communication insuffisante entre le projet et les bénéficiaires**

45. Plusieurs malentendus sapent dans une certaine mesure l’image du projet auprès des populations. Les évolutions dans le concept d’intervention qui peuvent être dues à des changements de stratégie ou à des contraintes budgétaires ne sont pas assez expliquées sur le terrain, et font le lit de plus d’une frustration, ce qui n’est jamais propice à l’appropriation et à la pérennisation des acquis du projet. Dans le département de Pointe Noire, le village de Tandou Mboma interprète le non démarrage des activités du projet comme son exclusion de facto des Villages du Millénaire. Dans les Plateaux, les deux villages font valoir que le projet devait aussi électrifier la voie publique et les ménages, et rappellent que des relevés topographiques ont été effectués dans ce sens. Ne voyant rien venir dans ce registre au bout de 4 ans, et n’ayant pas la bonne information, ils se répandent en supputations diverses, allant jusqu’à envisager que des considérations politiques pourraient avoir empêché le projet de tenir ces engagements. Les magasins de stockage et les centres polyvalents, prévus mais non encore livrés, sont d’autres sources de conjectures. Enfin, les populations d’Etoro et d’Obaba attendent toujours de savoir ce qu’il est advenu d’une récolte de 81 sacs de maïs acheminés pour commercialisation à Brazzaville par le projet depuis 2010. Ce dernier point a longtemps été, dans les zones concernées, un facteur ou un prétexte de démotivation.

1. ***Lenteurs de mise en œuvre***

46. Le projet souffre de lenteurs manifestes dans l’exécution de ses activités. Cela commence par une signature de Prodoc toujours non acquise au bout de presque cinq ans, et se poursuit par des plans de travail annuels souvent signés vers le milieu de l’année, ce qui laisse seulement la moitié du temps pour les exécuter. De surcroît, les ressources se mettent en place avec décalage. Enfin, pour ne rien arranger, les procédures de l’Agence d’exécution sont un autre facteur de consommation de temps, surtout pour les acquisitions qui engagent des ressources dépassant certains seuils et qui requièrent l’intervention, dans la procédure, du Bureau régional de Johannesburg.

# Conclusion

## **Rappel des principales constatations**

47. Des infrastructures sociales de base ont bien été mises en place grâce au projet, précisément une plateforme multifonctionnelle installée à Etoro et à Obaba, un Centre de Santé Intégré construit à Obaba et Tandou Bizenzé, et un autre électrifié à l’énergie solaire à Etoro, un forage hydraulique et son réseau de distribution installés Etoro, à Obaba et à Tandou Bizenzé, une école élémentaire de trois salles de classe et son bloc administratif construits à Etoro et l’école primaire d’Obaba réhabilitée. Des investissements complémentaires dans le domaine de l’assainissement ont également été réalisés dans les trois villages, au sein des nouvelles infrastructures de santé et d’éducation édifiées. Cette immobilisation de capital physique contribue effectivement, dans les deux départements, à améliorer l’accès des populations concernées aux services sociaux de base correspondants, et constitue autant de pas en direction des objectifs du Millénaire pour le Développement.

48. Le volet Microfinance n’a pas démarré. Les Centres polyvalents qui devaient soutenir les AGR et être des vecteurs d’activités culturelles, juridiques, et d’IEC en faveur du genre et de la lutte contre le VIH, ne sont pas encore mis en place, pas plus que les magasins de stockage également prévus en appui à la production. La prévention et la lutte contre le SIDA ont été très peu investies malgré l’implication du projet Genre et VIH/SIDA dans la mise en œuvre des villages du millénaire dans les Plateaux. Les activités génératrices de revenus, ont été des échecs successifs, pour des raisons de méthode : une trop grande intrusion du projet qui s’est payée d’une déresponsabilisation des bénéficiaires. Le genre a été impacté à travers la nature même des infrastructures qui ont presque toutes une valeur ajoutée féminine : les plateformes et l’adduction d’eau réduisent la pénibilité sur les activités correspondantes très féminisées en milieu rural, pendant que les CSI améliorent les conditions de la maternité et la santé de la femme et de l’enfant. L’investissement dans l’éducation a aussi une incidence genre, car le surcroît de confort créé dans l’offre scolaire locale profite en termes économiques marginaux plus à la petite fille, parce qu’elle est aussi celle qui sort du système, lorsque les conditions d’offre sont dégradées.

49. Les organes de gestion mis en place par le projet ont tardé à entrer dans leur rôle. Ils ont un temps été en situation de quasi confusion avec les cadres de pouvoir déjà établis et incarnés par le chef de village et le notable traditionnel. Dans un cas, à Etoro, une seule personne a même été à la fois chef du village, notable traditionnel et président du CGDC. Ce contexte n’était pas particulièrement propice à une gestion transparente et efficace. Dans le département des Plateaux, il a depuis été changé, et les organes sont devenus autonomes, davantage portés et animés par les jeunes. Des dynamiques communautaires prometteuses se mettent donc en place, illustrées par une certaine efficacité retrouvée dans l’exploitation et la gestion des équipements collectifs (les recettes générées sont dédiées à l’entretien des ouvrages et à l’animation sociale) et des prises de bonnes initiatives communautaires comme l’emblavement d’un nouveau champ collectif à Etoro. Dans le département de Pointe Noire, la chefferie locale continue de garder une grande influence sur le fonctionnement des organes qui restent encore très peu participatifs et efficaces.

## **Leçons apprises**

1. ***Même dans le cadre de micro investissements comme c’est le cas avec les villages du millénaire, la planification et la programmation restent des fonctions névralgiques.***

50. La mise en place du projet a souffert d’un manque de visibilité stratégique et opérationnelle, qui s’est reflété dans une planification et une programmation très pauvres, cette observation étant particulièrement vérifiée dans le district de Tchiamba Nzassi. Les ouvrages installés ont été insuffisamment préparés à travers des études de faisabilité et d’opportunité partagées avec toutes les parties prenantes, y compris la partie nationale représentée par ses services techniques déconcentrés dans les secteurs d’activité concernés. Cette situation a valu aux infrastructures, dans l’éducation, dans la santé et dans l’hydraulique, d’enfermer des insuffisances techniques, et de dimensionnement, qui auraient pu être évitées ou corrigées à temps s’il y avait eu une véritable gestion prévisionnelle portée par la communauté des parties prenantes.

1. ***Une implication insuffisante des différents niveaux de la partie nationale affecte négativement le projet et ses résultats***

51. La partie nationale, à travers ses démembrements administratifs et techniques sur le terrain, est absente dans l’amont des interventions. Les autorités locales ne sont sollicitées que dans le cérémonial (visite de courtoisie, pose de première prière, inauguration), tandis que l’implication de leurs services techniques se fait tardivement (au mieux en accompagnement du train d’activités, au pire à la réception des ouvrages, jamais à la conception des processus !). Ces manquements desservent l’appropriation nationale sur des équipements qui ont pourtant vocation à être insérés dans les cartes sectorielles nationales des services correspondants. Les CSI, les écoles et les ouvrages hydrauliques, sont supervisés par les différentes Circonscriptions administratives couvrant ces secteurs de l’économie et de la société congolaises. De ne pas mobiliser ces représentants de la partie nationale coupe par ailleurs le projet de voix autorisées et d’éclairages techniques précieux dans les arbitrages structurants, comme le choix du site d’implantation, le dimensionnement des infrastructures et les solutions techniques incorporées, et fait peser des risques sur la pérennité des réalisations.

1. ***Développer des capacités suppose également de savoir où il faut s’arrêter pour éviter de se substituer aux bénéficiaires***

52. Toute stratégie de développement de capacités doit aussi savoir se fixer ses propres limites. Lorsqu’une approche est trop intrusive, devient quasiment substitutive, elle décourage l’élan des bénéficiaires vers cette autonomie sans laquelle il ne peut pas y avoir de développement véritable. Le projet des Villages du Millénaire s’est montré particulièrement intrusif, au niveau du district de Gamboma, dans la première génération d’activités productives qu’il y a lancées. Il est allé jusqu’à rémunérer les producteurs d’Etoro et d’Obaba pour cultiver leurs propres champs, en plus de leur avoir fourni gratuitement matériel de production, semences et produits phytosanitaires, et plus tard de se charger de la commercialisation des récoltes. Dans ce contexte, l’engagement des acteurs n’a plus été de qualité. Par exemple ils ont abandonné le maïs récolté en forêt pendant des semaines, et très peu en a finalement été sauvé des intempéries et des prédateurs. Dans une seconde génération d’AGR où les bénéficiaires n’ont plus eu droit à des per diem pour aller aux champs, ils se sont tout simplement retenus de travailler, comme pour provoquer un retour aux avantages pécuniaires précédents, causant le deuxième échec de production.

1. ***Le développement de capacités à la base requiert, enfin, une bonne prise en compte des modèles institutionnels locaux***

53. L’accompagnement des communautés dans le développement de capacités de gestion et de pérennisation des équipements collectifs mis en place par le projet s’est focalisé sur l’installation quasi mécanique de cadres formels, sans une analyse de situation préalable qui aurait permis de mieux faire comprendre les modèles institutionnels et relationnels endogènes. Le placage automatique de structures nouvelles sur un environnement humain insuffisamment exploré ne leur permet pas d’y avoir toute l’adhérence voulue. Les comités ainsi créés ont, un moment, existé formellement sans parvenir à constituer de vrais cadres d’animation et de mobilisation sociale autour des nouvelles fonctionnalités communautaires portées par les infrastructures installées. En réalité, pendant toute cette période, aujourd’hui révolue dans les Plateaux mais toujours d’actualité dans le département de Pointe Noire, les organes, le CGDC notamment, étaient parasités par les canaux de pouvoirs déjà en place et incarnés par le chef de village et le notable traditionnel. Dans le cas d’Etoro, c’est même une seule personne qui incarnait les deux titres, avant d’y ajouter un troisième, celui de président du CGDC. Là où les deux fonctions étaient séparées, les conflits récurrents entre les deux titulaires généraient des nuisances sur le fonctionnement des nouveaux organes. Ce contexte devait être analysé de manière approfondie pour, à partir d’une bonne connaissance des combinaisons de contraintes et d’opportunités qu’il recèle, espérer pouvoir y greffer de nouvelles modalités de gouvernance réellement efficaces.

1. ***Une communication insuffisante sur des segments clés d’un projet nourrit toujours des malentendus qui dégradent l’appropriation et, subséquemment, la pérennité***

54. Le projet, dans son principe, suscite des attentes fortes, fondées ou infondées, qu’il est indispensable de bien gérer à l’intérieur d’une stratégie de communication hardie et permanente. Dans le cas des Villages du Millénaire, il y a hélas, bien ancrés, des malentendus qui font tort à l’image du projet et brident l’engouement des bénéficiaires. Ceux-ci glosent en particulier sur ce qu’ils tiennent pour des promesses non tenues. Dans les Plateaux, ce sont l’électrification de la voie publique et des ménages, ainsi que la construction de magasins de stockage et de centres polyvalents, toutes choses inscrites il est vrai dans les plans de travail annuels, mais non livrés, et sur lesquelles le projet ne s’explique pas, ou pas suffisamment. Dans le département de Pointe Noire, le deuxième village où le projet n’a pas encore bâti d’infrastructure considère qu’il est de facto en train d’en être exclu. Même dans ce qu’il est parvenu à faire, la communication du projet reste parfois insuffisante : dans les Plateaux, les bénéficiaires attendent toujours d’être édifiés sur ce qu’est devenue leur récolte de 2010 commercialisée à Brazzaville par le projet et au sujet de laquelle aucun feedback ne leur est revenu depuis. Les femmes des deux villages sont sorties amères d’une rencontre avec la première dame gérée par le projet, estimant qu’elles ont été abusées sur la nature et l’envergure de la récompense réelle offerte par cette personnalité.

## **Recommandations**

1. ***Améliorer la planification et la programmation sur le projet***

55. Pour donner plus d’unité et un véritable cap au projet, le document de projet, qui a été actualisé l’année dernière, à la demande du Ministère chargé du Plan, devrait encore être réactualisé en tenant compte des enseignements de la présente évaluation. Un Comité Local d’Examen de Projet serait ensuite réuni pour en connaître et permettre son endossement par les parties, le gouvernement et le PNUD.

1. ***Impliquer systématiquement la partie nationale***

56. Le projet a souffert d’une implication insuffisante de la partie nationale. Au niveau opérationnel surtout, il est impératif d’associer les services techniques de l’Etat dans la conceptualisation, la programmation et la mise en œuvre des activités du projet, en fonction des secteurs concernés, pour conforter la pertinence et la portée des solutions techniques contenues dans ces réalisations.

1. ***Rompre définitivement avec le cash transfert dans les activités économiques et, au-delà, récuser toute approche substitutive***

57. Pour promouvoir la responsabilité et l’appropriation du côté des bénéficiaires, il est nécessaire de rompre définitivement avec la pratique de rémunérer les journées de travail, qui a fortement contribué à l’échec des activités génératrices de revenus appuyées jusqu’ici par le projet. Cette pratique déresponsabilise en quelque sorte les bénéficiaires en les laissant croire qu’ils travaillent pour le projet qui les rétribue en conséquence, quel que puisse être le résultat final. Plus globalement, il est nécessaire de récuser toute approche par laquelle le projet s’inscrit dans la logique de se substituer aux bénéficiaires eux-mêmes, en les empêchant de se mettre en situation réelle et de prendre des risques. Contrairement à ce qui s’est fait dans la première génération d’activités génératrices de revenus où le projet a tout fait, de la fourniture des intrants à la commercialisation en passant par la rémunération des journées de travail, le projet doit se fixer des limites à ne pas franchir dans l’accompagnement, pour éviter d’ancrer un assistanat aux antipodes du développement local qui ne peut émerger que de l’autonomie.

1. ***Ancrer les organes de gestion dans un diagnostic de situation préalable qui éclaire les forces et les contraintes du milieu institutionnel***

58. Il a été observé que les cadres de gestion sont en place mais faiblement opérationnels en termes de capacité de prise en charge durable des ouvrages collectifs installés. Cette situation est, au moins partiellement, due au fait que les organes ont été très rapidement installés, comme mécaniquement plaqués sur des superstructures locales et des modèles relationnels traditionnels insuffisamment analysés. A l’avenir, il est nécessaire de faire précéder le montage des organes d’une analyse de situation approfondie du milieu institutionnel et de ses enjeux de pouvoir, pour y identifier les vrais points d’ancrage des changements de gouvernance à promouvoir.

1. ***Améliorer la communication avec les bénéficiaires***

59. Pour vaincre les malentendus récurrents qui entachent l’image du projet auprès des bénéficiaires, ces derniers doivent toujours être tenus informés des évolutions intervenant dans la programmation : un équipement ou une activité déprogrammés, ou qui tardent à être mis en place par exemple, doivent faire l’objet d’une session d’information de mise à niveau. Les questions que se posent les parties sur les processus ne doivent pas non plus être laissées longtemps sans réponse. Ces impératifs d’information ne peuvent être valablement pris en charge qu’à l’intérieur d’une vraie stratégie de communication couvrant l’ensemble du cycle de vie du projet.

1. ***Décloisonner les expériences***

60. Il n’existe pas de relation entre les deux groupes de villages ciblés dans les Plateaux et dans le département de Pointe Noire. Dans un même district, il n’existe pas davantage de relation formelle entre les deux villages du millénaire. Les expériences et leurs bénéficiaires restent donc extrêmement cloisonnés. Cette situation doit être abolie, pour favoriser des synergies et des apprentissages mutuels plus propices à la création de valeur ajoutée sur le projet.

1. ***Améliorer la célérité dans la gestion des délais***

61. Pour améliorer la qualité des exécutions sur le projet, il est nécessaire d’asseoir une meilleure gestion des délais. Cela doit commencer par une signature des plans de travail en tout début d’année, et la mise en place à temps des ressources du côté de la partie nationale comme des autres parties engagées dans le projet. Il reviendra ensuite au PNUD, en tant qu’agence d’exécution d’apporter plus célérité dans la gestion de ses procédures. A cet égard, s’il n’est pas envisageable que le Bureau de Brazzaville puisse modifier les procédures « corporate » du PNUD, il peut améliorer leur gestion en ayant des attitudes d’anticipation qui permettent de gagner du temps sur les séquences qu’il peut maîtriser.