



*Au service
des peuples
et des nations*

Programme des Nations Unies pour le Développement

BUREAU PAYS de RDC

**EVALUATION A MI PARCOURS EFFET-
PROGRAMME 1/CPAP/RDC 2013-2017**

RAPPORT FINAL

**Cheikh FAYE, Consultant International, Chef de Mission
Guy NGAY KALASI, Consultant national, Effet 1**

27 NOVEMBRE 2015

Sommaire

Résumé Exécutif	5
1. Concept du Programme	5
2. Résultats	5
3. Leçons apprises	7
4. Recommandations.....	9
Introduction.....	12
1. But de l'évaluation	12
2. Portée de l'évaluation.....	12
3. Objectifs de l'évaluation	12
4. Questions évaluatives	13
5. Méthodologie	14
5.1. Revue documentaire	14
5.2. Entretiens.....	14
5.3. Echantillonnage	14
5.4. Cadre d'analyse	15
5.5. Limitations et mesures de remédiation.....	15
5.6. Calendrier de la mission	15
1. Contexte national.....	17
2. Contenu Effet-programme 1	21
2.1. Contenu stratégique.....	21
2.2. Cadre de mise en œuvre	22
2.3. Programmation budgétaire	22
2.4. Modifications intervenues en cours de mise en œuvre.....	23
3. Evaluation de performances	23
3.1. Pertinence	23
3.2. Efficacité	28
3.2.1. Efficacité sur le Résultat spécifique N° 1 : " <i>La législation essentielle aux reformes est adoptée, le contrôle de l'action gouvernementale, la responsabilité des élus et la communication avec les organisations de la société civile sont effectifs.</i> "	28
3.2.2. Efficacité sur le Résultat spécifique N° 2 : " <i>L'appropriation nationale en matière d'organisation et de gestion du processus électoral est assurée.</i> "	32
3.2.3. Efficacité sur le Résultat spécifique N° 3 : " <i>L'autorité de l'Etat est progressivement restaurée et des réponses structurelles sont formulées et appliquées au niveau communautaire dans les domaines de la gestion et prévention des conflits, la lutte contre les violences basées sur le genre et le VIH/SIDA dans les provinces cibles.</i> "	34
3.2.4. Efficacité sur le Résultat spécifique N° 4 : " <i>L'administration publique est restructurée et capable de rendre des services Publics de base, le contrôle des politiques publiques par les institutions nationales est plus effectif et participe à la lutte contre la corruption.</i> "	40
3.2.5. Efficacité sur le Résultat spécifique N° 5 : " <i>La planification du développement, la programmation et les mécanismes de gestion des ressources sont opérationnels et performants dans les provinces et les ETD.</i> "	44
3.2.6. Consolidation : passage des 5 résultats spécifiques à l'Effet-programme 1	47
3.2.7. Efficacité par rapport au Genre	48
3.2.8. Mise en œuvre de l'exécution nationale et développement de capacités	52
3.2.9. Efficacité en matière de mobilisation de ressources et de partenariat	54
3.3. Efficience	55
3.4. Durabilité.....	60
Conclusion	62
1. Principales constatations sur le Programme	62
2. Leçons apprises	64

3. Recommandations.....	66
ANNEXES.....	69
1. Audit-trail : Journal des observations et des réponses de l'Évaluateur : 1 ^{ière} et 2 ^{nde} lectures	70
2. Carte des interventions du programme	83
3. Matrice d'évaluation.....	83
4. Bibliographie	92
5. Liste des personnes rencontrées	93
6. Termes de référence de la mission	95

Acronymes

CENI	: Commission Electorale Nationale Indépendante
CNC-ALPC	: Commission nationale de contrôle des armes légères et de petit calibre et de la réduction de la violence armée
CPAP	: Plan d'Action du Programme Pays
CPD	: Programme Pays
CSM	: Conseil Supérieur de la Magistrature
DFID	: Département Britannique pour le Développement International
DSCR	: Document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
"E", "M", "F-N"	: Elevé, Moyen, Faible-Nul
ETD	: Entité Territoriale Décentralisée
FARDC	: Forces armées de la République démocratique du Congo
MONUSCO	: Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo
NTIC	: Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OCDE	: Organisation de Coopération pour le Développement Economique
ODD	: Objectifs de Développement Durable
OHADA	: Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
OPJ	: Officier de Police Judiciaire
PACE	: Projet d'Appui au Cycle Electoral
PACEC	: Projet d'Appui au Cycle Electoral au Congo
PADEL	: Projet d'Appui au Développement Local
PCN	: Police Nationale Congolaise
PNUAD	: Plan Cadre des nations Unies pour l'Assistance au Développement
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PPAJ	: Programme Pluriannuel d'Appui à la Justice
PRODOC	: Document de Projet/Programme
PTA	: Plan de Travail Annuel
PTF	: Partenaire Technique et Financier
RDC	: République Démocratique du Congo
ROAR	: Result Oriented Annual Report
SCDA	: Secteurs Communaux de Développement Agricole
SECAS	: Service d'Education civique, patriotique et d'Actions sociales des FARDC
SIDA	: Syndrome d'Immunodéficience Acquise
SNU	: Système des Nations Unies
SOUB	: Soins Obstétricaux d'Urgence de Base
SOUC	: Soins Obstétricaux d'urgence Complets
SWAJ	: Projet de Renforcement de l'Accès des Femmes à la Justice
TDR	: Termes de Référence
UNFPA	: Fond des Nations Unies pour la Population
USD	: Dollar des Etats Unis d'Amérique
VIH	: Virus d'Immunodéficience Humaine

Résumé Exécutif

1. Concept du Programme

i. Etant l'un des trois résultats stratégiques ciblés par le programme, l'effet 1 est libellé : *"Le cadre institutionnel et les structures citoyennes sont renforcés en vue d'assurer la promotion des droits humains et le développement en RDC."* Cinq domaines d'action y sont articulés : (i) Renforcement du Parlement et des assemblées provinciales, et de la société civile ; (ii) Poursuite de l'investissement en faveur du cycle électoral ; (iii) Appui-conseil, développement institutionnel et établissement de partenariats pour accélérer les réformes dans les secteurs de la justice et de la sécurité ; (iv) Investissement dans les structures et les compétences de la Cour des comptes pour renforcer la surveillance des comptes publics ; (v) Renforcement de la gouvernance locale. Le portefeuille opérationnel dédié est formé de dix-neuf projets fortement concentré à l'Est du pays, et présent à l'Ouest dans une moindre mesure (voir cartographie en annexe). L'effet-programme 1 est adossé à un volant prévisionnel de ressources de 381.624.360 USD, si l'on en croit ce qui inscrit dans le cadre des résultats et des ressources du CPAP. Ce chiffre est supérieur à l'engagement budgétaire du PNUD dans l'UNDAF, s'agissant de la gouvernance, qui s'élève à 295 millions USD, dont 280 millions à mobiliser.¹

2. Résultats

ii. Sur 381,6 millions de dollar américain anticipés, à mi-parcours, seulement 58 millions ont été réellement programmées sur l'Effet, soit 15,2% de la planification initiale actée dans le document de programme. Les ressources effectivement consommées quant à elles, s'élèvent à mi-septembre 2015 à 40 millions, et correspondent à un taux d'exécution budgétaire de 69% de la programmation réelle, et de 10,5% des ressources inscrites dans le document de programme. Les résultats stratégiques observés sur l'effet-programme, au regard des critères d'évaluation du Comité d'Aide au Développement, de l'OCDE, sont comme suit.

iii. **Pertinence** : La pertinence de l'effet-programme 1 est ressortie très robuste, du fait notamment de l'alignement de ses thématiques sur les priorités de développement du pays. D'un point de vue opérationnel, cette pertinence est toutefois relativisée par des approches projets, voire micro-projets, qui ne permettent pas d'optimiser l'influence du programme. Enfin, la pertinence du cadre logique est également très faible, avec une focalisation sur les produits davantage que sur les résultats.

iv. **Efficacité** : Les effets recensés à mi-parcours sont de deux sortes, d'inégale valeur stratégique. D'un côté, il y a les améliorations factuelles réussies parce que le programme subventionne directement le fonctionnement de l'appareil institutionnel, mais des améliorations risquant de s'arrêter avec l'arrêt des appuis du programme : (i) *l'amélioration de l'accès à la justice et de la qualité de celle-ci* dans les zones d'intervention, essentiellement les provinces de l'Est (nombre de justiciables servis accrus, violences sexuelles en baisse, impunité en baisse, gestion des prisons rationalisée), le tout grâce aux audiences foraines, à la formation des personnels et à l'appui institutionnel² apporté aux

¹ Le coût aurait été finalement ramené à 132 millions de dollars, dans un "document élaboré en marge du CPAP", évoqué en commentaire/PNUD sur le rapport provisoire, mais qui n'a pas été produit à la mission d'évaluation.

² Entendu au sens générique de mise à la disposition d'une institution des intrants propices à son développement : infrastructures, équipement, capacités humaines, réformes structurelles, etc.

structures de la chaîne pénale ; (ii) la condition des femmes améliorée, dans le même cadre, à travers la baisse des violences sexuelles et basées sur le genre, mais l'inclusion civique et politique des femmes non encore influencée pour cause de non démarrage du projet d'appui au cycle électoral ; (iii) l'amélioration de la sécurité et de son ressenti dans les zones d'intervention : plusieurs milliers de pièces ALPC collectées et tensions intercommunautaires baissées grâce aux mécanismes de résolution de conflits institués à la base entre autorités locales, société civile et populations ; (iv) l'amélioration de l'efficacité des institutions parlementaire et de contrôle : rendement législatif accru et attesté par le vote d'instruments cadres comme la loi sur les provinces, et productivité de la Cour des comptes relevées avec missions de vérification sanctionnées par des rapports édités dont certains ont donné lieu à des mesures administratives de gestion.

v. De l'autre côté, il y a des effets plus stratégiques obtenus dans le cadre de réformes et d'innovations institutionnelles, à l'influence potentiellement plus durable : (v) la réforme de la sécurité en bonne voie s'agissant de la police : institution unifiée dans le cadre d'une même hiérarchie, émergence ou consolidation de nouvelles fonctions à valeur ajoutée réelle comme la police spéciale de protection des femmes et des enfants, la police technique et scientifique, et la police de proximité ; (vi) une capacité de recul créée sur la chaîne pénale, grâce au système statistique en cours de développement (vii) la décentralisation timidement impulsée dans quelques sites pilotes, à travers l'expérimentation de cadres de concertation et de gestion, la prise en charge de quelques-unes des attributions et compétences exclusives, et l'élaboration/actualisation de plans locaux de développement : incidence budgétaire observée dans trois endroits, sous forme d'augmentation des recettes locales collectées. (Pour le détail des statistiques sur ces différents résultats, se reporter au chapitre 3 consacré à l'analyse d'efficacité.)

vi. Au-delà de ces résultats, l'efficacité à mi-parcours du cycle 2013-2017 en relation avec l'effet-programme 1, est relativisée par le fait que ces acquis résultent généralement d'appuis ponctuels ne pouvant prétendre survivre au programme lui-même. Faisant figure d'exception, la réforme de la police et l'impulsion de la décentralisation s'inscrivent dans un cadre stratégique qui leur confère une influence réellement institutionnelle. Enfin, l'analyse d'efficacité fait ressortir des résultats attendus non encore couverts : la réforme de l'armée ; le cycle électoral ; l'habilitation de la société civile, notamment. Au total et pour invoquer la lettre de l'effet-programme 1, à mi-parcours, "le cadre institutionnel et les structures citoyennes sont-ils renforcés en vue d'assurer la promotion des droits humains et le développement en RDC" ? L'influence sur le cadre institutionnel est stratégiquement faible car les résultats sont portés par des approches sporadiques et très localisées dans l'espace, à l'exception encore une fois de la réforme de la police et de l'incubation de la décentralisation. Quant aux structures citoyennes, si elles sont engagées dans les cadres de résolution de conflit expérimentés localement, au niveau national, le programme est encore à mettre en place, ce processus étant arrêté à l'étape de désignation de point focal.

vii. **Le niveau d'application de l'engagement pris d'amorcer la transition vers l'exécution nationale**, a également été interrogé en marge de la revue de l'efficacité du programme. Il ressort clairement que ce mouvement n'est pas encore entamé. Les micro-évaluations font ressortir des risques fiduciaires encore importants au niveau des partenaires nationaux, fondant le programme à persévérer dans l'exécution directe. Il n'a, cependant pas été observé, au niveau du Bureau, une véritable stratégie opérationnelle, pour aider à renforcer les capacités nationales déficientes et créer progressivement les conditions d'un passage à la modalité nationale.

viii. **Efficienc**e : Si l'exécution directe portée par les standards de gestion de rang international du PNUD a, d'un côté, favorisé l'efficienc à travers une optimisation de la gérance des ressources, de l'autre, elle a accru les coûts d'intermédiation en démultipliant les structures de gestion de projet dont les consommations budgétaires représentent autant de ressources qui n'arrivent pas aux bénéficiaires finaux du programme. Par ailleurs, cette approche projet faite d'interventions morcelées ne favorise pas l'obtention de résultats ayant une grande envergure.

ix. **Durabilité** : La situation des acquis de l'effet-programme 1 est tout en contraste à cet égard. Les rendus en matière d'équipements et d'infrastructures sont suffisamment robustes pour espérer une bonne pérennité si l'appropriation nationale suit. Bien que des efforts soient faits dernièrement pour améliorer le profil des formés¹, les formations dispensées, au-delà des effectifs affichés, sont fragilisées, par endroit, par le profil de base des bénéficiaires, lorsqu'il s'agit de les capitaliser en véritables capacités acquises et mobilisables. La durabilité des capacités institutionnelles issues des appuis prodigués aux institutions est, dans nombre de cas, entravée par le caractère ponctuel et non stratégique (attaché à du fonctionnement courant qu'un partenaire ne peut soutenir indéfiniment). Les appuis à la réforme de la sécurité (police), l'innovation que constitue le monitoring judiciaire assis sur système statistique robuste, et à l'impulsion de la décentralisation, en revanche, prennent une forme stratégique permettant de mieux institutionnaliser et pérenniser les résultats obtenus dans ces cadres.

3. Leçons apprises

1. La dispersion des interventions et des ressources induit un affaiblissement des capacités d'influence du programme

x. Le portefeuille dédié à l'effet-programme 1 compte pas moins de dix-neuf projets spécifiques, dont beaucoup sont financés par de modestes niveaux de ressources. C'est beaucoup quand on sait qu'ils sont tous, en principe, articulés sur un seul et même résultat. Cette situation impose des coûts de gestion plus élevés que cela n'aurait été le cas dans une approche plus programmatique, et donc laisse au programme moins de ressources pour agir sur ses objectifs stratégiques. D'un autre côté, avec cet émiettement, le programme a aussi érodé sa capacité d'influence en se coupant des plus-values d'effets qui auraient été générées de facto par les synergies entre interventions coulées dans un même programme.

2. La mise en œuvre du programme a été handicapée par une faible anticipation sur les risques et contraintes de l'environnement.

xi. A mi-parcours, sur près de 382 millions de dollar américain anticipés pour financer l'effet-programme 1, moins de 60 millions a été rendu disponible, ce qui représente un taux de réalisation très faible. Cette contreperformance dans la mobilisation de ressources s'explique, en partie tout du moins, par une prise en compte insatisfaisante des risques venant de l'environnement et du contexte. Le programme n'est pas assis sur une analyse de risques robuste, assortie de mesures de remédiation. Le contexte était pourtant assez lisible aux origines du programme. Pour la gouvernance, le contexte spécifique né des élections de 2011

¹ A titre d'illustration de cette évolution, pour la formation d'OPJ à Bunia, sur 200 personnes pré sélectionnées 60 seulement ont finalement été retenues, toutes ayant comme niveau de base une scolarité primaire plus 6 ans années d'études (source : Evaluation Projet de police de proximité ; « International Security Sector Advisory Team »).

pouvait aisément être lui comme un élément de difficulté supplémentaire dans le dialogue entre le pays et ses partenaires au développement. Il y a eu également une appréciation insuffisante du niveau des capacités institutionnelles nationales, lorsque le programme s'engageait à passer de l'exécution directe à l'exécution nationale.

3. *Les approches ponctuelles génèrent rapidement des résultats visibles, mais non durables ; à l'inverse, les interventions stratégiques, touchant le cœur des institutions, aux effets plus lents et moins visibles, mais plus influents et plus susceptibles de durer.*

xii. Les appuis ponctuels au fonctionnement de certaines structures ont permis d'engranger des résultats tangibles. Les audiences foraines, par exemple, mais aussi, les locations de salles de travail pour les commissions parlementaires, le financement des annales parlementaires, l'édition et la diffusion des rapports d'audit de la Cour des comptes, produisent des effets immédiats, mais qui s'arrêtent tout aussi immédiatement lorsque s'arrête l'assistance du programme. La réforme de la police, l'incubation de la décentralisation et le lancement d'une fonction de monitoring judiciaire en rapport avec les universités, seront plus longs à montrer leurs effets mais influenceront plus substantiellement et plus durablement le milieu.

4. *L'exécution directe, confortable au regard des sûretés fiduciaires qu'elle permet, se paie de coûts stratégiques exorbitants.*

xiii. L'exécution directe encore fortement représentative des pratiques d'exécution sur le programme permet certes de sécuriser les ressources, et de rassurer les bailleurs de fonds. Elle s'impose sans conteste vu le niveau de risque fiduciaire toujours identifié chez les partenaires nationaux. Il faut toutefois réaliser que sa contrepartie, ce sont des coûts de gestion proportionnellement élevés, accrus encore par l'émiettement d'un portefeuille essentiellement porté par une approche projet. En l'absence de données budgétaires affinées à l'échelle des effets-programmes, le nombre de 70 agents émargeant sur le seul portefeuille de l'effet est indicatif de toute la charge d'opérations que l'exécution directe fait peser sur les ressources dédiées à l'effet. Cette situation rend d'autant plus pressent le besoin de construire et de mettre en œuvre une véritable stratégie de résorption progressive des besoins en capacités, passage obligé pour aller vers l'exécution nationale.

5. *Les logiques de projets de bailleurs qui l'emportent sur l'intégrité programmatique sont le signe que la mobilisation de ressources est un lieu de négociations entre le programme et ses bailleurs que le premier tend à perdre.*

xiv. L'émiettement du portefeuille en dix-neuf projets qui ne se distinguent que par leur source de financement, et sont désignés d'ailleurs par référence à ce signe distinctif est révélateur de l'impuissance du programme à rendre les ressources des bailleurs fongibles dans un véritable cadre programmatique. Des interventions se retrouvent dans le portefeuille en gardant telle qu'à l'origine leur identité de projet de tel bailleur, ce qui veut dire que le programme ne sait pas être un cadre d'investissement holistique, ayant une âme propre et capable d'absorber les concours externes. Or moins le programme a de l'ambition dans ce sens, plus les partenaires sont tentés de marquer leur existence dans le portefeuille. Il a été observé que des bailleurs s'investissaient dans la mise en œuvre de "leur" projet. D'ailleurs, le Bureau a commencé à se rendre compte de cette situation et à chercher à la restreindre, comme l'atteste une note interne demandant au niveau opérationnel de se dégager de la communication avec les bailleurs.

6. *L'effet-programme 1 montre malgré tout qu'il est capable d'intelligence stratégique comme l'illustre la correction progressive des problèmes d'incomplétude de certaines de ses approches.*

xv. La stratégie de prise en charge de la problématique des violences sexuelles et basées sur le genre, héritée du cycle précédent a souffert un temps d'une focalisation quasi exclusive les fonctions de police. C'est dans cette optique que s'est notamment développé le concept de Police Spéciale de Protection de la Femme et de l'Enfant, qui a été le cadre d'investissement majeur du projet SWAJ. Les leçons tirées de cette expérience ayant montré que ce phénomène ne pouvait être pris en charge que dans une perspective holistique, incluant non seulement la police, mais aussi la magistrature, le segment pénitentiaire, le secteur médico-légal, la communication sociale, etc., le programme a su faire évoluer ses approches dans ce sens, par exemple en ciblant l'ensemble de la chaîne pénale dans l'actuelle intervention intégrée de lutte contre l'impunité.

4. Recommandations

1. Réviser le cadre des ressources et des résultats

xvi. La matrice des résultats doit être réécrite d'abord pour recentrer l'effet-programme sur les véritables résultats attendus. Le libellé de l'effet lui-même doit être revu en premier pour en vider toute référence produit et ne garder que le résultat attendu. Ensuite le même travail doit être fait pour les 5 résultats spécifiques, dont les indicateurs doivent être des indicateurs d'effet/résultat et non de produit (voir tableaux d'analyse de pertinence logique insérés dans ce rapport). La réécriture du cadre logique doit aussi inclure l'identification des risques et la détermination de mesures de remédiation en cas de survenue desdits risques. Enfin, tenant justement compte de ces risques, la capitalisation financière de l'effet-programme devrait être ramenée à des proportions plus raisonnables.

2. Restructurer le portefeuille dans le sens d'une refonte des micro-projets à l'intérieur de quelques programmes thématiques

xvii. Dix-neuf projets formellement arrimés sur un seul et unique effet-programme et qui se répartissent moins de 60 millions de dollar sur trois ans, cela donne environ une allocation annuelle moyenne de moins d'1 million de dollar par projet, avec des disparités énormes comme quand on compare le projet intégré contre l'impunité et une intervention comme Team of Experts. Cet émiettement engendre des coûts d'opération exorbitants à cause de la multiplicité des unités de gestion de projet, pour des résultats forcément plus modestes car portés par des ressources plus faibles. Il faut par conséquent arriver à refondre toutes ces interventions dans trois programmes intégrateurs : **(i) Programme Justice & Sécurité**, intégrant dans les deux segments Réforme et Appui institutionnel, action sur la demande et l'offre, les meilleurs résultats ne pouvant être obtenus qu'à l'intérieur d'une approche holistique ; **(ii) Programme Institution démocratiques et Société civile** ; **(iii) Décentralisation et gouvernance locale**. Ces trois pôles programmatiques existent déjà dans le jargon du programme, mais ne sont pas encore rendus effectifs et opérationnels. Il faut aller dans ce sens, toute autre typologie¹ jugée pertinente par le PNUD et ses partenaires, pouvant naturellement être retenue in fine.

¹ Par exemple, comme suggéré par un commentaire sur le rapport provisoire : (i) Justice et réforme de sécurité , (ii) Institution démocratique, (iii) Surveillance citoyenne et décentralisation

3. Ancrer toute nouvelle programmation dans le moule de l'effet-programme, qui doit aussi bien servir de référentiel au suivi-évaluation

xviii. L'approche projet qui prévaut de facto dans le portefeuille fait que les projets sont formulés de leur côté, ont leur identité propre et ne font que voisiner dans le cadre du Pilier 1. Aussi la traçabilité de leurs contributions aux résultats attendus de l'effet-programme est très faible. Désormais, dans le cadre d'une approche programme aboutie, il faut inverser la logique de programmation, en partant des résultats spécifiques attendus de l'effet-programme 1, pour en inférer les résultats intermédiaires et les produits subséquents à programmer dans les différents projets. On devrait arriver à la formule de PTA par programme, regroupant tous les actifs des "projets" relevant du programme. Pour lever toute ambiguïté, l'on ne devrait même plus parler de projet mais de composante. Dans le domaine du suivi-évaluation, les rapports de progrès doivent systématiquement renseigner les contributions des composantes à leurs résultats de rattachement dans l'effet-programme (contrairement à la situation actuelle où les projets documentent les réalisations propres, qui ne se rattachent pas toujours clairement aux attentes de performances actées dans le CPAP).

4. Desserrer progressivement les biais liés à l'extrême concentration de l'effet-programme

xix. La forte concentration thématique et spatiale des interventions dédiées à l'effet-programme génère des effets indésirables qui nourrissent l'incompréhension de la partie nationale. Cette situation est particulièrement vraie de ce que le programme fait sur la chaîne pénale, qui a essentiellement pour cadre l'Est du pays, et se focalise en tout premier lieu sur les violences sexuelles et basées sur le genre qui créent des effets d'éviction sur les autres matières pénales. L'une et l'autre concentrations doivent être progressivement desserrées parce qu'elles tendent à rendre le programme complice de l'émergence de ce que l'on pourrait appeler une justice à deux vitesses.

5. Dégager le portefeuille de son positionnement actuel dans l'appui au fonctionnement des structures pour mieux recentrer l'effet-programme sur les interventions stratégiques.

xx. Le programme consacre beaucoup de ressources à supporter directement les charges de fonctionnement de diverses structures nationales, surtout dans la chaîne pénale. Cela a été observé avec les audiences foraines, le transfèrement de prisonniers, l'achat de petit matériel de fonctionnement pour les services judiciaires et de police. Au niveau des institutions démocratiques, le programme va jusqu'à louer des salles de réunion pour les sessions des commissions techniques, et finance les missions d'audit de la Cour des comptes. Les effets de ces appuis sont rapidement visibles mais s'estompent aussi rapidement dès l'arrêt pourtant inévitable de ces concours. Le programme devrait donc faire de moins en moins dans ce registre pour se concentrer sur les appuis stratégiques qui modifient le profil d'efficacité des institutions par des réformes, des innovations, des capacités nouvelles réellement institutionnalisées, comme il en promeut par exemple avec la réforme de la police, ou encore l'impulsion de la décentralisation.

6. Elaborer et mettre en œuvre une stratégie de développement de capacités en soutien au passage à l'exécution nationale, en passant par une période probatoire de paiements directs.

xxi. Alors que le programme avait pris l'engagement de migrer de l'exécution directe vers l'exécution nationale, ce mouvement n'est guère amorcé à mi-parcours, pour la raison que les risques fiduciaires sont encore très élevés au niveau des institutions nationales. Au lieu de s'en tenir à ce constat, le programme doit élaborer une stratégie pour aider le pays à résorber progressivement ses gaps de compétences, et aller vers l'exécution nationale seule à même de garantir une véritable appropriation nationale.

Introduction

1. But de l'évaluation

1. Le but de l'évaluation de l'Effet-programme 1 du CPAP/2013-2017 est de satisfaire aux exigences de transparence et de redevabilité vis-à-vis des parties prenantes : l'Etat de la République Démocratique du Congo, le Programme des Nations Unies pour le Développement, les autres Partenaires techniques et financiers et la société civile. Plus précisément, il s'agit de leur fournir les éléments nécessaires à une bonne appréhension des résultats obtenus, des difficultés rencontrées, ainsi que des enseignements à en tirer et des recommandations susceptibles d'aider à mieux aller de l'avant, notamment avec la suite du cycle de programmation.

2. Portée de l'évaluation

2. L'évaluation couvre les cinq résultats spécifique réputés concourir à la réalisation de l'effet-programme : (i) La législation essentielle aux reformes est adoptée, le contrôle de l'action gouvernementale, la responsabilité des élus et la communication avec les organisations de la société civile sont effectifs ; (ii) L'appropriation nationale en matière d'organisation et de gestion du processus électoral assurée ; (iii) l'Autorité de l'Etat est progressivement restaurée et des réponses structurelles sont formulées et appliquées au niveau communautaire dans les domaines de la gestion et prévention des conflits, la lutte contre les violences basées sur le genre et le VIH/SIDA dans les provinces cible ; (iv) l'Administration publique est restructurée et capable de rendre des services Publics de base, le contrôle des politiques publiques par les institutions nationales est plus effectif et participe à la lutte contre la corruption ; et (v) la Planification du développement, la programmation et les mécanismes de gestion des ressources sont opérationnels et performants dans les provinces et les ETD.

3. L'évaluation porte sur les interventions dédiées à l'effet et mis en œuvre depuis 2013 sous le cycle de programme 2013-2017, tout en tenant compte des activités des années précédentes lorsqu'elles sont liées étroitement à celles en cours. L'évaluation s'étend non seulement sur les résultats obtenus, mais aussi sur la qualité des processus mis en œuvre à cet effet. Toutes zones d'intervention du portefeuille sont concernées.

3. Objectifs de l'évaluation

4. Les termes de référence de la mission assignent les objectifs ci-dessous à l'évaluation à mi-parcours de l'effet-programme 1 du CPAP à travers ses volets programmatiques :
- (i) Apprécier la pertinence , l'efficacité, l'efficience et la qualité des produits et des réalisations par rapport à ce qui a été prévu initialement tout en mettant en exergue sa cohérence et articulation avec les priorités provinciales, nationales ;
 - (ii) Mesurer les progrès réalisés vers l'atteinte de l'effet ;
Mesurer les progrès vers la réalisation des objectifs fixés
 - (iii) Identifier et documenter les grands enseignements tirés et les bonnes pratiques
 - (iv) Apprécier dans quelle mesure la stratégie et le contenu des interventions sont-ils en adéquation avec le CPAP/CPD et le plan stratégique
 - (v) Juger de la perception qu'ont les parties prenantes (bailleurs, personnel du projet, bénéficiaires, les membres de la communauté, les partenaires de mise en œuvre, les autorités locales, etc.) sur les activités ciblant ;
 - (vi) Evaluer la contribution à l'égalité entre les hommes et les femmes et dans le renforcement des capacités des femmes

(vii) Evaluer la manière dont les rapports sociaux entre les hommes et les femmes sont affectés à la suite des interventions du PNUD et cerner les perspectives de ses transformations à long terme

(viii) Fournir les orientations nécessaires pour la planification et les décisions futures

5. L'Evaluation se doit d'intégrer ces objectifs spécifiques dans le cadre des critères du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, à savoir la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des résultats.

4. Questions évaluatives

6. Les termes de référence de la mission détaillent comme suit les questions évaluatives, et au-delà, les attentes des commanditaires :

(i) Pertinence des résultats

- Les effets et résultats attendus sont-ils clairs et réalistes au vu des ressources disponibles ?
- Les interventions du PNUD à travers les programmes et projets sont-elles pertinentes par rapport aux priorités nationales actuelles ? En particulier, dans quelles mesures les effets attendus sont-ils toujours pertinents par rapport aux priorités nationales actuelles et au plan stratégique du PNUD ? Les arrangements institutionnels prévus sont-ils adéquats par rapport aux enjeux ?

(ii) Efficacité et contribution du PNUD

- Quels progrès vers les effets ont été réalisés ? Quels sont les réalisations et des défis majeurs pour chaque effet ?
- Dans quelle mesure les produits des projets ont-ils contribué aux Effets du CPD ?
- Quels sont les facteurs externes qui ont contribué à la réalisation, ou non, des effets escomptés ?
- Dans quelle mesure la stratégie du Bureau Pays du PNUD (y compris la stratégie de mobilisation des ressources, du Suivi et de l'Evaluation, de partenariat et de communication) et la gestion générale des opérations sont-elles focalisées de façon cohérente sur les progrès vers les résultats ? Que devons-nous faire mieux sur la période 2016-2017 ?
- Dans quelle mesure le Programme PNUD a-t-il contribué à la promotion de l'égalité des genres, à l'autonomisation de la femme (women's empowerment) et à l'émergence des mécanismes d'inclusion ? Quelles sont les évidences pouvant indiquer que les rapports sociaux entre les hommes et les femmes ont été transformés à la suite de la mise en œuvre des programmes du PNUD ? Dans quelle mesure ces rapports sociaux mettent en lumière que les femmes sont engagées dans un processus d'habilitation qui améliore le positionnement social, économique et politique dans la société ? Que devons-nous faire de mieux sur la période 2016-2017 ?

(iii) Efficience et gestion des programmes

- Les projets du PNUD actuellement mis en œuvre sont-ils gérés de manière efficiente ? Y a-t-il des approches ou des processus qui doivent être modifiés ou qui ont besoin d'améliorations significatives sur la période 2016-2017 ?

(iv) Egalité entre sexes, renforcement des capacités des femmes et inclusion

- Dans quelles mesures le Programme PNUD a-t-il contribué à la promotion de l'égalité des genres, à l'autonomisation de la femme et à l'émergence des mécanismes d'inclusion?
 - Que devons-nous de faire mieux sur la période 2016-2017?
- (v) **Durabilité, Appropriation Nationale et Renforcement des Capacités**
- Comment l'appropriation Nationale du Programme Pays a-t-elle été prônée ?
 - Les capacités nationales et locales développées et renforcées par le programme pays ont-t-elles produit des effets durables?

5. Méthodologie

7. La méthodologie utilisée pour l'évaluation est articulée autour d'une revue documentaire, d'entretiens, à Kinshasa et autres Provinces, avec les parties prenantes au programme/effet 1 (Partie nationale - institutionnels et bénéficiaires directs -, PNUD et autres Partenaire techniques et financiers, société civile, notamment), et de visites de sites de réalisation à Kinshasa et autres provinces (voir en Annexe liste exhaustive des sources de données primaires).

5.1. Revue documentaire

8. La revue documentaire, dont la liste exhaustive des supports est versée aux Annexes de ce rapport, a porté sur les ressources ci-dessous, notamment :

- Documents généraux contextuels de la RDC, du PNUD et du SNU en matière de planification/programmation stratégique
- Documents spécifiques de planification et de programmation des interventions sous-évaluation : CPD 2013, CPAP 2013, Documents de projet du ou touchant le CPAP 2013, faisant notamment ressortir ce qui prévu au titre du CPAP évalué
- Documents de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des projets ciblant l'effet-programme 1 du CPAP 2013, faisant respectivement ressortir ce qui est réalisé jusqu'ici

9. La revue documentaire a permis de construire une première visibilité sur la programmation et son opérationnalisation. Elle a conduit à affiner la méthodologie et les outils d'évaluation constitutifs du Rapport initial de la mission.

5.2. Entretiens

10. Les entretiens ont concerné cinq groupes d'acteurs répartis dans diverses institutions :

- PNUD et autres PTF à l'intérieur et en d'hors du SNU
- Partenaires Etatiques
- Organisations de la Société civile
- Bénéficiaires directs des interventions

5.3. Echantillonnage

11. *La revue documentaire a couvert l'ensemble* du portefeuille attaché à l'Effet, et l'ensemble de leurs sites d'intervention. *Les entretiens et les visites de sites, en revanche, ont porté sur un échantillon de personnes et de réalisations de terrain* choisies, d'accord parties entre la mission et les gestionnaires de portefeuille, mais selon les critères d'inclusion ci-dessous arrêtés par les évaluateurs :

- (i) **Couverture stratégique du portefeuille** (avoir des personnes et des interventions qui représentent les différentes composantes du Programme)
- (ii) **Taille stratégique/volumique** (avoir des interventions d'une certaine significative)
- (iii) **Diversité géographique** (avoir des interventions montrant une couverture sinon exhaustive du moins diversifiée des zones ciblées par le Programme)
- (iv) **Qualité** (avoir des interventions réputées performantes et d'autres qui le seraient moins, pour permettre des apprentissages diversifiés, articulées sur les succès et les insuccès).

12. Sur la base de ces critères, de la carte de concentration des interventions versée en annexe, et des échanges sur le sujet entre la mission et le staff technique du Bureau à Kinshasa et en province, les sites d'observation ci-dessous ont été retenus et effectivement visités : Capitale-province de Kinshasa, Province du Nord-Kivu et Province du Sud-Kivu.

5.4. Cadre d'analyse

13. Le cadre analytique adopté s'appuie sur les critères de l'évaluation explicitement visés par les termes de référence de la mission : pertinence, efficacité, efficience, durabilité. L'approche prend également en compte le genre et l'appropriation nationale en relation avec la durabilité.

14. L'analyse débouche sur un système de notation des performances assorti d'une échelle de valeurs à trois niveaux : « E » pour élevé, « M » pour moyen et « F-N » pour Faible à Nul. En amont de chaque attribution de note, les déterminants de celle-ci sont exposés dans le détail, ceux qui sont favorables précédés du signe (+), ceux qui sont défavorables du signe (-), ceux qui procèdent des deux appréciations des signes (+/-) ou (-/+) et ceux pour lesquels l'information n'est pas disponible d'un point d'interrogation (?).

5.5. Limitations et mesures de remédiation

15. La mission a été contrariée par un temps mort assez long, d'une dizaine de jours, passé à Kinshasa, sans pouvoir se déployer à l'intérieur, ni démarrer véritablement les entretiens avec les personnes ressources au niveau de la capitale. Cette situation a obligée l'équipe de prendre sur elle-même pour optimiser le reste du temps lorsque la mission a fini par démarrer véritablement.

5.6. Calendrier de la mission

16. Planifiée sur le terrain en République Démocratique du Congo du 24 Août au 23 Septembre 2015, la mission a été exécutée selon le chronogramme ci-dessous :

Tableau 1 : Chronogramme		
N°	Etapas /Activités	Chronogramme
.1.	Revue documentaire/Elaboration du Rapport initial	Du Lundi 24 au Vendredi 29 Août 2015
	Mission sur terrain : Goma Bukavu	Du Lundi 07 au Vendredi 12 Septembre 2015
.2.	Entretiens à Kinshasa	Du Lundi 15 au Mardi 22 Septembre 2015
.5.	Réunion de débriefing avec le staff du PNUD à Kinshasa	Mardi 22 Septembre 2015

.6.	Soumission du rapport provisoire	Mardi 29 Septembre 2015
-----	----------------------------------	-------------------------

Source : Rapport initial de la mission d'évaluation, Août 2015.

17. La mission a démarré par un briefing à plusieurs niveaux (Directeur Pays, Directeur Adjoint au Programme, Equipe technique de Programme et Unité chargée du Suivi-Evaluation) et s'est terminée par une session de débriefing avec l'Equipe technique de Programme. Le premier type de rencontres a permis PNUD de préciser ses attentes, et aux évaluateurs de partager leur méthodologie, tandis que le débriefing a donné aux Consultants l'opportunité de restituer leurs conclusions intermédiaires et de recueillir le premier feedback des parties avant d'aller plus avant dans l'élaboration du rapport.

1. Contexte national

1.1. Géographie

18. La République Démocratique du Congo est un pays d’Afrique Centrale, limité au nord par la République centrafricaine et le Soudan du Sud, à l’est par l’Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la Tanzanie, au sud par la Zambie et l’Angola et à l’ouest par l’enclave angolaise du Cabinda, la République du Congo et l’Océan Atlantique. Sa superficie de 2 345 410 km² qui en fait le Second plus grand pays d’Afrique, après l’Algérie, et le 11^{ème} plus étendu au monde. Un tiers du territoire est une cuvette centrale faiblement peuplée, formée de forêts et de marais arrosés par le fleuve Congo et ses différents affluents. Cette cuvette est bordée au sud par des plateaux de savane densément peuplés, d’une part, et au Nord-Est par les massifs montagneux des Kivus également fortement peuplés, d’autre part.

1.2. Démographie

19. La population est estimée à 77.433.744 habitants en 2014. Elle s’accroît à un rythme annuel de 2,54%, qui correspond à une densité relativement faible de 33,63 habitants au kilomètre carré, conséquence d’une superficie très étendue qui, comme indiqué supra, fait du pays le second plus étendu du continent africain. L’effectif global est constitué de 60% de jeune, et se trouve très inégalement réparti sur l’ensemble du territoire, la cuvette équatoriale particulièrement étendue étant quasiment vide de population. L’espérance de vie à la naissance est évaluée à 56,14 en 2012.¹

1.3. Environnement socioéconomique

20. La République Démocratique du Congo affiche un Produit Intérieur Brut de près de 31 milliards de dollar américain en 2013, résultat d’une croissance économique vigoureuse et soutenue ces dernières années : 7 % en moyenne entre 2010 et 2012 et 8,5% en 2013. La production minière et les investissements importants dans ce secteur sont les principaux vecteurs de cette croissance, avec toutefois des contributions non négligeables de l’agriculture. Les prévisions à moyen terme restent optimistes : la variation de la production intérieure devrait monter à 8,7 % en 2014 et s’établir en moyenne à 7,5 % sur la période 2015–2018, selon le Fonds Monétaire International.

21. Nonobstant une telle vigueur économique, largement au-dessus de celle de la région Afrique, l’environnement congolais reste fragile. Les progrès dans les réformes structurelles sont mitigés, à l’image de ce qui se passe dans le secteur financier où on note une amélioration de la gestion des finances publiques, de la chaîne de dépense et une résorption des paiements en attente, d’un côté, et des pesanteurs encore fortes dans la réforme de la banque centrale et la consolidation de son indépendance, de l’autre. La pauvreté reste omniprésente et l’économie vulnérable. Dans un contexte de capacités budgétaires limitées, les performances en matière de tenue des finances publiques se paient d’ajustements récurrents sur les dépenses, ce qui ne permet pas de soutenir un bon niveau d’investissement dans les secteurs sociaux et la lutte contre la pauvreté, et laisse la croissance insuffisamment inclusive².

¹ Source : *Population Data* : <http://www.populationdata.net>.

² Source : Consultations FMI/RDC au titre de l’article IV, Juin 2014.

22. La RDC est classée 187^{ème} sur 188 pays, s'agissant de l'Indice de Développement Humain (IDH : 0,304, 2014)¹. L'incidence de la pauvreté était évaluée à 63,4% en 2012, contre 71,3% en 2005. Elle connaît un recul dans toutes les provinces, à l'exception des deux Kasai et du Maniema, où elle est plutôt en augmentation. La cible de 40% reste toutefois hors de portée pour 2015, certaines provinces comme Kinshasa, le Bas-Congo, le Nord-Kivu et l'Orientale, étant toutefois en capacité de s'en approcher significativement.² Au niveau sectoriel, certains indicateurs d'éducation (taux net de scolarisation au primaire, indice de parité des genres dans la scolarisation primaire) et de santé (proportion d'enfants d'un an vaccinés contre la rougeole, la proportion d'accouchements assistés par un personnel de qualité, le taux de prévalence du VIH/ SIDA et la proportion d'enfants de moins de 5 ans qui dorment sous moustiquaires imprégnées), montrent un profil prometteur, laissant croire que les cibles OMD correspondantes pourraient être approchées. Sur tous autres objectifs, le dernier rapport OMD est clairement pessimiste : « *Le retard pour les autres indicateurs est assez énorme et, par conséquent, la réalisation des cibles en 2015 est pratiquement invraisemblable.* » (Rapport national OMD, RDC, Septembre 2014).

23. En ce qui concerne septième Objectif du Millénaire pour le Développement, si la RDC dispose de ressources exceptionnelles avec notamment une couverture forestière représentant 50% du territoire et une biodiversité subséquente, ce potentiel reste constamment sous menace, avec comme facteurs de dégradation une consommation énergétique basée à 92% sur la biomasse, mais aussi des exploitations minières non rationalisées, ainsi que des pratiques agricoles inadaptées et l'érosion des sols, le tout étant aggravé par la problématique des changements climatiques.

1.3.1. Contexte spécifique en rapport avec l'Effet-programme I

24. L'article 68 de la Constitution dispose que les institutions de la République sont (i) le Président de la République, (ii) le Parlement, (iii) le Gouvernement, et (iv) les Cours et Tribunaux. Le Président de la République et le Gouvernement constituent le pouvoir exécutif (art. 69, 90). Le pouvoir législatif (art.100) est exercé par un Parlement à deux Chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. Le pouvoir judiciaire (art.149), indépendant de l'exécutif et du législatif, est dévolu aux Cours et Tribunaux qui sont : la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation, le Conseil d'Etat, la Haute Cour Militaire, les Cours et tribunaux civils et militaires, et les Parquets rattachés à ces juridictions. Le Conseil Supérieur de la Magistrature est l'organe de gestion du pouvoir judiciaire (art. 152). La Constitution institue également un Conseil Economique et Social (art. 208). Les institutions provinciales sont l'Assemblée provinciale et le Gouvernement provincial (art. 195). Enfin, des institutions d'appui à la démocratie existent : la Commission Electorale Nationale Indépendante (art 211), le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (art212), et l'Opposition politique (art 8).

25. Une société civile, incarnée notamment par les traditionnelles organisations dites non gouvernementales, en grand nombre dans le pays, surtout à l'Est où le programme est aussi le plus présent, s'efforce de se positionner dans ce contexte comme un acteur alternatif de la gouvernance et du développement. Ses interfaces avec les institutions présentées ci-dessus sont plutôt difficiles, pour dire le moins, les pouvoirs consacrés par la constitution expiant de cette légitimité pour récuser l'idée même d'un contrepouvoir. En réalité pour mieux assumer

¹ Selon l'édition 2013 du Rapport mondial sur le Développement Humain.

² Source : PNUD, RDC, <http://www.cd.undp.org/content/rdc/fr/home/countryinfo/>

cette récusation, ils tendent à regarder les organisations de la société civile comme excroissances des formations politiques proprement dites.

26. Au niveau national, les événements de janvier 2015 et le traitement réservé aux ONG nationales et étrangères jugées impliquées dans ces manifestations, illustrent les difficultés rencontrées par ces acteurs pour se déployer dans un rôle de sentinelle démocratique. Plus à l'Est, malgré une réputation internationale déjà amplement faite, une fondation engagée dans la lutte contre les violences sexuelles et la réparation psycho-médicale de leurs méfaits, n'arrive toujours pas à être acceptée par l'Etat comme un interlocuteur légitime et important sur cette thématique. Cet entre-deux difficile constitue un chantier pour le programme : accompagner la société civile dans son développement et l'aider à se faire accepter par les pouvoirs publics en général dans ses différents rôles alternatifs.

Politique nationale et de gouvernance démocratique

27. Le contexte de mise en œuvre du programme est celui de l'après-élection 2011 et des contradictions politiques qui servent de transition vers le nouveau cycle électoral à venir. Il est ponctué de crispations diverses mais plus ou moins liées au débat sur le calendrier électoral. Une crise de confiance s'est progressivement distillée dans l'environnement politique, générant parfois des tensions en contradiction avec l'esprit de l'Accord politique dit de Sun City, au début de la décennie passée.

28. Le pays est certes doté d'un calendrier de l'organisation des différents scrutins électoraux –présidentiels et législatifs, provinciaux, locaux et communaux et municipaux ; mais la mobilisation des ressources financières adéquates, le consensus des acteurs politiques sur le calendrier et les différentes étapes électorales fait défaut. L'incidence de ce contexte spécifique sur le programme a été importante. Le Projet d'Appui au Cycle Electoral, son principal bras armé dans ce domaine, en a retiré un important retard. En effet, sa finalisation a longtemps été empêchée par le manque de visibilité sur le calendrier électoral, même si dans cette longue période d'incertitude sur le calendrier, le PNUD a malgré continué d'être présent aux côtés de la Commission Electorale Nationale Indépendante, aidant entre autre à la formulation du budget prévisionnel des prochaines élections.

Secteur Judiciaire

29. Depuis 2007, le pays est doté d'un document de politique nationale, le Plan national de réforme de la justice, et qui était l'outil de coordination des appuis des partenaires du Gouvernement dans la réforme de la justice. Sous réserve des conclusions de l'évaluation projetée de la mise en œuvre des actions planifiées alors, il s'avère que le niveau de réalisation des actions inscrites dans ce plan est manifestement faible.

30. Les raisons justifiant cette faiblesse seraient, outre les difficultés matérielles, le déficit d'éthique et moralité professionnelle, ainsi que le dysfonctionnement du système judiciaire national. L'insuffisance du dialogue politique et stratégique entre les différentes parties, notamment entre les partenaires techniques et financiers et le Ministère de la Justice, a favorisé le manque de ressources. Sans moyens adéquats, il est difficile de consacrer l'indépendance du Pouvoir judiciaire incarné par les Cours et Tribunaux, sous l'autorité du Conseil supérieur de la magistrature-CSM. Enfin, l'insuffisance de coordination et l'absence d'une réelle appropriation nationale des résultats antérieurs, s'ajoutent aux défis du secteur.

31. Dans ces conditions, l'offre et la demande de justice n'étant toujours pas équilibrées, aussi bien dans les zones de couverture des activités programmatiques (essentiellement les Provinces de l'Est du pays), dans les autres provinces où niveau de distribution de la justice souffrirait de l'absence quasi-totale de appuis octroyés aux seules provinces de l'Est. Il naît déjà un phénomène dit de « Justice à deux vitesses ». Autrement dit une situation où les acteurs judiciaires affectés dans les provinces de l'EST bénéficiant des réalisations du Programme sont relativement professionnellement mieux formés, et les institutions judiciaires relativement équipées en face d'autres acteurs affectés dans les provinces de l'Ouest se sentant non seulement professionnellement en décalage et des infrastructures obsolètes, le tout au détriment des justiciables.

32. Cette période se caractérise autant par une fréquence des arrestations arbitraires généralement dues aux détentions irrégulières, la surpopulation des lieux de détention et établissements pénitentiaires, les entraves à l'exercice des libertés publiques, à la liberté d'association et d'expression notamment par l'interdiction des meetings, protestations ou perturbation des telles initiatives. Le taux élevé des populations carcérales illustrent entre autres, le dysfonctionnement du système judiciaire. Par exemple, la prison de Bukavu héberge à ce jour plus de la moitié de sa capacité d'accueil ; et 4/5 des pensionnaires seraient en détention préventive. Entre autres conséquences, depuis 2009, la RDC perdrait 3,2 points dans la catégorie « Sécurité et Etat de Droit » de l'Ibrahim Index of African Governance les classant à la 52ème place sur 52 pays africains.

33. C'est dans cet environnement que sont intervenues malgré tout : l'installation effective de la Cour constitutionnelle par la nomination de ses 9 membres en 2014, et qui est le juge de contrôle de constitutionnalité des lois et autres actes, juge du contentieux des élections présidentielles et législatives et du référendum etc; la tenue des Etats généraux de la justice ayant permis aux acteurs judiciaires et aux partenaires de discuter des difficultés d'organisation et de fonctionnement du système judiciaire national ; l'Assemblée générale du Conseil Supérieur de la Magistrature ; le renforcement du dispositif légal de la Procédure de « Prise à partie » contre les Magistrats fautifs par la redéfinition de cette procédure de mise en accusation professionnellement fautif et légalement responsable ; la création et/ou la poursuite de l'installation des Tribunaux de paix, des Tribunaux spéciaux : Tribunaux pour Enfants, Tribunaux du Travail, Tribunaux de Commerce ; au niveau national la poursuite devant les juridictions militaires des crimes graves avec plusieurs procès emblématiques ; au niveau international le début du Procès Ntaganda à la Cour pénale Internationale pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité; l'adhésion de la République Démocratique du Congo à l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique « OHADA ».

34. Le contexte est aussi marqué par des mutations dans la présence de l'ONU au Congo. La Mission des Nations Unies pour le maintien de paix au Congo-MONUSCO, présente dans le pays depuis de nombreuses années, est engagée dans une dynamique de réduction de ses capacités, pour se concentrer sur les activités spécifiques de rétablissement, de maintien de la paix et sécurité. Ce schéma conforte le PNUD dans le créneau des activités d'appui à la justice, en lui laissant plus d'espace pour se déployer.

Domaine sécuritaire

35. Le pays est engagé dans les processus de réforme des forces de sécurité incluant l'Armée et la Police. Les tentatives de lancement du processus de réforme de l'armée se traduisent par : le lancement, en 2008, du Plan de Réforme des FARDC, son évaluation de

mi-parcours en juin 2015, et son extension jusque 2020 fondée sur le trinôme formation-équipement-casernement ; la promulgation, en août 2011, de la loi organique portant organisation et fonctionnement des FARDC et de la loi portant statut du Militaire en janvier 2013 ; ainsi que de celle, en septembre 2014, de plusieurs ordonnances créant trois zones de défense et sept secteurs opérationnels d'action dans lesquels sévissent des groupes armés locaux et/ou étrangers avec à la clé une nouvelle mise en place de responsables. Un arrêté ministériel d'octobre 2014 met en place une Commission, dotée d'un Plan d'action, chargée de lutter contre les violences sexuelles commises par les FARDC.

36. Par ailleurs, suite à la défaite du M23, l'un des principaux groupes rebelles sévissant alors dans les Provinces de l'Est, le RD Congo, les pays des Grands lacs et le M23 conclurent, en février 2013, un Accord de paix dit « Accord-Cadre d'Addis-Abeba » assorti de six engagements nationaux dont le 1^{er} est la réforme du secteur de sécurité. Après la mise sur pieds, en mai 2013, du Mécanisme National de Suivi, le processus d'élaboration de la matrice de 56 critères et 347 indicateurs a pris fin en juin 2015 avec un séminaire national de priorisation et budgétisation des activités.

37. Sur le front de la réduction de la violence armée, le Gouvernement, principalement par le PNUD, a exécuté, entre mars et août 2014, un projet pilote de désarmement communautaire dans l'Ituri où, suite à la collecte de 23.520 ALPC illicites (700 armes à feu et 22.820 munitions), il a été noté une baisse des incidents de sécurité de 43%. Néanmoins, des efforts restent encore à déployer, notamment en matière de modernisation du cadre législatif, pour lequel la RDC continue d'être l'objet d'un plaidoyer pour la ratification des principaux instruments internationaux, dont le Traité sur le commerce des armes. La réforme de l'armée évolue plus difficilement que celle de la Police. Les nécessaires concertations et l'accompagnement de la communauté internationale se voient fréquemment opposer les principes de souveraineté et de secret défense

38. Le processus de réforme de la police a relativement connu une avancée, notamment par : la promulgation de la loi organique N0 11-013 du 11/08/ 2011 portant organisation et fonctionnement de la police nationale congolaise; et les textes d'application ; l'installation de la Comité de Suivi de Réforme de la police – CSR; l'élaboration d'un Plan d'action de réforme ; l'expérimentation du concept de police de proximité devant aider à améliorer les relations entre les populations et l'institution policière et contribuer à mieux faire de la sécurité un défi communautaire. Malgré tout, le climat reste pesant et la sécurité toujours incertaine dans certaines parties du territoire. Des tueries des personnes dans les localités du territoire de BENI (Province du Nord-Kivu) ainsi que l'enrôlement des enfants et/ou enrôlement forcé qui auraient été perpétrés par les rebelles d'un des Groupes armés, le ADF/NALU de l'OUGANDA (Rapport CAP 1er Trimestre 2015).

2. Contenu Effet-programme 1

2.1. Contenu stratégique

39. Le Programme Pays et son Plan d'Action 2013-2017 s'inscrit dans la suite d'un précédent cycle de programmation, dont il tiré les leçons pertinentes pour mieux s'adapter aux nouvelles exigences du pays en matière de développement, autour des domaines de concentration qui sont ceux du PNUD. Etant l'un des trois résultats stratégiques ciblés par le programme, l'effet 1 (*"Le cadre institutionnel et les structures citoyennes sont renforcés en vue d'assurer la promotion des droits humains et le développement en RDC."*), recouvre cinq

domaines d'action articulants chacun un résultat spécifique comme contribution à la "Consolidation de la paix et au renforcement de la démocratie". Les interventions du programme dans ces différentes directions, se déploient en synergie avec celles d'autres acteurs comme celle de la MONUSCO.

1. Renforcement du Parlement et des assemblées provinciales, à travers des points d'entrée propices au développement des processus parlementaires, des compétences du personnel et des commissions, ainsi qu'à la promotion des femmes
2. Poursuite de l'investissement en faveur du cycle électoral à travers le développement des capacités de la CENI et le renforcement des normes, des systèmes, des procédures et des compétences de la Cour constitutionnelle, ainsi que l'appui à la société civile et à l'espace médiatiques
3. Appui-conseil, développement institutionnel et établissement de partenariats pour accélérer les réformes dans les secteurs de la justice et de la sécurité, en ciblant la chaîne pénale (police-justice-prisons), la police de proximité, le contrôle des armes légères, la réforme du cadre de l'armée, le contrôle citoyen, et la lutte contre l'impunité dans les crimes graves
4. Investissement dans les structures et les compétences de la Cour des comptes pour renforcer la surveillance des comptes publics
5. Renforcement de la gouvernance locale dans des provinces sélectionnées en travaillant avec les autorités et les ministères locaux pour améliorer la planification, construire une base budgétaire réaliste et bien gérée, établir des partenariats et favoriser la participation citoyenne, en particulier celle des femmes et des jeunes, créer des perspectives socioéconomiques et renforcer les mécanismes de gestion des conflits et de dialogue intercommunautaire.

2.2. Cadre de mise en œuvre

40. Le programme devait consacrer le passage progressif de l'exécution directe à l'exécution nationale, à mesure naturellement du relèvement des capacités au sein du Gouvernement, tout en s'accordant une flexibilité qui permette le recours à l'exécution directe, en accord avec le Gouvernement, ainsi que d'autres modalités (les procédures liées aux organisations non gouvernementales et aux agences et les procédures accélérées, par exemple). L'Agence de coordination du Gouvernement désigne l'Agence du Gouvernement en charge d'assurer la participation du Gouvernement dans la préparation des documents de projets (PRODOC) et plans de travail annuels (PTA) d'assistance du PNUD. Les PTA, signés entre le PNUD et chaque Ministère de tutelle, décrivent les résultats spécifiques à atteindre, les activités et les ressources subséquentes.

41. Sous le leadership du Gouvernement, sont donc systématisés la planification et les revues conjointes entre le Gouvernement, le PNUD, le système des Nations Unies (SNU) et les partenaires hors SNU. Enfin la gestion axée sur les résultats, le développement des compétences des personnels, le relèvement des normes de conception de projets/programmes et ainsi que l'assurance qualité dans la collecte, l'analyse et la gestion des données, sont mises en avant pour guider l'action du programme.

2.3. Programmation budgétaire

42. La programmation budgétaire actée dans le cadre des résultats et des ressources, annexé au Plan d'action du Programme fait reposer les interventions ciblant l'effet-programme 1 sur un volant prévisionnel de ressources de près de 382 millions de dollar américain en base annuelle, répartis comme donné dans le tableau ci-dessous entre sources "Régulière" et

"Autre". Un autre montant de 132 millions de dollar a par la suite été arrêté, dans un document élaboré en marge du CPAP.

Effets	Allocations budgétaires Annuelles (USD)		
	Ressources régulières	Autres Ressources	Global
"Le cadre institutionnel et les structures citoyennes sont renforcés en vue d'assurer la promotion des droits humains et le développement en RDC"	34.798.200	346.826.160	381.624.360

Source : PNUD/CPAP 2013-2017

2.4. Modifications intervenues en cours de mise en œuvre

43. Aucune modification significative n'a été apportée au contenu du programme en ce qui concerne l'Effet 1, durant la période sous revue. Des intentions de regroupement des multiples interventions-projets dans le cadre d'une approche plus centrée sur la notion de programme, sont exprimées mais sans être mises en œuvre pour le moment.

3. Evaluation de performances

3.1. Pertinence

3.1.1. Pertinence stratégique : alignement sur les priorités de développement du pays

44. L'Effet 1 est en ligne avec les stratégies de développement de la République Démocratique du Congo, qu'il s'agisse des instruments internationaux auxquels le pays a souscrit, comme les Objectifs du Millénaire pour le Développement, ou des outils de programmation qui les opérationnalisent dans les politiques nationales. En tant que cadre d'amélioration de la gouvernance, l'effet-programme sert de manière transversale la quasi-totalité des OMD. S'il soutient plus directement l'OMD 3 (Egalité des sexes et promotion de l'autonomie des femmes) à travers les actions de lutte contre les violences basées sur le genre et d'autonomisation de la femme, il concourt plus globalement à la construction d'un environnement propice à la réalisation des autres. Qu'il s'agisse des objectifs de santé ou d'éducation, ou de réduction de la pauvreté, les stratégies qui les promeuvent sont certainement facilitées par l'amélioration de la qualité de la gouvernance et la restauration des capacités et de l'autorité de l'Etat. L'effet-programme 1 reste pertinent également par rapport aux nouveaux Objectifs de Développement Durables, surtout s'agissant du 5^{ème} (Egalité des sexes) et du 16^{ème} (Paix, justice et Institutions efficace).

45. L'effet-programme est également en phase avec la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté de la RDC, (DSCR, II, 2011-2013, dont le programme 2013-2017 est contemporain pour le moment), déclinée en 4 Piliers stratégiques dont le premier lui offrait un ancrage propice : (i) *Renforcer la gouvernance et la paix* ; (ii) *Diversifier l'économie, accélérer la croissance et promouvoir l'emploi* ; (iii) *Améliorer l'accès aux services sociaux de base et renforcer le capital humain* ; (iv) *Promouvoir l'environnement et lutter contre le changement climatique*. Dans un registre plus ciblé, plus sectoriel, l'effet-programme s'inscrit d'une part dans le cadre du programme de réforme de la justice et la feuille de route du gouvernement dans ce domaine, et, d'autre part, sert directement la

Stratégie Nationale de Lutte contre les violences basées sur le Genre et son Plan d'action(2009), tout en prenant appui sur la politique nation du genre.

46. Enfin, l'effet-programme 1 est en phase avec le Plan Stratégique du PNUD au niveau "corporate" et avec le Plan cadre pour l'assistance au développement (PNUAD) au niveau local. Le Plan Stratégique 2014-2017 qui a pour but "*d'aider les pays à assurer simultanément l'élimination de la pauvreté et une réduction sensible des inégalités et de l'exclusion*", comporte au moins trois Résultats attendus auxquels l'effet-programme 1 du PNUD/RDC peut valablement contribuer : 2^{ème} Résultat ("*Il est répondu aux attentes des citoyens, notamment en matière de liberté d'expression, de développement, de primauté du droit et de redevabilité, grâce à des systèmes plus solides de gouvernance démocratique.*") ; 3^{ème} Résultat ("*Les pays se dotent d'institutions renforcées pour assurer progressivement l'accès universel aux services de base.*" ; et 4^{ème} Résultat ("*Des progrès plus rapides sont réalisés dans le sens de la réduction des inégalités entre les sexes et de l'autonomisation des femmes.*"¹

47. Quant au PNUAD 2013-2017, le tout premier de ses 5 axes de coopération est consacré à "Gouvernance démocratique et au développement des institutions". L'Effet-PNUAD articulé à cet axe est justement celui qui est repris par le PNUD comme premier Effet-programme de son CPAP : "*Le cadre institutionnel et les structures citoyennes sont renforcés en vue d'assurer la promotion des droits humains et le développement en RDC.*" Enfin, l'importance de la lutte contre les violences sexuelles et basées sur le genre dans les stratégies de l'Effet-programme 1 fait écho aux Résolutions 1325 et 1820 du Conseil de Sécurité des Nations Unies relatifs à (i) la participation et la représentation des femmes dans tous les aspects de la consolidation de la paix et de la sécurité, (ii) à la protection des femmes en tant que groupe caractérisé par des besoins et préoccupations spécifiques, et (iii) à la prévention des violences sexuelles et d'autres formes de violence à l'égard des femmes. L'Effet programme fait également droit aux Résolutions 1888, 1925, 2098, 2147, sur les questions de justice et d'impunité.

3.1.2. Pertinence opérationnelle : qualité des approches et contenus spécifiques mis en œuvre

48. Le programme étant parfaitement aligné sur ses différents référentiels de droit (instruments nationaux et internationaux de programmation et de cadrage du développement du pays), la question de la pertinence des approches et des contenus spécifiques qu'il recouvre dans sa mise en œuvre reste posée. Des entretiens réalisés sur le terrain, avec les différentes catégories d'acteurs, il ressort globalement que le programme, s'agissant de l'effet 1, s'efforce d'apporter des réponses appropriées à des problèmes vécus par les bénéficiaires, institutionnels et personnes physiques. Cette observation générale connaît toutefois quelques restrictions qui mettent en débat la pertinence du portefeuille sur les points concernés.

49. Du point de vue des approches, le portefeuille dédié à l'effet-programme se compose d'une multitude d'interventions éparpillées et qui mettent en avant une approche qu'on pourrait qualifier de symptomatique. Quelque dix-neuf projets ont été identifiés par l'évaluation comme inclus dans le portefeuille de l'effet-programme 1, dont la plupart sont des micro-projets aux ressources très faibles et au ciblage zonal tout aussi limité. Ce type d'interventions

¹ Pour mémoire, le 1^{er} Résultat qui complète la liste des 4 attendus du Plan est : "*La croissance et le développement sont inclusifs et durables, générant les capacités de production nécessaires pour créer des emplois et des moyens d'existence pour les pauvres et les exclus.*"

génère des résultats plus limités qu'ils n'auraient contribué à en générer s'ils étaient réellement inscrits dans une approche programmatique capable de produire des synergies et des économies d'échelle.

50. L'approche symptomatique se manifeste dans nombre d'interventions qui apportent des appuis ponctuels dans des secteurs donnés sans que cela ne s'inscrive dans une réelle stratégie de développement des institutions en charges. Il en est ainsi du soutien à la Cour des comptes qui depuis 2013 et l'arrêt de l'appui du PNUD ne sort plus de rapport d'audit. Il en est de même pour les annales parlementaires qui ne sont plus éditées avec l'arrêt des subsides en provenance du programme. Les audiences foraines financées par le programme sont promises au même sort, car selon les responsables des structures bénéficiaires de cet appui, au sein de la magistrature comme de la police, l'Etat ne donne pas les moyens de les pérenniser. Toutefois, mêmes si elles venaient à disparaître par manque de moyens, elles ont déjà contribué à élaborer une jurisprudence sur les violations graves du droit international humanitaire et des droits humains, qui ressort comme un acquis pérenne.

51. Certains choix de ciblage programmatique induisent aussi des biais qui peuvent être retenus contre sa pertinence globale. Le portefeuille support de l'effet-programme 1 est fortement orienté vers la lutte contre les violences sexuelles et plus fortement encore concentré dans les provinces de l'Est d'un pays pourtant vaste comme un continent. La grande focalisation sur les violences sexuelles produit un effet d'éviction sur les autres matières pénales, amplement confirmés par les institutionnels nationaux rencontrés mais aussi par des staffs au sein du PNUD : les rôles des tribunaux peuvent ainsi être expurgés de crimes graves pour faire meilleure place aux crimes à caractère sexuel, simplement parce que ce sont ces derniers qui captent le mieux l'intérêt du programme. Quant à la concentration dans l'Est, la partie nationale y a régulièrement fait référence, devant la mission, comme un choix favorisant l'émergence d'une justice à deux vitesses.

3.1.3. Pertinence logique : qualité du cadre de résultats et des ressources

52. Selon le cadre des résultats et des ressources du CPAP l'Effet-programme 1 est donc libellé : "*Le cadre institutionnel et les structures citoyennes sont renforcés en vue d'assurer la promotion des droits humains et le développement en RDC*". Ses 5 résultats spécifiquement attendus sont :

- (i) La législation essentielle aux réformes est adoptée, le contrôle de l'action gouvernementale, la responsabilité des élus et la communication avec les organisations de la société civile sont effectifs.
- (ii) L'appropriation nationale en matière d'organisation et de gestion du processus électoral assurée.
- (iii) L'autorité de l'Etat est progressivement restaurée et des réponses structurelles sont formulées et appliquées au niveau communautaire dans les domaines de la gestion et prévention des conflits, la lutte contre les violences basées sur le genre et le VIH/SIDA dans les provinces cible.
- (iv) L'administration publique est restructurée et capable de rendre des services Publics de base, le contrôle des politiques publiques par les institutions nationales est plus effectif et participe à la lutte contre la corruption.
- (v) La planification du développement, la programmation et les mécanismes de gestion des ressources sont opérationnels et performants dans les provinces et les ETD.

53. Si les résultats spécifiques sont dans l'ensemble correctement formulés, c'est-à-dire articulés sur de véritables résultats, l'effet-programme lui-même est écrit d'une manière ambiguë car faisant référence à la fois à des produits et à du résultat. En effet, lorsque l'on met comme résultat attendu que "*le cadre institutionnel et les structures citoyennes sont renforcées...*", ceci n'est pas de l'ordre du résultat mais du produit : lesdites entités peuvent bel et bien être renforcées (formation, équipement, infrastructures, etc.) et qu'à la fin rien ne passe comme effet ! Le véritable résultat ne vient que dans l'autre moitié du libellé ; "*d'assurer la promotion des droits humains et le développement en RDC*".

54. Ces confusions entre registres de produit et d'effet corrompent toute la chaîne des cibles fixées pour atteindre les cinq résultats spécifiques de l'effet-programme. Alors qu'il ne devrait y avoir à ce niveau que des indicateurs de résultats, en fait plus de la moitié des indicateurs retenus dans la matrice du CPAP, pour le compte de l'effet-programme 1, sont des indicateurs de produits, ainsi que cela est montré par le menu détail dans les 5 tableaux ci-dessous. Ce qui relève indûment du produit est colorié en rouge, tandis que les bons libellés d'indicateurs de résultat/effet sont mis en vert.

Tableau 3 : Résultat 1.1.					
La législation essentielle aux reformes est adoptée, le contrôle de l'action gouvernementale, la responsabilité des élus et la communication avec les organisations de la société civile sont effectifs.					
Indicateurs/Cibles	Evaluation Cadre de mesure du Résultat				
	Nature/Pertinence	Rating			F-N
		E	M		
1. Cible : (cumulative) : 55 lois essentielles dont 9 nouvelles lois organiques et 17 autres lois essentielles aux réformes	Produit				2/7
2. Cible : 10 lois spécifiques à la protection des femmes et des couches défavorisées.	Produit				
3. Cible 2017 : 35% de taux de réalisation des recommandations issues des actions de contrôle du gouvernement		Résultat			
4. Cible : (cumulative): 6 d'outils de communication parlementaires opérationnels et accessibles au public (Annales parlementaires, site web Assemblée Nationale, Journal) - Cible: 100%	Produit				
5. Cible: 17 politiques élaborées de façon concertée entre l'Etat et la société civile au niveau national, provincial et local.	Produit				
6. Cible: 40 cadres de concertation entre les autorités et la société civile mis en place et opérationnels au niveau central, provincial et local.	Produit				
7. Cible: 50% des organisations de la société civile partenaires ayant conduit au moins une action de contrôle par an dans leur domaine d'intervention.		Résultat			

Sources : Cadre de résultats CPAP & Analyse de l'Évaluateur.

Résultat 1.2.					
L'appropriation nationale en matière d'organisation et de gestion du processus électoral assurée.					
Indicateurs/Cibles	Evaluation Cadre de mesure du Résultat				
	Nature/Pertinence	Rating			F-N
		E	M		
1. Cible: 01 fichier électoral permanent et fiable existe.	Produit				2/4
2. Cible: 100% des antennes de la CENI équipées et fonctionnelles. Baseline: (189 antennes existent à ce jour)	Produit				
3. Cible : 51% des femmes enrôlées dans le fichier électoral.		Effet			
4. Cible : 15% de femmes candidates aux élections provinciales et locales		Effet			

Sources : Cadre de résultats CPAP & Analyse de l'Évaluateur.

Tableau 4 : Résultat 1.3.

L'autorité de l'Etat est progressivement restaurée et des réponses structurelles sont formulées et appliquées au niveau communautaire dans les domaines de la gestion et prévention des conflits, la lutte contre les violences basées sur le genre et le VIH/SIDA dans les provinces cibles.

Indicateurs/Cibles	Evaluation Cadre de mesure du Résultat				
	Nature/Pertinence		Rating		
			E	M	F-N
1. Cible: 45% des provinces et 11 territoires couverts par des unités de la police nationale opérationnelles et avec structures fonctionnelles luttant contre la prolifération des ALPC.	½ Produit	½ Effet		4/7	
2. Cible: 52 cours et tribunaux, 3 unités de police, 5 prisons dans les provinces cibles qui disposent des capacités humaines et matérielles et assurent un meilleur accès à la justice et la lutte contre l'impunité.	½ Produit	½ Effet			
3. Cible: 22 entités territoriales dans les provinces cibles assurent efficacement les services administratifs à la population		Effet			
4. Cible: 1 cadre de dialogue entre le gouvernement et les partenaires sur la réforme de l'armée existe	Produit				
5. Cibles 2017: Diminution de 30% du taux de prévalence des violences sexuelles basées sur le genre dans les provinces ciblées		Effet			
6. Cible: Réduction de 25% des conflits /tensions soit 300 conflits		Effet			
7. Cible: 5 plans /prévention du VIH ciblant les groupes à haut risque, élaborés et mis en œuvre par et avec les groupes concernés et de 15 communautés qui se sont appropriés du programme de prévention de VIH et de lutte contre le SIDA.	Produit				

Sources : Cadre de résultats CPAP & Analyse de l'Évaluateur.

Tableau 5 : Résultat 1.4.

L'administration publique est restructurée et capable de rendre des services Publics de base, le contrôle des politiques publiques par les institutions nationales est plus effectif et participe à la lutte contre la corruption.

Indicateurs/Cibles	Evaluation Cadre de mesure du Résultat				
	Nature/Pertinence		Rating		
			E	M	F-N
1. Cible: 41 (16 au niveau central et 25 au niveau provincial) structures administratives publiques au niveau central et provincial disposant de cadre organiques revus et rendus fonctionnels au regard de leur mission et attributions.	Produit			3/6	
2. Cible: 20 structures avec personnel qualifié et un cadre et outils de travail améliorés ; 10 administratives publiques intégrant et utilisant les NTIC dans leur fonctionnement quotidien	Produit				
3. Cible: 41 (16 au niveau central et 25 au niveau provincial) structures administratives ayant intégré et mis en œuvre la stratégie et le plan de communication sur les valeurs éthiques professionnelles	Produit				
4. Cible : Etendue, nature et suivi de la vérification externe B ; Efficacité du système de vérification interne B+		Effet			
5. Cible: 20% des comptables publics faisant l'objet d'un contrôle juridictionnel		Effet			
6. Cible : 100% des gouvernements provinciaux ont pris des Edits portant reddition des comptes.		Effet			

Sources : Cadre de résultats CPAP & Analyse de l'Évaluateur.

Tableau 6 : Résultat 1.5.

La planification du développement, la programmation et les mécanismes de gestion des ressources sont opérationnels et performants dans les provinces et les ETD.

Indicateurs/Cibles	Evaluation Cadre de mesure du Résultat	
	Nature/Pertinence	Rating

			E	M	F-N
1. Cible: 3 provinces et 11 ETD adoptent et utilisent un mécanisme de gestion transparente des ressources budgétaires.	½ Produit	½ Effet		3/6	
2. Cible: Mécanismes de planification dans 3 provinces et 27 ETD, les édits/textes provinciaux sont adoptés dans 5 provinces; mécanismes de S&E existants dans les provinces et ETD, dans les 5 provinces avec leurs édits, les mécanismes de coordination et de suivi sont fonctionnels	Produit				
3. Cible: 3 provinces et 11 ETD disposant de budget annuel aligné sur une planification.		Effet			
4. Cible: 3 provinces et 11 ETD réalisent au moins 10% de leur budget d'investissement		Effet			
5. Cible: 6 cadres de concertation et de coordination de la mise en œuvre de la décentralisation redynamisés et fonctionnels	Produit				

Sources : Cadre de résultats CPAP & Analyse de l'Évaluateur.

55. Au total, la pertinence du cadre logique de l'effet-programme 1 ressort fortement entravée. En plus du problème de l'ambiguïté de la formulation de l'effet lui-même, les indicateurs formellement retenus pour in fine son degré de réalisation, sont majoritairement inadéquats. Sur 27 indicateurs, seulement 11 recouvrent de véritables effets ou résultats, les 16 étant inappropriés et non pertinents car renvoyant à des produits ou inputs. Cela pose un problème sérieux de déficit de pertinence logique pour le pilier. Cette situation est par ailleurs aggravée par un certain manque de continuité entre le cadre logique des projets du portefeuille et celui de l'effet-programme auquel ils doivent en principe contribuer. Tout se passe comme si les projets étaient formulés dans un autre cadre que celui de l'effet, ce qui se traduit par une faible focalisation sur les cibles retenues comme étant celles de l'effet-programme. Cette discontinuité ne favorise pas l'évaluabilité des performances sur l'effet-programme. Du moins, le tracking des résultats fait ressortir des performances globalement très faibles (voir chapitre Efficacité, plus bas) parce que ce que les inputs apportés par les projets ne ciblent systématiquement les résultats attendus de l'effet programme.

3.2. Efficacité

3.2.1. Efficacité sur le Résultat spécifique N° 1 : " La législation essentielle aux reformes est adoptée, le contrôle de l'action gouvernementale, la responsabilité des élus et la communication avec les organisations de la société civile sont effectifs."

56. Les contributions du programme en direction du Résultat 1.1. ("*La législation essentielle aux reformes est adoptée, le contrôle de l'action gouvernementale, la responsabilité des élus et la communication avec les organisations de la société civile sont effectifs.*"), ressortent comme suit. Les appuis prodigués à la fonction législative dans son ensemble ont contribué à rendre disponibles des textes législatifs importants. La loi sur la libre administration des provinces est votée. La loi portant cadre de réforme de la police nationale congolaise est opérationnelle avec ses décrets d'application : Décret sur l'organisation et le fonctionnement de la Direction Nationale des Ecoles et Formations de la PNC ; Décret d'exécution du regroupement de la police judiciaire des parquets et du bureau central national-INTERPOL au sein de la PNC ; Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur de la PNC ; Décret portant Code de déontologie de la PNC ; Décret portant création, organisation et fonctionnement des Conseils Locaux pour la Sécurité de Proximité.

57. S'agissant de la défense, l'Arrêté portant création, organisation et fonctionnement du Groupe de travail et de suivi (GTS) est disponible. Néanmoins, ce Groupe, exclusivement

composé de militaires, n'est en rien un Comité de Suivi de la Réforme de l'armée tel qu'il est attendu par les partenaires techniques et financiers. La loi sur les ALPC a été adoptée par les deux Chambres du Parlement et n'attend plus que la promulgation, tandis que la nouvelle loi portant organisation de la fonction publique est seulement passée au Sénat.

58. *En ce qui concerne la législation essentielle aux réformes, le contrôle (parlementaire) de l'action gouvernementale et la responsabilité des élus*, le programme a déployé un appui multiforme à la fonction législative, aux niveaux national et provincial. Il a notamment soutenu les commissions permanentes aux services administratifs de l'Assemblée nationale et/ou du Sénat. En direction des premières, il a mobilisé des experts en appui à l'examen technique des projets de lois, et prodigué un appui logistique, y compris la mise à disposition de salles de travail dans des hôtels de la place (les locaux du parlement étant inadaptés et insuffisants). Cette assistance a eu pour effet l'amélioration de la productivité du parlement (selon une observation empirique de toutes les personnes interviewées au parlement). Dans ce cadre et grâce à ces inputs en partie, des lois essentielles comme la loi sur la décentralisation et la loi sur la libre administration des provinces, ont pu être adoptées. D'autres comme la nouvelle loi sur la fonction publique, déjà examinée par le Sénat et en attente de passer à l'Assemblée, ont vu leur processus d'adoption connaître des avancées. Au niveau provincial aussi, un timide mouvement de consolidation de la productivité législative s'observe : alors que par le passé les édits pris concernaient essentiellement, voire exclusivement, les finances locales, aujourd'hui de plus en plus de thématiques de développement d'intérêt provincial sont couvertes.

59. Une commission d'enquête parlementaire, formée de sénateurs, a également été formé et opérationnalisée grâce au soutien du programme. Elle a permis de faire le point sur les violences faites aux femmes dans les provinces de l'Est du pays : Katanga, Nord-Kivu, Sud-Kivu et Orientale. Un rapport sur le sujet a été produit, débattu en séance plénière du Sénat et diffusé auprès des acteurs politiques et du grand public. Cette commission, toujours active, a contribué à amplifier au niveau de la capitale et des décideurs une problématique jusque-là vue de loin, car endémique dans des endroits somme toute très éloignées du pays.

60. Malgré tout, le rendement du parlement reste extrêmement faible. Selon des sources consultées au niveau l'Assemblée nationale, environ seulement un tiers des inscriptions législatives à l'ordre du jour des sessions parlementaires est vidé en moyenne. Malgré l'impact obtenu à ce niveau en soutenant les travaux en commission, beaucoup de chemin reste à parcourir dans la direction d'un parlement réellement performant. Ainsi, des lois d'une importance de premier plan restent en souffrance dans l'institution, à l'image de la loi portant cadre d'application de l'article 24 de la Constitution sur le droit et l'accès à l'information. Son absence persistante dans l'arsenal juridique congolais gêne par exemple l'accès de la société civile aux sources d'information institutionnelles de l'Etat et l'empêche d'exercer correctement son rôle de contrôle citoyen de l'action publique.

61. L'appui aux services administratifs revêt essentiellement la forme de mise à disposition de moyens techniques, notamment la numérisation des archives et la publication des annales des chambres, et la dotation en équipements informatiques de services au niveau central et provincial. Le renforcement de capacités a eu aussi pour point d'ancrage important le Réseau Congolais des Personnels Parlementaires, que le programme a aidé à mettre en place dans le précédent cycle et qu'il mobilise épisodiquement dans le cycle en cours pour accompagner l'émergence des capacités dans les assemblées provinciales. L'assistance à l'administration parlementaire ressort cependant faiblement efficace et ses résultats promis à

une faible pérennité pour cause d'environnement interne très défavorable. L'administration parlementaire congolaise ne dispose pas de plan stratégique capable de servir de cadre de mise en cohérence des appuis reçus qui de ce fait restent épars.

62. Les services administratifs du Parlement sont surtout fragilisés par une sorte de concurrence indue que leur font les nombreux cabinets politiques attachés à plusieurs membres du bureau de l'Assemblée¹. Ces cabinets, sans pérennité institutionnelle car pouvant disparaître à chaque fin de mandat de l'élu concerné, tendent à dépouiller les administrations de leurs prérogatives. Par exemple l'imprimerie acquise depuis 2005 et dernièrement installée dans nouveaux locaux ne fonctionne toujours pas car concurrencée, voire vidée de sa substance par les cabinets du Rapporteur et de son adjoint. Ces errements institutionnels ne favorisent pas une réelle capitalisation des appuis reçus par les services administratifs parlementaires, au niveau national en tout état de cause. Par ailleurs, l'assistance souffre toujours d'un manque de base stratégique. Les interventions sont ponctuelles et laissent les problèmes ré émerger dès que leurs sources de financement s'épuisent. Les annales parlementaires ne sont plus éditées aujourd'hui parce que le PNUD ne le fait plus.

63. *L' enrôlement de la société civile dans la fonction de contrôle de l'action gouvernementale*, plus ou moins clairement suggéré dans le résultat, est aussi un point d'attention du programme. La société civile est entraînée dans ce rôle, en l'aidant notamment à mieux s'organiser et à intégrer les cadres partenariaux mis en place entre les différents acteurs. C'est ainsi qu'elle est présente par ses représentants dans les quinze (15) Groupes thématiques dans lesquels le gouvernement dialogue avec les partenaires techniques et financiers sur le développement du pays. Les actions menées dans le cadre de la participation citoyenne ont couvert des axes qui ont renforcé le dialogue social. Les sessions de renforcement des capacités autour du dialogue citoyen avec les organisations nées dans le cadre de l'Observation de la Dépense Publique, ont conduit à des synergies sur le suivi budgétaire, la surveillance de l'action publique et le dialogue social. A titre d'illustration, dans le Bas-Congo, l'Assemblée provinciale s'est ouverte aux organisations de la société civile, dans le cadre de plénières dédiées à des questions d'intérêt provincial, ceci est la résultante. Enfin, les structures de jeunesse comme le Conseil de la Jeunesse et le Parlement des jeunes, sont aidées ciblées en termes de structuration et de développement de capacités.

64. En termes d'effets, la contribution de la société civile congolaise, non pas à l'environnement de développement dans son ensemble, mais dans le secteur de la gouvernance ressort mitigée. Alors qu'elle avait significativement participé au cycle électoral de sortie de crise de 2006 en participant, dans l'amont, à l'éducation au vote et en déployant quelque 50.000 observateurs pendant le vote, elle a pratiquement été absente des élections de 2011, et guère encore active en direction des prochaines échéances.

65. La participation des ONG aux groupes de travail thématiques est un fait mais leurs représentants rencontrés par la mission tendent à penser que nonobstant cette participation, les décisions continuent d'être prises entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers, sans réelle consultation de la société civile. Par ailleurs, hors de ces cadres, lorsque les ONG se rapprochent des entités publiques comme les municipalités ou les départements ministériels, pour exercer un contrôle citoyen de leur fonctionnement, elles se heurtent au défaut de coopération de ces entités qui se retranchent derrière le secret professionnel pour

¹ En plus du Président, chacun des 2 vice-présidents, des 2 rapporteurs et des 2 questeurs, dispose d'un cabinet politique assez étoffé.

protéger l'accès aux sources d'information, rendant difficile, voire impossible, tout travail de veille citoyenne.

66. Les organisations féminines sont logées à meilleure enseigne : elles prennent traditionnellement une part active dans la mise en œuvre de la politique nationale genre : participation au plaidoyer pour la réforme du Code de la famille, la loi sur la parité, la révision de la stratégie nationale SGBV, la domestication de la 1325 et le protocole Genre de la SADEC, notamment. S'agissant spécifiquement de la 1325, le PNUD et les autres partenaires ont même aidé à son internalisation dans le plan de la réforme de la police et de la justice, où elle se décline en termes de la participation des femmes aux efforts de sécurité et de paix. Cette évolution, entre autres, sous-tend au demeurant le travail de la composante Réforme de la Justice et de la Sécurité. Le mécanisme de pilotage institutionnel de la 1325 a été installé cette année au niveau du Ministère chargé du Genre, suite là aussi aux efforts des partenaires, dont le PNUD. Les organisations féminines qui accompagnent cette dynamique sont bien structurées dans des entités faïtières come le Conseil National de la Femme Congolaise, ou le Cadre de Concertation Permanente de la Femme Congolaise. Il faut dire aussi que bien qu'il rencontre des résistances ayant un profil sournois, la problématique du genre est un quartier de la gouvernance plus apaisé en apparence que les autres segments comme la gouvernance politique et même économique.

Tableau 7 : Résultat 1.1.					
La législation essentielle aux reformes est adoptée, le contrôle de l'action gouvernementale, la responsabilité des élus et la communication avec les organisations de la société civile sont effectifs.					
Programmation	Exécution				
Cibles Baseline	Résultats spécifiques	Taux de performance spécifique	Rating		
			E	M	F-N
Cible : (cumulative) : 55 lois essentielles dont 9 nouvelles lois organiques et 17 autres lois essentielles aux réformes Baseline : 79 lois dont 14 organiques et 33 essentielles aux reformes	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Loi sur libre administration des provinces, votée ◆ Cadre de réforme de la PNC votée et mis en œuvre par ses décrets d'application ◆ Loi sur l'organisation de la Fonction publique passée au Sénat, en attendant l'Assemblée nationale <p>Indicateur non spécifiquement renseigné Données connexes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 3 nouvelles institutions prévues par la constitution opérationnalisées : Conseil d'Etat, Conseil Economique et social et Commission des droits de l'homme) 	2,5/55 = 4,5%			
Cible : 10 lois spécifiques à la protection des femmes et des couches défavorisées. Baseline : 0	- 0 dans le cycle	0%			
Cible 2017 : 35% de taux de réalisation des recommandations	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aucun (0) contrôle parlementaire menés dans les secteurs socioéconomique, de 	0%			

issues des actions de contrôle du gouvernement Baseline 2012 : 10%	l'environnement, de la défense et de la sécurité) selon ROAR1 Commission sénatoriale formée sur les violences faites aux femmes à l'Est du pays, application des recommandations non encore documentée				
Cible : (cumulative): 6 d'outils de communication parlementaires opérationnels et accessibles au public (Annales parlementaires, site web Assemblée Nationale, Journal) - Cible: 100% Baseline: 3 (chaîne télé, site web Sénat et Annales parlementaires)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Outils de transcription des débats rendus disponible au Sénat, mais pas à l'Assemblée ▪ Archives de l'AN numérisées 	1/6 =16,7%			
Cible: 17 politiques élaborées de façon concertée entre l'Etat et la société civile au niveau national, provincial et local. Baseline: 7 à lister)	(1 politique publique sur 8 prévues, soit 12,7%, élaborée de manière concertée entre l'Etat et la société civile (OSC)	1/17= 5,8%			
Cible: 40 cadres de concertation entre les autorités et la société civile mis en place et opérationnels au niveau central, provincial et local. Baseline: 24	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 cadres de concertation sur 28 prévus entre la société civile et les autorités, soit 7%, seulement opérationnels) ▪ Par extension Gouvernement, société civile et partenaires techniques se retrouvent dans 15 groupes thématiques 	17/40 =42,5%			
Cible: 50% des organisations de la société civile partenaires ayant conduit au moins une action de contrôle par an dans leur domaine d'intervention. Baseline: 0%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contrôle citoyen non exercé par la société civile (Entretien société civile) 	0%			

Sources : Cadre de résultats CPAP, ROAR 2013-2014, et Evaluations de projets.

3.2.2. Efficacité sur le Résultat spécifique N° 2 : " L'appropriation nationale en matière d'organisation et de gestion du processus électoral est assurée."

67. Depuis le cycle électoral de sortie crise de 2006, le programme développe avec le pays une assistance électorale soutenue par ailleurs par la communauté internationale. Le cycle en vue devait, à son tour être accompagné par la PNUD dans le cadre du Projet d'Appui au Cycle Electoral au Congo (PACEC), dans la droite ligne des cadres d'assistance constitués par la série des PACE. Cette dernière interface de coopération qui entrevoit un budget de 120

millions de dollar US a cependant tardé à être finalisée. Le document de projet n'a été signé par les parties qu'en Juin 2015, ce qui empêche que ses effets puissent prendre forme dans cette première moitié du cycle de vie du programme. La qualité du fichier électoral et l'opérationnalité des entités déconcentrées de la CENI, objectifs clés visés par le programme sont des chantiers importants du PACEC. Le fichier doit être révisé dans le sens notamment d'une prise en charge des jeunes ayant acquis l'âge de vote depuis la fermeture du fichier en 2011 (entre 8 et 9 millions de personnes, aux termes de l'audit effectué par l'Organisation Internationale de la Francophonie). Devant également être intégrés, selon une injonction de la loi congolaise, les Congolais de l'extérieur devraient aussi faire leur entrée dans la liste électorale, ajustée par ailleurs de toutes les radiations de droit et des changements de résidence intervenus entre temps.

68. Les raisons pour lesquelles le programme n'a pas, pour le moment, eu d'influence sur ces dimensions du processus électoral, tiennent aux complexités et inerties du contexte. Le document de projet élaboré techniquement entre la CENI et le PNUD, l'engagement des partenaires techniques et financiers, acteurs cruciaux du PACEC, a été long à se mettre en place parce qu'ils le liaient à l'obtention d'une visibilité claire sur le calendrier électoral lui-même. Ledit chronogramme n'a été publié, pour ce qui en est connu, qu'au début de l'année 2015.

69. Ses cibles stratégiques dans le cycle électoral mises entre parenthèse en attendant l'entrée en action du PACEC, le programme a poursuivi ses appuis institutionnels à la CENI. Il a notamment aidé à élaborer le budget triennal de l'institution qui permettra au pays d'aller aux prochaines élections. Sur ressources propres de la CENI, il est également en train d'appuyer la mise en place d'un système de sauvegarde des données électorales (backup à abriter dans un site externe sécurisé). Des appuis techniques portés par le PNUD sont par ailleurs fournis à l'Opérateur électoral national par l'Union Européenne et l'USAID, dans le sens de l'amélioration de l'administration électorale. Une expertise internationale est rendue disponible dans ce cadre. Les effets de ces actions, comme celles à entreprendre dans le cadre du PACEC, sont attendus pendant et après les élections envisagées.

70. L'amélioration de l'inclusion électorale des femmes est la troisième attente majeure suscitée par le programme. Il devrait y travailler notamment, avec les organisations de la société civile, dans le cadre de stratégies d'éveil citoyen et d'éducation civique, qui n'ont toutefois pas encore eu lieu avec le non démarrage du PACEC. S'agissant de la partie législative de l'indicateur, il n'a pas été observé dans la période sous revue, de vote d'une loi promouvant la participation féminine.

Programmation	Exécution				
	Résultats spécifiques	Taux de performance spécifique	Rating		
E			M	F-N	
Cibles Baseline					
Cible: 01 fichier électoral permanent et fiable existe Baseline: 01 fichier électoral non fiable et non permanent	Cible non encore touchée, pour cause de démarrage effectif du PACEC	0%			
Cible: 100% des antennes de la CENI équipées et fonctionnelles.	Cibles non encore touchées dans le cycle car PACEC non encore en exécution effective	0%			

Baseline: (189 antennes existent à ce jour)					
Cible : 51% des femmes enrôlées dans le fichier électoral. Baseline: 49%	Participation politique des femmes aux élections et leur représentativité dans les instances décisionnelles ne sont pas perceptibles (ROAR) Cible non encore touchée par le cycle en cours car PAPEC non encore en activité	0%			
Cible : 15% de femmes candidates aux élections provinciales et locales Baseline : 12%	Elections locales non encore tenues	0%			

Sources : Cadre de résultats CPAP, ROAR 2013-2014, et Evaluations de projets.

3.2.3. Efficacité sur le Résultat spécifique N° 3 : " L'autorité de l'Etat est progressivement restaurée et des réponses structurelles sont formulées et appliquées au niveau communautaire dans les domaines de la gestion et prévention des conflits, la lutte contre les violences basées sur le genre et le VIH/SIDA dans les provinces cibles."

71. Les contributions du programme au Résultat 1.3. ("*L'autorité de l'Etat est progressivement restaurée et des réponses structurelles sont formulées et appliquées au niveau communautaire dans les domaines de la gestion et prévention des conflits, la lutte contre les violences basées sur le genre et le VIH/SIDA dans les provinces cibles.*"), s'articulent autour des services aux citoyens auxquels sont parties prenantes les différentes institutions nationales ciblées par les projets et leurs bénéficiaires. E : la magistrature, la police nationale,

72. **Amélioration de l'accessibilité de la justice** : Sur 52 structures de la chaîne pénale qu'il est prévu de renforcer à la fin du cycle, 35 le sont à mi-parcours, soit un taux de réalisation de l'indicateur de 58%. En termes d'effets, cela s'est traduit de manière mitigée sur le rendu du service de justice. La population incarcérée sans jugement a significativement diminué à travers la baisse de 42% du nombre de personnes en détention préventive dans les prisons cibles (E10 RMC S&E PNUD/GCT 2014). En Juin 2015, la baisse atteint même 74% pour les prisons centrales du NK, SK et Ituri. Le programme a prodigué aux barreaux de Kinshasa, Nord Kivu, du Sud Kivu, de l'Orientale, et à 13 Cliniques juridiques, des appuis qui résulté dans l'application de la gratuité du service de conseil juridique pour à 4187 personnes, dont 464 sujets à vulnérabilité particulière, y compris 50 mineurs impliqués dans une procédure judiciaire, 30 femmes en détention et 30 personnes âgées. La lutte contre l'impunité de son côté a aussi eu des effets appréciables : des affaires symboliques (Minova, général Jérôme Kakwavu) sont constitutives d'une réelle jurisprudence en la matière.

73. Le programme a des ambitions particulières sur la question spécifique des violences sexuelles et ou basées sur le genre, avec l'objectif de réduire leur prévalence de 30% en fin de cycle. Si les données existantes ne permettent pas de dire précisément quel est le comportement statistique de l'indicateur à mi-parcours, elles révèlent cependant des avancées importantes sur le sujet dans les zones couvertes. Grâce aux structures dédiées mises en place, comme les unités de Police Spéciale de Protection de l'Enfant et de la Femme, et surtout les cliniques juridiques, fortement actives dans la sensibilisation, quelque 8000 personnes

vulnérables (40% femmes) maîtrisent les notions juridiques sur les Violences sexuelles. Les cliniques juridiques ont été saisies de 4000 cas présumés de Violences sexuelles, dont 94% (3762 cas) ont été enrôlés dans le système judiciaire proprement dit. Sur ce stock, le ratio de traitement (prise en charge dans une procédure juridique en mouvement vers un prononcé de jugement), est de 33,5% (1262 cas). Enfin, 681 cas ont connu un verdict de justice en 2014, soit 54% des dossiers ouverts, mais seulement 18% du nombre total de cas référés au système judiciaire. En tout état de cause, les VBSG ont un effet de polarisation de la chaîne judiciaire, et d'éviction sur les autres contenus de la matière pénale.

74. Plus globalement, au plan national, selon Rapport de l'Envoyée Spéciale du Secrétaire Général des Nations Unies sur les violences sexuelles dans la région des Grands Lacs, la RDC est passée de 15 333 victimes en 2013 à 10 882 en 2015, soit une baisse de 29% sur deux années à une autre. La situation spécifique des militaires a, elle aussi, très favorablement évolué. Alors qu'ils représentaient 71% des auteurs de viols en 2013, ils ne sont plus en 2014 que 42% des coupables. En Ituri en 2012, il y avait 3 667 cas de viols, en 2015 il y en avait 1 694, soit une baisse de plus de moitié.

75. **Amélioration de la qualité de la justice :** Le déploiement progressif d'un système d'information sur les données judiciaires participe de cet objectif. Quelque 2500 décisions de justice ont été collectées à travers le pays pour annotation et insertion dans un inventaire national de jurisprudence, dont 430 décisions ont effectivement été exploitées et annotées à cette fin. Dans le sous-secteur pénitentiaire, le cadre de gestion de données est en place et opérationnel dans huit (08) établissements et se traduit par la formalisation des données de gestion des prisons et leur transmission mensuelle à Kinshasa pour centralisation et consolidation. Rentrent également dans ce cadre les appuis prodigués au Conseil Supérieur de la Magistrature dans la conduite d'inspections¹ favorisant l'exemplarité des magistrats (vingt-huit (28) dossiers disciplinaires, dont seize (16) finalement jugés ont abouti à neuf (09) condamnations de magistrat).

76.. Sur l'amont et l'aval du service de justice, aussi, des actions importantes ont été initiées. Des cohortes d'officiers de police judiciaire (60 OPJ au total) ont été formés et déployés dans les territoires enclavés : Ngwalu, Bunia, Mahagi, Masisi, Kalehe, Walungu et Beni. Quelque vingt (20) modules de compétences de base sont déjà élaborés en direction des agents pénitentiaires. Il y a également eu des actions notables sur les infrastructures, en termes de construction, de réhabilitation et ou d'équipement de services de police et de détention. Tout en étant des intrants d'accès, ces investissements du programme favorisent aussi le rendu d'une justice de meilleure qualité.

77. Ces approches complémentaires ont eu leurs effets. Il a ainsi été mis fin à 45 détentions préventives infondées. Cette dynamique est particulièrement illustrée par l'évolution des statistiques des prisons centrales de Kasapa (Katanga) et Kananga (Kasaï Occidental). Dans le premier site, entre janvier et Octobre 2013, le nombre de préventives de plus 6 mois est passé de 68 à 15, soit une diminution de 78%. Dans le second pénitencier, entre Janvier et Septembre 2013, la même statistique a baissé de 96% en tombant littéralement de 69 à 03. Enfin la visibilité améliorée sur la situation des effectifs dans les prisons a abouti à des initiatives de décongestionnement, cinquante-deux (52) détenus ayant été transférés de sites particulièrement surpeuplés vers d'autres qui le sont moins.

¹ Un total de 6 missions de contrôle ont été entreprises dans autant de provinces : Bas-Congo, Province Orientale, Nord - Kivu, Sud- Kivu, Katanga et Bandundu.

78. Il s'agit là d'effets notables, la question de leur soutenabilité pour le système restant toutefois posée, au regard notamment de l'absence persistante d'un programme national du Gouvernement sur la justice. Le Plan d'actions pour la réforme de la justice (PRJ) a bien été élaboré en 2007 par le MJDH, mais il portait sur la période 2007 - 2012 et n'a pas été actualisé. En attendant que soit réaffirmé que la réforme de la justice est une priorité des autorités nationales, le manque actuel d'engagement se traduit l'extrême faiblesse du budget national consacré au secteur. Il est estimé dans une fourchette de 0,6 % à 0,7% du budget national, par l'Unité de Gestion du PARJ, son dans le Rapport de synthèse de l'étude diagnostic de la gestion budgétaire du MJDH, des services affiliés et déconcentrés et du pouvoir judiciaire, Mai 2014, p.4.

79. Malgré ces résultats, très localisés au demeurant, la qualité de la justice demeure préoccupante dans le pays. Dans une interview récente, *Impact*, N° 8, Mars 2015, le Ministre de la Justice indique que sur 7000 détenus à Kinshasa, 2000 seulement le sont du fait d'un jugement déjà rendu, et que l'écrasante majorité des courriers de citoyens qu'il reçoit sont le fait de personnes qui s'estiment victimes d'un déni de justice.

80. Ce propos ministériel est confirmé par les résultats des enquêtes de perception de Harvard Humanitarian Initiative, selon lesquelles le facteur de confiance dans la justice montre un profil insatisfaisant. En Juillet 2015, dans 10 sites de sondage sur 17, moins de 25% des sondés font confiance à la justice civile. *Malgré l'amélioration de l'accès à la justice, les niveaux de confiance dans la justice civile et militaire sont en baisse par rapport aux enquêtes de 2013 2014.*¹

81. **Amélioration de la sécurité** : Les modes de gestion participative promus par le programme contribuent aussi à conforter la sécurité. Selon E8 RSFCG 2014, la mise en place de structures de prévention et de résolution des conflits a permis de résoudre 65% des conflits communautaires répertoriés. Et 80% de la population dans les zones de conflits ciblées sont satisfaits du rôle et des services publics offerts par les autorités locales la société civile et les leaders communautaires dans le processus de paix (E9 RE 2014 CE SM HHI).

82. L'appui du Programme au renforcement des capacités de la police nationale a permis d'améliorer la couverture du pays par cette institution de sécurité, avec une augmentation de plus 2500 éléments des effectifs formés, qui a aussi amélioré son interface avec les populations. Conséquence de cette dynamique, il y a eu un rapprochement entre l'institution policière et les populations, notamment dans les zones couvertes par la police de proximité (même si le temps moyen de réaction des policiers face aux incidents, qu'il était prévu de ramener de 3h30 à 1h30 en fin 2014, ne s'est pas amélioré), mais aussi les unités de police spécialisées dans les violences sexuelles.

83. La circulation des armes légères et de petit calibre a également été impactée dans une certaine mesure : 775 armes et 22 820 munitions ont été restituées contre remise de compensations en nature ou numéraire. L'effet tangible de cette réalisation, et de toutes les autres en matière de sécurité, est que les incidents ont drastiquement diminué dans les zones ciblées, passant de 2890 à 1647 cas en 2014, soit une diminution de 43%. Selon des sources au sein du PNUD, le résultat en matière d'ALPC montre toutefois la limite de mettre en avant une approche individualiste, sans véritable soubassement communautaire : sans les garanties sociologiques de leur communauté qui les sécurise socialement et exerce sur eux la pression

¹ Source : HHI/PNUD/USAID : http://www.peacebuildingdata.org/sites/m/pdf/DRC_Poll3_Final_Fr.pdf

morale nécessaire, ces remettants peuvent parfaitement monnayer les compensations reçues pour se rééquiper. (E10 RMC S&E PNUD/GCT 2014).

84. D'autres sources, toujours au sein du PNUD, estiment, au contraire, que la collecte, à Bunia en particulier, s'est faite sur une base communautaire, et que le problème viendrait plutôt la configuration de l'espace sécuritaire où les groupes armés recourent à des marchés régionaux et locaux pour se ravitailler encouragé aussi par la porosité des frontières notamment à l'Est. En tout état de cause, le tarissement des financements sur cette activité est le révélateur que, malgré ses réalisations apparentes, son résultat profond ne satisfait pas tout le monde.

85. **Réforme des institutions de sécurité l'armée :** Le sous-secteur de la police est engagé dans une dynamique de restructuration, formalisée dans le cadre de la nouvelle loi d'organisation des services votée dans l'amont du cycle du programme en cours, mais dont celui-ci accompagne de plusieurs façons la mise en œuvre. Les forces de police se dégagent progressivement du magma militaro-rebelle pour se structurer en cadre de mise en œuvre de la sécurité intérieure, qui construit lentement mais progressivement sa cohérence et se consolide. Dans le cadre de la cohérence, l'ensemble des forces de police sont maintenant sous hiérarchie unifiée, y compris et surtout la police judiciaire qui est longtemps restée une entité à part de fait, sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur. Des concepts nouveaux de police se mettent en place avec, entre autres appuis, celui du programme. Il en est ainsi, notamment, de la police de proximité qui, dans ses sites d'implantation et à l'intérieur d'interfaces intelligentes avec la société civile, favorise un profond renouvellement de l'image de la police auprès des populations, et des unités spécialisées comme la police technique et scientifique et la nouvelle Direction Télécommunication et Nouvelles Technique de l'Information et de la Communication dédiée à la lutte contre la cybercriminalité.¹

86. La réforme de l'armée n'a pas avancé autant que celle de la police, et le programme sous revue n'a pas eu d'influence notable à cet égard. Les avancées existent dans le secteur de la lutte contre les violences sexuelles, avec un arrêté ministériel d'octobre 2014 créant une Commission multidisciplinaire chargée de la mise en œuvre du plan y relatif ; et dans le secteur du comportement du militaire avec le lancement, en novembre 2010, du Code de conduite des FARDC et, en novembre 2014, du Plan du Commandant du Service d'Education civique, patriotique et d'Actions sociales. Cette réforme se heurte régulièrement à des considérations de souveraineté et de secret défense, implicitement ou explicitement mises en avant pour récuser d'une manière ou d'une autre l'idée que l'armée puisse s'insérer dans un cadre de concertation ouvert aux partenaires techniques et financiers du pays. Malgré le plaidoyer mené au niveau international dans le cadre de l'accord cadre d'Addis-Abeba, le Comité de Suivi de la Réforme de l'Armée ne voit pas le jour. Dans ce segment du programme, les réalisations restent donc ponctuelles et ancrées autour de l'appui et à la sensibilisation relative aux règles déontologiques et à la justice militaire, autour notamment des crimes dits graves.

87. Au total, au regard du résultat escompté (Résultat 1.3. *L'autorité de l'Etat est progressivement restaurée et des réponses structurelles sont formulées et appliquées au niveau communautaire dans les domaines de la gestion et prévention des conflits, la lutte contre les violences basées sur le genre et le VIH/SIDA dans les provinces cibles.*), que retenir

¹ Malgré, selon une source au moins, des facteurs, notamment un cadre juridique problématique, continueraient de limiter la portée citoyenne de la police en tant que force paramilitaire ou civile, le cadre juridique de la police pose problème.

de l'apport du programme à mi-parcours ? Il y a certes eu les effets retracés ci-dessus. Il s'agit là de contributions stratégiquement pertinentes, mais dont la significativité est très limitée du point de vue de leur extension. Pour parler de l'autorité de l'Etat qu'il est question de restaurer progressivement, si des acteurs clés qui en portent une parcelle ont été accompagnés pour mieux rendre le service attendu d'eux, l'on est encore loin de la dynamique stratégique globale ciblée dans le libellé du résultat attendu.

Tableau 9 : Résultat 1.3.

L'autorité de l'Etat est progressivement restaurée et des réponses structurelles sont formulées et appliquées au niveau communautaire dans les domaines de la gestion et prévention des conflits, la lutte contre les violences basées sur le genre et le VIH/SIDA dans les provinces cibles.

Cibles Baseline	Résultats spécifiques	Taux de performance spécifique	Rating		
			E	M	F-N
<p>Cible: 45% des provinces et 11 territoires couverts par des unités de la police nationale opérationnelles et avec structures fonctionnelles luttant contre la prolifération des ALPC.</p> <p>Baseline: 15% (sur 22 territoires) pour les unités de police et 7 sur 11 provinces disposent d'une antenne CNC-ALPC opérationnelle</p>	<p>4 provinces de l'Est couvertes par le programme/Effet 1</p> <p>Données connexes</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 60 officiers de police judiciaire formés et déployés dans les territoires enclavés : Ngwalu, Bunia, Mahagi, Masisi, Kalehe, Walungu et Beni ▪ 5 antennes provinciales de la CNC-ALPC inaugurées et fonctionnelles ▪ 775 armes et 22820 munitions ont été remises volontairement par les populations ▪ Diminution de 43% du nombre d'incidents de sécurité (tombe de 2890 à 1647 cas) ▪ Augmentation de 1% des effectifs de police ayant une formation de base 	<p>4 provinces Est/11 couvertes mais toutes unités de police non encore fonctionnelles dans les quatre (indicateur non décidable)</p>			
<p>Cible: 52 cours et tribunaux, 3 unités de police, 5 prisons dans les provinces cibles qui disposent des capacités humaines et matérielles et assurent un meilleur accès à la justice et la lutte contre l'impunité.</p> <p>Baseline: 52 cours et tribunaux, 3 unités de police, 5 prisons (non fonctionnelles ?)</p>	<p>Performance sur indicateur</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 35 structures de la chaîne pénale opérationnalisées avec l'appui du PNUD (E10 RMC S&E PNUD/GCT 2014). <p>Données connexes</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 140 magistrats chefs de services formés à la gestion du secteur (2000 guides pratiques de management des juridictions et 1000 recueils de textes juridiques disponibles) ▪ 2500 décisions de justice collectées à travers le pays pour annotation et insertion dans un inventaire national de jurisprudence, dont 430 décisions effectivement exploitées et annotées ▪ 110 personnes à vulnérabilité particulière, y compris 50 mineurs impliqués dans une procédure judiciaire, 30 femmes en détention et 30 personnes âgées, bénéficient de consultations d'avocat gratuites ▪ 20 modules de compétences de base pour agents pénitentiaires élaborés ▪ 60 officiers de police judiciaire formés et déployés dans les territoires enclavés : Ngwalu, Bunia, Mahagi, Masisi, Kalehe, 	<p>35/52 = 67%</p>			

	<p>Walungu et Beni</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 45 détentions préventives infondées vidées ▪ Prisons décongestionnées par redéploiement de 52 détenus des établissements les engorgés vers les moins engorgés ▪ 10 dossiers de Violence Sexuelle et 2 dossiers de crime contre l'humanité et de crime de guerre jugés au S-K grâce aux foraines ▪ Au total plus de 1000 victimes dont celles des violences sexuelles ont bénéficié de procès équitables contre les crimes graves/S-K ▪ 12 personnes poursuivies auprès des auditorats et/ou jugées par les juridictions militaires ont bénéficié de l'assistance judiciaire et juridique gratuites / N-K 				
<p>Cible: 22 entités territoriales dans les provinces cibles assurent efficacement les services administratifs à la population Baseline: 22 (appuis en infrastructures, formation et équipements)</p>	<p>Performance sur indicateur</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 3 ETD expérimentales disposent de PLD nouveaux ou actualisés (dimension genre et résolution de conflits intégrées), de cadres de concertation et de planification participative : encore qu'elles ne sont pas encore complètement en mesure d'assurer efficacement les services administratifs 	<p>Inférieur à 13,6% (3/22)</p>			
<p>Cible: 1 cadre de dialogue entre le gouvernement et les partenaires sur la réforme de l'armée existe Baseline: 0</p>	<p>Performance sur indicateur</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Code de conduite des FARDC lancé et vulgarisé dans 12 principales garnisons de la RDC ▪ Commission de lutte contre les violences sexuelles mise sur pieds ▪ Un plan du SECAS lancé ▪ Groupe de travail et de suivi institué mais exclusivement constitué de militaires ▪ Comité de réforme de l'Armée non institué 	<p>0%</p>			
<p>Cibles 2017: Diminution de 30% du taux de prévalence des violences sexuelles basées sur le genre dans les provinces ciblées. Baseline 2011 : Ituri : 1826 cas Sud-Kivu 2713 Nord Kivu 5543 Kinshasa 405 Bandundu 349</p>	<p>Performance sur indicateur</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Baisse de 40% (source Rapport Effet Genre, KAFISHI, Septembre 2015) <p>Données connexes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 8000 personnes vulnérables (dont 40% femmes) maîtrisent les notions juridiques sur les Violences sexuelles ▪ 4000 cas présumés de Violences sexuelles référés aux cliniques juridiques ▪ 3762 cas de violences sexuelles ont été soumis aux institutions judiciaires ▪ 1262 traités en 2014 et 681 soit 54% jugés 	<p>40%/30% = 133%</p>			

<p>Cible: Réduction de 25% des conflits /tensions soit 300 conflits Baseline: 1.213 conflits relatifs aux conflits fonciers, contrôle du pouvoir coutumier, contrôle des ressources naturelles, rivalités politico-ethniques et politico-administratives (Affaires Civiles - juin 2011)</p>	<p>Performance sur indicateur</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 65% des conflits résolus grâce à la mise en place de structures de prévention et de résolution des conflits a permis de résoudre communautaires répertoriés (E8 RSFCG 2014). <p>Données connexes</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 80% de la population dans les zones de conflits sont satisfaits du rôle et des services publics offerts par les autorités locales la société civile et les leaders communautaires dans le processus de paix (E9 RE 2014 CE SM HHI) 	<p>260%</p>			
<p>Cible: 5 plans /prévention du VIH ciblant les groupes à haut risque, élaborés et mis en œuvre par et avec les groupes concernés et de 15 communautés qui se sont appropriés du programme de prévention de VIH et de lutte contre le SIDA. Baseline: 0 plan et 1 communauté</p>	<p>Néant</p>	<p>0%</p>			

Sources : Cadre de résultats CPAP, ROAR 2013-2014, et Evaluations de projets.

3.2.4. Efficacité sur le Résultat spécifique N° 4 : " L'administration publique est restructurée et capable de rendre des services Publics de base, le contrôle des politiques publiques par les institutions nationales est plus effectif et participe à la lutte contre la corruption."

88. Les contributions du programme au Résultat 1.4. ("L'administration publique est restructurée et capable de rendre des services Publics de base, le contrôle des politiques publiques par les institutions nationales est plus effectif et participe à la lutte contre la corruption."), ressortent très faibles à mi-parcours. Selon le ROAR 2014, " Dans la décentralisation, les capacités d'analyse, de planification, de gestion et de suivi participatifs des services étatiques, de la société civile et des autorités locales ne sont pas améliorées et les mécanismes de gouvernance communautaire ont été faiblement renforcés". Alors qu'il est prévu de doter 14 entités administratives de mécanismes fonctionnels de planification et de suivi-évaluation, aucune ne l'est pour le moment.

89. Il y a eu certes les cadres de concertation institués à titre pilote dans la province du Nord-Kivu et dans trois de ses territoire. A ce dernier niveau, des consultants recrutés par le programme ont aidé les territoires à élaborer ou actualiser leur plan local de développement, qui un instrument de programmation important. Cet outil est d'autant plus stratégique pour ces communautés qu'elles entendent s'en servir pour amorcer leur transition des logiques de gestion de crise et de l'urgence vers de véritables logiques de développement. Comme argumenté pour le résultat précédent, à la micro échelle qui est la leur, ces trois territoires sont

ainsi engagés dans la voie d'une gouvernance locale de meilleure qualité, où les processus décisionnels seront à terme ouverts et plus transparents, et où les exécutifs respectifs rendront un service public plus en adéquation avec les besoins des administrés.

90. **Appui aux structures judiciaires et de sécurité** : Comme déjà indiqué avec la revue du résultat 1.3., quelque 35 structures de la chaîne pénale ont été insérées dans un processus de renforcement de capacités : formations des hommes, mise à disposition de moyens logistiques et de ressources financières pour entreprendre des de activités participant du rapprochement du service de justice et de sécurité vers les populations (police de proximité, mais aussi audiences foraines). Comme effets, les détentions provisoires ont baissé de 42% dans les zones couvertes et des prisons particulièrement surpeuplées ont été décongestionnées en s'appuyant sur une meilleure connaissance des effectifs grâce au mécanisme de gestion de données financé par le programme. Quelque 110 personnes très vulnérables, y compris 50 mineurs impliqués dans une procédure judiciaire, dont 30 femmes en détention et 30 personnes âgées, ont pu bénéficier d'un service de conseil juridique gratuit. 4000 cas présumés de Violences sexuelles ont été référées aux cliniques juridiques, dont 94% (3762 cas) ont connu une procédure judiciaire : 681 cas (54% des dossiers ouverts, mais seulement 18% du total) ont connu un verdict de justice en 2014. Les missions d'inspection et de contrôle du CSM ont contribué à diffuser la culture d'exemplarité chez les magistrats : magistrats 28 dossiers disciplinaires ouverts, dont seize 16 finalement jugés ont abouti à 09 condamnations de magistrat. Dans le domaine de la sécurité, la collecte 775 armes et 22 820 munitions contre remise de compensations en nature ou numéraire, est un résultat dans la lutte contre la circulation des armes légères et de petit calibre.

91. **Au niveau de la Cour des Comptes** : Dans une certaine continuité entre le précédent et le cycle actuel, le programme a appuyé le développement des capacités institutionnelles de la Cour des Comptes à travers la mise à disposition de moyens informatiques, des formations et la dotation en ressources documentaires. Le centre d'archives qui devait toutefois être créé dans l'institution ne l'a pas été par manque de locaux adéquats à une époque où l'Union Européenne qui a réhabilité l'immeuble de la Cour ne l'avait pas encore fait. Les contacts ont été repris entre la Cour et le PNUD pour finaliser cette réalisation résiduelle.

92. En termes d'effets, des résultats appréciables sont reportés par la Cour elle-même. L'assistance du programme lui a permis de conduire plusieurs missions de vérification¹ sanctionnées par des rapports d'audit dont le programme a encore financé l'édition en plusieurs milliers d'exemplaire (2 500 par rapport) et la diffusion. L'environnement accède ainsi plus aisément aux productions de la Cour, ce qui participe de l'assainissement de mœurs de gestion. Sans qu'il soit fait cas de suites judiciaires spectaculaires induites par les rapports d'audit, la Cour rapporte cependant des décisions administratives importantes prises par l'exécutif en application de ses recommandations. Suite à l'audit de l'INSS, la Cour a recommandé que l'Etat cesse de percevoir de cette entité des dividendes puisqu'il ponctionne ainsi les retraites des travailleurs. Il a été mis fin à cette pratique. C'est aussi une recommandation de la Cour qui a permis une réunification du Compte général du Trésor jusque-là émiétté dans diverses banques commerciales avec difficulté d'assurer une traçabilité exhaustive de ses multiples opérations d'entrée et de sortie. Plus généralement, ces travaux sont exploitées entre autres par l'Observatoire de la Dépense Publique, et aident la société civile à adresser des interpellations aux autorités.

¹ Entre autres secteurs/Structures audits : Santé, Education, Dette publique, Autorisations budgétaires, Recettes nationales, Santé, Education, Ressources humaines, SONATRA.

93. Malheureusement, au niveau de cette institution aussi l'approche est plus factuelle que stratégiques. A l'épuisement des sources de financement du programme, la productivité induite et les résultats qui en procèdent s'essoufflent et finissent par s'arrêter. Les derniers rapports d'audit de la Cour des Comptes remontent à 2013, ce qui veut dire qu'il n'y a pas eu de stratégie de sortie pour le programme dans ce segment de coopération.

94. En tout état de cause, toutes ces expériences ciblées au bénéfice de diverses institutions, du fait de leur approche factuelle, voire conjoncturelle (sur les cibles institutionnelles centrales), et de leur ciblage géographique très limité au regard de l'extension du territoire national (pour les interventions opérationnelles), n'induisent pas pour le moment la "**restructuration de l'administration publique**" visée dans le Résultat sous revue. Il n'a pas été observé une réelle résonance du programme en termes de "cadres organiques revus et rendus fonctionnels au regard de leurs missions et attributions pour 41 (16 au niveau central et 25 au niveau provincial) structures administratives publiques". L'amélioration des structures nationales par intégration et utilisation des NTIC dans leur fonctionnement quotidien avec personnel qualifié et un cadre et outils de travail adéquat, a modestement été influencée par le programme à travers les équipements informatique fournis à quelques entités administratives centrales et provinciales. Mais l'on comprend qu'un programme de coopération ne puisse pas à lui seul diffuser significativement le numérique dans l'ensemble de l'administration congolaise.

95. Des stratégies et plans de communication centrés les valeurs éthiques professionnelles n'ont pas été intégrés par le programme dans 41 (16 au niveau central et 25 au niveau provincial) structures administratives. Aux résultats obtenus avec la Cour des Comptes près, le système de vérification interne n'a pas été fondamentalement impacté par le programme, en tout cas pas dans les proportions qui étaient anticipées (Efficacité systémique à B+, étendue-nature-suivi vérification externe à B ; Contrôle juridictionnel appliqué à 20% des comptables publics ; Edits portant reddition des comptes pris par 100% des gouvernements provinciaux.). A la vérité, la revue du portefeuille du pilier I ne permet pas d'identifier des actions ciblant réellement ces résultats attendus. En d'autres termes, sur ces attentes qu'il a fixés lui-même, le programme ne s'est pas donné les moyens de son influence, ce qui pose encore une fois le problème de la qualité de nombre de segments du cadre logique.

Tableau 10 : Résultat 1.4.					
L'administration publique est restructurée et capable de rendre des services Publics de base, le contrôle des politiques publiques par les institutions nationales est plus effectif et participe à la lutte contre la corruption.					
Programmation	Exécution				
Baseline Cibles	Réalizations spécifiques	Taux de performance spécifique	Rating		
			E	M	F-N
Cible: 41 (16 au niveau central et 25 au niveau provincial) structures administratives publiques au niveau central et provincial disposant de cadre organiques revus et rendus fonctionnels au regard de leur mission et attributions. Baseline: 0 (les études sur la	Performance sur Indicateur <ul style="list-style-type: none"> Aucune entité administrative spécifiquement élevée par le programme au niveau visé par l'indicateur Données connexes <ul style="list-style-type: none"> 1 réforme appuyée au sens de cet indicateur : celle de la police Rendement parlementaire amélioré grâce, en partie aux appuis parlement : Sénat, Assemblée nationale et Assemblées provinciales ; 	0%			

rationalisation de certains ministères ont été conduites : Plan, PTT, Agriculture et Primature) -	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans la décentralisation, les capacités d'analyse, de planification, de gestion et de suivi participatifs des services étatiques, de la société civile et des autorités locales ne sont pas améliorées et les mécanismes de gouvernance communautaire faiblement renforcés (0 entités sur 14 prévues dotées de mécanismes fonctionnels de planification et de suivi et évaluation) 				
Cible: 20 structures avec personnel qualifié et un cadre et outils de travail améliorés ; 10 administratives publiques intégrant et utilisant les NTIC dans leur fonctionnement quotidien Baseline: Pas de définition des profils/postes ; Administrations sans NTIC dans leur fonctionnement quotidien	<p>Performance sur indicateur</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 35 entités de la chaîne pénales ont vu leurs capacités renforcées par le programme ▪ Rendement parlementaire amélioré grâce, en partie aux appuis au Parlement : Sénat, Assemblée nationale et Assemblées provinciales ; ▪ Production de la Cour des Comptes améliorée aussi ▪ 3 ETD ont vu leur processus de renforcement en capacité de planification/développement local, enclenché 	(35+1+1+3)/(20+10) = 133%			
Cible: 41 (16 au niveau central et 25 au niveau provincial) structures administratives ayant intégré et mis en œuvre la stratégie et le plan de communication sur les valeurs éthiques professionnelles Baseline: 0	<p>Performance sur indicateur</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cibles non spécifiquement visées par les actions du programme 	0%			
Cible : Etendue, nature et suivi de la vérification externe B ; Efficacité du système de vérification interne B+ Baseline: Etendue, nature et suivi de la vérification externe D+ ; Efficacité du système de vérification interne D+	<p>Performance sur indicateur</p> <p>Cibles non spécifiquement visées par les actions du programme</p>	0%			
Cible: 20% des comptables publics faisant l'objet d'un	<p>Performance sur indicateur</p> <p>Cibles non spécifiquement visées par les actions du programme</p>	0%			

contrôle juridictionnel Baseline: 0%					
Cible : 100% des gouvernements provinciaux ont pris des Edits portant reddition des comptes. Baseline: 0%	2014 Dans la décentralisation, les capacités d'analyse, de planification, de gestion et de suivi participatifs des services étatiques, de la société civile et des autorités locales ne sont pas améliorées et les mécanismes de gouvernance communautaire faiblement renforcés (0 entités sur 14 prévues dotées de mécanismes fonctionnels de planification et de suivi et évaluation) (ROAR)	0%			

Sources : Cadre de résultats CPAP, ROAR 2013-2014, et Evaluations de projets.

3.2.5. Efficacité sur le Résultat spécifique N° 5 : " La planification du développement, la programmation et les mécanismes de gestion des ressources sont opérationnels et performants dans les provinces et les ETD."

96. Les contributions du programme en direction de son Résultat 1.5 (*La planification du développement, la programmation et les mécanismes de gestion des ressources sont opérationnels et performants dans les provinces et les ETD.*), pour le moment s'articulent autour des acquis pilotes du Projet

97. **Amélioration de la gouvernance locale :** En soutien à la gouvernance locale le programme aide notamment à rationaliser et opérationnaliser les mécanismes de coordination/concertation/délibération au niveau de la province et de ses différents démembrements territoriaux, d'une part, à créer des outils techniques de programmation et de gestion des investissements, d'autre part. Les produits livrés à cet égard sont, d'un côté, l'opérationnalisation de cadres institutionnels participatifs surtout au niveau territorial, de l'autre l'élaboration-actualisation de Plans Locaux de Développement de trois territoires (avec incorporation du genre et de la résolution de conflits) et la préparation du cadre instrumental d'un mécanisme de financement de la décentralisation dénommé Fonds d'Investissement pour la Cohésion Sociale.

98. Au-delà de ces produits spécifiques, l'effet en voie d'être généré dans les sites concernés, encore très limités hélas, est que les lignes commencent à bouger dans le bon sens. Les logiques transversales participatives viennent progressivement en correction des modèles d'autorité traditionnels de type longitudinal, basés sur des hiérarchies locales héréditaires. Ces modèles pouvaient exacerber les identités communautaires, qui servent souvent de clés de lecture aux arbitrages rendus par l'autorité locale, les décisions du chef étant régulièrement interprétées comme prises en faveur ou contre telle ou telle communauté. Avec les nouveaux cadres de concertation, l'approche participative permet aux différentes sensibilités ethniques de se mettre autour d'une table, de négocier des décisions communes en se focalisant sur les intérêts partagés, en somme de s'inscrire dans une logique de développement local.

99. L'appui à la décentralisation et au développement local se heurte toutefois à des défis importants dans le contexte congolais. Les innovations de gouvernance que le programme

s'efforce de promouvoir rencontrent pour le moment le scepticisme des autres partenaires techniques et financiers. Déjà le PADDL n'était pas parvenu à mettre en place son Fonds de développement local. Le risque fiduciaire lié aux nouvelles entités constituait le principal frein à l'adhésion des bailleurs. Aujourd'hui non plus, malgré l'intérêt stratégique qu'il recouvre, le futur Fonds d'Investissement pour la Cohésion Sociale, apprêté dans le cadre de l'initiative pilote (manuel de procédures déjà élaboré), ne suscite pas davantage, pour le moment, des partenaires, les annonces de contributions qui lui permettraient de porter de réelles ambitions. L'approche du Fonds de cohésion sociale a changé, et s'appuie davantage sur le renforcement préalable des capacités des ETD en gestion des finances locales. Il faut espérer que ce sera assez pour soulever l'enthousiasme des partenaires sur un projet que le gouvernement s'est déjà engagé à cofinancer.

100. L'autre défi que rencontre le programme dans ce segment stratégique est l'inachèvement de la politique sectorielle. Les modèles électifs prévus tardent à se mettre en place, laissant se prolonger une gouvernance anachronique portée par des chefferies héréditaires ou des fonctionnaires désignés. Dans cet environnement où les logiques d'autorité sont fondamentalement verticales¹, c'est une gageure de faire prendre des cultures de la participation et de l'inclusion, basées sur des latéralités ouvertes et transcommunautaires. Toutefois, si le programme venait à réussir substantiellement dans ce créneau, il serait une force d'entraînement considérable pour la politique de décentralisation lorsqu'il y aura une véritable volonté politique pour la débrider.

101. **Décentralisation /Budget** : L'appui technique aux entités décentralisées a permis de conforter leurs finances locales. C'est ainsi qu'en 2014, il a été observé une progression significative des ressources collectées, dans les proportions ci-dessous : plus 1 million\$/mois au Nord Kivu, plus 350 000\$/mois au Kasaï Oriental, et plus 160 000\$/mois en Équateur. Ces ressources nouvelles ont été effectivement versées au budget d'investissement de ces provinces et ont servi à financer des infrastructures sociales comme les routes, l'électricité, les centres de santé et les écoles (E12 RDPRE).

Tableau 11 : Résultat 1.5.					
La planification du développement, la programmation et les mécanismes de gestion des ressources sont opérationnels et performants dans les provinces et les ETD.					
Programmation		Exécution			
Cibles Baseline	Résultats spécifiques	Taux de performance spécifique	Rating		
			E	M	F-N
Cible: 3 provinces et 11 ETD adoptent et utilisent un mécanisme de gestion transparente des ressources budgétaires. Baseline: 0 province et 0 ETD	<ul style="list-style-type: none"> Dans la décentralisation, les capacités d'analyse, de planification, de gestion et de suivi participatifs des services étatiques, de la société civile et des autorités locales ne sont pas améliorées et les mécanismes de gouvernance communautaire faiblement renforcés (0 entités sur 14 prévues dotées de mécanismes fonctionnels de planification et de suivi et évaluation) 	<ul style="list-style-type: none"> Dans 3/11 provinces sont expérimentés les nouveaux cadre de concertation/cogestion à la base = 27% 3/11 ETD expérimentent les cadres de concertation/cogestion à la base = 27% 			

¹ La conservation de ce modèle d'autorité s'explique par l'influence de ces chefferies dans certaines provinces ; le chef de Chefferie, en tant qu'autorité coutumière, ne sera pas concerné par les élections ; seuls les membre de son assemblée seront élus.

<p>Cible: Mécanismes de planification dans 3 provinces et 27 ETD, les édits/textes provinciaux sont adoptés dans 5 provinces; mécanismes de S&E existants dans les provinces et ETD, dans les 5 provinces avec leurs édits, les mécanismes de coordination et de suivi sont fonctionnels Baseline: mécanismes de planification dans 3 provinces et 21 ETD, dans 3 provinces les édits provinciaux concernant les ONG sont adoptés ; mécanismes de S&E inexistants dans les provinces et ETD</p>	<p>Performance sur Indicateurs</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 3 ETD effectivement dotés de PLD nouveaux ou actualisés, au lieu de 27 ▪ 3 provinces effectivement ciblées comme prévu ▪ Edits et mécanisme de M&E fonctionnels dans aucun cas 	<p>3/3 provinces = 100% 3/27 ETD = 11% 0/5 Edits/M&E = 0%</p>			
<p>Cible: 3 provinces et 11 ETD disposant de budget annuel aligné sur une planification. Baseline: 2 provinces et 2 ETD</p>	<p>Performance sur Indicateurs</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans la décentralisation, les capacités d'analyse, de planification, de gestion et de suivi participatifs des services étatiques, de la société civile et des autorités locales ne sont pas améliorées et les mécanismes de gouvernance communautaire faiblement renforcés (0 entités sur 14 prévues dotées de mécanismes fonctionnels de planification et de suivi et évaluation) (ROAR) 	<p>0%</p>			
<p>Cible: 3 provinces et 11 ETD réalisent au moins 10% de leur budget d'investissement Baseline: 0 province et 0 ETD</p>	<p>Performance sur Indicateurs</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans la décentralisation, les capacités d'analyse, de planification, de gestion et de suivi participatifs des services étatiques, de la société civile et des autorités locales ne sont pas améliorées et les mécanismes de gouvernance communautaire faiblement renforcés (0 entités sur 14 prévues dotées de mécanismes fonctionnels de planification et de suivi et évaluation) (ROAR) <p>Données connexes</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mobilisation des recettes propres en nette amélioration - +1 million\$/mois au Nord 	<p>0%</p>			

	Kivu - + 350000\$/mois au Kassaï Oriental - + 160 000\$/mois en Équateur ▪ Ces fonds financent les investissements en route, électricité, centres de santé, écoles (E12 RDPRE)				
Cible: 6 cadres de concertation et de coordination de la mise en œuvre de la décentralisation redynamisés et fonctionnels Baseline: 3	Performance sur Indicateurs ▪ Dans la décentralisation, les capacités d'analyse, de planification, de gestion et de suivi participatifs des services étatiques, de la société civile et des autorités locales ne sont pas améliorées et les mécanismes de gouvernance communautaire faiblement renforcés (0 entités sur 14 prévues dotées de mécanismes fonctionnels de planification et de suivi et évaluation) (ROAR)	0%			

Sources : Cadre de résultats CPAP, ROAR 2013-2014, et Evaluations de projets.

3.2.6. Consolidation : passage des 5 résultats spécifiques à l'Effet-programme 1

102. Les trois indicateurs retenus pour exprimer la consolidation des efforts consentis par le programme sur l'effet-programme sont comme suit :

- (i) Taux de satisfaction de la population pour les services publics
- (ii) Pourcentage des institutions mises en place et fonctionnelles conformément à la constitution de 2006
- (iii) Pourcentage du budget national alloué et décaissé en faveur des services sociaux de base

103. Le taux de satisfaction des populations sur le rendu des services publics est un indicateur holistique qu'aucune enquête disponible ne permet de renseigner. Dans le cadre des interventions du programme, une enquête réalisée au niveau communautaire des sites d'intervention en matière de résolution de conflits, fait ressortir que 80% de la population dans les zones de conflits sont satisfaits du rôle et des services publics offerts par les autorités locales, la société civile et les leaders communautaires dans le processus de paix. Mais rien ne permet de dire que cette opinion sur des sites localisés et portant sur une thématique spécifique, la résolution de conflits locaux, est représentative de la satisfaction de la population sur le service public au sens global. Au contraire, le jugement intuitif des acteurs rencontrés laisse généralement comprendre que l'insatisfaction devrait encore être reconnue comme la règle générale et pour longtemps.

104. Cette opinion générale, est corroborée dans le secteur de la justice, par les enquêtes HHI, qui révèlent que sur 10 de sondage sur 17, moins de 25% des sondés font confiance à la justice civile. La justice militaire est à peine logée à meilleure enseigne, avec toujours moins du quart des enquêtés lui faisant confiance dans 8 localités sur 17. A l'inverse, preuve de plus de la faillite persistante du système judiciaire moderne, les populations reportent un niveau de

confiance élevé pour la justice coutumière : taux de confiance compris entre 57% et 79% sur 13 sites sur 17, et entre 44% et 54% sur les 4 autres sites.

105. La mise en place des institutions inscrites dans la constitution de 2006 a enregistré trois résultats dans le cycle. En effet le Conseil d'Etat, le Conseil Economique et social et la Commission des droits de l'homme ont vu le jour dans la période, l'information disponible ne permettant toutefois pas trancher la question de leur pleine opérationnalité également visée dans l'indicateur d'effet retenu par le programme. La Cour de Cassation et le Conseil d'Etat ne sont toujours pas encore en place. La réforme judiciaire n'est pas non plus mise en œuvre, 10 ans après.

106. L'importance accordée par le pays à ses secteurs sociaux et représentée par leur allocation budgétaire s'est confortée dans la période sous revue. La part du budget allouée aux secteurs sociaux est passée de 39% en 2013 à 46% en 2014. (E11 LF 2014 MB). Il s'agit d'une progression importante, qui ne portera de fruit cependant que s'il est prouvé par la suite qu'elle s'inscrit dans la durée.

Tableau 12 : Synthèse Performances Effet-Programme 1							
Le cadre institutionnel et les structures citoyennes sont renforcés en vue d'assurer la promotion des droits humains et le développement en RDC.							
Performance sur l'Effet			Résultats spécifiques contributeurs				
Indicateurs d'Effet-Programme.	Rating			Rating			Libellés-Résultats
	E	M	F-N	E	M	F-N	
(i) Taux de satisfaction de la population pour les services publics (ii) Pourcentage des institutions mises en place et fonctionnelles conformément à la constitution de 2006 (iii) Pourcentage du budget national alloué et décaissé en faveur des services sociaux de base							1. La législation essentielle aux réformes est adoptée, le contrôle de l'action gouvernementale, la responsabilité des élus et la communication avec les organisations de la société civile sont effectifs.
							2. L'appropriation nationale en matière d'organisation et de gestion du processus électoral assurée.
							3. L'autorité de l'Etat est progressivement restaurée et des réponses structurelles sont formulées et appliquées au niveau communautaire dans les domaines de la gestion et prévention des conflits, la lutte contre les violences basées sur le genre et le VIH/SIDA dans les provinces cible.
							4. L'administration publique est restructurée et capable de rendre des services Publics de base, le contrôle des politiques publiques par les institutions nationales est plus effectif et participe à la lutte contre la corruption.
							5. La planification du développement, la programmation et les mécanismes de gestion des ressources sont opérationnels et performants dans les provinces et les ETD.

Source : tableaux 7 à 11 précédents sur les performances par résultat spécifique

3.2.7. Efficacité par rapport au Genre

107. *Dimension législative et cadre institutionnel* : Ces deux aspects sont pris en charge par l'Effet 1 dans son résultat spécifique 1 : "La législation essentielle aux réformes est adoptée, le contrôle de l'action gouvernementale, la responsabilité des élus et la

communication avec les organisations de la société civile sont effectifs." La mise en œuvre du genre dans ce résultat concerne l'adoption de lois spécifiques à la protection des femmes et des couches défavorisées. Les appuis apportés aux commissions parlementaires et les organisations de la société civile dans la conduite de plaidoyer ont permis l'adoption par les deux chambres du Parlement des lois portant Code de la Famille modifié, ainsi que la promulgation par le Président de la République de la Loi portant Modalités d'Application des Droits de la Femme, soit deux lois adoptées pour un objectif de 10 ,soit 20 % de l'objectif fixé dans le cadre des résultats. Le programme appuie par ailleurs la révision, en cours, de la Stratégie de lutte contre les Violences Sexuelles et Basées sur le Genre.

108. **Processus électoral** : Cette dimension est traitée par l'Effet 1 dans son résultat spécifique 2 : "*L'appropriation en matière d'organisation et de gestion du processus électoral sont assurés.*" Au-delà de la confection de la liste électorale, la prise en charge du genre dans ce résultat devait contribuer au renforcement de la participation des femmes au processus électoral. Le non démarrage du Projet d'Appui au Cycle Electoral au Congo, empêche le cycle 2013 du programme d'évolution dans ce domaine. L'on peut au surplus présumer que les femmes seront impactées comme la population générale par les appuis techniques ciblés que le PNUD continue de prodiguer à la Commission Electorale Nationale Indépendante, en attendant l'entrée en activité du PACEC.

109. **Protection des femmes contre les violences basées sur le genre, l'impunité et le VIH/SIDA** : Ces dimensions, de loin les plus riches en réalisations, sont prise en charge dans le cadre du 3ème Résultat spécifique de l'Effet 1 : "*L'autorité de l'Etat est progressivement restaurée et des réponses structurelles sont formulées et appliquées au niveau communautaire dans les domaines de la gestion et prévention des conflits, la lutte contre les violences basées sur le genre et le VIH/SIDA dans les provinces cibles.*" Les attentes spécifiques de types genre affichées dans ce résultat concernent la diminution du taux de prévalence des violences sexuelles et basées sur le genre, d'une part, et sur l'élaboration de de plans provinciaux de prévention du VIH ciblant les groupes à haut risque.

110. En deux ans, le Programme a contribué à la diminution du taux de prévalence des violences sexuelles et basées sur le genre qui est passé de 25.612 cas en 2013 à 9429 cas en 2014 soit une diminution de 63%, dépassant ainsi l'objectif du cadre des résultats. Le Programme a contribué à la mise en place de nouvelles structures de la police spéciale de protection de l'enfant et de la femme qui a obtenu que 8.000 personnes vulnérables dont 40 % de femmes maîtrisent les notions juridiques sur les violences sexuelles. Ainsi 4 .000 cas de violences sexuelles ont été soumis aux institutions judiciaires dont 1262 traités et 681 jugés soit 54%.

111. Le Programme a apporté un appui conseil et établi des partenariats pour accélérer les réformes dans les secteurs de la justice et de la sécurité, et le renforcement de la lutte contre l'impunité, en ciblant la chaîne pénale (police-justice-prisons), la police de proximité, le contrôle des armes légères et le contrôle citoyen et l'accès à la justice pour les plus vulnérables, y compris les femmes et les filles. C'est dans ce cadre que les appuis à la formation de policiers ont ciblé les hommes et les femmes. En effet, sur un total de 862 policiers formés au sein de la PNC, 56 (soit 6,4%) sont des femmes. Le pourcentage des femmes parmi les habitants sensibilisés à la remise volontaire des armes légères est de 45% sur les 130.000 habitants sensibilisés en Ituri.

112. Dans le cadre de la consolidation de la paix, l'appui du PNUD a favorisé la sécurisation des femmes. Cette intervention a permis à quelque 8000 personnes vulnérables, dont 40% de femmes, de maîtriser les notions juridiques et sociales sur les Violences Basées sur le Genre. En conséquence, 2000 femmes victimes de violences sexuelles fréquentent les cliniques juridiques. En outre 70% des jeunes et 20% de leaders communautaires bénéficiaires du projet ont montré une perception sociale différente et changé de comportement dans ce domaine. Plus stratégiquement, la domestication de la résolution 1325, grâce à l'appui du PNUD, en autres partenaires, contribue à mieux positionner les femmes dans les problématiques de sécurité et de paix. Un mécanisme institutionnel dédié au pilotage de cette résolution est installé en 2015 au sein du Ministère chargé du Genre.

113. L'appui technique aux enquêtes judiciaires et le financement des audiences foraines, notamment à travers les Cellules d'Appui aux Poursuites (CAP) des crimes graves installées à Kisangani, Lubumbashi, Goma, Kindu, Bunia, Kalemie et Bukavu, a permis l'organisation de 24 audiences foraines et de 7 missions d'enquêtes judiciaires. Ont été rendus dans ce cadre 93 jugements impliquant 305 prévenus, dont 148 (82%) ont été condamnés. Environ 1350 victimes ont participé à la procédure. Bien que ces réalisations ne soient pas détaillées selon le genre, leur contribution à l'objectif relatif à l'accès des femmes et des couches défavorisées aux mécanismes de protection contre les violences sexuelles et basées sur le genre est indéniable. Les femmes comptent souvent beaucoup parmi les victimes.

114. La mise en place d'un dispositif juridique relatif à la lutte contre les violences sexistes et l'impunité, a donné aux femmes des provinces cibles les moyens légaux de défendre leurs droits humains de manière efficace devant les tribunaux du pays, et aux victimes de violences basées sur le genre d'être compensées des torts commis contre elles. Des émissions de sensibilisation sur les violences sexuelles sont largement diffusées à travers les radios communautaires. Ces sujets qui sont discutés pendant des réunions paillotes communautaires et au sein des clubs d'écoute des radios communautaires ont contribué à améliorer la perception de la femme au sein des communautés. L'acceptation des victimes de violences sexuelles a également été fortement encouragée.

115. Les rapports de performance font ressortir de meilleures réalisations s'agissant de la sensibilisation des populations dans le cadre de la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre, où 45% de femmes figurent parmi les 130 000 personnes touchées dans l'Ituri (Rapport RJS 2014). Ce chiffre est traditionnellement robuste dans les activités d'IEC, car les femmes qui sont généralement sur place sont toujours assez bien touchées par les campagnes de communication sociale. Mais dans le cas d'espèce, le fait d'avoir touché à presque égalité les hommes et les femmes ne sert dans les mêmes proportions le résultat escompté : ce sont les hommes qui détiennent essentiellement les ALPC que le programme veut aider à récupérer.

116. En matière de lutte contre le VIH/sida, le pays s'est doté d'un nouveau Plan stratégique qui consacre la vision de « Génération sans Sida » prônée par le Gouvernement pour les 4 prochaines années. Le nouveau plan stratégique axe, entre autres, son action sur le renforcement des efforts de prévention ciblant les populations-clés ayant une vulnérabilité particulière. Le programme a contribué à la réalisation de 11 Plans provinciaux de prévention du VIH, dépassant ainsi l'objectif fixé. Les femmes sont touchées à tous les niveaux de cette stratégie.

Tableau 13 : Synthèse des performances spécifiques Genre.					
Programmation		Exécution			
Cibles Baseline	Résultats spécifiques	Taux de performance spécifique	Rating		
			E	M	F-N
Efficacité sur le Résultat spécifique de rattachement : 1.1. La législation essentielle aux réformes est adoptée, le contrôle de l'action gouvernementale, la responsabilité des élus et la communication avec les organisations de la société civile sont effectifs					
Nombre de lois spécifiques à la protection des femmes et des couches défavorisées. Baseline : 0 - Cible : 10	Loi portant modification du Code la Famille Loi sur la Parité en RDC.	Deux lois sur les 10 prévues soit un taux de réalisation de 20% par rapport à un objectif de 10 lois.			
Efficacité sur le Résultat spécifique de rattachement : 1.2. L'appropriation en matière de d'organisation et de gestion du processus électoral assuré					
Pourcentage des femmes enrôlées dans le fichier électoral. Baseline: 49% - Cible: 51%	Pas d'effet sur le cycle sous revue	0%			
Pourcentage de femmes candidates aux élections provinciales et locales – Baseline : 12% - Cible : 15%	Pas d'effet sur le cycle sous revue	0%			
Efficacité sur le résultat spécifique de rattachement : 1.3. L'autorité de l'Etat est progressivement restaurée et des réponses structurelles sont formulées et appliquées au niveau communautaire dans les domaines de la gestion et prévention des conflits, la lutte contre les violences basées sur le genre et le VIH/SIDA dans les provinces cibles.					
Taux de prévalence des violences sexuelles basées sur le genre dans les provinces ciblées. Baseline 2011 : Ituri : 1826 cas Sud-Kivu 2713 Nord Kivu 5543 Kinshasa 405 Bandundu 349 - Cibles 2017: Diminution de 30%	2013 : Ituri2758 casSud Kivu 10708 cas Nord Kivu6898 casBandundu1063 casKinshasa 775 cas Ensemble 25612 cas 2014 :Ituri2102casSud Kivu2861 cas Nord Kivu 3547 casBandundu532casKinshasa387 cas Ensemble 9429 cas	Après une augmentation de 57% de cas de 2011 à 2013, le taux de prévalence a diminué de 63% en 2014 .L'objectif est atteint et même dépassé.			
Nombre de plans provinciaux de prévention du VIH ciblant les groupes à haut risque élaborés et mis en oeuvre par et avec les groupes concernées de communautés qui se sont appropriés du programme de prévention de VIH et de lutte contre le SIDA. Baseline: 0	Le pays s'est doté d'un nouveau Plan stratégique et de 11 plans provinciaux qui consacrent la vision de « Génération sans Sida » prônée par le Gouvernement pour les 4 prochaines années.	Le taux de performance est de 100 %			

plan et 1 communauté - Cible: 5 plans et 15 communautés.				
--	--	--	--	--

3.2.8. Mise en œuvre de l'exécution nationale et développement de capacités

117. Le programme a pris l'engagement d'amorcer significativement la transition de l'exécution directe vers l'exécution nationale. A mi-parcours, il est observé que cet engagement ne connaît pas encore de véritable début de mise en œuvre. A quelques exceptions près, la situation ressort même plutôt boquée. L'exception recouvre, d'une part, quelques organisations non gouvernementales, notamment à l'Est, jugées assez robustes pour supporter un régime d'avance de fonds dans le cadre d'une modalité d'exécution nationale. Les deux cas de cette nature recensés par la mission concernent en réalité un projet du pilier II (Relèvement et développement communautaire).

118. Font également exception, d'autre part, cette fois du côté des administrations publiques, le Ministère provincial du Plan du Nord-Kivu et le Ministère provincial de la Justice du Sud-Kivu, tous deux ayant bénéficié de lettres d'entente avec le PNUD les habilitant à exécuter, respectivement, la mise en place d'une mini-centrale hydroélectrique à Masisi, et la formation d'agents de police de la province. Pour cette dernière activité qui relevait du pilier I objet de ce rapport, le montant s'élevait à 150.000 USD. Mais pour les deux activités en question, l'exécution nationale était (est dans le cas du projet hydroélectrique qui vient juste de démarrer) assortis de la disposition intermédiaire dite du paiement direct, le Bureau se chargeant de régler directement les factures certifiées des prestataires avec lesquels la partie nationale a passé contrat.

119. A ces rares exceptions, donc, le programme, en particulier le pilier I, est mis en œuvre sous la modalité de l'exécution directe, avec des équipes et ou unités de projet plus ou moins étoffées mais qui sont des entités redevables au Bureau dont ils mettent en œuvre les procédures. Dans un cas observé par la mission, l'unité de projet est abritée dans l'institution nationale bénéficiaire, sans cesser d'être une entité d'exécution directe du PNUD. Il s'agit de l'unité de gestion du Projet d'Appui au Cycle Electoral au Congo, en cours de déploiement au sein de la Commission Electorale Nationale Indépendante.

120. En appui à l'état de fait de non passage à l'exécution nationale, la mission a pu constater que le Bureau faisait réaliser l'évaluation des capacités de ses partenaires nationaux, et qu'ils affichaient un niveau de risque globalement élevé. Ces micro-évaluations sont conduites sur une large gamme d'organisations et d'institutions nationales, couvrant une variété de zones géographiques et tous les échelons administratifs, du niveau central à celui de des chefferies locales, en passant par le maillon provincial. En plus de cette contrainte objective que constituent les faibles capacités nationales, certains bailleurs, laissent entendre, ou sous-entendre, leur souhait de voir le PNUD exécuter directement leurs ressources, pour justement transcender les problèmes de capacités qui ressortent des micro-évaluations.

121. Si au regard de la faiblesse des capacités nationales, aussi bien d'un point technique que de qualité de gouvernance, le programme est fondé à pratiquer une doctrine de sûreté fiduciaire assise sur l'exécution et les paiements directs, il n'arrive pas à répondre, en revanche, à cette question : ***que fait-il donc de réellement robuste et stratégique pour aider le pays à résorber son gap critique de capacités ?*** Le développement de capacités traverse de

part en part l'écriture du programme, mais *la mission n'a pas observé une stratégie construite, ambitieuse et appliquée* dans ce sens.

122. Certes des contenus de développement de capacités sont insérés dans les interventions, mais comme des activités ordinaires, à peine conscientes d'être les points névralgiques et vitaux du programme, sans lesquels le reste ne peut réussir. Les activités de développement institutionnel dans le portefeuille sont portées par (i) les dotations en infrastructures et équipements, (ii) les formations aux personnels, (iii) l'appui au fonctionnement courant et (iv) les réformes et l'incubation de pilotes novateurs. La valeur ajoutée de ces quatre sortes de paquets de services est différente. Les apports en intrants matériels (infrastructures et équipements) tendent à faire la différence en aidant à mettre en places les préalables physiques à un fonctionnement des institutions. Les unités de police construites par le programme, par exemple, font réellement la différence, comparées aux cadres de travail où exercent d'ordinaire les fonctionnaires de police, maillons importants dans la chaîne pénale et la fonction judiciaire plus globalement. Encore faut-il toutefois pouvoir garantir leur pérennité et les insérer dans des cadres d'exploitation vertueuse¹.

123. Les formations sont plus volatiles, assises sur des socles de capacités et des profils parfois, voire souvent, inadéquats pour espérer bâtir du solide et du durable. Les responsables de la police rencontrés indiquent eux-mêmes que les niveaux de départ des bénéficiaires sont généralement très bas compte tenu des conditions dans lesquelles la police congolaise s'est constituée. De surcroît le choix des éléments admis dans ces formations, fait par leur hiérarchie, n'obéit pas toujours à des critères de pertinence, est plutôt influencé par des biais d'aubaine, compte tenu du fait que ces formations intéressent surtout par le fait qu'elle donne accès à des privilèges indemnitaires qui ne sont pas rien pour les bénéficiaires.

124. L'appui au fonctionnement ressemble une sorte de mise sous perfusion artificielle qui crée ou accroît la dépendance des institutions nationales sans leur donner une réelle autonomie opérationnelle. Titre d'illustration, le programme a aidé la Cour des comptes à réaliser une longue série d'audits assortis de rapports publiés, dont certains ont donné lieu à des correctifs apportés au pilotage des organismes audités, mais de telles réalisations se sont arrêtées dès que l'appui du programme s'est arrêté. Autre exemple, les audiences foraines continuent d'être un élément important de la stratégie d'apurement des instances de justice, mais magistrats et cadres de police rencontrés par la mission indiquent clairement que leurs institutions ne sont pas en mesure de les poursuivre si le programme arrête ses concours à cet égard. Enfin, comme développé ailleurs dans ce rapport, les réformes et les expériences novatrices, notamment dans la police, la justice et la gouvernance locale, contribuent mieux au réarmement des institutions en les aidant à se donner un meilleur profil de modernité.

125. Au-delà des limites de fond qui affectent certains des 4 paquets de services, comme analysé supra, le problème fondamental est que les séquences d'appui institutionnel ne sont pas véritablement insérées dans une stratégie construite avec les parties prenantes et adoubée comme cœur névralgique du programme. Ce sont au contraire des activités disjointes menées de manière ordinaire sans traiter préalablement la question de leur absorption par le milieu, et de l'horizon de vie de leur valeur ajoutée. Pour refaire le lien avec l'engagement d'aller graduellement vers l'exécution nationale, il faut sortir de ce cercle vicieux, où les faiblesses assumées de la partie nationale exonèrent les sûretés fiduciaires directes dans lesquelles le

¹ Comme indiqué dans la section consacrée à la mobilisation de ressources, la mission a eu connaissance que des cas de torture avaient refroidi l'intention que certains bailleurs d'accompagner des segments de la police à travers le programme.

programme se barricade, qui, à leur tour, nourrissent les multiples inaptitudes techniques du vis-à-vis. Il faut que le programme prenne le temps de bâtir une véritable stratégie de développement de capacités, qui tienne compte des lacunes du milieu, et ait le courage de le mettre en œuvre, y compris, s'il le faut, en prenant des risques raisonnés.

3.2.9. Efficacité en matière de mobilisation de ressources et de partenariat

126. Le CPAP en général s'appuie sur une stratégie de partenariat et de mobilisation de ressources qui tient compte des profils des bailleurs et de leurs perceptions de l'action du Bureau. Le principe est que les faiblesses du Bureau sont identifiées et des efforts faits pour les résorber tandis que les points forts sont valorisés. En termes d'acquis, l'année 2013 a été décrite par le Bureau comme étant "*moyennement performante*" (Unité en charge). En 2014, ce sont quelque 56 millions qui ont été mobilisés, tandis qu'un total de 103 millions est escompté d'ici la fin de 2015. En termes de perspective, il y a une visée raisonnable sur les Fonds climats de la Norvège : 300 millions pour l'Afrique centrale, dont 80% pourrait être capté par la RDC, soit un vivier potentiel de 240 millions de dollar vers lequel l'Effet environnement du programme pourrait se tourner pour financer ses interventions.

127. En ce qui concerne spécifiquement l'Effet 1, la situation actuelle des sources est comme suit. Le Canada abonde 18 millions de dollar dans un cadre multi acteur visant la réduction de l'impunité, notamment s'agissant des violences faites aux femmes. Sur la même thématique de lutte contre l'impunité, une perspective de lever 10 millions d'Euro auprès du Fonds Européen de Développement, se dessine. L'Union Européenne et la Grande Bretagne avaient des visées sur le sous-secteur de la Police, mais des soupçons d'exécutions extra judiciaires les maintiennent réservés par rapport à ce sous-secteur. L'intervention du Japon dans ce domaine est en phase de clôture, ce qui peut être une opportunité pour le PNUD de se porter candidat à un nouveau financement du Fonds supplémentaire d'urgence du bailleur. Le sous-secteur des ALPC avait pour bailleur l'Australie, qui s'est retirée, et les autres ne marquent pas de réel intérêt, considérant que les approches utilisées ne permettent pas de sécuriser une véritable et définitive neutralisation des armes collectées.

128. Dans le sous-secteur pénitentiaire, la France a fermé son projet, à propos duquel a prévalu une mauvaise communication entre le PNUD et le Cabinet du Ministre chargé de la Justice. En direction de la Société civile, mais en rapport avec le secteur agricole, la Belgique apporte 2 millions dans le cadre du PAIDC. Sans doute le sous-secteur sera-t-il appuyé sur les thématiques de la gouvernance traditionnelle dans le cadre du PACEC. Enfin, s'agissant de ce volet électoral, l'Union Européenne est en disposition de contribuer pour environ la moitié du PACEC, en appui aux prochaines élections, soit quelque 60 millions. Les bilatéraux devraient apporter le complément : Grande Bretagne, Belgique, Suisse, Pays Bas et Etats Unis.

129. Au total, la mobilisation des ressources sur le cycle s'est d'abord heurtée à un contexte difficile. Alors que le Bureau comptait sur une restauration de la confiance avec DFID, cela ne s'est malheureusement pas produit, du moins pas avec les conséquences financières qui en étaient escomptées. Le programme comptait aussi sur un concours de 100 millions de la Norvège. Mais un différent de justice devenu quasiment incident diplomatique entre les deux pays, a amené ce bailleur à bloquer ce financement pour le moment. Enfin, le programme comptait aussi sur un contexte post électoral plus attractif pour le pays, plus entraînant pour la confiance des bailleurs de fonds, quand les élections de 2011 apparaissent n'avoir pas donné entière satisfaction à cet égard.

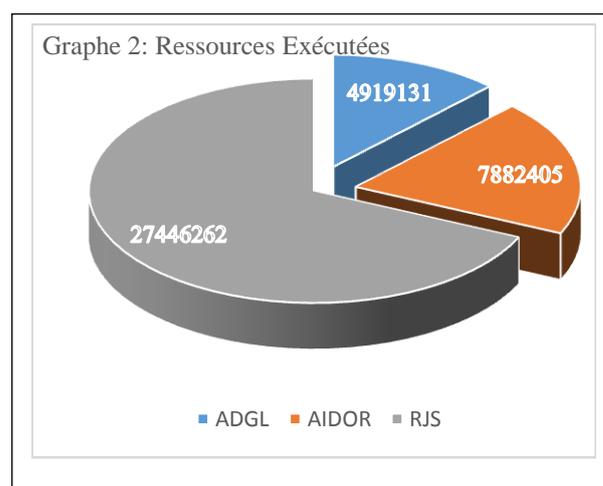
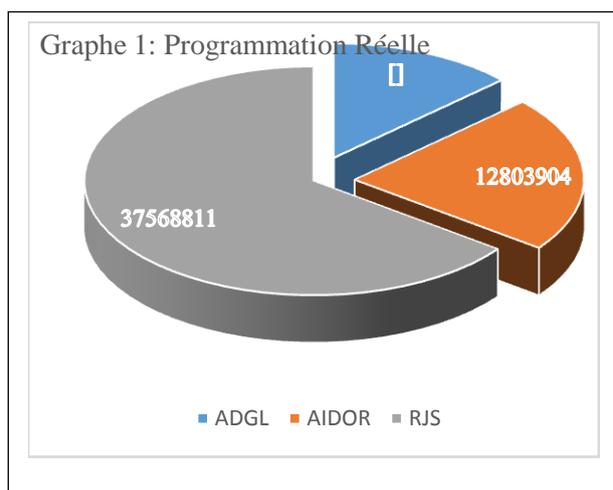
130. Malgré tout, des raisons de regarder la suite du cycle avec un certain optimisme subsistent, ancrées aussi dans le profil de perspectives du pays. Trois facteurs favorables caractérisent ce profil. Le premier est son positionnement dans la problématique régionale du changement climat, la RDC abritant l'essentiel de la biodiversité de la région. La communauté internationale est consciente que le pays doit être appuyé dans la préservation de ce patrimoine. Le second facteur a trait au potentiel de croissance du pays, qui en fait fondamentalement une terre d'intérêt économique, qu'il est stratégique pour la coopération au développement d'aider à se structurer. En partant des enjeux charriés par les deux facteurs précédents, l'émulation entre puissances devient le troisième, chacune veillant à marquer une forme de présence de coopération dans le pays pour ne pas être en reste par rapport aux autres puissances.

140. Les défis du Bureau pour mieux se positionner dans ces interfaces de coopération entre la RDC et ses partenaires financiers sont réels. La mission a connaissance que dans un passé récent, les bailleurs reprochaient souvent au PNUD de ne pas rendre compte de façon satisfaisante, de délivrer des rapports tardifs et de faible qualité. Le Bureau a fait des efforts pour résorber ce gap en matière de livrables, notamment avec l'applicatif de tracking d'échéances conçu à cet effet. Le défi de la communication institutionnelle demeure quant à lui, les bailleurs estimant pour certains qu'ils ne sont pas assez présents et visibles dans les supports de visibilité des actifs qu'ils financent. Or ces actifs sont aussi, en quelque sorte, partie intégrante de leur registre d'enseignes dans le pays.

141. Plus substantiellement, l'approche des partenaires devrait être mieux facilitée par la recherche d'une plus grande focalisation sur les résultats de développement, non sur des activités et des produits, comme le cadre logique du Programme Pluriannuel d'Appui à la Justice a pu un moment en souffrir. Par ailleurs le ciblage géographique des ressources de certains bailleurs ne laisse pas assez de marge de manœuvre au PNUD pour rencontrer la carte des besoins dans un pays aussi vaste que le Congo. Le gouvernement demande régulièrement de redéployer certaines interventions dans d'autres parties du territoire, sans que le Bureau soit libre d'accéder à cette demande, parce que justement ses sources de financement ont déjà arbitré sur les zones éligibles à leurs ressources. Pour apaiser davantage ce débat entre la partie nationale et le programme sur la diffusion géographique des actifs, le Bureau devrait mieux impliquer le gouvernement dans sa stratégie de mobilisation de ressources.

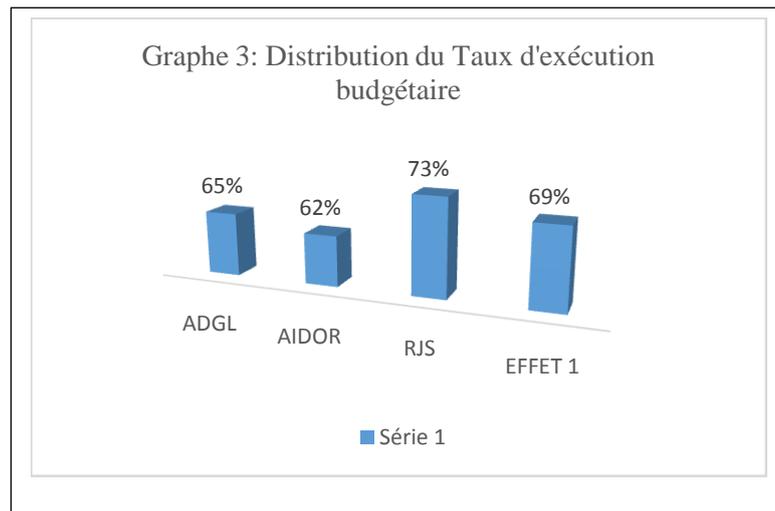
3.3. Efficience

142. Le programme avait prévu pour l'effet 1 un volant global de ressources de 381 624 360 millions de dollar américain sur les 5 années du cycle. A mi-parcours, le total des ressources effectivement programmées sur l'Effet 1 s'élève à 57 952 992 USD, soit 15,2% de la planification initiale actée dans le document de programme.



Source : PNUD/Suivi-Evaluation, Septembre 2015

143. Les ressources finalement disponibles sur les trois premières années du cycle ont été exécutées comme indiqué dans le graphe ci-dessus, qui le répartit par composantes programmatiques. A Septembre 2015, les ressources effectivement consommées par l'Effet s'élève à 40 247 798 USD, soit un taux d'exécution de 69% à mi-parcours. La performance sur cet indicateur se dégrade très nettement lorsque les ressources exécutées sont rapportées à la planification budgétaire initiale dont elles ne représentent que 10,5%. Cette situation est importante à mettre en exergue par renseignement de l'indicateur y relatif, car elle informe sur le réalisme qui a présidé à l'élaboration de la programmation budgétaire initiale du CPAP, relativement en particulier aux ressources prévisionnelles dédiées à son Effet 1. Etait-ce raisonnable d'anticiper autant de ressources, plus de 381 millions de dollar, pour l'un seulement des trois effets du programme ? Du moins, comme indiqué dans la section portant analyse de la stratégie de mobilisation de ressources, les hypothèses plutôt optimistes à la base de cette projection ont dû être grandement démenties.



Source : PNUD/Suivi-Evaluation, Septembre 2015

144. La problématique de l'efficacité du cadre budgétaire décrit ci-dessus recouvre le rapport coût-avantage sur l'ensemble des livraisons effectuées par le programme dans sa dimension Effet 1. Sont à cause, à cet égard et notamment, la qualité de la gestion même des ressources, qui permet ou ne permet pas de les sécuriser en les dédiant exclusivement aux emplois substantiels auxquelles elles sont destinées ; la qualité des produits rendus et des résultats obtenus significative de plus ou moins de "money for value", et, entre les deux, les modèles opérationnels qui en étant plus ou moins onéreux laissent arriver plus ou moins de ressources et de résultats aux bénéficiaires.

145. **Value-for-money ou lien entre quantité de ressources et résultats** : L'exécution des ressources dédiées à l'Effet est presque exclusivement gérée par le Bureau, au niveau central, ou à travers ses démembrés de terrain. La seule exception rencontrée à cet égard par la mission est l'exécution nationale de la formation de policiers par le Ministère provincial de la Justice du Sud-Kivu, et encore dans le cas d'espèce le Bureau a appliqué la procédure des paiements directs. Au total, les procédures fiduciaires applicables sont donc celles du PNUD, dont le standard international permet de sécuriser dans la transparence des acquisitions au meilleur rapport coût-avantage. Cette modalité d'exécution directe constitue un véritable outil de promotion de la transparence et de la gestion efficace sur les transactions au sein du programme. Il a été observé une réelle préoccupation de dépenser ce qui apparaît strictement nécessaire, préoccupation conduisant même dans certaines occurrences à des sous-estimations budgétaires qui, ironie du sort, finissent par se retourner contre l'efficacité, car celle-ci n'est pas dans le moindre coût systématique mais dans une relation optimisée entre la ressource et ce qu'elle permet d'acquérir.

146. S'il y a un effort pour bien gérer les ressources consacrées à l'Effet, pour autant et en face, les livraisons obtenues en échange des ressources dépensées, sont-elles d'une robustesse satisfaisante ? La réponse à cette question est nuancée. Par la qualité des procédures mises en œuvre, le programme arrive à faire en sorte que les acquisitions d'équipements se fassent dans de bonnes conditions et que les livraisons obtenues soient de bonne facture. Les dépenses effectuées dans le cadre de processus soft de renforcement de capacités sont en revanche plus dépendantes de l'environnement institutionnel national et de ses servitudes. Une source bien éclairée au sein de la police nationale fait observer que les formations financées en faveur des Officiers de Police Judiciaire, génèrent un résultat mitigé car beaucoup de ces bénéficiaires n'ont pas la base théorique nécessaire pour être véritablement capables en si peu de temps. De

surcroît lesdits bénéficiaires sont choisis par leur hiérarchie qui ne met pas toujours en avant le critère de profil pour construire le meilleur bassin d'éligibilité. L'on tombe ici dans le cas de figure où le PNUD, grâce à l'exécution directe, construit une courbe de dépenses optimale en théorie et dans une logique de produit, mais faiblement rentable en termes d'effet à cause d'une matière première qui n'est pas au bon niveau initial.

147. En résumé, en termes de "money for value", le programme fait du mieux possible pour rationaliser la ressource. C'est cette préoccupation qui retient le Bureau d'avancer dans la transition vers l'exécution nationale, qui était un objectif affiché du programme dans le cycle en cours. En échange de la ressource même rationalisée, ce qui est obtenu est généralement robuste et donc induit un bon registre de "value for money" lorsqu'il s'agit de réalisations dures (équipements et infrastructures), mais plus incertain car surdéterminé par l'environnement institutionnel local lorsqu'il s'agit de produits soft comme le renforcement de capacités.

148. **Efficiences du modèle organisationnel** : A côté des coûts stratégiques dont le rendement est apprécié supra, l'efficiences globale du programme interpelle aussi ses coûts d'intermédiation. Autrement dit, dans quelle limite parvient-il à contenir ce type de dépense, représenté par les coûts encourus pour apporter aux bénéficiaires finaux les ressources du programme ? Les données budgétaires communiquées à la mission par les Opérations ne font malheureusement pas ressortir ces dépenses intermédiaires. Leur ampleur peut toutefois être devinée à travers le choix fait par le programme de persévérer encore dans l'exécution directe qui induit forcément des coûts de gestion importants. Le décompte des personnels actifs sur le pilier 1, dédiés donc à l'Effet 1, fait ressortir un ensemble de 70 agents tous postes confondus. Il est manifeste qu'en modalité d'exécution nationale, ce niveau de staff aurait été beaucoup plus allégé. L'exécution directe a donc un effet contradictoire relativement à l'efficiences. D'un côté, elle la favorise en permettant de construire les meilleures sûretés fiduciaires sur les ressources stratégiques, de l'autre elle l'érode en augmentant les coûts d'intermédiation qui sont autant de ponctions faites dans les ressources stratégiques.

149. Toujours dans le cadre du modèle organisationnel, le programme a une autre caractéristique qui mord dans son efficiences globale. Il s'agit de l'éclatement du portefeuille en une vingtaine de projets qui explique en partie l'alourdissement des coûts d'intermédiation par les charges de personnels, et dont la conséquence est un impact plus faible qu'il n'aurait été si cette fourmilière était recentrée dans une véritable approche programme. Il est connu qu'en matière de stratégies de développement, l'on obtient plus de résultats et de bien meilleure qualité avec des paquets de services cohérents qu'avec des interventions éparées, d'autant moins admissibles dans le cas d'espèce que nous sommes à l'intérieur d'un même programme, qui plus est, exclusivement dédié à un seul et même effet.

150. **Efficiences temporelle** : La problématique de l'efficiences interpelle enfin la gestion du temps et ses incidences sur la productivité du programme. La revue du calendrier de mise en place des plans de travail annuel révèle qu'au mieux, généralement parlant, ils sont signés à la fin du premier trimestre de l'année. Les retards dans la production des PTA sont dus en partie à des processus de programmation insuffisamment précoces, et pour une autre à une maîtrise pas toujours suffisante des procédures du SNU par les équipes des partenaires nationaux d'exécution. Cette situation observée par la mission dans le calendrier proprement dit, se reflète dans la courbe d'exécution budgétaire. L'année 2015 est typique à cet égard, puisqu'à mi-septembre, les ressources ne sont consommées qu'à 40% des disponibilités sur les PTA de l'Effet 1.

151. Dans ce contexte, pour mettre en œuvre ses contenus stratégiques, le programme dispose finalement, en réalité, de beaucoup moins de temps qu'il n'avait prévu d'en avoir. Sa capacité à délivrer ce qui en est attendu et avec des seuils de qualité de même niveau que les efforts financiers, est naturellement affectée. La qualité des livraisons est particulièrement en risque d'être touchée lorsque, le premier trimestre de l'année perdu, le dernier est passé à vouloir rattraper coûte que coûte ce retard et amener malgré tout le taux d'exécution budgétaire à un seuil satisfaisant, comme si son année était une année de 4 trimestres au lieu de 3 au plus. Les insuccès récurrents dans le déploiement du calendrier annuel d'exécution sont une gêne à l'efficacité et à l'efficience du portefeuille/Effet 1 parce qu'en définitive l'on ne peut faire autant et aussi bien avec le même stock de ressources en 9 mois ou moins qu'en 12.

152. ***Valeurs ajoutées en provenance du système de programmation et de suivi-évaluation et du dispositif de communication*** : Ces sous-fonctions sont aussi des déterminants importants de l'efficience, dans la mesure où leur fonctionnalité apporte au Programme une efficacité marginale, c'est-à-dire une productivité accrue à consommation constante de ressources. La programmation permet au portefeuille de se donner un cap clair et réaliste, le suivi-évaluation de s'auto diagnostiquer régulièrement et de susciter à temps ses propres remédiations pour rester performant ou améliorer ses performances, tandis que la communication crée aussi de la productivité en lissant les processus de mise en œuvre grâce aux meilleures réglages d'interface entre acteurs internes d'abord, avec les partenaires externes comme les bailleurs de fonds, ensuite.

153. Dans le cas d'espèce, quelques évidences (cf. supra, analyse de pertinence logique) montrent que la programmation n'est pas d'une qualité satisfaisante. D'abord, il n'y a pas une focalisation suffisante sur les résultats, ceux-ci étant de loin noyés dans une approche de produits en réalité. Ensuite, les résultats présents dans le cadre logique sont pour beaucoup bien trop amples pour le programme, à fortiori pour l'un de ses effets. Il y a aussi une réelle difficulté à arriver à ces résultats à partir des produits livrés par les projets du portefeuille. Les retards dans la disponibilité des PTA constituent une autre marque des limites de la fonction programmatique.

154. Dans un registre voisin, mais à un titre non moins critique, l'extrême émiettement du portefeuille en une vingtaine de projets qui se distinguent non pas par leurs matières mais par leur source de financement, montre que la programmation est implosée par les logiques centrifuges des bailleurs de fonds davantage qu'elle n'offre à leurs ressources un cadre stratégique unifié. Enfin, la programmation budgétaire a manqué de réalisme en construisant sur une anticipation de ressources de près de 2 milliards de dollar pour le seul Effet 1 alors que le pays sortait d'un cycle électoral 2011 qui n'a pas amélioré sa relation avec la communauté internationale.

155. A l'actif du suivi-évaluation, les revues avec le gouvernement se tiennent, quelques projets du portefeuille sont évalués à mi-parcours et ou en fin de cycle et l'outil de suivi de performance qu'est le ROAR est régulièrement renseigné. Pour autant, le suivi-évaluation ne permet pas une détermination systématique de l'influence du portefeuille sur les différents résultats qu'il s'est donné. Cette lacune vient du décalage noté plus haut entre les libellés du cadre logique et les véritables livraisons des projets qui alimentent par exemple les ROAR,

d'une part, de l'extraordinaire ambition de certains résultats attendus ("*la satisfaction de la population sur le service public*", par exemple), d'autre part.

156. Dans le suivi-évaluation, le reporting vers les bailleurs de fonds a aussi longtemps été un point d'insatisfaction de ces derniers. Cette information est donnée par la gestion du programme elle-même, qui ajoute toutefois que ces dernières années ce déficit a été résorbé, grâce notamment à la mise en œuvre d'une application de tracking des échéances de rapport ayant permis d'améliorer le classement du Bureau dans ce domaine. Cette description de la situation est toutefois à relativiser : le partenaire canadien a encore trouvé non satisfaisant pour sa gouverne le rapport 2014 du Projet intégré de lutte contre l'impunité¹. D'un point de vue institutionnel, l'ancrage des experts de suivi-évaluation dans les entités (pilier, volets, projets) suivies peut ne pas être de nature à leur donner suffisamment d'indépendance et d'autorité vis-à-vis des responsables de ces entités pour se faire entendre et à temps.

157. S'agissant du cadre de résultats, comme déjà indiqué dans l'analyse de sa pertinence, il n'est pas suffisamment adéquat et opérationnel. Les cibles fixées et les indicateurs de suivi sont pour la plupart inadaptés. L'extension du libellé des effets en fait des objectifs non mesurables, tandis que les indicateurs qui leur sont attachés renvoient non pas au portefeuille comme cadre spécifique d'intervention du programme sur l'Effet 1, mais aux stratégies nationales dans ce qu'elles ont d'holistique. Même au niveau où il est besoin et possible d'être spécifique dans les formulations, celui des produits que devrait livrer le Programme, cette exigence est empêchée par des confusions rédhibitoires entre les notions d'effet et de produit.

158. Dans le registre de la communication, si le Bureau dispose d'une stratégie de communication, le défi de l'appliquer et d'en retirer des effets bénéfiques reste posé pour le pilier porteur de l'effet 1. La communication entre le niveau opérationnel sur le terrain et le pilotage stratégique au niveau de Kinshasa connaît dans certains cas des aspérités (cas du projet SWAJ, évoqué dans son rapport d'évaluation finale, 2014). En direction des partenaires du programme, la communication avec le gouvernement connaît toujours des points de difficultés (illustrés entre autres par le grand retard enregistré dans la signature du Prodoc du PPAJ), comme celle avec certains bailleurs de fonds (pour le financement de l'Effet 1, le cycle comptait beaucoup sur la restauration de la confiance avec DFID, qui n'a toujours pas lieu).

3.4. Durabilité

159. La durabilité des acquis d'un Programme est fonction de déterminants clés, d'amont et d'aval. En amont, il y a la qualité des produits livrés, et en aval la qualité de l'appropriation des bénéficiaires et leur capacité à prendre le relais et à tenir un résultat. Sans produits de qualité, l'on ne peut envisager de réelle pérennité. Aussi bien, si de bons produits ont été livrés mais ne sont pas tenus comme ils devraient l'être et que la contrepartie nationale n'est pas réellement prête à les porter comme ils l'étaient dans le cycle de programmation révolu, l'on ne peut pas davantage parler de durabilité.

160. La qualité des livraisons faites par le portefeuille comme inputs supports de son influence sur les résultats attendus dans le cadre de l'Effet 1 est à considérer au cas par cas, en fonction des produits concernés et de la manière dont ils touchent à l'environnement. Les

¹ Pour être précis, la substance du rapport opérationnel en provenance du terrain n'a pas été suffisamment reflétée dans le rapport normatif transmis à la partie canadienne par la tutelle de gestion du projet au niveau du siège du PNUD à New York.

investissements durs, infrastructures et équipements, ont une robustesse intrinsèque garantie par toutes les sûretés prises par le programme dans le cadre d'une exécution directe, à travers donc les procédures d'acquisition et de contrôle du PNUD, qui sont par définition de rang international. A titre d'illustration, les commissariats de police, les centres de détention et autres locaux judiciaires construits, réhabilités et ou équipés, surtout dans le cadre de la lutte contre les violences sexuelles font nettement la différence dans un environnement particulièrement carrent dans ce domaine.

161. Ce profil de qualité est un préalable nécessaire mais non suffisant à leur durabilité, qui dépendra aussi et surtout de ce que l'environnement d'accueil et les bénéficiaires font de ces acquis dans les moyen et long terme, notamment après le cycle de vie des projets d'appui. A cet égard, si les bénéficiaires directs, c'est-à-dire les hommes et femmes qui servent la justice dans ces cadres rénovés voire renouvelés, les apprécient à leur juste valeur, ils ne reçoivent pas de l'Etat central ou de l'échelon provincial les moyens de les maintenir. Les budgets des différentes composantes du secteur judiciaire restent à la fois très faibles et presque exclusivement orientés vers la couverture de charges de fonctionnement, de personnel notamment. Dans ces conditions, les effets institutionnels résultant de ces produits sont promis à un avenir plutôt incertain.

162. D'autres produits de nature plus soft n'ont même pas la chance de partir d'une robustesse intrinsèque comme les infrastructures et équipements, leur fabrication sollicitant davantage et dès le départ des contributions substantielles du milieu. Le renforcement des capacités humaines investit sur un socle trouvé en place et dont le niveau surdétermine la qualité et l'avenir de ce que le programme a cherché à y greffer. Des moments de franchise lors d'entretiens avec la partie nationale ont abouti plusieurs fois à cette interrogation teintée de doute : oui beaucoup d'hommes en uniforme sont formés, mais leur profil initial et le temps de formation auront-ils permis de changer fondamentalement leur pratique du métier ? De surcroît, ce type de résultat encore obtenu sur un éventail de personnels très réduit comparé aux effectifs globaux à l'échelle d'un pays aussi grand que la RDC, est fragilisé par son confinement, menacé en permanence par une gestion de personnels dans laquelle l'Etat peut redéployer à tout moment les bénéficiaires du programme.

163. Des appuis institutionnels ciblés et ponctuels ressortent également avec un coefficient de durabilité très faible. Les annales parlementaires que le programme aidait à éditer ne paraissent plus dès que cet appui spécifique s'est arrêté. La Cour des Comptes n'a plu sorti de rapport d'audit depuis 2013, date du dernier soutien reçu du programme à cette fin. Les parties prenantes aux audiences foraines, du côté de la magistrature comme de la police, ont sans ambages indiqué à la mission que cette activité s'arrêtera dès que les partenaires s'en retireront, parce qu'il n'y a pas de relai étatique en vue, alors qu'il s'agit d'une activité routinière de justice de proximité.

164. Les réformes en revanche ont une portée stratégique qui leur donne plus d'influence globale et améliore leur ancrage institutionnel. Avec l'appui du programme et des autres partenaires du secteur, la réforme de la police est en train de prendre corps. L'institution est en voie d'être rendue plus systémique et cohérente, avec l'entrée dans son giron de la police judiciaire qui a longtemps vécu sous tutelle du département de la Justice. Des entités innovantes, mieux en phase avec les mutations modernes de la criminalité mondialisée, prennent forme et/ou se renouvellent, à l'instar de la Police technique et scientifique qui s'est dotée dans ce cadre d'une unité spéciale sur les NTIC et la cybercriminalité dont le programme est un grand soutien. L'effet qui s'épanouit à l'ombre de cette dynamique de

réforme sous la forme d'un surcroît de capacités est d'un ancrage institutionnel particulièrement propice à la durabilité, contrairement à des résultats d'actions ponctuelles comme les bénéfices issus des audiences foraines.

165. Sur le terrain de la gouvernance locale, l'expérience des cadres de concertation à la base, encore embryonnaire et très circonscrite, montre des signes que le changement dans ce domaine pourrait être d'une certaine profondeur stratégique. La gouvernance participative et de dialogue inclusif initialisée dans les entités territoriales décentralisées est en train de renouveler tout à la fois les relations entre communautés ethniques et le rapport à l'autorité locale. Alors que les décisions des chefferies étaient souvent jusque-là interprétées comme prises en faveur ou contre un groupe ethnique, et pouvaient de ce fait attiser les rancœurs intercommunautaires, le prisme nouveau des cadres de concertation les lave de ces oripeaux ethnicisés réels ou allégués, en les faisant désormais procéder de délibérations collectives âprement négociées par tous ou leurs représentants.

166. En tout état de cause, expériences et résultats à plus ou moins grand potentiel de durabilité, souffrent de la gêne à l'appropriation nationale engendrée par l'exécution directe. Certes, celle-ci est dictée au programme par les risques encore élevés identifiés au niveau des institutions nationales partenaires par les micro-évaluations. Pour autant, elle ne constitue pas moins une réelle entrave à la viabilité globale des acquis du programme. Le fait que le programme d'une manière générale se met en œuvre sous exécution directe, à quelques rares exceptions de responsabilisation des partenaires nationaux assorties de modalités de paiement direct, limite l'emprise de la partie nationale sur le programme. Les capacités de mise en œuvre ne se développent pas à la mesure des efforts financiers consentis par le programme. Même si la persistance de l'exécution directe est justifiée par la faiblesse persistante des capacités nationales, il est très important de relever l'extrême difficulté de faire prendre dans ces conditions des processus de développement de capacités qui sont la substance même de l'action du PNUD, afin que de véritables stratégies de remédiation soient imaginées par le programme pour accompagner son action stratégique. En d'autres termes, le Bureau doit faire avec la partie nationale un point précis des besoins spécifiques dans ce domaine, élaborer et mettre en œuvre un plan réellement opérationnel pour les résorber progressivement.

Conclusion

1. Principales constatations sur le Programme

167. Correspondant au premier effet du PNUAD, l'effet-programme 1 du cycle 2013-2017 du programme pays du PNUD en République Démocratique du Congo est : "*Le cadre institutionnel et les structures citoyennes sont renforcés en vue d'assurer la promotion des droits humains et le développement en RDC*". Ce résultat global est poursuivi à travers cinq résultats spécifiques. Le portefeuille opérationnel qui leur est formellement dédié est formé de dix-neuf projets fortement concentrés à l'Est du pays et dans une moindre mesure à l'Ouest. Alors que le cadre logique du Programme anticipe pour l'Effet un volant de ressources de 381,6 millions de dollar américain sur 5 ans, à mi-parcours, seulement 58 millions ont été réellement programmés sur l'Effet, soit 15,2% de la planification initiale actée dans le document de programme, mais près de 20% de l'engagement PNUD au titre de la gouvernance dans l'UNDAF (295 millions de dollar). Les ressources effectivement consommées quant à elles, s'élèvent à mi-septembre 2015 à 40 millions, et correspondent à un

taux d'exécution budgétaire de 69% de la programmation réelle, et de 10,5% des ressources inscrites dans le document de programme.

168. En termes de résultats, et au regard des critères d'évaluation du Comité d'Aide au Développement, de l'OCDE, la situation du programme relativement à son effet 1 est comme suit.

169. **Pertinence** : La pertinence de l'effet-programme 1 est ressortie très robuste, du fait notamment de l'alignement de ses thématiques sur les priorités de développement du pays. D'un point de vue opérationnel, cette pertinence est toutefois relativisée par des approches projets, voire micro-projets, qui ne permettent pas d'optimiser l'influence du programme. Enfin, la pertinence du cadre logique est également très faible, avec une focalisation sur les produits davantage que sur les résultats.

170. **Efficacité** : Les effets recensés à mi-parcours sont de deux sortes, d'inégale valeur stratégique. D'un côté, il y a les améliorations factuelles réussies parce que le programme subventionne directement le fonctionnement de l'appareil institutionnel, mais des améliorations risquant de s'arrêter avec l'arrêt des appuis du programme : (i) l'amélioration de l'accès à la justice et de la qualité de celle-ci dans les zones d'intervention, essentiellement les provinces de l'Est l'Est (nombre de justiciables servis accrus, violences sexuelles en baisse, impunité en baisse, gestion des prisons rationalisée), le tout grâce aux audiences foraines, à la formation des personnels et à l'appui institutionnel apporté aux structures de la chaîne pénale (ii) la condition des femmes améliorée, dans le même cadre, à travers la baisse des violences sexuelles et basées sur le genre, mais l'inclusion civique et politique des femmes non encore influencée pour cause de non démarrage du projet d'appui au cycle électoral ; (iii) l'amélioration de la sécurité et de son ressenti dans les zones d'intervention : plusieurs milliers de pièces ALPC collectées et tensions intercommunautaires baissées grâce aux mécanismes de résolution de conflits institués à la base entre autorités locales, sociétés civile et populations ; (iv) l'amélioration de l'efficacité des institutions parlementaire et de contrôle : rendement législatif accru et attesté par le vote d'instruments cadres comme la loi sur les provinces, et productivité de la Cour des compte avec missions de vérification sanctionnées par des rapports édités dont certains ont donné lieu à des mesures administratives de gestion.

171. De l'autre côté, il y a des effets plus stratégiques obtenus dans le cadre de réformes et d'innovations institutionnelles, à l'influence potentiellement plus durable : (v) la réforme de la sécurité en bonne voie s'agissant de la police : institution unifiée dans le cadre d'une même hiérarchie, émergence ou consolidation de nouvelles fonctions à valeur ajoutée réelle comme la police spéciale de protection des femmes et des enfants, la police technique et scientifique, et la police de proximité ; (vi) une capacité de recul créée sur la chaîne pénale, grâce au système statistique en cours de développement (vii) la décentralisation timidement impulsée dans quelques sites pilotes, à travers l'expérimentation de cadres de concertation et de gestion, la prise en charge de quelques-unes des attributions et compétences exclusives, et l'élaboration/actualisation de plans locaux de développement : incidence budgétaire observées dans trois endroits, sous forme d'augmentation des recettes locales collectée. (Pour le détail des statistiques sur ces différents résultats, se reporter au chapitre 3 consacré à l'analyse d'efficacité.)

172. Au-delà de ces résultats, l'efficacité à mi-parcours du cycle 2013-2017 en relation avec l'effet-programme 1, est relativisée par le fait que ces acquis résultent généralement d'

d'appuis ponctuels ne pouvant prétendre survivre au programme lui-même. Faisant figure d'exception, la réforme de la police et l'impulsion de la décentralisation s'inscrivent dans un cadre stratégique qui leur confère une influence réellement institutionnelle. Enfin, l'analyse d'efficacité fait ressortir des résultats attendus non encore couverts : la réforme de l'armée ; le cycle électoral ; l'habilitation de la société civile, notamment. Au total et pour invoquer la lettre de l'effet-programme 1, à mi-parcours, "*le cadre institutionnel et les structures citoyennes sont-ils renforcés en vue d'assurer la promotion des droits humains et le développement en RDC*" ? L'influence sur le cadre institutionnel est stratégiquement faible car les résultats sont portés par des approches sporadiques et très localisés dans l'espace, à l'exception encore une fois de la réforme de la police et de l'incubation de la décentralisation. Quant aux structures citoyennes, si elles sont engagées dans les cadres de résolution de conflit expérimentés localement, au niveau national, le programme est encore à mettre en place un cadre de coopération avec elles, ce processus étant arrêté à l'étape de désignation de point focal.

173. *Le niveau d'application de l'engagement pris d'amorcer la transition vers l'exécution nationale*, a également été interrogé en marge de la revue de l'efficacité du programme. Il ressort clairement que ce mouvement n'est pas encore entamé. Les micro-évaluations font ressortir des risques fiduciaires encore importants au niveau des partenaires nationaux, fondant le programme à persévérer dans l'exécution directe. Il n'a, cependant pas été observé, au niveau du Bureau, une véritable stratégie opérationnelle, pour aider à renforcer les capacités nationales déficientes et créer progressivement les conditions d'un passage à la modalité nationale.

174. *Efficiences* : Si l'exécution directe portée par les standards de gestion de rang international du PNUD a, d'un côté, favorisé l'efficacité à travers une optimisation de la gestion des ressources, de l'autre, elle a accru les coûts d'intermédiation en démultipliant les structures de gestion de projet dont les consommations de ressources représentent autant de ressources qui n'arrivent pas aux bénéficiaires finaux du programme. Par ailleurs, cette approche projet faite d'interventions morcelées ne favorise pas l'obtention de résultats ayant une grande envergure.

175. *Durabilité* : La situation des acquis de l'effet-programme 1 est tout en contraste à cet égard. Les rendus en matière d'équipements et d'infrastructures sont suffisamment robustes pour espérer une bonne pérennité si l'appropriation nationale suit. Les formations dispensées, au-delà des effectifs affichés, sont fragilisées par endroit par le profil de base des bénéficiaires, lorsqu'il s'agit de les capitaliser en véritables capacités acquises et mobilisables. La durabilité des capacités institutionnelles issues des appuis prodigués aux institutions est, dans nombre de cas, entravée par le caractère ponctuel et non stratégique (attaché à du fonctionnement courant qu'un partenaire ne peut soutenir indéfiniment). Les appuis à la réforme de la sécurité (police), l'innovation que constitue le monitoring judiciaire assis sur système statistique robuste, et à l'impulsion de la décentralisation, en revanche, prennent une forme stratégique permettant de mieux institutionnaliser et pérenniser les résultats obtenus dans ces cadres.

2. Leçons apprises

1. *La dispersion des interventions et des ressources induit un affaiblissement des capacités d'influence du programme*

176. Le portefeuille dédié à l'effet-programme 1 compte pas moins de dix-neuf projets spécifiques, dont beaucoup sont financés par de modestes niveaux de ressources. C'est beaucoup quand on sait qu'ils sont tous, en principe, articulés sur un seul et même résultat. Cette situation impose des coûts de gestion plus élevés que cela n'aurait été le cas dans une approche plus programmatique, et donc laisse au programme moins de ressources pour agir sur ses objectifs stratégiques. D'un autre côté, avec cet émiettement, le programme a aussi érodé sa capacité d'influence en se coupant des plus-values d'effets qui auraient été générées de facto par les synergies entre interventions coulées dans un même programme.

2. *La mise en œuvre du programme a été handicapée par une faible anticipation sur les risques et contraintes de l'environnement.*

177. A mi-parcours, sur près de 382 millions de dollar américain anticipés pour financer l'effet-programme 1, moins de 60 millions a été rendu disponible, ce qui représente un taux de réalisation très faible. Cette contreperformance dans la mobilisation de ressources s'explique, en partie tout du moins, par une prise en compte insatisfaisante des risques venant de l'environnement et du contexte. Le programme n'est pas assis sur une analyse de risques robuste, assortie de mesures de remédiation. Le contexte était pourtant assez lisible aux origines du programme. Pour la gouvernance, le contexte spécifique né des élections de 2011 pouvait aisément être lui comme un élément de difficulté supplémentaire dans le dialogue entre le pays et ses partenaires au développement. Il y a eu également une appréciation insuffisante du niveau des capacités institutionnelles nationales, lorsque le programme s'engageait à passer de l'exécution directe à l'exécution nationale.

3. *Les approches ponctuelles génèrent rapidement des résultats visibles, mais non durables ; à l'inverse, les interventions stratégiques, touchant le cœur des institutions, génèrent des effets plus lents et moins visibles, mais plus influents et plus susceptibles de durer.*

178. Les appuis ponctuels au fonctionnement de certaines structures ont permis d'engranger des résultats tangibles. Les audiences foraines, par exemple, mais aussi, les locations de salles de travail pour les commissions parlementaire, le financement des annales parlementaire, l'édition et la diffusion des rapports d'audit de la Cour des compte, produisent des effets immédiats, mais qui s'arrêtent tout aussi immédiatement lorsque s'arrête l'assistance du programme. La réforme de la police, l'incubation de la décentralisation et le lancement d'une fonction de monitoring judiciaire en rapport avec les universités, seront plus longs à montrer leurs effets mais influenceront plus substantiellement et plus durablement le milieu.

4. *L'exécution directe confortable au regard des sûretés fiduciaires qu'elle permet, se paie de coûts stratégiques exorbitants.*

179. L'exécution directe encore fortement représentative des pratiques d'exécution sur le programme permet certes de sécuriser les ressources, et de rassurer les bailleurs de fonds. Elle s'impose sans conteste vu le niveau de risque fiduciaire toujours identifié chez les partenaires nationaux. Il faut toutefois réaliser que sa contrepartie, ce sont des coûts de gestion proportionnellement élevés, accrus encore par l'émiettement d'un portefeuille essentiellement porté par une approche projet. En l'absence de données budgétaires affinées à l'échelle des effets-programmes, le nombre de 70 agents émargeant sur le seul portefeuille de l'effet sont indicative de toute la charge d'opérations que l'exécution directe fait peser sur les ressources

dédiées à l'effet. Cette situation rend d'autant plus pressent le besoin de construire et de mettre en œuvre une véritable stratégie de résorption progressive des besoins en capacités, passage obligé pour aller vers l'exécution nationale.

5. Les logiques de projets de bailleurs qui l'emportent sur l'intégrité programmatique sont le signe que la mobilisation de ressources est un lieu de négociations entre le programme et ses bailleurs que le premier tend à perdre.

180. L'émiettement du portefeuille en dix-neuf projets qui ne se distinguent que par leur source de financement, et sont désignés d'ailleurs par référence à ce signe distinctif est révélatrice de l'impuissance du programme à rendre les ressources des bailleurs fongibles dans un véritable cadre programmatique. Des interventions se retrouvent dans le portefeuille en gardant telle qu'à l'origine leur identité de projet de tel bailleur, ce qui veut dire que le programme ne sait pas être un cadre d'investissement holistique, ayant une âme propre et capable d'absorber les concours externes. Or moins le programme a de l'ambition dans ce sens, plus les partenaires sont tentés de marquer leur existence dans le portefeuille. Il a été observé que des bailleurs s'investissaient la mise en œuvre de "leur". D'ailleurs, le Bureau a commencé à se rendre compte de cette situation et à chercher à la restreindre, comme l'atteste une note interne demandant au niveau opérationnel de se dégager de la communication avec les bailleurs.

6. L'effet-programme 1 montre malgré tout qu'il est capable d'intelligence stratégique comme l'illustre la correction progressive des problèmes d'incomplétude de certaines de ses approches

181. La stratégie de prise en charge de la problématique des violences sexuelles et basées sur le genre, héritée du cycle précédent a souffert un temps d'une focalisation quasi exclusive les fonctions de police. C'est dans cette optique que s'est notamment développé le concept de Police Spéciale de Protection de la Femme et de l'Enfant, qui a été le cadre d'investissement majeur du projet SWAJ. Les leçons tirées de cette expérience ayant montré que ce phénomène ne pouvait être pris en charge que dans une perspective holistique, incluant non seulement la police, mais aussi la magistrature, le segment pénitentiaire, le secteur médico-légal, la communication sociale, etc., le programme a su faire évoluer ses approches dans ce sens, par exemple en ciblant l'ensemble de la chaîne pénale dans l'actuelle intervention intégré de lutte contre l'impunité.

3. Recommandations

1. Réviser le cadre des ressources et des résultats

182. La matrice des résultats doit être réécrite d'abord pour recentrer l'effet-programme sur les véritables résultats attendus. Le libellé de l'effet lui-même doit être revu en premier pour en vider toute référence produit et ne garder que le résultat attendu. Ensuite le même travail doit être fait pour les 5 résultats spécifiques, dont les indicateurs doivent être des indicateurs d'effet/résultat et non de produit (voir tableaux d'analyse de pertinence logique insérés dans ce rapport). La réécriture du cadre logique doit aussi inclure l'identification des risques et la détermination de mesures de remédiation en cas de survenue desdits. Enfin, tenant justement compte de ces risques, la capitalisation financière de l'effet-programme devrait être ramenée à des proportions plus raisonnables.

2. Restructurer le portefeuille dans le sens d'une refonte des micro-projets à l'intérieur de quelques programmes thématiques

183. Dix-neuf projets formellement arrimés sur un seul et unique effet-programme et qui se répartissent moins de 60 millions sur trois ans, cela donne environ une allocation annuelle moyenne de moins d'1 million par projet, avec des disparités énormes comme quand on compare le projet intégré contre l'impunité et une intervention comme Team of Experts. Cet émiettement engendre des coûts d'opération exorbitants à cause de la multiplicité des unités de gestion de projet, pour des résultats forcément plus modestes car portés par des ressources plus faibles. Il faut par conséquent arriver à refondre toutes ces interventions dans trois programmes intégrateurs : (i) **Programme Justice & Sécurité**, intégrant Réforme et Appui institutionnel, action sur la demande et l'offre, les meilleurs résultats ne pouvant être obtenus qu'à l'intérieur d'une approche holistique ; (ii) **Programme Institution démocratiques et Société civile** ; (iii) **Décentralisation et gouvernance locale** ; Ces trois pôles programmatiques existent déjà dans le jargon du programme, mais ne sont pas encore rendus effectifs et opérationnels. Il faut aller dans ce sens, toute autre typologie¹ jugée pertinente par le PNUD et ses partenaires, pouvant naturellement être retenue in fine.

3. Ancrer toute nouvelle programmation dans le moule de l'effet-programme, qui doit aussi bien servir de référentiel au suivi-évaluation

184. L'approche projet qui prévaut de facto dans le portefeuille fait que les projets sont formulés de leur côté, ont leur identité propre et ne font que voisiner dans le cadre du Pilier 1. Aussi la traçabilité de leurs contributions aux résultats attendus de l'effet-programme est très faible. Désormais, dans le cadre d'une approche programme aboutie, il faut inverser la logique de programmation, en partant des résultats spécifiques attendus de l'effet-programme 1, pour en inférer résultats intermédiaires et les produits subséquents à programmer dans les différents projets. On devrait arriver à la formule de PTA par programme, regroupant tous les actifs des "projets" relevant du programme. Pour lever toute ambiguïté, l'on ne devrait même plus parler de projet mais de composante. Dans le domaine du suivi-évaluation, les rapports de progrès doivent systématiquement renseigner les contributions des composantes à leurs résultats de rattachement dans l'effet-programme (contrairement à la situation actuelle où les projets documentent les réalisations propres, qui ne se rattachent pas toujours clairement aux attentes de performances actées dans le CPAP).

4. Desserrer progressivement les biais liés à l'extrême concentration de l'effet-programme

185. La forte concentration thématique et spatiale des interventions dédiées à l'effet-programme génère des effets indésirables qui nourrissent l'incompréhension de la partie nationale. Cette situation est particulièrement vraie de ce que le programme fait sur la chaîne pénale, qui a essentiellement pour cadre l'Est du pays, et se focalise en tout premier lieu sur les violences sexuelles et basées sur le genre qui créent des effets d'éviction sur les autres matières pénale. L'une et l'autre concentrations doivent être progressivement desserrées parce qu'elles tendent à rendre le programme complice de l'émergence de ce que l'on pourrait appeler une justice à deux vitesses.

¹ Par exemple, comme suggéré par un commentaire sur le rapport provisoire : (i) Justice et réforme de sécurité , (ii) Institution démocratique, (iii) Surveillance citoyenne et décentralisation

5. *Dégager le portefeuille de son positionnement actuel dans l'appui au fonctionnement des structures pour mieux recentrer l'effet-programme sur les interventions stratégiques.*

186. Le programme consacre beaucoup de ressources à supporter directement les charges de fonctionnement de diverses structures nationales, surtout dans la chaîne pénale. Cela a été observé avec les audiences foraines, le transfèrement de prisonniers, l'achat de petit matériel de fonctionnement pour les services judiciaires et de police. Au niveau des institutions démocratiques, le programme va jusqu'à louer des salles de réunion pour les sessions des commissions techniques, et finance les missions d'audit de la Cour des comptes. Les effets de ces appuis sont rapidement visibles mais s'estompent aussi rapidement dès l'arrêt pourtant inévitable de ces concours. Le programme devrait donc faire de moins en moins dans ce registre pour se concentrer sur les appuis stratégiques qui modifient le profil d'efficacité des institutions par des réformes, des innovations, des capacités nouvelles réellement institutionnalisées, comme il en promeut par exemple avec la réforme de la police, ou encore l'impulsion de la décentralisation.

6. *Elaborer et mettre en œuvre une stratégie de développement de capacités en soutien au passage à l'exécution nationale, en passant par une période probatoire de paiements directs*

187. Alors que le programme avait pris l'engagement de migrer de l'exécution directe vers l'exécution nationale, ce mouvement n'est guère amorcé à mi-parcours, pour la raison que les risques fiduciaires sont encore très élevés au niveau des institutions nationales. Au lieu de s'en tenir à ce constat, le programme doit élaborer une stratégie pour aider le pays à résorber progressivement ses gaps de compétences, et aller vers l'exécution nationale seule à même de garantir une véritable appropriation nationale.

ANNEXES

1. Audit-trail : Journal des observations sur le rapport et des réponses de l'Evaluateur (1^{ière} et 2^{nde} lecture)

N°	Commentaires PNUD		Paragraphe (dans le version initiale)	Réponses de l'Evaluateur
	Observations	Auteurs		
PREMIERE LECTURE				
1.	Considérations de forme	Tous	Document	Observations prises en compte
2.	Il serait peut-être utile de faire référence à l'évaluation de l'UNDAF qui a conclu que l'effet 1 était mal libellé et la matrice d'indicateur ne pouvait renseigner sur des changements réels.	PNUD (LD)	i	Cet aspect est analysé plus bas dans la section pertinence du cadre de résultats !
3.	Il me semble que le budget du CPAP était de +/- 100M. 2 milliard ça me semble peu probable.	PNUD (LD)	i	Dans ce cas c'est une erreur de transcription, mais c'est ce qui est porté dans le CPAP auquel je commentaire est renvoyé !
4.	Le rapport indique que l'appropriation nationale des résultats – et donc leur durabilité – reste limité à bien des égards pour le pilier 1. Mais on note aussi que cette appropriation est meilleure dans les appuis au niveau provincial par exemple avec le Nord Kivu pour la gouvernance locale. Le rapport ne tire pas une conclusion en terme de facteurs structurels qui ont joué pour ce cas positif et conseiller ainsi une stratégie d'ancrage pour la durabilité des actions. Généralement l'appropriation des activités et des résultats dépend souvent de l'intérêt politique pour une activité, et croît avec la participation des bénéficiaires à l'effort. Est-ce le cas ? Le rapport ne nous dit pas quelle est la portée positive en termes d'acquis à consolider concernant les bénéfices des interventions conjointes avec les autres agences des Nations Unies (CAP, HHI,) mais aussi les synergies utiles à bâtir avec d'autres partenaires , Union Euro (pour l'appui au parlement par exemple).	PNUD (FEA)	i-xv	i. Sur l'appropriation : le rapport ne dit pas que l'appropriation est meilleure au niveau provincial, même au NK. Au contraire, il est dit qu'au niveau provincial, non plus, les projets ne bénéficient pas d'inscription de contrepartie dans les budgets de la province pour prendre le relai du programme et pérenniser les acquis (la prise en charge budgétaire est la principale garantie d'appropriation nationale : elle n'est pas plus présente en province qu'au niveau national, selon les observations du rapport ; et il est même connu que la province est souvent tributaire du niveau national de ce point de vue!) ; ce que dit le rapport sur la gouvernance est positif mais différent : il est observé, à un échelle encore très circonscrite, que sous l'impulsion du portefeuille, les logiques de commandement évoluent vers plus de participatif et de consensus inter communautaire : mais c'est toujours le programme qui est à la manœuvre, pour le moment, et il n'y a pas encore de subsides provinciaux à ces activités, dans lesquels les acteurs communautaires sont engagés, il est vrai !) ii. Sur les interfaces avec les partenaires : compte tenu justement de la nature stratégique de la question, une section spécifique est dédiée à l'analyse des performances du programme en matière de partenariat ; c'est à ce niveau que sont passés en revue les différents apports des partenaires au programme (en général et à l'effet & en particulier) ; s'agissant des résultats, il y a lieu de ne pas perdre de vue qu'il s'agit d'une évaluation d'effet que lesdits effets sont ceux du programme en tant que tel.
5.	Ce montant constitue le budget estimatif pour les 5 ans du programme, et non sur une base annuelle. Il y a lieu de remarquer le budget indicatif dans le CPAP n'est pas désagrégé par année. Ce cout a d'ailleurs été finalement évalué à 132 millions de dollars dans le document du programme élaboré en marge du CPAP	PNUD (DTH)	iii	Le Cadre des Résultats et des Ressources du CPAP indique bien que les ressources sont "indicatives, par résultat, <i>par année</i> et en USD" ; bien vouloir se reporter à : CPAP 13-17, page 37, carré jaune en haut du tableau . Cela peut être une erreur de typographie, mais c'est bien ce qui est signé ; commentaire pris toutefois en compte en mentionnant en note les 132 millions indiqués, ainsi que l'existence du document " <i>élaboré en marge du CPAP</i> " qui ne peut hélas remplacer le CPAP, sauf s'il a valeur d'avenant signé ou, à la limite, s'il est consacré par une note interne du haut management du Bureau !
6.	Cette tournure de phrase prête un peu à confusion	PNUD (LD)	iv	Commentaire pris en compte : une parenthèse insérée clarifie le propos !
7.	L'appui institutionnel entendu comme le développement des capacités institutionnelles, organisationnelles et individuelles est de nature à assurer la pérennisation des activités. Il y a donc une petite contradiction. En fait, je ne pense pas que le PNUD ait fait réellement de l'appui institutionnel aux bénéfices des services judiciaires et pénitentiaires. Il s'agissait plutôt d'appui logistique et au fonctionnement	PNUD (LD)	iv	En fait, le sens générique de l'appui institutionnel (au-delà du jargon de certaines institutions), est très englobant : mise à la disposition d'une institution des intrants propices à son développement : sue les infrastructures, équipement, capacités humaines, réformes structurelles, etc. Pour tenir compte du commentaire, cependant, il est mis en note de bas de page que c'est bien sens générique qui est mis en avant.

8.	Attention 700 armes et 22.000 munitions. Ce libellé porte un peu à confusion.	PNUD (LD)	iv	Là, le texte est dans le temps du résumé qui se paye parfois de généralité : mais le détail des chiffres contenus dans le commentaire est donné plus bas dans le rapport (section efficacité)
9.	C'est quand même très faible ce que nous avons fait sur la statistique. J'aurais plutôt parlé de la lutte contre l'impunité et la tenue de certaines affaires symbolique qui sont constitutive d'une réelle jurisprudence en la matière (106, Minova, général Jérôme Kakwau).	PNUD (LD)	v	Effectivement, c'est pourquoi le propos est nuancé et par de "système statistique en cours de développement" ; pour le point sur l'impunité, il est inséré dans le paragraphe précédent !
10.	En plus de ces expériences en matière de gestion participative à travers des cadres de concertation, il y a aussi la prise en charge notée de quelques-unes des attributions et compétences exclusives dans ces sites pilotes	PNUD (ICT)	v	Commentaire pris en compte !
11.	Revoir le paragraphe vi.	PNUD (FEA)	vi	Observation prise en compte : texte repris avec " <i>l'impulsion de la décentralisation</i> " introduite en lieu et place de " <i>l'impulsion de la magistrature</i> " qui rendait le texte incompréhensible.
12.	Certains résultats dans la décentralisation semblent avoir un encrege institutionnel réel, tel est le cas des CLPD en matière de mobilisation des ressources (tables rondes), les comités de pilotage et de suivi pour la réforme des finances publiques	PNUD (ICT)	vi	Oui, parfaitement : en fait, à la place de l'impulsion de la magistrature, il devait être écrit "impulsion de la décentralisation", citée comme réforme prometteuse, à celle de celle de la police ! Correction à présent apportée dans le texte.
13.	Quelle évidence pour étayer ?	PNUD (FEA)	viii	Nous sommes ici dans le Résumé exécutif avec très peu de place pour développer ; l'argumentaire exhaustif sur les limites à l'efficience est donné dans la section dédiée qui analyse l'efficience : les évidences sont données comme suit et entre autres : approche projet fait que chaque projet a son unité de gestion spécifique (parfois réduite à un chef de projet, parfois avec une équipe plus lourde) et à l'arrivée nous avons un staff de 70 agents rien que pour l'effet 1 : ce qui coûte de l'argent qui ne va pas aux cibles directes du programme !
14.	Qu'est ce qui peut de soutenir cet argumentaire ? Stratégie de renforcement des capacités Le renforcement des capacités occupe une place importante dans presque toutes les interventions du PNUD et absorbe une part significative – bien que non-chiffrable – des dépenses de l'organisation. Le rapport devrait nous aider à nous assurer si ces interventions sont ou pas le résultat d'un diagnostic complet établi de concert entre les services concernés, surtout que dans le cycle passé, il a avait été fait état qu'elles se focalisaient de manière trop étroite sur la formation de quelques individus sans s'intéresser aux contraintes de fonctionnement des institutions qui les emploient, qu'elles n'étaient souvent pas coordonnées entre elles ni avec les programmes d'autres intervenants, qu'elles étaient trop légères et trop peu soutenues dans le temps pour avoir un impact durable, et que trop souvent elles étaient perçues à la fois par le PNUD et par les bénéficiaires comme un complément de revenu ou une substitution à un engagement budgétaire national. Le rapport devrait aussi mettre en lumière si le PNUD procède à l'évaluation des résultats de ces efforts de renforcement. Ceci permet de mieux reconfigurer l'approche de renforcement des capacités qui est au cœur du métier du PNUD	PNUD (FEA)	ix	i. Le commentaire se réfère à cette phrase : "Les formations dispensées, au-delà des effectifs affichés, sont fragilisées par endroit par le profil de base des bénéficiaires, lorsqu'il s'agit de les capitaliser en véritables capacités acquises et mobilisables" ; il est précisé <i>par endroit</i> en référence au fait que ce sont spécifiquement les formations des OPJ qui sont visées : les interlocuteurs au sein des la police n'ont eu de cesse de dire à la mission que leurs profils de base ne permettaient pas toujours de les capaciter adéquatement ! ii. Pour le développement de capacités en général, il est abordé de manière stratégique dans la section 3.2.8. consacré à l'exécution nationale. Cette section a été renforcée pour tenir compte du commentaire.
15.	Il y a lieu de nuancer cette partie dans la mesure où la plupart de pays donateurs ont été frappés par la crise financière internationale.	PNUD (DTH)	xi	Nuance déjà apportée car il est dit " <i>en partie</i> " seulement, ce qui veut dire qu'il y a d'autres facteurs qui ont pu jouer, la crise étant le moins déterminant de tous ; la crise remonte à 2008, voire 2009, la reprise étant déjà là et vigoureuse en 2013 ! Les vrais autres facteurs d'influence sont analysés dans la section sur les

				partenariats et la mobilisation des ressources !
16.	Dans le document de l'UNDAF, le PNUD avait budgété 295M pour l'effet 1 (voir document UNDAF). Il me semble qu'il faut revoir toutes les conclusions relatives à l'exécution budgétaire. A ce titre, ce passage est à nuancer.	PNUD (LD)	xi	Un autre commentaire se référant à un "document élaboré en marge du CPAP" dit que le budget a été ramené à 132 millions ! Il y a un problème de fond à ce niveau. Les chiffres portés dans le rapport sont ceux transcrits dans le CPAP : à nous aussi, ils ont paru extravagants, mais c'est ce qui est signé et qui sert de référence à l'évaluation ; il est important que l'évaluation relève ces incohérences pour que le PNUD y articule des enseignement et se donne les moyens de éviter à l'avenir à l'avenir !
17.	Le programme parle pourtant de l'approche graduelle et progressive	PNUD (FEA)	xi	La phrase visée ici est compatible avec le graduel ; et le rapport parle ailleurs d'"amorce" : maintenant dans le fond, même en approche graduelle, la faiblesse de capacités qui ressort des micro-évaluations indique que le profil général des partenaires nationaux ne permet pas de tenir suffisamment cet engagement !
18.	Ceci est à relativiser quand on sait que l'appui a porté par contre sur les capacités en légistique avec les élus et l'administration parlementaire	PNUD (FEA)	xii	Oui, il y a eu des appuis en capacité législative avec des effets indiqués par le rapport ; mais ici ce qui est visé, ce sont les subventions de fonctionnement comme la location de salles de réunion qui ne sont pas soutenables et durables !
19.	Ceci n'est pas vrai car même dans le cycle passé, l'approche SGBV était holistique. La stratégie nationale de lutte contre les SGBV repose sur cette posture holistique	PNUD (FEA)	xv	
20.	Ceci n'est pas tout à fait exact, la question de la lutte contre l'impunité des violences sexuelles ayant ciblé dès le départ le renforcement de toute la chaîne pénale (police judiciaire, parquet, prisons) afin d'améliorer la lutte contre l'impunité et le nombre de cas de crimes poursuivis, avec toutefois moins d'influence sur le maillon pénitentiaire. Le SWAJ financé par la Suède (2011-2014) n'ayant été qu'une des phases (la troisième) du projet « Accès à la justice », les investissements de deux premières financées respectivement par le BCPR et l'Allemagne (2009-2011) ont été conçus pour contribuer (en appui à la mise en œuvre du Plan d'action de Réforme de la justice du gouvernement) à l'amélioration de la chaîne pénale en vue de permettre un meilleur accès à la justice en faveur des victimes des violences sexuelles. Le dispositif de mise en œuvre du projet a été préparé pour apporter des résultats immédiats, tangibles et durables en matière d'accès à la justice et de lutte contre l'impunité dans le Nord Kivu, le Sud-Kivu Kivu et l'Ituri, à travers 6 axes d'activités qui visaient à contribuer (1) au redressement du Secteur de la justice en déliquescence, (2) à la lutte contre l'Impunité et la prévention de graves violations des Droits de l'Homme, (3) à résoudre la Problématique de l'accès à la justice dans l'Est de la RDC où la situation des populations vulnérables, et en particulier des survivantes de violences sexuelles, restait très précaire, (4) au renforcement du rôle des ONG dans la promotion de l'accès à la justice pour pallier aux insuffisances du système judiciaire, (5) au renforcement du rôle des Officiers de Police Judiciaire (OPJ) et (6) au renforcement du rôle de la justice coutumière et des mécanismes traditionnels de résolution des conflits	PNUD (DTH)	xv	Le propos du rapport sur ce point est que l'approche holistique du programme s'est bonifiée entre le projet SWAJ, par exemple, et l'actuel Intervention intégrée de lutte contre les impunités ; ce dernier travaille beaucoup plus sur l'ensemble de la chaîne pénale que ne le faisait le projet financé par la Suède. Le rapport d'évaluation du SWAJ pose cette conclusion et l'illustre en évoquant le fait que les PSPF contribuaient à neutraliser les criminels sexuels, mais que certains détenus dans des prisons non sécurisées (non ciblées par le projet) recouvraient leur liberté par la suite. Il est vrai que le SWAJ devait venir en complément d'autres interventions complémentaires, qui n'étaient pas finalement venues ou pas à temps ! Tout ceci est tiré du rapport d'évaluation SWAJ qui est, aussi et naturellement, un input à cette évaluation d'effet !
23.	Le CPAP étant global, un document de programme spécifique pour l'effet 1 a été élaboré, avec un cadre de ressources et de résultats plus spécifiques et ciblés.	PNUD (DTH)	xvi	Le CPAP est le cadre légal sous revue, et donc la référence de droit de cette évaluation ! Quelle est la dignité juridique de ce document ?
24.	Cette structuration doit être justifiée non pas sur la base des thématiques, mais des interactions et de leurs finalités sociales, ainsi on aurait Justice	PNUD (FEA)	xvii	En fait, le texte ne parle pas de justification "thématique" comme dit dans le commentaire, mais de la nécessité d'une approche holistique. On lit bien ceci dans

	et réforme de sécurité, Institution démocratique, Surveillance citoyenne et décentralisation			la Recommandation : " <i>Programme Justice, intégrant Réforme et Appui institutionnel, action sur la demande et l'offre, les meilleurs résultats ne pouvant être obtenus qu'à l'intérieur d'une approche holistique</i> " ! Quant aux interactions et finalités sociales invoquées par les commentaires, elles sont bien dans l'approche holistique à la base de la segmentation, car la recommandation se propose justement d'intégrer l'action sur la demande et celle sur l'offre, le tout pour l'efficacité sociale de la fonction de justice ! Cela étant, les thématiques sont forcément le critère d'entrée, qui évite de mélanger ce qui est distinct : c'est la loi fondamentale congolaise elle-même qui distingue les institutions ou fonctions institutionnelles qui organisent la vie de la nation : le pouvoir judiciaire n'est pas le pouvoir législatif et le portefeuille doit respecter cette segmentation ! Enfin, les contenants proposés ici ne sont pas l'essentiel ; le principal est seulement <i>la restructuration elle-même</i> , autour de trois programmes consistants ; les suggestions de typologie faites dans le commentaire sont donc insérées en note et la recommandation rendue plus ouverte pour permettre au PNUD de faire sa propre typologie.
25.	Le rapport n'a pas accédé aux efforts en cours pour la finalisation de la feuille de route vers le NIM	PNUD (FEA)	xxi	Un PowerPoint de 5 "Slides" sur les principes d'exécution du PNUD et la catégorisation des risques fiduciaires relevés au niveau des institutions nationales évaluées, a été transmise en même temps que ces commentaires. A l'exploitation, il n'y est pas trouvé de fait contredisant l'observation selon laquelle, <i>dans les faits</i> , le passage à l'exécution nationale n'est pas encore véritablement enclenché par le programme, à l'exception de quelques expériences assorties de paiements directs documentés dans le corps du rapport.
26.	Il est essentiel de coupler la déclinaison institutionnelle de la gouvernance avec une posture sociologique et questionner les dynamiques citoyennes à travers la société civile et les médias ; l'approche choisie pour décrire le contexte est normative et limitée pour comprendre les effets du programme, on va le découvrir plus loin	PNUD (FEA)	24	Commentaire tenu en compte : insertion d'éléments de contexte sur la société civile !
27.	A quoi cela renvoie ?	PNUD (FEA)	24-25	Le sous-titre "Politique nationale et gouvernance démocratique" renvoie au contexte électoral décrit ci-dessous et qui est aussi un cadre d'intervention du programme, voir notamment le PACEC qui est resté bloqué par manque de consensus des acteurs politiques.
28.	Il est important d'aller au-delà de la description du contexte pour cerner en lien avec le programme les opportunités et les risques, en quoi le découpage va avoir une incidence sur le programme, par exemple ?	PNUD (FEA)	26	Commentaire tenu en compte en faisant mieux ressortir les liens avec la vie du programme !
29.	Formulation compliquée	PNUD (LD)	28	Commentaire tout à fait justifié : propos reformulé !
30.	L'assemblée générale	PNUD (LD)	30	Commentaire pris en compte !
31.	La poursuite devant les juridictions militaires des crimes graves avec plusieurs procès emblématiques (cf. Au-dessus).	PNUD (LD)	30	Commentaire pris en compte !
32.	De quelle manière ?	PNUD (FEA)	31	Commentaire pris en compte, bien que l'idée fût déjà assez claire : le rétrécissement de la MONUSCO et son recentrage sur ses missions de sécurité, laisse plus d'espace au PNUD, entre autres acteurs, en matière de justice, de gouvernance plus largement ! Précision apportée à la fin du paragraphe !
33.	Le plan de réforme de l'armée existe depuis quelques années déjà, sinon cela donne à penser que les choses débutent maintenant Un groupe thématique dédié à la réforme de l'armée existe également	PNUD (FEA)	32	Commentaire pris en compte par insertion des éléments d'information nouveaux apportés !
34.	Il est important de présenter la portée de la doctrine de police de proximité qui est de nature à améliorer l'épineuse question de relations	PNUD (FEA)	33	Commentaire pris en compte !

	civilo-policières et inscrire la question de la prise en charge communautaire de défis de la sécurité.			
35.	A remonter au niveau du secteur judiciaire.	PNUD (LD)	30	Commentaire tenu en compte : paragraphe déplacé !
36.	Des crimes graves. Projet CAP.	PNUD (LD)	35	Commentaire tenu en compte !
37.	Dans le document de programme élaboré en marge du CPAP, le financement du programme a été évalué à USD 132 millions. Revoir cette partie dans la mesure du possible.	PNUD (DTH)	38	Commentaire tenu en compte : toutefois cette information est mentionnée en complément pas en remplacement des données financières actées dans le CPAP, et qui n'ont pas été officiellement révisées (par signature d'avenant).
38.	A mon avis erreur	PNUD (LD)	38	C'est bien ce qui est écrit dans le CPAP ! Par erreur, peut-être, mais écrit tout de même !
39.	Alors que dans le travail, rien n'est dit sur les efforts du PNUD dans la mise en place du plan d'action de la 1325 et le mécanisme de son pilotage institutionnel.	PNUD (FEA)	43	Le commentaire ne reflète pas assez, comme astreinte, la notion de cycle de programmation : c'est le cycle 2013-2017 qui est évalué à mi-parcours et pas le précédent, ni la présence du PNUD en RDC en général. Le plan RDC 1325 remonte à 2009-2010 (publication en Janvier 2010) et tout cela a été exploité. Il est pertinent de convoquer les 1325 et autres instruments dans le contexte ; mais pour ce que de la revue des réalisations du PNUD à cet égard, ne sont considérés que les éléments qui rentrent dans le cycle de programmation sous revue !
40.	On peut également faire référence aux résolutions 2098, 2147 (programme d'appui à la justice/ ToE (1888) / CAP (1925)	PNUD (LD)	43	Commentaire pris en compte : résolutions insérées !
41.	Il ya lieu de nuancer quelque peu, les audiences foraines ont permis la définition d'une jurisprudence sur les violations graves du droit international humanitaire et des droits humains. Ce qui constitue un résultat durable.	PNUD (LD)	46	Commentaire pris en compte !
42.	L'essentiel de ce (que ?) fournit le programme ne peut pas se réduire à ces constats qui sont fragmentaires : que dire des actions où une grande appropriation s'est dessinée notamment avec la production de statistiques pénitentiaires ?, la capacité en légistique dans les assemblées provinciales et l'élargissement des opportunités en faveur de l'impunité là où la société civile du fait de ces audiences foraines s'est impliquée pour accroître son agilité dans la surveillance citoyenne et réclamation d'une justice plus juste ?	PNUD (FEA)	46	Le propos de ce paragraphe est juste de fournir des évidences montrant que certaines approches traitant de symptômes, et sans viabilité, limitent la pertinence opérationnelle du programme ; cela étant dit, dans le chapitre sur l'Efficacité, tous les acquis mentionnés dans le commentaire qui sont aussi les autres facettes (et de valeur !) du programme, sont dûment analysés ! Nous sommes sur la pertinence et non sur le rendu global du programme, pour lequel il faut se reporter au chapitre Efficacité (§§ 52 et suivants). Le propos sur la pertinence de ces actions ponctuelles et éparses (qui vont jusqu'à louer des salles de réunions !!!) est utile au PNUD en ce qu'il attire son attention sur le fait que ces approches sont un niveau au-dessous des appuis stratégiques qui sont son cœur de métier !
44.	La mise en place du PPAJ ne vient-elle pas corriger ce déséquilibre ?	PNUD (DTH)	47	Soit ! mais le PPAJ cherche toujours sa vitesse de croisière !
45.	Pourquoi maintient-on une colonne en rouge	PNUD (LD)	50	Commentaire pris en compte : rating modifié !
46.	Je ne comprends pas ? Il me semble que la cotation devrait se faire sur 7. 4/7 = orange	PNUD (LD)	50	Commentaire pris en compte : rating modifié !
47.	Il serait bon de regarder aussi le document de programme élaboré ainsi que son cadre de résultat afin de voir si les conclusions sur la pertinence du cadre logique ne peuvent être révisées ?	PNUD (FEA)	51	Ce document et son cadre logique, qui n'ont pas été communiqués à la mission, ne peuvent, sauf s'il s'agit d'avenants juridiquement valides, remplacer le CPAP signé. S'ils renferment des tentatives de correction des problèmes techniques soulignés dans cette partie sur la pertinence logique du programme, l'on peut seulement les utiliser comme manifestation de ce que le Management avait commencé à se rendre compte, de lui-même, des insuffisances du cadre logique du programme !
48.	Il est essentiel de sérier ici les organisations féminines qui prennent une part active à la mise en œuvre de la politique nationale genre et les autres organisations, il est bon de mieux élaborer cette partie, les conclusions sont hâtivement déclinées (participation au plaidoyer pour la réforme du Code de la famille, la loi sur la partie, la révision de la stratégie nationale	PNUD (FEA)	59	Commentaire pris en compte sur la particularité des ONG féminines ; les éléments dans la parenthèse sont intégrés.

	SGBV, la domestication de la 1325 et le protocole Genre de la SADEC Hilaire devrait fournir plus d'éléments à ce niveau			
49.	Pourquoi ne pas noter le rating par résultat spécifique ? Le niveau de l'exécution de la loi sur la libre administration des provinces n'est pas forcément le même que le cadre de réforme de la PNC	PNUD/ICT	59	Justement, l'évaluation n'est pas une évaluation de projet mais d'effet, et donc même si elle renseigne les indicateurs d'inputs, elle se focalise sur le niveau agrégé des résultats ! Cette question avait d'ailleurs été assez explicitée à la réunion de partage du rapport préliminaire sur la méthodologie !
50.	La société civile produit des rapports d'interpellation des autorités publiques. Le PNUD a travaillé en appui aux actions de tribune d'expression populaire, un réseau des ONG prend part au processus d'élaboration du budget et des rapports citoyens d'exécution budgétaire sont produits, des pratiques de référence existent, le parlement des jeunes dispose des cadres d'échanges avec les autorités parlementaires du pays, le PNUD a joué un rôle crucial à travers un projet sur le forum de jeunes. La loi d'accès à l'information n'est pas la cause majeure ici, il faut relativiser les conclusions Dans la réforme de la sécurité, la société civile discute dans un cadre formel avec les autorités publiques	PNUD (FEA)	59	Les actions citées dans le commentaire, relevées par les acteurs de la société civile rencontrés par la mission, remontent au cycle de programmation précédent. Pour le cycle en cours qui intéresse cette évaluation, la situation de l'action du PNUD vers la société civile, et ses effets, est plutôt celle qui est résumée au § 58 du rapport; "S'agissant spécifiquement de l'interface avec le PNUD, la société civile a nommé un point focal de coopération pour mieux catalyser les soutiens susceptibles d'être apportés par le programme. Antérieurement, le PNUD avait aidé le secteur à organiser une table ronde de bailleurs de fonds, afin de l'aider mobiliser davantage de ressources"
51.	Cette partie ne prend pas en compte le fait que malgré le non démarrage du PACEC, des appuis techniques sont menés par des bailleurs aussi importants que l'UNION EURO, USAID par le truchement du PNUD en faveur de la Ceni assurant ainsi l'amélioration de l'administration électorale. Une expertise internationale est jusque-là disponible pour un encadrement technique de l'Organe de gestion électoral	PNUD (FEA)	62	Commentaire pris en compte par insertion des éléments additionnels apportés !
52.	Revoir en fonction de la cible de 52 et non 60	PNUD (DTH)	65	Commentaire pris en compte, par modification des valeurs ciblées !
53.	Attention rien n'est dit sur les programmes de lutte contre l'impunité dans lesquels on peut identifier des réels succès.	PNUD (LD)	65	Commentaire pris en compte : résultat sur impunité inséré !
54.	Je ne pense pas que ce soit exact. La moyenne en juin 2015 était de 74% de prévenu sur les prisons centrales du NK, SK et Ituri.	PNUD (LD)	65	Commentaire pris en compte : données (issues du ROA 2014) actualisées avec ce qui est dit dans le commentaire !
55.	Il s'agit plutôt de réduire de 3h30 à 1h30 le temps moyen de réactivité des agents de commissariats et sous commissariats de police pour intervenir face aux incidents déclarés dans leurs zones de compétence, dans le cadre de la police de proximité, et non de la police judiciaire. Cette dynamique s'inscrit dans un processus qui a consisté d'abord à construire les commissariats et sous commissariats, ensuite former le personnel de police et leur doter du matériel d'intervention (véhicules, motos, radios). A mi-parcours de cette démarche, il y a lieu d'attendre la suite du processus pour évaluer les effets de cette dynamique d'ici la fin du programme.	PNUD (DTH)	65	Commentaire pris en compte : information relocalisée plus bas dans le § sur la sécurité !
56.	la réduction du taux de violences. La RDC est passée en 2013 de 15 333 victimes à 10 882 en 2015, soit une baisse de 33% d'une année à une autre». Les militaires qui comptaient pour 71% des auteurs de viols en 2013 sont identifiés seulement à hauteur de 42% comme auteurs de viols en 2014. En Ituri en 2012, il y avait 3 667 cas de viols, en 2015 il y en avait 1 694. ' Voir Rapport Mme Bangura, Envoyée spéciale du SG sur les violences sexuelles dans les Grands Lacs	PNUD (FEA)	66	Commentaire pris en compte !
57.	En termes notamment de l'absence d'un programme national du Gouvernement sur la justice car le Plan d'actions pour la réforme de la justice (PRJ) a bien été élaboré en 2007 par le MJDH, mais il portait sur	PNUD (FEA)	69	Commentaire pris en compte !

	la période 2007 - 2012 et il n'a pas été actualisé. En attendant cette réaffirmation de la priorité de la réforme de la justice, ce manque actuel d'engagement est concrétisé par l'insigne faiblesse du budget national consacré à la justice (estimé à 0,6 % - 0,7% du budget national, Source : UGP/PARJ, Rapport de synthèse de l'étude diagnostic de la gestion budgétaire du MJDH, des services affiliés et déconcentrés et du pouvoir judiciaire, mai 2014, p.4			
58.	Voir les données de HHI	PNUD (FEA)	70	Commentaire pris en compte ! Données insérées !
59.	Il me semble que l'attribution de ces activités à l'effet n'est pas prouvée et doit être recherché dans d'autres causes.	PNUD (LD)	72	Commentaire tenu en compte : imputation nuancée !
60.	Je ne me satisfais pas de l'approche normative utilisée, le lien avec la société civile qui est une composante active dans la réforme de la police n'est pas décliné de manière substantielle	PNUD (FEA)	73	Commentaire pris en compte subtilement, car ce que le propos ciblé ici n'est pas l'identité des acteurs, mais le rendu de la réforme : ce qui est en train de changer dans le service de police !
61.	L'assertion des évaluateurs est à nuancer : l'approche communautaire a été privilégiée en amont en ce que des infrastructures collectives ont été construites/réhabilitées (puits d'eau, écoles, centres de santé, foyers communautaires, etc.), entre 2008 et 2013, dans plusieurs localités de l'Ituri. Depuis la fin du désarmement civil volontaire, nous n'avons pas eu connaissance de cas avéré de rééquipement en armes. Les multiples réunions de sensibilisation semblent continuer de produire leur effet.	PNUD (PTK)	72	Commentaire tenu en compte !
62.	Il est pourtant essentiel d'aborder des facteurs qui peuvent limiter sa portée citoyenne en tant que force paramilitaire ou civile, le cadre juridique de la police pose problème.	PNUD (FEA)	73	Commentaire pris en compte !
63.	Ceci n'est pas vrai Un plan de réforme de l'Armée existe, découlant d'un Plan directeur global de Février 2008. Un groupe thématique sur l'armée existe où se rencontrent les partenaires. Le cadre normatif de référence existe la loi n°04/023 DU 12 NOVEMBRE 2004 portant organisation générale de la défense et des Forces armées	PNUD (FEA)	74	Le propos a été nuancé, bien le commentaire fût insatisfaisant dans le fond : le point n'est pas tant que rien n'est fait dans la réforme de l'armée ; il est simplement dit que peu s'est fait en comparaison avec la réforme de la police, et que le programme 2013-17 sous revue n'est pas vraiment intervenu dans ce cadre : la preuve en est que toutes les dates indiquées dans le commentaire sont antérieures à 2010 !
64.	Les chiffres sont beaucoup plus importants	PNUD (LD)	75	Ce sont les chiffres des évaluations précédentes et des ROAR (qui peuvent naturellement avoir évolué dans le 1 ^{er} semestre de 2015) !
65.	Chiffre beaucoup plus important que cela.	PNUD (LD)	75	Ce sont les chiffres des évaluations précédentes et des ROAR (qui peuvent naturellement avoir évolué dans le 1 ^{er} semestre de 2015) !
66.	Cette conclusion est trop complexe et va au-delà du constat	PNUD (FEA)	75	Propos adouci pour tenir compte du commentaire, qui est toutefois insatisfaisant car c'est un fait qu'il n'y a pas eu d'effet global, ne serait-ce que parce que les bénéficiaires du programme sont statistiquement très limités par rapport aux besoins d'un pays continent : c'est bien un constat que ce que fait le programme à l'Est et à l'Ouest, de surcroît ce qui est réussi en cela (<i>qui est encore plus circonscrit que ce qui est fait</i> !), n'est pas suffisant pour obtenir la mue de l'Etat qui est visé dans le résultat. Et l'on retombe dans le débat sur la qualité d'un cadre logique dont <i>les indicateurs embrassent beaucoup plus qu'il n'est possible de délivrer</i> !
67.	Avez-vous visité les 14 entités et rien n'est fait en planification et suivi évaluation ? Je ne suis pas d'accord ces entités qui ont élaboré les Plans font le suivi et organisent chaque année l'évaluation de leur plan annuel d'investissement et des tables rondes de mobilisation des ressources ; prière donner un exemple d'une ETD visitée	PNUD (AML)	76	La chefferie de Bashali dans le territoire de Kishanga a été visitée, comme indiqué dans la liste de personnes et structures visées ; et à Bashali, ils ont un PLD et envisageaient une table ronde de bailleurs pour financer ledit PLD ! Le rapport ne dit pas que "rien n'est pas", mais seulement que l'objectif fixé n'est pas encore atteint. Et le propos est une reprise d'une observation du PNUD actée dans le

				ROAR 2014, page 2 qui dit : " <i>Dans la décentralisation, les capacités d'analyse, de planification, de gestion et de suivi participatifs des services étatiques, de la société civile et des autorités locales ne sont pas améliorées et les mécanismes de gouvernance communautaire faiblement renforcés (0 entités sur 14 prévues dotées de mécanismes fonctionnels de planification et de suivi et évaluation)</i> ". Le rapport indique par ailleurs que même si tout n'est pas encore là, une dynamique de qualité est en train d'être enclenchée !
68.	Il vaut mieux se limiter à gouvernance locale de bonne qualité, le reste c'est de la prospective difficile soutenable.	PNUD (FEA)	77	Il n'y a pas plus de prospective dans ce que le commentaire veut supprimer que dans ce qu'il veut garder (dit autrement, il y a autant de futur dans " <i>sont engagés dans la voie</i> " d'une gouvernance de qualité" que dans "les processus décisionnels <i>seront</i> ouverts et transparents...") En fait le deuxième membre de la phrase explique simplement ce que l'auteur entend par "gouvernance de qualité" future !
69.	Les choses sont dites de manière à ne pas mettre en évidence que l'ODEP existe et est devenu un partenaire de choix dans la suivi des dépenses publiques, des études de référence existent aujourd'hui suite à l'exploitation de ces rapports qui aident la société civile à adresser des interpellations aux autorités	PNUD (FEA)	80	Commentaire pris en compte !
70.	Se garder de telles généralisations qui sont inadaptées dans plusieurs contextes sociologiques où le programme est exécuté.	PNUD (FEA)	95	Ce n'est pas une généralisation, mais une conceptualisation : la généralisation est d'entrée interdite puisque le propos commence par "... l'effet en voie d'être généré dans les sites concernés, <i>encore très limités hélas...</i> ". Ce qui est incriminé ici n'est que l'explicitation élaborée de l'effet en gestation. Si le texte s'était arrêté à énoncer seulement un effet aussi complexe, il s'exposait à ce que ce commentaire ou celui d'un autre demande plus d'explicitation !
71.	Le programme dont question vise l'Est et non le pays et s'inscrit sur la stabilisation des zones sortant des crises	PNUD (AML)	96	Commentaire pris en compte !
72.	Parce que le bailleur n'avait pas cru à l'approche et l'analyse du risque fiduciaire réalisée à l'époque avait recommandé de réserve pour la mise à disposition de fonds sous la gestion de ces ETD qui venaient à peine de naître cette fois-ci l'approche est différente le fonds de cohésion sociale sera géré différemment et la mise à jour de l'analyse a démontré les avancées dans le chef de certaines ETD pilotes après le renforcement en gestion des finances publiques et la mise en place des services y afférents tout en conseillant d'y mettre le garde-fou et de passer par le PNUD	PNUD (AML)	96	Commentaire pris en compte : Élément d'explication additionnel retenu et inséré dans le rapport !
73.	Il est indiqué de présenter les raisons de ce scepticisme, le présent rapport sera lu par les partenaires ils devraient voir leurs avis aussi émis et une analyse de votre part est aussi nécessaire sinon, c'est le point de vue du PNUD et cela n'est pas profitable au partenariat	PNUD (FEA)	96	Commentaire pris en compte !
74.	Le gouvernement a accepté de cofinancer le projet c'est un signal fort qui va mobiliser les bailleurs, qui est ce bailleur qui a dit qu'il n'y croit pas ces expériences ont réussi ailleurs et aussi un projet ne peut couvrir tout un pays il enclenche un processus et c'est l'Etat qui doit capitaliser ces expériences	PNUD (AML)	96	Le propos ici est seulement d'attirer l'attention sur le fait que l'insuccès du FDL doit être médité ! Pour les bailleurs, c'est un fait qu'ils ne se bousculent pas pour le moment !
75.	L'analyse ici devra noter que la RDC a gardé ce modèle de chefferie au vue de l'influence de ces autorités dans certaines provinces, le chef de chefferie ne sera pas concerné par les élections c'est l'autorité coutumière, les autres membres qui l'accompagnent eux seront élus.	PNUD (AML)	97	Commentaire pris en compte !
76.	Des enquêtes de perception et sondage sur des questions de justice et de sécurité sont régulièrement réalisés à l'Est (chaque trimestre) et les	PNUD (DTH)	100	Commentaire pris en compte : données insérées ; mais bien vouloir noter qu'il s'agit toujours de données sectorielles (justice en l'occurrence), alors que

	rappports sont disponible sur le site suivant : www.peacebuildingdata.org/drc Il y a lieu peut-être de s'y référer pour avoir les tendances dans ces secteurs.			<i>L'indicateur est relatif au service public dans sa globalité !</i>
77.	Ajouter les enquêtes de perception de HHI/PNUD voir. http://www.peacebuildingdata.org/	PNUD (LD)	100	Commentaire pris en compte !
78.	Par ailleurs, 10 ans après la réforme judiciaire n'a toujours pas eu lieu. La cour de cassation et le conseil d'Etat ne sont pas encore mis en place. Et la CC est toute nouvelle et son premier arrêt est vraiment sujet à controverse au niveau du droit.	PNUD (LD)	101	Commentaire tenu en compte !
79.	Si voir le budget qui a augmenté en 2015	PNUD (AML)	102	Commentaire pris en compte !
80.	Révision de la stratégie de violences sexuelles et basées sur le genre pur mieux capter les effets liés aux violences axées sur le genre, cette partie doit être mieux élaborée	PNUD (FEA)	105	Révision intervenue hors du cycle ! Le chapitre sur le genre a toutefois été réécrit en enrichi, comme suggéré par ailleurs !
81.	A revoir à mon sens	PNUD (LD)	118	Même réponse que pour les commentaires précédents sur les chiffres budgétaires !
82.	Revoir les chiffres en fonction des commentaires postés dans le résumé exécutif	PNUD (DTH)	118	Même réponse que précédemment : Ce document et son cadre logique, qui n'ont pas été communiqués à la mission, ne peuvent, sauf s'il s'agit d'avenants juridiquement valides, remplacer le CPAP signé. S'ils renferment des tentatives de correction des problèmes techniques soulignés dans cette partie sur la pertinence logique du programme, on peut seulement les utiliser comme manifestation de ce que le Management avait commencé à se rendre compte, de lui-même, des insuffisances du cadre logique du programme !
83.	Revoir le chiffre	PNUD (DTH)	130	Voir précédemment !
84.	Il y a lieu également de regarder le document de programme et le cadre de résultats de l'Effet 1 élaborés en marge du CPAP	PNUD (DTH)	133	Même réponse que pour l'avant-dernier commentaire supra !
85.	Les aspects sécuritaires seraient-ils évacués ??? Cette conclusion, dans l'affirmative, serait bien hâtive et pourrait susciter la question de l'objectivité, lorsque l'on sait que sur les 50 personnes interrogées (voir liste aux pages 75 et 76) aucune ne relève du secteur sécuritaire !!!!!	PNUD (PTK)	159	Parfaitement d'accord avec le commentaire sur l'émoi par rapport l'absence de la sécurité dans le libellé : en fait il s'agit d'un programme <i>Justice-sécurité</i> , entre autres : la correction est apportée ! En revanche, des personnes ressources en sécurité ont bien été rencontrées : au sein du PNUD avec ceux qui tiennent le portefeuille de ce côté ; et au sein de la partie nationale où de hauts gradés de la police, de l'armée et des autorités civiles nationales et provinciales, ont été rencontrés !
86.	Plusieurs affirmations sont gratuites et non fondées sur des preuves (inexistence des plans de suivi dans les 14 ETD, inexistence d'un cadre de réforme de l'armée alors que le plan directeur existe et le groupe thématique auquel participe l'Union Européenne, etc.)	PNUD (PDO)		Ce commentaire est une synthèse de commentaires spécifiques ci-dessus : voir ci-dessus et dans le rapport, les traitements et réponses spécifiques y apportés ! Cela dit, la cible dans le cadre logique du programme, n'est pas l'existence de PLD... mais des plans <i>opérationnalisés</i> ; et c'est le ROAR, c'est-à-dire le PNUD lui-même, qui dit que la réalisation, à cet égard, est 0/14 !
87.	Le contexte est décrit et non analysé en lien avec des facteurs positifs et menaces devant sous-tendre les possibilités de transformation du programme	PNUD (PDO)		Ce commentaire est une synthèse de commentaires spécifiques ci-dessus : voir ci-dessus et dans le rapport, les traitements et réponses spécifiques y apportés ! Cela dit, le contexte est mieux en en lien avec les défis du programme !
88.	Une élaboration quasi inexistante sur la portée des synergies avec les agences sœurs et les autres partenaires évoluant dans les axes programmatiques	PNUD (PDO)		Ce commentaire est une synthèse de commentaires spécifiques ci-dessus : voir ci-dessus et dans le rapport, les traitements et réponses spécifiques y apportés ! Cela dit, s'agissant des effets qui sont à évaluer, ce sont ceux du programme, en tant que tel. Il est seulement élaboré, en marge du chapitre sur l'efficacité, une section consacrée aux partenariats et à la mobilisation des ressources, qui montre que le PNUD n'est pas seul dans le programme !
89.	Certaines déclarations méritent une mise en contexte appropriée pour les dépouiller des sens parfois exagérés que le Rapport leur confère	PNUD (PDO)		Ce commentaire est une synthèse de commentaires spécifiques ci-dessus : voir ci-dessus et dans le rapport, les traitements et réponses spécifiques y apportés ! Cela dit, les relativisations préconisées dans les observations ont été généralement

				effectuées.
90.	Le questionnement des critères de l'évaluation et la déclinaison des résultats ne sont pas inducteurs des considérations de la sexospécificité	PNUD (PDO)		Une nouvelle section Genre a été élaborée en tenant compte des commentaires sur le sujet ! Cela dit, c'est l'écriture du programme elle-même qui est en difficulté à cet égard ! " <i>La thématique « Genre » n'est pas clairement formulée dans l'écriture des trois domaines d'intervention du Programme ainsi que dans celle relative aux différents résultats qui figurent au Cadre de résultats du Plan d'action pour la mise en œuvre du Programme de Pays.</i> ", lit-on page le rapport thématique Genre de la revue (Consultant national)
91.	Les conclusions sur la société civile ne sont pas adaptées aux constats en plus du manque de spécification sur la riche expérience des organisations féminines qui participent activement dans l'élaboration des outils de traçabilité du genre et plaider sur le cadre normatif pro-genre (1325, 1820, Code de la famille, stratégie SGBV)	PNUD (PDO)		Ce commentaire est une synthèse de commentaires spécifiques ci-dessus : voir ci-dessus et dans le rapport, les traitements et réponses spécifiques y apportés ! Cela dit, les préconisations des observations ont été généralement prises en compte.
92.	Certaines déclarations empiriques issues des acteurs communautaires sont rendues sans analyse substantielle (loi d'accès à l'information) laissant de côté une riche expérience (Observatoire de Dépense publique)	PNUD (PDO)		Ce commentaire est une synthèse de commentaires spécifiques ci-dessus : voir ci-dessus et dans le rapport, les traitements et réponses spécifiques y apportés !
93.	Des recommandations sont faites sans mettre en évidence le potentiel qui le porte au sein du Bureau et dans l'environnement (En quoi par exemple la configuration organisationnelle actuelle va soutenir le processus de surveillance de la qualité des résultats du programme)	PNUD (PDO)		Toute les recommandations sont en <u>lien manifeste et lisible avec les constats faites par l'évaluation : ce soubassement est, de surcroît, systématiquement rappelé dans chaque recommandation</u> . Pour le reste, l'évaluation ne portant pas frontalement sur les capacités institutionnelles du Bureau (pas un audit stratégique du Bureau), elle ne se considère pas légitime pour les apprécier au fond. C'est au PNUD, après avoir pris connaissance des recommandations faites par la mission, de dire à l'évaluateur, <u>arguments probants à l'appui</u> , lesquelles sont inadaptées à son potentiel, pour justement éviter que ces préconisations actées dans le rapport final, le RBA tienne le Bureau comptable de choses que son potentiel ne permet de toute manière pas de faire !!
SECONDE LECTURE				
1.	En nous basant sur le principe de triangulation des données nous voudrions que tu croises les données retrouvées comme telles dans le CPAP, les données budgétaires de UNDAF et les données justifiées par les responsables de l'effet avant de conclure. Etant donné que le CPAP contribue à l'UNDAF, il est incompréhensible que le budget du CPAP excède celui de UNDAF et ceci pour le même effet. Pour finir, étant donné que l'audit trail est une annexe du rapport final, la responsabilité du consultant est dérogée une fois que cette décision de corriger la vraie valeur y est mentionnée. Nous te recommandons de corriger cette donnée et de revoir l'analyse y relative.	PNUD (PDO)	i	Préoccupation prise en compte, maintenant que le problème est entendu de tous : le chiffre de référence considéré dans l'analyse est la provision de 381,6 millions inscrite dans le CPAP, considérée, non plus sur une base annuelle, mais comme provision globale sur l'ensemble des 5 années du cycle. Le chiffre de l'UNDAF pour la gouvernance (295 millions) est aussi mentionné pour mémoire.
2.	L'approche du développement est cumulative. Les actions du cycle passées, certaines d'entr'elles ont été maintenues dans le cycle actuel « renforcement de la planification de la province » ce qui ressort de là ce que le Gouverneur du NK affirme lui-même que : Grâce à l'appui des bailleurs dont le PNUD, une mobilisation plus accrue des recettes s'est observée depuis. Actuellement, la province est classée 5 ^{ème} au niveau national en termes de contribution au budget national. L'accroissement des recettes a permis à la province de relever plusieurs défis sociaux notamment la construction des écoles. Ce qui est bien la	PNUD (FEA)	i-xv	Ces progrès budgétaires relevés dans le commentaire le sont aussi dans le rapport (voir paragraphe v. où l'on peut lire : " <i>...Incidence budgétaire observée sous forme d'augmentation des recettes locales collectées. (Pour le détail des statistiques sur ces différents résultats, se reporter au chapitre 3 consacré à l'analyse d'efficacité.)</i> ". Mais le rapport dit que pour le moment, ces résultats sont le fait du programme dans son volet impulsion de la décentralisation ; attendons de voir plus tard si les provinces prendront vraiment le relai à la fin du programme. On n'en est pas encore là ! Pour l'immatriculation des formateurs, si des données précises étaient produites, elles pourraient parfaitement être incorporées au rapport

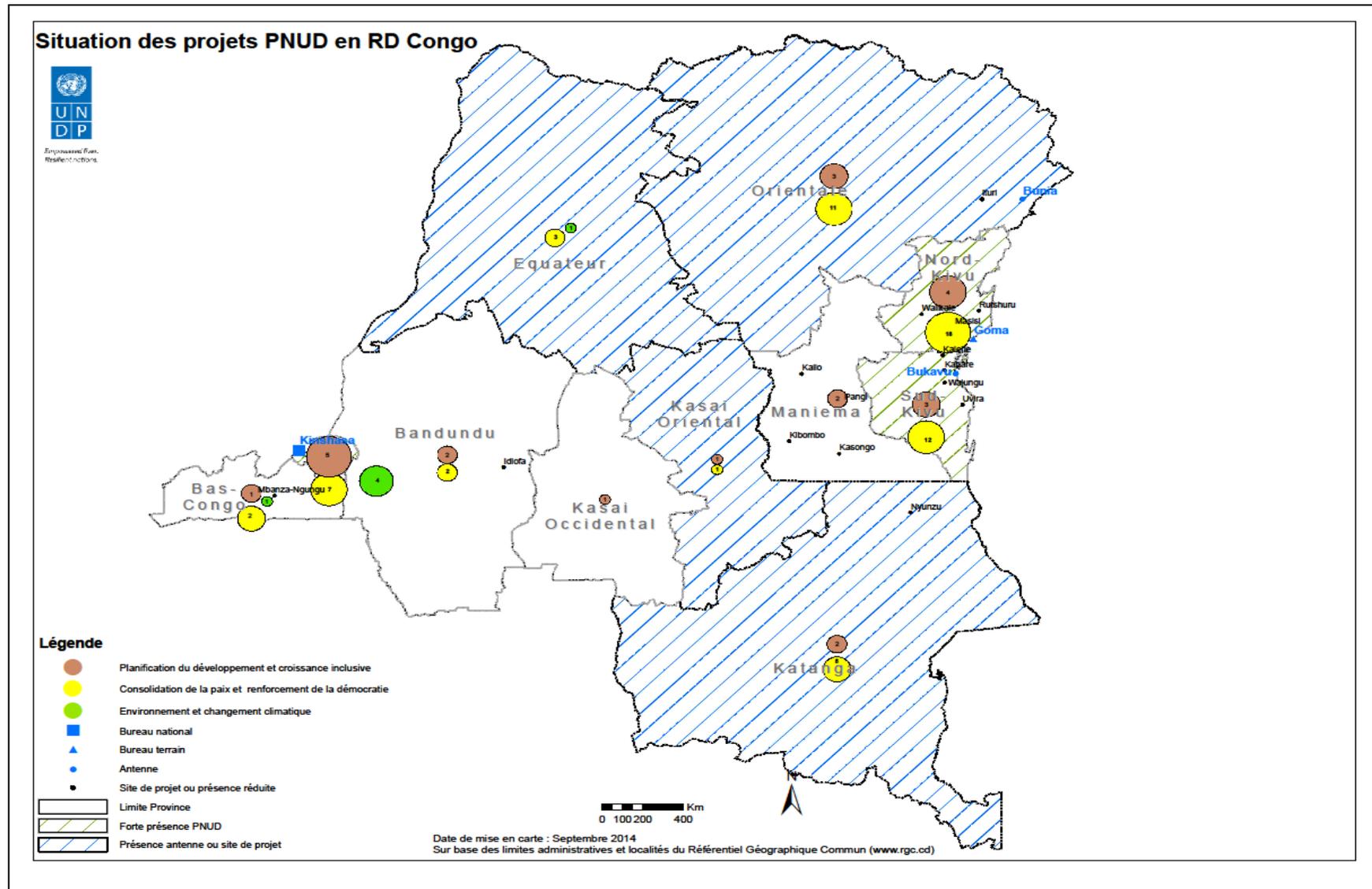
	<p>finalité sociale de tous les appuis orientés dans le cadre du développement local, cœur de métier de la composante programmatique du PNUD. Ceci est une dimension importante de l'appropriation.</p> <p>Dans la province, les formateurs recrutés dans le cadre de certains projets ont été intégrés dans la fonction publique et disposent de numéros matricules pour pérenniser l'action. Des exemples existent</p>			<p>pour illustrer l'existence d'exceptions. En attendant, ce que la mission a observé comme tendance générale, faits précis à l'appui naturellement, c'est que l'appropriation nationale, surtout au niveau provincial, peine à se traduire en prise en charge budgétaire : la Cour des comptes a arrêté ses rapports suite à l'arrêt des appuis du PNUD, idem pour les annales parlementaires à l'Assemblée nationale ; les audiences foraines sont menacées du même sort selon nos interlocuteurs si l'appui des partenaires s'arrêtait. L'on peut même sortir de l'Effet 1 et renvoyer au rapport d'évaluation du projet KOICA qui a relevé que les Centres de formation construits par le programme au NK menaçaient de fermer parce que la province ne les prenait pas en charge dans son budget : ici les gens sont bel et bien "immatriculés", comme dit le commentaire, mais <u>ils ne sont pas payés, les budgets n'étant pas là</u> !! Les routes qui étaient réhabilités par le même projet étaient en train de redevenir impraticables parce que DVDA ne reçoit pas ressources de la province pour motiver les comités d'entretien mis en placés et formés par le projet !</p>
3.	<p>Le PNUD a contribué à la formation de plus de 4.900 policiers en RDC depuis 2009, les avis des bailleurs et du Gouvernement rendent compte de leur satisfaction, mais j'ai eu difficile à suivre cette affirmation</p> <p>Ces deux dernières années, l'approche de sélection a été renforcée pour la formation des OPI, 200 personnes sélectionnées à Bunia notamment, et un tri a été fait pour former 60 retenus, tous ayant le niveau de base de 6 ans post-primaire. Ceci rencontre l'affirmation des Consultants ayant évalué le projet de police de proximité. (« International Security Sector Advisory Team » (ISSAT).</p>	PNUD (FEA)	ix	<p>Commentaire tenu en compte : le texte est rendu plus nuancé encore (il était déjà nuancé car disait "...par endroit"), pour refléter les évolutions exprimées dans le commentaire ! Le cas de Bunia est aussi inséré en note pour illustrer l'effort d'amélioration de la sélection des profils entrants !</p>
4.	<p>Il me semble bien clair que c'est une erreur, il ne sert à rien de dramatiser sinon corriger</p>	PNUD (FEA)	xi	<p>S'il semblait, aussi manifestement, que c'était une erreur, les commentateurs n'avaient qu'à le dire à la première lecture du rapport ! Mais aucun n'a assumé que c'était une erreur, à ce moment-là ! Au contraire, tous sont allés dans le sens que l'erreur venait du rapport, qui aurait fabriqué ce chiffre. Voilà, techniquement, ce qui a amené à les renvoyer à l'endroit précis du CPAP où est mentionné le chiffre. Maintenant que, manifestement, nous avons tous les yeux ouverts sur l'erreur (grâce à la dramatisation qui, en la circonstance, fut une figure de style utile !), le chiffre est mis à l'endroit ! Le chiffre de l'UNDAF, proche mais différent, est aussi rappelé pour mémoire !</p>
5.	<p>Je ne sais pas suivre l'argumentaire ' le profil ».</p>	PNUD (FEA)	xi	<p>Ce qu'il faut comprendre est : le faible niveau des capacités des partenaires nationaux, qui ressort régulièrement des micro évaluations, ne permet pas au programme de même amorcer le passage de l'exécution directe à l'exécution nationale !</p>
6.	<p>Les locations des salles sont des faits instrumentaux et non intellectuels de l'intervention, il vaut mieux apprécier les résultats en termes de la production législative d'abord sinon on prend l'instrumental pour l'heuristique et on dilue toute la portée stratégique du travail qui est fait. Il y a des formations qui se sont passées au sein même des assemblées et d'autres en d'autres en dehors. A ce jour, es commissions parlementaires financent la location des salles quand il s'agit de discuter des questions liées à l'examen des projets des lois. Le réseau parlementaire du Genre fait la meme chose.</p>	PNUD (FEA)	xii	<p>Le rapport a pris toute la mesure des apports du programme à la fonction parlementaire, comme clairement indiqué au § 58 que je vous copie ici : "...Le programme a déployé un appui multiforme à la fonction législative, aux niveaux national et provincial. Il a notamment soutenu les commissions permanentes et les services administratifs de l'Assemblée nationale et/ou du Sénat. En direction des premières, il a mobilisé des experts en appui à l'examen technique des projets de lois, et prodigué un appui logistique, y compris la mise à disposition de salles de travail dans des hôtels de la place (les locaux du parlement étant inadaptes et insuffisants). Cette assistance a eu pour effet l'amélioration de la productivité du parlement (selon une observation empirique de toutes les personnes interviewées</p>

				<p>au parlement). Dans ce cadre et grâce à ces inputs en partie, des lois essentielles comme la loi sur la décentralisation et la loi sur la libre administration des provinces, ont pu être adoptées. D'autres comme la nouvelle loi sur la fonction publique, déjà examinée par le Sénat et en attente de passer à l'Assemblée, ont vu leur processus d'adoption connaître des avancées. Au niveau provincial aussi, un timide mouvement de consolidation de la productivité législative s'observe : alors que par le passé les édits pris concernaient essentiellement, voire exclusivement, les finances locales, aujourd'hui de plus en plus de thématiques de développement d'intérêt provincial sont couvertes." Après avoir démontré qu'il y a eu de la substance de donnée, il est tout aussi pertinent de revenir sur des situations moins stratégiques comme ces cas de location de salle ! Donc le propos du rapport reste parfaitement dans un esprit d'équilibre !</p>
7.	Je n'ai pas vu la réaction du Consultant.	PNUD (FEA)	xv	<p>La réponse était, est encore : "Le propos du rapport sur ce point est que l'approche holistique du programme s'est bonifiée entre le projet SWAJ, par exemple, et l'actuel Intervention intégrée de lutte contre les impunités ; ce dernier travaille beaucoup plus sur l'ensemble de la chaîne pénale que ne le faisait le projet financé par la Suède. Le rapport d'évaluation du SWAJ pose cette conclusion et l'illustre en évoquant le fait que les PSPF contribuaient à neutraliser les criminels sexuels, mais que certains détenus dans des prisons non sécurisées (non ciblées par le projet) recouvreraient leur liberté par la suite. Il est vrai que le SWAJ devait venir en complément d'autres interventions complémentaires, qui n'étaient pas finalement venues ou pas à temps ! Tout ceci est tiré du rapport d'évaluation SWAJ qui est, aussi et naturellement, un input à cette évaluation d'effet !"</p>
8.	La 1325 est domestiquée dans le plan de la réforme de la police et de la justice et se décline en termes de la participation des femmes aux efforts de sécurité et de paix, c'est donc tout le travail de la composante RJS qui est sous-tendu par cette commande normative. Le mécanisme de pilotage institutionnel est installé cette année au niveau du Ministère suite aux efforts des divers partenaires dont le PNUD, je comprends que l'accès à l'information a parfois été un problème en raison de la pression du temps, mais j'avais attiré l'attention de Hilaire sur cet aspect.	PNUD (FEA)	43	<p>Commentaire pris en compte, par intégration des éléments concernés dans le texte du rapport !</p>
9.	<p>des actions menées dans le cadre de la participation citoyenne par le PNUD en 2013 et 2014. Les actions de la société civile dans le cycle actuel ont couvert des axes qui ont renforcé le dialogue social suite non seulement à l'impulsion donnée lors du cycle passé, mais aussi à l'enclenchement dans le cycle actuel. Les sessions de renforcement des capacités autour du dialogue citoyen avec les organisations nées dans le cadre de l'ODEP ont conduit à des synergies sur le suivi budgétaire, la surveillance de l'action publique et le dialogue social. Dans le bas-congo, l'assemblée provinciale est ouverte aux organisations de la société civile pour échanger avec les députés en plénière sur les questions d'intérêt provincial, ceci est la résultante</p> <p>L'affirmation selon « le PNUD avait aidé le secteur à organiser une table ronde de bailleurs de fonds, afin de l'aider mobiliser davantage de ressource » me paraît peu évidente. En plus ceci ne peut résumer ce qui a été fait. Depuis 2013, les appuis au profit du Conseil de la Jeunesse renforcé (http://www.cd.undp.org/) mobilisent des synergies entre les</p>	PNUD (FEA)	59	<p>Commentaire pris en compte : tous éléments évoqués insérés !</p>

	<p>organisations de la jeunesse, les diverses branches éparses du parlement des jeunes se sont fédérées en un parlement de jeune dont les membres prennent part aux échanges avec les parlementaires élus.</p> <p>http://jeunescongo.e-monsite.com</p> <p>Je ne pense que toute l'action soit résumée par la nomination d'un point focal.</p>			
10.	<p>Il est bon de mettre en évidence le peu qui a été fait et de décliner la plus-value ; si le cadre normatif date, ce qui est normal, le plan est d'application et c'est dans ce contexte que les actions dans le cycle actuel portent sur l'amélioration des relations civilo-militaires, les mécanismes de traçabilité des armés et leur marquage C'est là le mandat du PNUD. En plus, c'est le socle du contrôle citoyen dans un pays.</p> <p>Le PNUD a contribué à l'élaboration du plan d'action des FARDC pour la lutte contre les violences sexuelles, ce qui est à la base de la réduction du taux des violences sexuelles liées au conflit armé (C'est aussi la 1325, voir supra) , le récent rapport de Madame Bangura rend compte de cette réduction (. En 2013, la RDC est passée de 15 333 victimes déclarées à 10 882 en 2015, soit une baisse de 33% d'une année à l'autre. Les membres des groupes armés et soldats des FARDC qui représentaient 71% des auteurs de viols en 2013 sont identifiés comme tels à hauteur de 42%, en 2014. À titre d'exemple : en Ituri en 2012, il y avait 3 667 cas de viols recensés. En 2015, on en recensait 1 694.www.radiookapi.net</p>	PNUD (FEA)	74	<p>Le commentaire était déjà pris en compte, voir § 74 : " . . .Selon Rapport de l'Envoyée Spéciale du Secrétaire Général des Nations Unies sur les violences sexuelles dans la région des Grands Lacs, la RDC est passée de 15 333 victimes en 2013 à 10 882 en 2015, soit une baisse de 29% sur deux années à une autre. La situation spécifique des militaires a, elle aussi, très favorablement évolué. Alors qu'ils représentaient 71% des auteurs de viols en 2013, ils ne sont plus en 2014 que 42% des coupables. En Ituri en 2012, il y avait 3 667 cas de viols, en 2015 il y en avait 1 694, soit une baisse de plus de moitié."</p>
11.	<p>Le processus (révision de la SVSBG) est en cours, je ne comprends pas pourquoi c'est hors cycle.</p>	PNUD (FEA)	107	<p>Commentaire pris en compte : information actualisée !</p>

2. Carte des interventions du programme

3.



Matrice d'évaluation

<p align="center">Effet 1</p> <p align="center">Le cadre institutionnel et les structures citoyennes sont renforcés en vue d'assurer la promotion des droits humains et le développement en RDC.</p> <p align="center">Indicateur d'Effet : Taux de satisfaction de la population pour les services publics; pourcentage des institutions mises en place et fonctionnelles conformément à la constitution de 2006; pourcentage du budget national alloué et décaissé en faveur des services sociaux de base</p>								Justification Observation Commentaire
N°	Indicateurs spécifiques à renseigner (Base cadre logique)	Baseline	Cibles	Réalisé	Source	Hypothèse	Alternative (si hypothèse ci-contre non réalisée)	
1.1.	<p align="center">Résultat 1.1.</p> <p align="center">La législation essentielle aux reformes est adoptée, le contrôle de l'action gouvernementale, la responsabilité des élus et la communication avec les organisations de la société civile sont effectifs.</p>							
1.1.1.	Nombre de textes législatifs et réglementaires essentiels aux réformes dans les secteurs politiques, socioéconomiques et environnementaux adoptés	Baseline 79 lois dont 14 organiques et 33 essentielles aux reformes	Cible : (cumulative) : 55 lois essentielles dont 9 nouvelles lois organiques et 17 autres lois essentielles aux réformes		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports d'exécution ▪ Sources primaires 	Information collectée au fur et mesure et consignée dans les rapports	Sonder les acteurs et bénéficiaires du projet	
1.1.2.	Nombre de lois spécifiques à la protection des femmes et des couches défavorisées.	Baseline : 0 -	Cible : 10					
1.1.3.	Taux de réalisation des recommandations issues des actions de contrôle du gouvernement. -	Baseline 2012 : 10%	Cible 2017 : 35%					
1.1.	Nombre d'outils de	Baseline: 3 (chaine	Cible:					

4.	communication parlementaires opérationnels et accessibles au public. Cible : (cumulative): 6 (Annales parlementaires, site web Assemblée Nationale, Journal)	télé, site web Sénat et Annales parlementaires)	100%					
1.1. 5.	Nombre de politique élaborée de façon concertée entre l'Etat et la société civile au niveau national, provincial et local.	Baseline: 7 à lister) -	Cible: 17					
1.1. 6.	Nombre des cadres de concertation entre les autorités et la société civile mis en place et opérationnels au niveau central, provincial et local.	Baseline: 24 -	Cible: 40					
1.1. 7.	Pourcentage des organisations de la société civile partenaires ayant conduit au moins une action de contrôle par an dans leur domaine d'intervention. -	Baseline: 0%	Cible: 50%.					
1.2.	Résultat 1. 2. L'appropriation nationale en matière d'organisation et de gestion du processus électoral assurée.							
1.2. 1.	Existence d'un fichier électoral permanent et fiable.	Baseline: 01 fichier électoral non fiable et non permanent	- Cible: 01 fichier électoral permanent et fiable		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports d'exécution ▪ Sources primaires 	Information collectée au fur et mesure et consignée dans les rapports	Sonder les acteurs et cibles du projet	

1.2.2.	Pourcentage des antennes de la CENI équipées et fonctionnelles.	Baseline: (189 antennes existant à ce jour) -	Cible: 100% ;				
1.2.3.	Pourcentage des femmes enrôlées dans le fichier électoral.	Baseline: 49% -	Cible : 51%				
1.2.4.	Pourcentage de femmes candidates aux élections provinciales et locales –	Baseline : 12%	- Cible : 15%				
1.3.	Résultat 1.3. L'autorité de l'Etat est progressivement restaurée et des réponses structurelles sont formulées et appliquées au niveau communautaire dans les domaines de la gestion et prévention des conflits, la lutte contre les violences basées sur le genre et le VIH/SIDA dans les provinces cible.						
1.3.1.	Pourcentage des territoires dans les provinces cibles couverts par des unités de la police nationale opérationnelles selon les normes et disposant des structures fonctionnelles engagées dans la lutte contre la prolifération des ALPC. provinces	Baseline: 15% (sur 22 territoires) pour les unités de police et 7 sur 11 provinces disposent d'une antenne CNC-ALPC opérationnelle	Cible: 45% des territoires et 11		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports d'exécution ▪ Sources primaires 	Information collectée au fur et mesure et consignée dans les rapports	Sonder les acteurs et cibles du projet
	Nombre des structures intervenant dans la chaîne pénale (police, cours, tribunaux, prison) dans les provinces cibles qui disposent des capacités humaines et matérielles et assurent un meilleur accès à la justice et la lutte contre l'impunité.	Baseline: 52 cours et tribunaux, 3 unités de police, 5 prisons	Cible: 52 cours et tribunaux, 3 unités de police, 5 prisons ;				
	Nombre d'entités	Baseline: 22 (appuis en	Cible: 22				

	territoriales dans les provinces cibles qui assurent efficacement les services administratifs à la population.;	infrastructures, formation et équipements)	assurent efficacement les services					
	Existence d'un cadre de dialogue entre le gouvernement et les partenaires sur la réforme de l'armée	. Baseline: 0	Cible: 1					
1.3.2.	Taux de prévalence des violences sexuelles basées sur le genre dans les provinces ciblées.	Baseline 2011 : Ituri : 1826 cas Sud-Kivu 2713 Nord Kivu 5543 Kinshasa 405 Bandundu 349 -	Cibles 2017 : Diminution de 30%					
1.3.3.	Ratio des conflits résolus par rapport à ceux identifiés.	Baseline: 1.213 conflits relatifs aux conflits fonciers, contrôle du pouvoir coutumier, contrôle des ressources naturelles, rivalités politico-ethniques et politico-administratives (Affaires Civiles - juin 2011)	Cible: Réduction de 25% des conflits /tensions soit 300 conflits					
1.3.4.	Nombre de plans provinciaux de prévention du VIH ciblant les groupes à haut risque élaborés et mis en œuvre par et avec les groupes concernés et de communautés qui se sont appropriés du programme de prévention de VIH et de lutte contre le SIDA.	Baseline: 0 plan et 1 communauté	Cible: 5 plans et 15 communautés.					

Résultat 1.4.								
L'administration publique est restructurée et capable de rendre des services Publics de base, le contrôle des politiques publiques par les institutions nationales est plus effectif et participe à la lutte contre la corruption.								
1.4.1.	Nombre structures administratives publiques au niveau central et provincial disposant de cadre organique revus et rendu fonctionnel au regard de leur mission et attributions.	Baseline: 0 (les études sur la rationalisation de certains ministères ont été conduites : Plan, PTT, Agriculture et Primature) -	Cible: 41 (16 au niveau central et 25 au niveau provincial)		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports d'exécution ▪ Sources primaires (système judiciaire local) 			
1.4.2	Nombre de structures administratives disposant de personnel qualifié, d'un cadre et outils de travail améliorés et intégrant et utilisant les NTIC dans leur fonctionnement quotidien.. -	Baseline: La définition des profils par rapport au poste non réalisée ; les structures administratives n'ont pas encore intégré les NTIC dans leurs fonctionnement quotidien	Cible: Structures avec personnel qualifié et un cadre et outils de travail améliorés 20 ; administratives publiques intégrant et utilisant les NTIC dans leur fonctionnement quotidien 10		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports d'exécution ▪ Sources primaires (Registres de publication du système judiciaire local) 	Information collectée au fur et mesure et consignée dans les rapports	Sonder les acteurs et cibles du projet	
1.4.3	Nombre de structures administratives ayant intégré et mise en œuvre la stratégie et le plan de communication sur les	Baseline: 0	Cible: 41 (16 au niveau central et 25 au		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports d'exécution ▪ Sources primaires (universités et 			

	valeurs éthiques professionnelles.		niveau provincial)		ONGs locales, bénéficiaires)			
1.4.4.	Etendue, nature et suivi de la vérification externe selon la méthodologie PEFA ; Efficacité du système de vérification interne selon la méthodologie PEFA.	Baseline: Etendue, nature et suivi de la vérification externe D+ ; Efficacité du système de vérification interne D+	Cible : Etendue, nature et suivi de la vérification externe B ; Efficacité du système de vérification interne B+		<ul style="list-style-type: none"> Rapports d'exécution Sources primaires (universités et ONGs locales, bénéficiaires) 			
1.4.5.	Pourcentage des comptables publics faisant l'objet d'un contrôle juridictionnel.	Baseline: 0%	Cible: 20%		<ul style="list-style-type: none"> 			
1.4.6.	Pourcentage des gouvernements provinciaux ayant pris des Edits portant reddition des comptes.	Baseline: 0%	Cible : 100%		<ul style="list-style-type: none"> 			
1.5.	Résultat 1.5. La planification du développement, la programmation et les mécanismes de gestion des ressources sont opérationnels et performants dans les provinces et les ETD.							
1.5.1.	Nombre de provinces et ETD qui adoptent et utilisent un mécanisme de gestion transparente des ressources budgétaires.	Baseline: 0 - province et 0 ETD	Cible: 3 provinces et 11 ETD		<ul style="list-style-type: none"> Rapports d'exécution Sources primaires (système judiciaire local) 	Information collectée au fur et mesure et consignée dans les rapports	Sonder les acteurs et cibles du projet	
1.5.2.	Nombre de provinces et ETD dotées de mécanismes de planification et de suivi et évaluation permanent et fonctionnels.	Baseline: mécanismes de planification dans 3 provinces et 21 ETD, dans 3 provinces les édits provinciaux concernant les ONG	Cible: Mécanismes de planification dans 3 provinces		<ul style="list-style-type: none"> Rapports d'exécution Sources primaires (Registres de publication du système) 			

		sont adoptés ; mécanismes de S&E inexistants dans les provinces et ETD	et 27 ETD, les édits/texte s provinciau x sont adoptés dans 5 provinces; mécanisme s de S&E existants dans les provinces et ETD, dans les 5 provinces avec leurs édits, les mécanisme s de coordinati on et de suivi sont fonctionne l s		judiciaire local)			
1.5. 3	Nombre de provinces et ETD disposant de budget annuel aligné sur une planification.	Baseline: 2 provinces et 2 ETD	Cible: 3 provinces et 11 ETD		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports d'exécution ▪ Sources primaires (universités et ONGs locales, bénéficiaires) 			
1.5. 4.	Nombre de provinces et ETD qui réalisent au moins 10% de leur budget d'investissement	Baseline: 0 province et 0 ETD	Cible: 3 provinces et 11 ETD		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports d'exécution ▪ Sources primaires 			

					(universités et ONGs locales, bénéficiaires)			
1.5. 5.	Nombre de cadre de concertation et de coordination de la mise en œuvre de la décentralisation redynamisés et fonctionnels.	Baseline: 3	Cible: 6		▪			

4. Bibliographie

- CPD 2013-2017
- CPAP 2013-2017
- PNUAD 2013-2017
- DSCR/2, 2012
- Programme Consolidation de la Paix et Démocratie 2013-2017 - PTA 2015 PNUD 3/2015
- Protocole d'Accord entre la Mission des Nations Unies-Monusco, Ministère de la défense relative à l'appui aux enquêtes judiciaires des crimes graves 12/2011
- Amendement au Prodoc du Projet d'appui à la réforme de la Police, PNUD , 3/2014
- Appui à la réforme de la police en RDC : « Introduction de la police de proximité, PNUD 2012 » et Amendement au Prodoc du Projet Police de proximité, PNUD, 3/2014
- Prodoc – Programme Pluri-annuel d'appui à la justice- Renforcement de la Chaîne pénale 3/2014 (Page de garde)
- Prodoc- Projet d'appui à la réforme de la justice- Jica, Pnud 2013
- Projet d'Appui au Cycle Électoral au Congo (2014-2017) – PACEC –
- Programme Pluriannuel du Gouvernement et des Nations Unies pour l'Appui à la Justice (PPAJ) en République Démocratique du Congo (RDC) axé sur le renforcement de la chaîne pénale
- Projet d'Appui aux Institutions Démocratiques et aux Organisations de la Société Civile (PAIDS)
- Rapport d'évaluation externe- Pauvreté extrême et inégalités – Pnud , Janvier 2015
- PTA 2015- Programme Pluriannuel d'appui à la justice
- Données pour la Formulation d'un Projet sur l'Accélération d'une gouvernance et d'un développement local participatif, inclusif et durable dans les zones stabilisées du Nord Kivu commençant par les îlots de stabilités.(Pilier II)
- PTA 2014 Programme Consolidation de la paix et démocratie
- PTA 2015 – Programme Consolidation de la paix et démocratie
- PTA 2015 – Appui aux enquêtes judiciaires- CAP
- Données pour Projet (futur ?) de Consolidation de la paix et reconstruction
- PTA 2014 Projet Stabilisation de MAMBASSA
- PTA 2015 Programme pluriannuel d'appui à la justice
- PTA 2015 Projet SGBV
- PTA 2015 Projet de mise en œuvre du Communiqué Conjoint NU-RDC sur les Violences basées sur le Genre
- PTA 2015 Appui à lutte contre la prolifération d'armes légères et petits calibres –ALPC
- Rapport annuel 2013 Réforme de la justice et sécurité
- Rapport annuel 2014 Réforme de la justice et sécurité
- Prodoc- Projet conjoint de lutte contre l'impunité des violences sexuelles- PNUD/UNFPA, RDC, Coopération Canadienne
- Suite, Prodoc- Projet conjoint de lutte contre l'impunité des violences sexuelles- PNUD,FNUAP, RDC, Coopération Canadienne
- Rapport de données sur l'éradication de l'extrême pauvreté et la réduction des inégalités et des exclusions sociales, PNUD/Kinshasa, 2015

5. Liste des personnes rencontrées

N°	Noms	Titre	Institutions
01	Priya Gajraj	Directeur Pays	PNUD/Kinshasa
02	Alfred TEIXEIRA	Directeur Pays Adjoint-Programme	PNUD/Kinshasa
03	Raluca EDDON	Team Leader- Gouvernance	PNUD/Kinshasa
04	François Elika	Unité Partenariat, Assurance- Qualité	PNUD/Kinshasa
05	Patrick d'Oliveira	Chef d'Unité Suivi & Evaluation	PNUD/Kinshasa
06	Xavérine Kira	Associée – Suivi & Evaluation/Genre	PNUD/Kinshasa
07	Modeste Ndjondo	Associé – Suivi & Evaluation	PNUD/Kinshasa
08	Ladislav de Coster	Conseiller Technique- Etat de droit	PNUD/Kinshasa
09	Oumar Diallo	Coordonnateur – Prog.Appui Justice	PNUD/Kinshasa
10	Anastasie Manzanga	Conseillère au Programme	PNUD/Kinshasa
11	Diane Fedida	Expert – Prog. Appui Justice	PNUD/Kinshasa
12	Cécile Ulwor Anesa Ubeling	Agent de Développement	Coopération Canadienne/Kinshasa
13	Liliane Kamashi ¹	Chargée de Programme	Coopération Suédoise/Kinshasa
14	Gusira Pierre	Chargé de Programme	PNUD/Goma
15	Taifourou Diallo	Chargé des Opérations	PNUD/Goma
16	Colonel Adolphe Bula Kasolo	1 ^{er} Président Cour Militaire de Justice/Nord-Kivu	Goma
17	Colonel Cyprien Muwali Sauzu	Auditeur Militaire Supérieur/Nord-Kivu	Goma
18	Major Mako,ga Bulunga	Magistrat Militaire Supérieur/Nord Kivu	Goma
19	Georges Bushu Bishye	1 ^{er} Vice Président CLPD/Chefferie de Bashali	Kishanga
20	Augustin Myatsi Bwira	Secrétaire Admistratif/Chefferis de Bashali	Kishanga
21	Vianney Byanikiro Mvurwa	Contrôleur budgétaire/Chefferie de Bushai	Kishanga
22	Gasobe Ngabo	Membre du CLPD/Chefferie de Bashali	Kishanga
23	Jean – Claude Cigwerhe	Chargé de Programme	PNUD/Bukavu
24	Cyprien Maheshe	Expert – Suivi & Evaluation	PNUD/Bukavu
25	Alphonse Kasiho	Coordonnateur Erf	PNUD/Bukavu
26	Viviane Bikuba	Expert- Justice	PNUD/Bukavu
27	Cecile Pelo	Associée- Suivi & Evaluation	PNUD/Bukavu
28	Jos de Beus	Chef de bureau	PNUD/Bukavu
29	Masika Lydia	Chef de Division - Justice	Bukavu
30	Kashe	Major- Auditorat Militaire	Bukavu
31	Joseph Namegabo	Enseignant –Université Cath.Bukavu	Bukavu
32	José Ntumba	Major –Prison Centrale de Bukavu	Bukavu
33	Corneille Nangaa Yobeluo	Secrétaire Exécutif National Adjoint	CENI/Kinshasa
34	Bernard Mulamba	Directeur Etudes & Planification	Assemblée Nationale
35	Jean-Claude Kalala	Directeur –Cellule technique/Sec.Gen	Assemblée Nationale
36	Kalemba Makengo Jean R.	Directeur-Telecom,Nlles Technologies	Police judiciaire
37	Marie-Madeleine Kalala	Vice-présidente	Cadre Concertation Sté Civile
38	Fumunzanza Gimuanga	Président	Cadre Concertation Sté Civile

¹ Dans le cadre de l'évaluation finale SWAJ.

39	Enim Ampo Kenneth	Leader	Société Civile
40	Ubulu Pungu	Secrétaire Permanent	Conseil Sup. de la magistratur
41	Ruphin Mubembe	CI Coordination de la Police judiciaire	Police judiciaire
42	Anaclet Kabengele	Directeur Cabinet adjoint	Ministère de la justice
43	Byaza David	Secrétaire General	Senat
44	Isaac Kayaya	Chef de proejt - CDCPR	PNUD/GOMA
45	Abdoul Aboule Y.	Proejt ERA	PNUD/GOMA
46	Alexis Kisubi	Projet PIP/ADGL	PNUD/GOMA
47	Claude Amuri	Assistant logistique	PNUD/GOMA
48	Masiala Mulahuko	Expert- Justice	PNUD/GOMA
49	Henri Mashariko	Chef de Projet- Cellule Poursuites jud	PNUD/GOMA
50	Abdoulaye Balde	Coordonnateur Reforme justice & sec	PNUD/GOMA

6. Termes de référence de la mission



Notice de sélection pour Consultant Individuel

Consultant International chargé de l'évaluation à mi-parcours de l'effet portant sur le renforcement du cadre institutionnel et les structures citoyennes en vue d'assurer la promotion des droits humains et le développement en RDC (Pilier Consolidation de la paix et le renforcement de la démocratie du Programme 2013-2017 du PNUD/RDC).

Référence du dossier : IC/UPAQ/S&E/156/2015

Date: 05 juin 2015

Pays : République Démocratique du Congo – RDC
Intitulé de la mission : **Un Consultant International chargé de l'évaluation à mi-parcours de l'effet portant sur le renforcement du cadre institutionnel et les structures citoyenne en vue d'assurer la promotion des droits humains et le développement en RDC (Pilier Consolidation de la paix et renforcement de la démocratie du Programme 2013-2017 du PNUD/RDC).**

Type de contrat : Contrat individuel
Niveau de poste : Consultant International
Durée de la mission : 30 jours (Entrée en fonction : Juin 2015)
Lieu de la mission : **Kinshasa (République Démocratique du Congo)**

Prière d'envoyer vos propositions (propositions technique et financière) dûment signées à l'adresse e-mail ic.soumission.cd@undp.org avec mention de la référence et intitulé du dossier.

Votre proposition devra être reçue au plus tard le mardi **16 juin 2015, à 16H00**, heure de Kinshasa. N'hésitez pas à écrire à l'adresse soumission.info@undp.org pour toute information complémentaire au plus tard le **12 mai 2015**.

I. Contexte organisationnel, objet et portée de l'évaluation

Voir les Termes de références de l'évaluation : Annexe 1

II. Responsabilités et tâches

Sous la responsabilité du Directeur Pays adjoint au Programme et la supervision technique du Spécialiste en Suivi – Evaluation du Bureau pays du PNUD et du chargé de Suivi et Evaluation du Pilier Gouvernance, le Consultant International, Chef d'équipe sera chargé d'accomplir les tâches et responsabilités suivantes :

En rapport avec les aspects relatifs aux composantes Réforme de la justice et judiciaire, Politique et Reddition des Comptes et Décentralisation

- ❑ Proposer une méthodologie permettant de répondre aux questions d'évaluation relatives au programme consolidation de la paix et renforcement de la démocratie et fournir les éléments spécifiques pour la méthodologie globale de l'évaluation ;
- ❑ Produire, en collaboration avec les membres de l'équipe d'évaluation, un programme de travail pour la conduite de l'évaluation;
- ❑ Procéder à une évaluation quantitative et qualitative des résultats obtenus pour le programme de consolidation de la paix et renforcement de la démocratie en collaboration avec l'ensemble de l'équipe d'évaluation, formuler des questions détaillées et fournir les réponses aux principales questions d'évaluation
- ❑ Refléter les questions liées au genre tant au niveau des questions d'évaluation qu'à celui des réponses apportées ;
- ❑ Etablir un bilan à mi-parcours du programme quant aux objectifs fixés ;
- ❑ Faire une analyse critique des différents instruments (outils, approches et stratégies) utilisés dans la mise en œuvre du programme 2013 – 2017, en prenant en compte les hypothèses de départ, et identifier ceux qui ont été réellement utiles et efficaces et ceux qui n'ont pas bien fonctionné. Cette analyse portera tant sur la nature des instruments en eux-mêmes, que sur les conditions contextuelles favorables ou non à leur utilisation;
- ❑ Sur la base des résultats des analyses des deux points précédents et en tenant compte des domaines d'interventions retenus par le PNUAD et des conclusions relatives à sa revue à mi-parcours, le CPD et ainsi que des priorités du gouvernement, définir de manière réaliste la nature et le contenu que prendra la suite du programme en cours.

III. Livrables et Produits

En collaboration avec l'ensemble de l'équipe d'évaluation, le consultant International fournira les produits suivants :

- 1) **Elaborer une note méthodologique et un programme de travail validés par l'Entité S&E de l'UPAQ:** Rapport initial d'évaluation qui précisera la compréhension de l'équipe quant aux éléments à évaluer et qui détaillera la méthodologie. Ce rapport initial permettra de comprendre comment chaque question d'évaluation obtiendra des réponses en précisant la méthode, les outils de collecte, les sources de données

et les procédures de collecte proposées. Ce rapport devra être assorti d'un calendrier détaillé intégrant une répartition des tâches claire entre les membres de l'équipe d'évaluation ;

- 2) **Un projet de rapport d'évaluation en français structuré en trois parties** : bilan, constats, orientations et recommandations du programme pour la période 2016 – 2017;
- 3) **Une Présentation PowerPoint en français** résumant les principaux constats et recommandations basés sur le rapport pour la réunion avec l'équipe du PNUD ;
- 4) **Une Présentation PowerPoint en français** résumant les principaux constats et recommandations basés sur le rapport et intégrant les commentaires de l'équipe du PNUD pour la réunion avec le Gouvernement et les partenaires ;
- 5) **Un rapport final en français**: Projet de rapport enrichi des commentaires des différentes parties prenantes suivant la structure reprise en annexe

IV. Conditions et échelonnement des paiements

1ère Tranche : 40%

- Soumission du rapport initial comprenant la méthodologie détaillée, les outils et approches de travail ainsi qu'un programme de travail et ce, au début de la mission technique à Kinshasa en République démocratique du Congo

2ème tranche : 30%

- Soumission du draft du rapport d'évaluation en français ayant incorporé les commentaires et suggestions faits lors de la réunion de présentation des conclusions clés de l'évaluation

Troisième tranche: 30%

Soumission du rapport d'évaluation globale des volets évalués et du rapport d'évaluation du programme en français

5. Qualifications requises	
Education :	Diplôme universitaire de troisième cycle ou un Master en Science Politique ou toute autre science similaire
Expérience :	<ul style="list-style-type: none"> • Expérience d'au moins 7 ans dans la conduite des évaluations de développement • Expérience de 5 ans dans le domaine de planification, suivi et évaluation des programmes/projets de développement dans le domaine de la gouvernance démocratique et de la consolidation de la paix ; • Expérience avérée dans le domaine de la Gouvernance • Bonne connaissance des programmes post-conflit • Expérience avérée dans le domaine du genre • Bonnes capacités rédactionnelles • Bonne capacité de synthèse • Une bonne connaissance du SNU et de ses procédures

	serait un atout
Langues requises :	Une excellente maîtrise de la langue française et une bonne connaissance de l'anglais sont exigées.

Autres compétences :

Bonne maîtrise de l'outil informatique et des logiciels de traitement de texte, de tableur, et de communication pour une bonne production et distribution des rapports.

6. Documents constitutifs de l'Offre :

Pour démontrer leurs qualifications, les candidat (e)s devront soumettre une offre qui comprendra les documents suivants :

<u>Document</u>	<u>Description</u>	<u>Forme</u>
Proposition technique pour l'exécution de la mission attendue	<ul style="list-style-type: none"> • Une lettre de motivation • Une méthodologie de mise en œuvre de la mission avec un chronogramme indicatif des activités ; • Des preuves documentées des qualifications et les références des éventuelles publications et travaux cités; 	Pas de formulaire spécifique
Curriculum Vitae/P11	-CV démontrant les qualifications et aptitudes requises pour la mission ; -Remplir le formulaire P11 des Nations Unies en annexe en indiquant au moins 3 (trois) personnes de référence.	Formulaire P11 (SC& IC/annexe 4) - (Cliquer sur « P11 (SC&IC) » pour télécharger le document)
Diplômes	Envoyer les copies de vos diplômes	
Proposition financière ou Tableau des coûts	Remplir le tableau du budget (offre financière) proposé, présenté en USD \$;	Annexe « Tableau des coûts (annexe 3) ». (Cliquer sur « Tableau des coûts » pour télécharger le document)

7. Evaluation

L'évaluation des offres se déroule en deux temps. L'évaluation des propositions techniques est achevée avant l'ouverture et la comparaison des propositions financières.

Le marché sera attribué au/à la Consultant (e) ayant présenté le meilleur score combiné (rapport qualité/prix, évaluation cumulative).

a. Les propositions techniques

Elles sont évaluées sur des critères suivants en rapport avec les termes de référence:

Pour information, la proposition technique sera évaluée sur son degré de réponse par rapport aux termes de référence et sur la base des critères suivants :

Critères	Points
Le/la soumissionnaire a-t-il/elle le profil requis pour réaliser la mission ?	20
L/la soumissionnaire a-t-il/elle explicité de façon claire et précise l'objectif de la mission ?	25
La méthodologie et les outils proposés sont-ils appropriés aux produits décrits/attendus dans les TDR ?	30
La méthodologie et le chronogramme proposés sont-ils cohérents et réalistes pour garantir la réalisation effective des produits attendus de la mission ?	25
Total note technique	100

Seront jugées qualifiées, les propositions techniques qui obtiendront 70% de la note maximale de 100 point ; cette note technique sera pondérée à 70%.

b. Les propositions financières

Le/la Consultant (e) fait sa proposition financière suivant le Tableau des coûts. Il doit proposer un montant forfaitaire et présenter dans le Tableau des coûts la ventilation de ce montant forfaitaire.

Dans une deuxième étape du processus d'évaluation, les enveloppes financières seront ouvertes et les offres financières comparées ; une note financière sera calculée pour chaque proposition sur la base de la formule :

$$\text{Note financière A} = [(\text{Offre financière la moins disante}) / \text{Offre financière de A}] \times 30$$

Le/la Consultant (e) avec le cumul de notes (Technique pondérée + Financière) le plus élevé sera retenu pour le contrat.

N.B.

Les candidat (e)s sont tenus de se renseigner sur les **Conditions Générales des Contrats Individuels (annexe 2)**. (Cliquer sur « Conditions Générales des Contrats Individuels » pour télécharger le document)

Les Candidatures féminines sont vivement encouragées

- **Ne seront contactées que les personnes dont les candidatures seront présélectionnées**
- **La candidature doit comprendre une proposition technique et une proposition financière**