

Ministère des Affaires Sociales,  
de l'Action Humanitaire et de la Solidarité

Banque Africaine de Développement

**MISSION DE CLOTURE**  
**DU PROJET D'APPUI DE REINSERTION SOCIOECONOMIQUE DES GROUPES**  
**DEFAVORISES (PARSEGD)**

**RAPPORT DE CLOTURE FINAL REVISE**

**Jean-Christophe Boungou Bazika**

**Consultant, chef de mission**

**CERAPE**

**Tel : 242 05 522 93 12 / 05 576 08 52**

**Brazzaville, octobre 2014**

## REMERCIEMENTS

La mission de clôture tient à remercier l'Unité de Coordination du Projet, les experts du PNUD et toutes les personnes ressources qui ont apporté des contributions multiformes pour la bonne réalisation du présent rapport. Ce rapport a été amendé suite aux réunions de validation tenues au PNUD le 26 mai et le 2 octobre 2014.

## SOMMAIRE

Liste des sigles et abréviations	5
Liste des graphiques et tableaux	6
Introduction	7
Contexte	7
Objectifs de la mission d'évaluation	7
Approche méthodologique	8
Structure du rapport	10
<b>1. Données de base</b>	11
<b>2. Satisfaction des conditions de don</b>	11
<b>3. Organisation et gestion du projet</b>	12
3.1. Le Comité Technique de Pilotage	12
3.2. L'unité de coordination du projet	12
3.3. Les comités de suivi	12
3.4. L'agence de passation des marchés	13
3.5. Le Forum des Jeunes Entreprises du Congo	13
<b>4. Evaluation de la conception du projet</b>	13
4.1. Conception du projet	13
4.2. Pertinence des objectifs	15
4.3. Cohérence des objectifs et des composantes du projet	15
4.4. Limites de la pertinence et la cohérence dans la conception du projet	16
4.5. Réalisme des objectifs et des composantes du projet	17
4.6. Cohérence du cadre logique du projet	18
4.7. Stratégie de mise en œuvre	19
4.8. Limites de la stratégie de mise en œuvre	21
<b>5. Evaluation de l'efficacité globale du projet</b>	22
5.1. Le niveau d'exécution global du projet	21
5.2. Le niveau d'exécution final du projet par composante	22
5.3. Le niveau d'exécution des comités de suivi	24
5.4. Répartition des résultats selon leurs taux d'exécution	25
5.5. Les atouts de l'efficacité globale du projet	26
5.5.1. Amélioration des services sociaux de base	26
5.5.2. Renforcement des capacités des acteurs	27
5.5.3. Consolidation de l'analyse stratégique	27
5.5.4. L'appui aux TPE et PME	28
5.5.5. La réalisation des infrastructures innovantes de formation	28
5.6. Les limites de l'efficacité globale du projet	29
5.6.1. Les procédures de mise en œuvre	29
5.6.2. Le respect du calendrier	29
5.6.3. La qualité des constructions et autres services (formation)	30
5.6.4. La performance des consultants	31
5.7. Les principaux acquis du PARSEGD	32
<b>6. Évaluation de la composante 1 : amélioration de l'accès aux services sociaux de base</b>	34
6.1. Objectifs et conditions de mise en œuvre de la composante 1	34
6.1.1. Sous-composante 1.1. : appui à la santé de base	34
6.1.2. Sous-composante 1.2. : ramassage et prétraitement des ordures	35
6.2. Efficacité de la composante 1.	35
6.2.1. Efficacité de la sous-composante 1 : appui à la santé de base	36

6.2.2. Efficacité de la sous-composante 2. ramassage et prétraitement des ordures	37
6.3. Impact de la composante 2	38
6.3.1. Sous-composante 1 : accès aux services de santé	38
6.3.2. Sous-composante 2 : ramassage et prétraitement des ordures	41
6.4. Durabilité de la composante 1	42
6.5. Atouts et limites de la composante 1	43
<b>7. Evaluation de la composante 2 : diversification et renforcement des opportunités de formation</b>	44
7.1. Conditions de mise en œuvre de la composante 2	44
7.2. Efficacité de la composante 2	44
7.2.1. Sous-composante 2.1. : Renforcement institutionnel du METP pour le développement et l'organisation pédagogique	45
7.2.2. Sous-composante 2.2. : renforcement des structures de formation	46
7.3. Impact et durabilité de la composante 2	47
7.4. Atouts et limites de la composante 2	47
<b>8. Evaluation de la composante 3. : Appui à la réinsertion socioéconomique par la promotion de l'emploi</b>	48
8.1. Conditions de la mise en œuvre de la composante 3	48
8.2. Efficacité de la composante 3	49
8.2.1. Sous-composante 3.1. : pavage des rues dans les quartiers défavorisés de Brazzaville	49
8.2.2. Sous-composante 3.2. : appui au développement des TPE et PMI	51
8.2.3. Sous-composante 3.3. : Appui à la professionnalisation des EMF	52
8.2.4. Efficacité du dispositif du FORSEGD	60
8.3. Atouts et limites de la composante 3	63
<b>9. Evaluation de la composante 4</b>	64
9.1. Conditions de la mise en œuvre de la composante 4	64
9.1.1. Rôle de l'UCP	64
9.1.2. Rôle du comité Technique de Pilotage	64
9.1.3. Rôle du PNUD	64
9.2. Efficacité de la composante 4	65
9.3. Impact et durabilité de la composante 4	66
9.4. Atouts et limites de la composante 4	66
<b>Conclusion, leçons apprises et recommandations</b>	68
Leçons apprises	69
Recommandations	71
<b>Bibliographie</b>	73
<b>Annexes</b>	75
Annexe 1. Taux d'exécution des composantes du PARSEGD	75
Annexe 2. Niveau de réalisation des indicateurs selon les sous-composantes	75
Annexe 3. Evolution des décaissements	79
Annexe 4. Liste des personnes consultées	80

## LISTE DES ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

AGETIPRE	Agence d'exécution des travaux à Intérêt public pour la réinsertion et l'emploi
AGR	Activités génératrices des revenus
APM	Agence de passation de marché
ATOM	Aires de transit des ordures ménagères
BAD :	Banque africaine de développement
BIT	Bureau international de travail
CAS	Circonscription d'action sociale
CEFA	Centres d'Éducation, de Formation et d'Apprentissage
CFE	Centre des formalités administratives des entreprises
CERAPE	Centre d'Etudes et de Recherche sur les Analyses et Politiques Economiques
COPOM	Collectifs de Pré-collecte des Ordures Ménagères
CSI	Centre de santé intégré
CSS	Circonscription Socio-sanitaire
CTOG	Comité Technique d'Organisation
CTP	Comité Technique de Pilotage
DGASF	Direction générale des affaires sociales et de la famille
DGS	Comité technique de pilotage
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
EMF	Etablissements des micro-finances
FAD	Fonds Africain pour le Développement
FJEC	Forum des Jeunes Entreprises du Congo
HIMO	Haute intensité de main d'oeuvre
MOIA	Manuel d'Organisation et d'Implantation de l'Alternance -
PARSEGD	Projet d'Appui à la Réinsertion Socioéconomique des Groupes Défavorisés
REFA	Réseau de la formation en alternance
UIFP	Unité d'Ingénierie et de formation professionnelle

## **LISTE DES GRAPHIQUES**

Graphique 1. Organigramme du PARSEGD	21
Graphique 2. Evolution du niveau d'exécution du PARSEGD de 2007 à 2013	23
Graphique 3. Niveau d'exécution du projet par composante au 31 décembre 2013	24
Graphique 4. Niveau d'exécution du PARSEGD selon les comités de suivi (%)	25
Graphique 5. Répartition des résultats en fonction de leur taux d'exécution	26
Graphique 6. Niveau de l'exécution de la composante 1 (%)	36
Graphique 7. Ménages fréquentant les services de santé moderne	39
Graphique 8. Ménages fréquentant les CSI de leur aire de santé (%)	39
Graphique 9. Ménages fréquentant les services de santé privés (%)	40
Graphique 10. Ménages dont l'accès géographique aux CSI est difficile (%)	40
Graphique 11. Ménages dont l'accès aux CSI est difficile à cause du revenu	41
Graphique 12. Ménages satisfaits des services des CSI (%)	41
Graphique 13. Niveau d'exécution de la composante 2 (%)	45
Graphique 14. Niveau d'exécution de la composante 3 (%)	49
Graphique 15. Répartition des microprojets financés par nature (%)	53
Graphique 16. Répartition des microprojets selon le genre (%)	53
Graphique 17. Répartition des ressources selon les zones d'intervention des IMF (%)	54
Graphique 18. Age moyen des bénéficiaires et taille moyenne des ménages	56
Graphique 19. Répartition des bénéficiaires microcrédits selon le genre (%)	57
Graphique 20. Répartition des bénéficiaires selon le niveau d'éducation (%)	57
Graphique 21. Répartition des bénéficiaires selon la pauvreté subjective (%)	58
Graphique 22. Répartition des bénéficiaires selon la pauvreté alimentaire (%)	59
Graphique 23. Utilisation des microcrédits par les bénéficiaires selon l'activité	59
Graphique 24. Taux de remboursement des microcrédits	60
Graphique 25. Nombre de rotations d microcrédits (%)	61
Graphique 26. Répartition des microprojets en fonction de la rentabilité (%)	62
Graphique 27. Répartition des bénéficiaires en fonction des microprojets (%)	62
Graphique 28. Niveau d'exécution de la composante 4	66

## **LISTE DES TABLEAUX**

Tableau 1. Satisfaction des conditions du don
Tableau 2. Prévisions et réalisations du calendrier d'exécution
Tableau 3. Récapitulatif des principaux acquis du PARSEGD

## **INTRODUCTION**

### **Contexte**

Le PARSEGD a été conçu par la Mission d'évaluation de la BAfD ayant séjourné au Congo en 2005. Après l'approbation par le Conseil d'Administration le 15 mars 2006, le projet a démarré en février 2007 dans le contexte d'après guerre. En effet, le Congo venait de sortir d'une décennie tragique, celle des années 90 marquées par une grande instabilité politique et une série de conflits militaires internes en 1993, 1997, 1998 et 1999 opposant les milices des diverses fractions politiques. Cette situation catastrophique a engendré des dizaines de milliers de morts et d'importantes destructions des infrastructures économiques et sociales dans le pays. Dans un tel contexte de grave détérioration des conditions sociales et économiques des populations, notamment celles qui sont vulnérables, la réinsertion socioéconomique des groupes défavorisés était devenue une priorité de l'action gouvernementale.

La Banque Africaine de Développement (BAfD) à travers le Fonds Africain de Développement (FAD) a fait un don au Congo pour faire face à la problématique de la réinsertion socio-économique. Le don du FAD associé à la contre partie du Gouvernement de la République du Congo a permis de financer le PARSEGD. La tutelle du projet a été confiée au Ministère des Affaires Sociales, de la Solidarité, de l'Action Humanitaire de et de la Famille. L'objectif sectoriel du projet est de favoriser l'insertion socioéconomique des groupes vulnérables. Les objectifs spécifiques sont d'améliorer l'accès des populations aux services sociaux de base et de favoriser la création des emplois.

### **Objectifs de la mission de clôture**

L'objectif principal de la mission est de rendre compte et d'évaluer l'exécution du PARSEGD ainsi que les résultats obtenus.

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- Décrire et apprécier l'ensemble des réalisations du PARSEGD et tirer les leçons de l'évaluation composante par composante ;
- Finaliser les états financiers de clôture (budget et dépenses multi-annuelles) ;
- Elaborer le Rapport d'achèvement de la Banque (cf. TDR).

### **Approche méthodologique**

L'approche méthodologique de l'évaluation finale du PARSEGD conduisant à l'élaboration du rapport de clôture comprend plusieurs composantes : consultation documentaire, collecte des données statistiques et comptables, entretiens, enquête, visites de terrain.

#### ***Consultation documentaire***

L'objectif de la consultation documentaire est de collecter des informations exhaustives sur le dispositif institutionnel mis en place pour la mise en œuvre du projet et sur l'exécution effective des activités du projet ainsi que les résultats obtenus.

De nombreux documents ont été consultés et particulièrement le document de base du projet intitulé Rapport d'évaluation (janvier 2006) qui définit les objectifs poursuivis, les principales composantes du projet, les indicateurs de résultats, le coût budgétaire et le cadre logique et le contexte du projet ainsi que sa stratégie de mise en œuvre. Les autres documents constitués par les rapports d'activités trimestrielles (28 au total), les rapports de supervision, le rapport d'évaluation à mi-parcours, les rapports de mission, les études d'impact, etc., ont aussi été consultés.

De même, les documents relatifs aux diverses études menées dans le cadre du projet ont été examinés ainsi que les protocoles d'accord, les conventions signées entre la Banque et le Congo, les contrats entre le projet et les partenaires, etc.

#### ***Collecte des données statistiques et comptables***

En vue d'estimer la performance technique et financière du projet, des données ont été collectées sur les recettes et dépenses du projet, les bénéficiaires des activités menées par le projet en termes d'accès aux microcrédits.

Les données techniques et financières ont été collectées sur chaque composante afin d'évaluer la performance de celle-ci sur le plan de l'atteinte des résultats et de l'utilisation des ressources financières.

### ***Entretiens***

L'objectif des entretiens était de collecter les informations pertinentes auprès des personnes ressources sur la conception du projet, sa mise en œuvre, le dispositif de suivi évaluation et l'effectivité des actions réalisées.

Les personnes ressources sont les responsables du Ministère, les experts du PNUD ayant eu à participer à l'exécution du projet, les membres de l'Unité de coordination du projet, les points focaux des institutions ayant été des partenaires dans l'exécution du PARSEGD. Il s'agit des Ministères des travaux publics, de l'enseignement technique et professionnel, de la Mairie centrale de Brazzaville, du Forum des jeunes entreprises, de 4 CSI construits ou réhabilités par le projet, du FORSEGD, les associations de jeunes dans les quartiers, etc.

Ces entretiens ont été menés sur la base d'un guide d'entretien conçu à cet effet.

### ***Visites de terrain***

Plusieurs visites de terrain ont été effectuées sur les sites où le projet a procédé à des réalisations importantes d'infrastructures économiques et sociales. C'est le cas du pavage de voies de communication (Marché Bourreau), de la construction/réhabilitation des Centres de santé (CSI d'Odziba, Ngo, Maman Mboualé, Moutabala), de centres de formation et d'apprentissage (Pointe-Noire, Brazzaville), de centres Songhaï (Otsendé et Louvakou). Ainsi, les visites de terrain se sont effectuées dans quatre localités : Brazzaville, Pointe-Noire, Dolisie, et Oyo. L'objectif de ces visites est d'avoir un aperçu concret des activités du projet et de leur impact sur les localités ciblées et les bénéficiaires.

### ***Enquête***

Afin de procéder à une évaluation approfondie du projet, les données d'enquête de terrain ont été utilisées.

L'objectif de l'enquête est de collecter des informations et des données auprès des bénéficiaires du projet à savoir, les bénéficiaires des microcrédits ayant reçu un

appui en formation et en financement du projet. Une enquête a été menée à Owando, Pointe-Noire et Brazzaville et a porté sur 150 bénéficiaires de microcrédits financés par les ressources du projet et garantis par le FORSEGD, institution mise en place par le PARSEGD pour inciter et appuyer les IMF à octroyer des microcrédits aux personnes vulnérables. Ces bénéficiaires ont été sélectionnés de façon aléatoire sur la base du fichier de 10 IMF partenaires du FORSEGD.

Les données des enquêtes d'impact sur l'utilisation des services de santé réalisées par le CNSE (actuel INS) en 2009 et 2013 ont été utilisées pour mesurer l'impact du PARSEGD sur les populations vivant dans les aires de santé ciblées par le projet.

### **Structure du rapport**

Le rapport de clôture en plus de l'introduction comprend les 10 points suivants :

- 1) Données de base du projet,
- 2) Satisfaction des conditions du don,
- 3) Organisation et gestion,
- 4) Evaluation de la conception du projet
- 5) Evaluation globale de l'efficacité du projet
- 6) Evaluation de la composante 1 ;
- 7) Evaluation de la composante 2
- 8) Evaluation de la composante 3
- 9) Evaluation de la composante 4
- 10) Conclusion, leçons apprises et recommandations

## 1. DONNEES DE BASE

Numéro du projet	P-CG-IE0-001
Numéro du don	2100155006717
Montant du don	14,8 millions d'UC
Coût total du projet	19,240 millions d'UC
Date d'approbation	15 mars 2006
Date de signature et d'entrée en vigueur	17 mai 2006
Date du premier décaissement du don	30 janvier 2007
Date du dernier décaissement du don après prolongation	30 novembre 2013
Montant du don décaissé au 31 décembre 2013	13 611 718,36 UC soit un taux de décaissement de : 91,97 %
Contrepartie nationale décaissé au 31 décembre 2013	11 118 587 016 FCFA
Date de clôture après prolongation du projet	30 novembre 2013

## 2. SATISFACTION DES CONDITIONS DE DON

Toutes les conditions préalables aux premiers décaissements et les autres conditions ont toutes été satisfaites. Le tableau ci-dessous rappelle ses conditions et la périodicité à laquelle elles ont été satisfaites.

*Tableau 1 : satisfaction des conditions de don*

Critères	Conditions	Situation
Respect des conditions préalables au premier décaissement	- Fournir la preuve de l'ouverture de deux comptes dans une banque acceptable par le FAD notamment un compte devant recevoir les ressources de contrepartie du projet avec un approvisionnement par une avance initiale de 15 millions de FCFA, et un compte spécial devant recevoir les ressources du don.	
Respect des autres conditions	- Fournir, au plus tard 3 mois après le premier décaissement, la preuve de la création d'un comité technique de pilotage ;	satisfaites aux premier et deuxième trimestres de 2007
	- Fournir, au plus tard trois mois après le premier décaissement, la preuve de la signature d'une convention de performance entre le Ministère de tutelle du projet et les maîtres d'ouvrage délégués (PNUD, BIT, FJEC) d'une part, et entre le Ministère de tutelle du projet et les cadres de l'UCP d'autre part.	satisfaites au premier trimestre de 2007

### **3. ORGANISATION ET GESTION DU PROJET**

Les organes de gestion du PARSEGD sont (i) le Comité technique de pilotage (CTP), chargé du contrôle et de l'orientation du projet, (ii) l'Unité de coordination du projet (UCP), (iii) les comités de suivi des activités qui relèvent de la compétence des ministères directement impliqués dans le projet, (iv) les organes d'exécution notamment le PNUD, Agence de Passation des Marchés ; le Forum des Jeunes Entreprises du Congo, chargé de l'incubation des PME/TPE.

#### **3.1. Le Comité Technique de Pilotage**

Il est l'organe chargé de l'orientation du projet et du suivi des activités de celui-ci. Il est composé des représentants des ministères concernés par les activités du projet. Son président est désigné par le Ministre des finances. Il se réunit sur une base trimestrielle. Toute l'année 2013, le Comité technique de pilotage n'a pas tenu de réunion. Le rapport d'évaluation du projet préconise qu'à partir de la 3<sup>e</sup> année d'exécution du projet, ces réunions devraient se tenir sur une base semestrielle.

#### **3.2. L'Unité de Coordination du Projet**

L'Unité de Coordination du projet (UCP) est chargée de coordonner les activités d'exécution du projet. Il assure également le suivi-évaluation, la communication des actions réalisées par le projet à l'égard du public. Il élabore une fois par trimestre un rapport établissant l'avancement du projet qui est transmis au Comité technique de Pilotage et à la Banque.

#### **3.3. Les comités de suivi**

Ce sont des organes des ministères impliqués dans le projet. Ils sont chargés de superviser et suivre les activités du PARSEGD dans leurs domaines respectifs sur le plan de l'exécution aussi bien physique que financière. On compte 5 comités de suivi dans les ministères suivants : Ministère des affaires sociales, Ministère de la santé, Ministère des PME, Ministère de l'enseignement technique et Ministère de la Promotion de la femme ; et un comité de suivi à la Mairie de Brazzaville.

### **3.4. L'Agence de passation des marchés**

Le PNUD, Agence de passation des marchés (APM), est chargé de : (i) la publication des avis de passation des contrats ; (ii) la finalisation des dossiers d'appel d'offres ; (iii) le lancement et l'analyse des appels d'offres ; (iv) l'obtention des avis de non-objection auprès de la Banque ; et (v) la signature, le nantissement et la liquidation des contrats, la gestion des garanties et la remise des mainlevées.

### **3.5. Le Forum des Jeunes Entreprises du Congo**

Dans le cadre de la convention n°08-08-PARSEGD signée entre le PNUD et le Forum des Jeunes Entreprises du Congo (FJEC) dans la mise en œuvre du PARSEGD, le FJEC devrait : (i) offrir des formations aux 800 cadres TPE et PME existantes en esprit d'entreprise, fiscalité, droit du travail, gestion financière, gestion des entreprises coopératives ; et (ii) offrir des prestations d'incubateurs (accueil du promoteur, suivi après démarrage, formation, encadrement et accompagnement) à 1 250 personnes voulant s'installer en auto-emploi. Dans les centres de ressources professionnelles (CRP), le FJEC devrait également offrir des prestations d'incubateur à plus de 400 personnes.

La convention avec le FJEC avait fait l'objet d'une révision avant la fin de la première période de prorogation du projet. Le nombre de porteurs des projets devant bénéficier de l'encadrement du FJEC avait été revu à la baisse. Environ 100 personnes sont suivies après démarrage de leurs activités, notamment, les ex-combattants.

## **4. EVALUATION DE LA CONCEPTION DU PROJET**

### **4.1. Conception du projet**

Le projet a été conçu par une équipe de la BAfD venue en mission au Congo pendant la période d'après guerre. Suite à une requête de financement du Gouvernement introduite en avril 2004, la Banque a organisé une mission

d'identification du projet en août 2004. Le processus d'instruction a cependant été interrompu à ce stade à cause du manque de ressources suffisantes sur le FAD IX. Par conséquent, le projet d'appui à la réinsertion socio-économique n'a pu faire l'objet d'une préparation qu'en mai-juin 2005. Le pays venait de sortir d'un conflit politique et militaire aux conséquences désastreuses pour la population et l'économie nationale. Il fallait prendre des mesures vigoureuses pour redresser cette situation dramatique. La conception du projet reflète le contexte particulier de cette période. Ainsi les objectifs poursuivis dans le document du projet (Rapport d'évaluation, janvier 2006) sont les suivants :

L'objectif sectoriel du projet est de favoriser l'insertion socioéconomique des groupes vulnérables. La population ciblée par cet objectif est constituée de femmes confrontées à la précarité, de jeunes désœuvrés, des ex-combattants, etc.

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- a) Améliorer l'accès des populations vulnérables aux services sociaux de base dans la santé et l'assainissement ;
- b) Favoriser la création des emplois.

Pour atteindre ces objectifs, le projet a été structuré en quatre composantes :

**La composante 1** concerne l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base. Il s'agit de (i) réhabiliter/construire et équiper 13 infrastructures de santé, former le personnel et les COSA de 85 CSI, former les cadres de 7 CSS, mener des études sur l'utilisation des CSI ; (ii) sensibiliser et prévenir sur le VIH/SIDA, l'assainissement et les bonnes pratiques d'hygiène ; (iii) Appuyer la mise en place d'un système de collecte des ordures et nettoyage des caniveaux.

**La composante 2** porte sur la diversification et le renforcement des opportunités de formation. Il s'agit de (i) Former les cadres du Ministère de l'enseignement technique et professionnel ; (ii) Réviser et organiser les programmes en secteurs de formation ; (iii) Réhabiliter/construire et équiper les CEFA et centres Songhaï, former le personnel d'encadrement du METP et des centres de formation; (iv) soutenir la formation des filles dans les filières porteuses.

**La composante 3** aborde l'appui à la réinsertion socioéconomique par la promotion de l'emploi. Les objectifs poursuivis par cette composante sont les suivants : (i)

promouvoir la réalisation des travaux HIMO ; (ii) développer une stratégie nationale pour les travaux HIMO ; (iii) Appuyer l'auto-emploi et développer les TPE et PME ; (iv) Former des agents et cadres des IMF, mettre en place une inspection pour l'application des règles prudentielles, faciliter la mise en place d'un système de garantie mutuelle et développer les capacités techniques des IMF.

**La composante 4** concerne la gestion du projet. L'objectif visé par cette composante est la mise en place de l'unité de coordination du projet, le recrutement et la formation du personnel, le recrutement de l'assistance technique.

#### **4.2. Pertinence des objectifs et des composantes du projet**

Les objectifs du projet, en considérant le contexte de l'époque dans lequel se trouvait le pays, contexte marqué par la situation post-conflit, sont cohérents et pertinents. En effet, les guerres civiles de 1997, 1999 avaient engendré une situation socioéconomique très difficile. Non seulement, des dizaines de milliers de personnes ont perdu la vie, mais les infrastructures économiques et sociales dans les zones de conflit avaient été détruites. Des milliers de PME et TPE avaient fait faillite. Le taux de chômage s'est accru ainsi que le taux de pauvreté et de vulnérabilité de la population. Dans ces conditions, la réinsertion socioéconomique des groupes vivant dans la précarité devenait une priorité pour l'action gouvernementale. Cette priorité était traduite dans le document de stratégie post conflit (2000-2002) du Gouvernement et dans le document de la stratégie de réduction de la pauvreté intérimaire adopté en 2005.

#### **4.3. Cohérence des objectifs et des composantes du projet**

Les deux principaux objectifs du projet ont conduit à la formulation de quatre composantes qui sont : l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base (composante 1) ; la diversification et le renforcement des opportunités de formation (composante 2) ; l'appui à la réinsertion socioéconomique par la promotion de l'emploi (composante 3) ; la gestion du projet (composante 4).

La cohérence des objectifs en lien avec la composante 1 concerne l'accès à la santé et l'assainissement. Cet accès dans le contexte d'après guerre était limité à cause de la destruction des centres de santé. Avoir ciblé la santé pour améliorer la situation sociale des groupes défavorisés est très pertinent surtout que cet indicateur était déjà bas et la guerre est venue accentuer la situation difficile de ce secteur. Même aujourd'hui, la santé demeure une priorité dans l'amélioration de la situation sociale des groupes vulnérables et beaucoup d'efforts restent à faire pour véritablement favoriser l'accès des pauvres aux services de santé de qualité.

La cohérence des objectifs avec la composante 2 définie dans le cadre du projet concerne deux aspects : la formation et l'emploi.

S'agissant de la formation, la détermination de la composante 2 part de l'hypothèse que les personnes vulnérables sont défavorisées sur le marché du travail à cause de leur manque de formation et de qualification ou encore la formation acquise est trop générale et ne correspond pas aux exigences du marché du travail. De nombreuses études faites corroborent cette hypothèse de l'inadéquation de la formation et de l'emploi. C'est pourquoi, un accent particulier a été mis sur le renforcement et la diversification de la formation. En plus, la formation qui a été ciblée concerne l'enseignement technique, enseignement qui correspond le mieux aux exigences des entreprises en termes de ressources humaines.

La cohérence de la composante 3 porte sur l'interaction entre les PME, TPE et l'emploi. Cette composante traduit l'objectif selon lequel, plus il est créé des emplois, plus les groupes défavorisés pourront améliorer leur situation socioéconomique et donc mieux se réinsérer dans le tissu social. Un concept est d'ailleurs mis en avant, celui de l'auto-emploi. Face au taux de chômage élevé, des politiques sont mises en œuvre pour inciter les jeunes et les femmes, les couches les plus vulnérables, à créer leur propre activité générant ainsi de l'emploi pour les promoteurs. Cette approche est cohérente et pertinente au regard du faible développement des PME et TPE et du désengagement de l'Etat du secteur productif.

#### **4.4. Les limites dans la pertinence et la cohérence dans la conception du projet**

Les limites dans la cohérence concernent la création des emplois. L'approche HIMO permet de développer des emplois saisonniers en grand nombre grâce à l'ouverture de nombreux chantiers de construction. Cependant, cette approche est limitée dans la durabilité. En effet, une fois les chantiers arrêtés pour cause de fermeture pour fin de travaux, les personnes employées se retrouvent au chômage et doivent encore se réinsérer dans le marché du travail. Au cours de cette période transitoire, leur situation sociale peut se détériorer. Par ailleurs, l'approche HIMO convient pour des travaux ne nécessitant pas un haut niveau de qualification et un matériel sophistiqué. Lorsque ce n'est pas le cas (construction de ponts, d'édifices, etc.), l'approche HIMO n'est pas appropriée.

Une autre limite de la conception du projet est le fait qu'au cours de la mise en œuvre, le projet a subi de nombreuses modifications liées aux retards dans l'exécution de certaines activités. Ces modifications s'expliquent par l'évolution de la situation de référence d'une part, mais aussi de l'absence d'une analyse des capacités des PME pouvant soumissionner aux différents marchés prévus dans la mise en œuvre du projet et réservés aux entreprises nationales. Une analyse préalable de leurs atouts et limites n'avait pas été faite dans l'objectif de prévoir les contraintes et donc les mesures pour les atténuer.

#### **4.5. Réalisme des objectifs et des composantes du projet**

De façon générale les objectifs et les composantes définis dans le projet sont réalistes en ce sens qu'ils correspondent bien à la réalité de l'époque à savoir forte détérioration des services sociaux de base, dégradation des structures de formation et chômage élevé notamment au sein de la couche juvénile.

Cependant, certains objectifs chiffrés n'ont pas été élaborés avec le réalisme nécessaire.

Ainsi, l'objectif de créer des emplois en le matérialisant par la création de 1500 TPE et PME en l'espace de 3 ans (2007-2010) n'était pas réaliste. Dans la réalité, les TPE et PME existaient déjà et le projet n'a fait que les appuyer en leur accordant des microcrédits. C'est pourquoi, il aurait fallu parler d'appui aux TPE et PME. La création

véritable n'a concerné qu'une petite minorité d'entreprises dont le nombre est estimé à une cinquantaine.

S'agissant de l'objectif sur l'assainissement, l'indicateur prévoyant une baisse de moitié des journées de travail pour cause maladies hydriques est peu réaliste et difficile à mesurer dans un contexte où domine le secteur informel d'une part et les difficultés de mesurer le taux d'absentéisme dans la fonction publique et d'en déterminer les causes exactes d'autre part.

Dans le cadre du renforcement des opportunités de formation, l'objectif prévoit de construire 3 CFA et 3 centres opérationnels en l'espace de 2 ans (2007-2009). Un tel délai si court ne semble pas réaliste parce que la construction et l'opérationnalisation sont des activités qui devraient s'étaler sur 3 années au moins du fait que la nomination des responsables et des formateurs, le recrutement des élèves sont des opérations qui comportent de multiples contraintes dont celles des administrations chargées de réaliser ces activités. Ces dernières ont été analysées dans le document du projet comme étant marquées par d'importantes faiblesses (page 6). Il aurait fallu intégrer cette donnée dans la détermination du délai à couvrir et prolonger le délai pour l'atteinte de cet objectif.

Dans le même cadre, concernant la formation professionnelle, il a été fixé comme objectif de former 2700 élèves dans les CEFA et les centres Songhaï en l'espace de 3 ans (2007-2010). Cet objectif ne semble pas réaliste. Les normes exigent au moins 2 années de formation pour obtenir une qualification dans un métier. Cette durée intègre les formations théoriques et pratiques. Or, dans l'hypothèse selon laquelle les CEFA et les centres Songhaï sont opérationnels en 2009 ; ce n'est qu'en 2011 que devraient sortir la première promotion d'élèves formés dans ces structures. Le nombre d'élèves formés devait être de façon réaliste en dessous de 2000.

S'agissant des objectifs portant sur la formation des filles, l'objectif prévoit qu'à partir de 2007, 30% des effectifs des centres Songhaï et des CEFA sont constitués de filles. Il y a une contradiction avec l'objectif précédent qui indique que les centres devront être opérationnels à partir de 2009. Cela signifie qu'en 2007, ceux-ci sont en construction et donc ne peuvent pas recruter de jeunes filles comme élèves.

Dans le cadre de la gestion du projet, un des objectifs est de réaliser en 2010, soit un an avant l'échéance du projet en 2011, un taux de décaissement de 100%. Cet objectif n'est pas réaliste. Le taux de décaissement aurait pu être fixé à 80% ou 90% puisque le projet n'est pas encore achevé, ayant débuté en 2006, il devrait logiquement être arrêté en 2011.

#### 4.6. Cohérence du cadre logique du projet

Le cadre logique du projet est bien élaboré et comprend tous les éléments nécessaires pour la compréhension du projet et sa bonne exécution. Les objectifs sont chiffrés et traduits par des indicateurs qui de façon générale sont précis et montrent clairement les résultats à atteindre.

Cependant, on peut constater un certain nombre de **limites du cadre logique**. Ainsi, certains indicateurs du cadre logique ne sont pas réalistes ni cohérents. C'est le cas de l'indicateur de création des PME et TPE ainsi que celui de création des emplois.

D'autres indicateurs manquent de précision et sont difficiles à mesurer. C'est le cas des campagnes de sensibilisation sur le VIH/SIDA dont le nombre n'a pas été précisé de telle sorte qu'il est difficile d'évaluer si l'objectif fixé a été atteint ou non. Il aurait fallu dans le cadre logique indiquer le nombre de campagne de sensibilisation à réaliser. De même, l'indicateur sur la réduction de moitié des journées de travail perdu pour cause de maladies hydriques est difficile à évaluer car, il exige la tenue de statistiques dans les lieux de travail montrant non seulement les jours d'absentéisme des salariés, mais aussi leurs causes. Ce genre de statistiques n'existe pratiquement pas dans les administrations publiques et le secteur privé. Leur collecte nécessite une enquête de terrain relativement complexe.

Le cadre logique concernant la composante 4, à savoir la gestion du projet ne porte aucun objectif relatif au renforcement des capacités des membres de l'UCP et du Comité technique de pilotage ainsi que de l'agence chargée de la passation des marchés, de même que d'autres acteurs importants du projet, les comités de suivi, les PME. Le renforcement des capacités concerne surtout la formation de ces différents acteurs à la compréhension des objectifs d'un projet multisectoriel et

complexe et à la maîtrise des procédures de la Banque Africaine de Développement. L'absence d'un objectif de renforcement des capacités dans la gestion du projet représente une des principales lacunes du cadre logique du projet. C'est une des raisons qui expliquent les difficultés rencontrées par l'UCP, le Comité de pilotage en particulier les comités de suivi mis en place dans les ministères, à la Mairie de Brazzaville, ainsi que le PNUD en tant qu'agence d'exécution, dans l'élaboration des dossiers d'appel d'offre, leur suivi et le reporting en se conformant aux procédures de la Banque.

Le fait d'avoir relevé les faiblesses des administrations publiques (Rapport d'évaluation, page 6 ) aurait du conduire naturellement à l'insertion dans le projet et donc dans le cadre logique, d'un objectif de grande importance portant sur le renforcement des capacités de gestion de ces administrations avec des indicateurs chiffrés et précis de formations à assurer pour renforcer les compétences techniques de gestion du projet conformément à la vision et aux procédures de la BAfD, faciliter le management du PARSEGD et pérenniser les acquis.

#### **4.7. Stratégie de mise en œuvre**

Le projet avait prévu une période de mise en œuvre de cinq ans (60 mois) à compter du 01/10/2006. L'Unité de coordination du projet (UCP) établie à Brazzaville avait comme rôle de réaliser la mise en œuvre et la supervision des volets opérationnels du projet. L'exécution des activités principales devait être assurée par des maîtres d'ouvrage délégués recrutés par le projet. Le PNUD, en tant qu'agence de passation des marchés, avait comme mission de contracter les services d'entreprises locales, de bureaux d'études et d'organes publics spécialisés dans l'exécution de projets similaires (Rapport d'évaluation, page XII).

En matière de coordination et d'interaction des parties prenantes, le projet avait prévu la structure suivante que nous avons traduite à travers un organigramme.