

RÉSUMÉ

Le présent rapport examine la contribution du PNUD aux résultats des activités de développement de la République du Congo de 2004 à 2007. Il passe en revue les interventions du PNUD par rapport aux différents domaines thématiques du programme de pays quadriennal à l'effet de fournir des recommandations prospectives qui devront aider le bureau de pays et ses partenaires à formuler des programmes pour le prochain cycle (2009-2013). Ce processus d'évaluation, appelé Evaluation des résultats des activités de développement (ERAD), a été réalisé pour le compte du Bureau d'évaluation par trois consultants indépendants travaillant auprès de Abacus International Management, LLC.

Le rapport examine le contexte dans lequel le PNUD opère dans la République du Congo, principalement sur le plan du développement économique et humain. Il évalue la pertinence de ces interventions par rapport aux priorités nationales, ainsi que le rôle du PNUD dans le cadre de l'aide de la communauté du développement dans le pays. Les composantes et les thèmes du programme du PNUD sont examinés en termes de résultats obtenus, d'efficacité, de pérennisation et de positionnement stratégique.

LE CONTEXTE DU DÉVELOPPEMENT

La République du Congo traverse depuis 1991 une longue période de transition vers la démocratie multipartite et l'économie du marché. Durant les années 1990, la transition a été marquée par des conflits civils à répétition entre des milices constituées essentiellement sur une base ethnique. À peine sorti en 2000 des guerres civiles, le pays a amorcé un processus de réconciliation et de reconstruction. Celui-ci est bien avancé, mais il y a encore beaucoup à faire. Certaines parties du département du Pool sont toujours sous le contrôle de milices, même si la violence a diminué. En 2007, un deuxième cycle électoral a commencé

sous l'égide de la Constitution de 2002, avec des élections parlementaires qui devraient être suivies par des élections locales en 2008 et une deuxième élection présidentielle l'année suivante.

La réconciliation et la paix demeurent fragiles, mais on espère que ce deuxième cycle électoral marquera définitivement la fin de la transition et permettra de renforcer une démocratie englobante et la consolidation de la paix. Cela suppose que les élections soient perçues comme régulières et transparentes et qu'elles soient exemptes de violence.

La situation socioéconomique du Congo demeure préoccupante, en dépit d'un afflux de rentrées fiscales provenant de l'exploitation et de l'exportation du pétrole. On observe un clivage entre deux économies, l'une qui est moderne, dynamique, orientée vers les exportations et fondée principalement sur le pétrole et le bois, tandis que l'autre est plus traditionnelle, se fonde beaucoup sur l'agriculture de subsistance, les petites entreprises et les services, ainsi que sur une administration pléthorique. Grâce à cela, le Congo obtient un classement relativement bon du point de vue du PIB par habitant, ce qui en fait un pays situé dans la tranche inférieure des pays à revenu moyen (1 262 dollars É.-U.). Mais, par delà les statistiques, ce pays est en réalité un pays qui connaît une pauvreté aiguë et, selon l'indicateur du développement humain, ne se classe que 139^e sur 177 pays.

Le Congo est également un pays très endetté, puisqu'il a atteint en mars 2006 le point de décision dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), lancée par le Fonds monétaire international. Aussi le gouvernement s'est-il engagé à mettre en œuvre un certain nombre de réformes, en particulier du point de vue de l'amélioration de la gouvernance dans tous les domaines de la vie publique. Il s'agit là, en effet, d'un des grands obstacles au

développement, parallèlement aux faiblesses des capacités humaines au sein de l'administration. La possibilité des réformes est subordonnée à une volonté politique affirmée et à une action déterminée du gouvernement, ainsi qu'à un appui international soutenu.

S'il veut poursuivre la consolidation de la paix, le pays va devoir, sur le plan socioéconomique, réaliser une croissance durable, allant de pair avec une redistribution équitable de la richesse. Sur le plan sociopolitique, il lui faudra tourner la page sur les conflits et tensions passés en terminant la période de transition vers un système démocratique auquel tous aient part, qui protège les droits des citoyens et garantit leur sécurité. Pour relever tous ces défis, il faudra réaliser des réformes profondes qui promeuvent une gouvernance responsable et transparente, ainsi qu'une volonté politique déterminée de la part des dirigeants tout au long de la chaîne hiérarchique.

RÔLE DU PNUD

Durant les conflits civils et immédiatement après ceux-ci, le PNUD a agi ponctuellement, à partir de projets. En septembre 2003, le Conseil d'administration a approuvé un plan quadriennal (2004-2007). Ce programme a par la suite été prolongé d'un an pour permettre d'harmoniser les cycles de programmation entre différentes institutions de l'ONU présentes dans le pays.

Le programme adopté en 2003 comporte trois grands volets, à savoir la bonne gouvernance, la réduction de la pauvreté et la gestion des ressources naturelles et environnementales. Trois questions transversales ont été retenues ou devraient figurer dans toute la mesure du possible au sein de toutes les autres activités, à savoir l'égalité entre les sexes, le VIH/sida, les nouvelles technologies d'information et de la communication. Le programme devrait permettre d'atteindre les résultats suivants :

- Accroître la capacité des principales institutions de la gouvernance, principalement par un appui qui réponde aux besoins des institutions

parlementaires, des autorités locales et de la société civile et par l'amélioration de l'établissement de rapports responsables au niveau de l'administration;

- Renforcer la capacité de réduction de la pauvreté et de réalisation des OMD au niveau du gouvernement et de la société civile;
- Renforcer la capacité des autorités nationales et sectorielles de planifier et de réaliser des approches intégrées de la gestion de l'environnement et de la mise en valeur des sources d'énergie afin de satisfaire les besoins des pauvres.

PERTINENCE DES INTERVENTIONS

Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation a estimé que les programmes répondaient aux stratégies et aux politiques du gouvernement et aux objectifs propres du PNUD. Le programme approuvé répondait à des besoins importants pour soutenir les efforts du pays visant à poursuivre et à terminer la transition vers la démocratie, l'économie de marché et la justice sociale.

Curieusement, le programme ne visait pas de façon distincte la prévention des conflits et la reconstruction, même si un certain nombre d'activités se rangeaient de toute évidence sous ce thème de programme. Au lieu de quoi, ces activités se retrouvaient sous le thème de la pauvreté. Le programme aurait gagné en cohérence si ce thème avait été mis en évidence soit directement, soit dans le cadre d'une démarche mettant l'accent sur la consolidation de la paix dans tous les domaines d'intervention, en particulier dans le domaine de la gouvernance.

On notera à cet égard qu'au début de 2007, le bureau de pays du PNUD a adopté une telle démarche à la faveur d'une restructuration interne qui l'a amené à confier la responsabilité de la gestion en matière de gouvernance et de projets axés sur la période d'après-conflit à un seul service, le service de la gouvernance et de la consolidation de la paix.

On notera encore que le bureau de pays du PNUD ne disposait que de ressources générales limitées. Ceci a rendu plus difficile l'utilisation par le bureau des ressources propres du PNUD comme capital de lancement pour des activités en vue d'attirer des contributions dans des domaines importants mais insuffisamment pourvus de ressources, particulièrement pour le programme environnement. Ceci a aussi obligé le bureau à mettre au point une stratégie agressive et efficace pour mobiliser des fonds. Certains des partenaires du PNUD, parmi les bailleurs de fonds et au gouvernement, considèrent toutefois que l'accent mis sur la levée de fonds est excessif.

Certaines interventions du PNUD sont reconnues comme particulièrement pertinentes par le gouvernement et la plupart des autres partenaires de la communauté des donateurs. Ces domaines d'activité offrent des avantages comparatifs sur lesquels le bureau de pays pourra s'appuyer pendant le prochain cycle de programme :

- Appui à la formulation de documents nationaux essentiels ayant trait à la réduction de la pauvreté. Il s'agissait notamment de deux rapports nationaux sur le développement humain, du Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté (i-DSRP) et du DSRP définitif, ces deux derniers documents ayant été conçus en collaboration étroite avec la Banque mondiale. Le PNUD a également aidé le gouvernement à élaborer le Rapport national 2004 sur les OMD et la stratégie nationale visant à leur réalisation, qui est presque totalement mise au point;
- Appui aux institutions parlementaires et aux activités de plaidoyer qui ont permis au bureau de pays de se consacrer, aux côtés de parlementaires, à des questions fondamentales comme l'égalité entre les sexes, le VIH/sida et l'environnement;
- Appui efficace à l'élaboration d'une législation sur les partis politiques et sur le rôle des femmes en politique. Cet appui en matière de législation s'est accompagné de programmes opérationnels concrets visant à former les

responsables des partis et à contribuer à établir des réseaux pour promouvoir le rôle des femmes en politique;

- Un programme novateur à l'appui de la protection de l'environnement, des autres sources d'énergie et de l'assainissement des grandes zones urbaines;
- Un développement communautaire efficace et une démarche organisationnelle pour soutenir un certain nombre de projets;
- Un recours judicieux aux bureaux de terrain et à des initiatives importantes comme le fait de brûler en public les armes collectées pour rendre visible le retour du pays à la normalité, y compris dans des zones plus troublées, ainsi que la présence continue des Nations Unies aux côtés de la population, et ce malgré des faiblesses opérationnelles;
- Une capacité effective de plaidoyer par le recours aux médias, à la société civile et à des institutions essentielles comme le Parlement pour promouvoir un programme d'action en faveur des pauvres.

EFFICACITÉ DES OPÉRATIONS

Le bureau de pays a su mettre en place une démarche rationnelle et équilibrée, qui fait appel à des interventions "en amont" qui appuient la formulation de stratégies, de plans nationaux et de politiques sectorielles, ainsi qu'à des interventions plus opérationnelles "en aval" visant à répondre aux besoins socioéconomiques des groupes vulnérables par le biais d'initiatives de développement communautaire et fournissant un appui financier et matériel direct à des institutions et organisations cruciales de la société civile.

Le programme a développé des synergies efficaces entre certaines opérations, en particulier en ce qui concerne l'appui aux institutions parlementaires, lesquelles sont à leur tour devenues des instruments puissants au service des programmes de plaidoyer. Cette synergie entre les projets s'est manifestée aussi dans le département du Pool et à Brazzaville dans le cadre de certains projets de

développement communautaire et le programme de collecte des armes légères.

Pour ce qui est des faiblesses, on notera ce qui suit :

- Les thèmes transversaux n'ont pas été inclus dans la conception initiale de certains projets, même s'il a été remédié à cette déficience à un stade ultérieur;
- On continue à reprocher au PNUD des défaillances en ce qui concerne la lenteur des décaissements, la qualité de l'établissement des rapports et, plus généralement, une certaine lourdeur et une approche bureaucratique de la gestion, même si de grands efforts ont été déployés pour améliorer l'exécution des programmes;
- La définition et les indicateurs de résultats ont continué à laisser à désirer. De plus, les ressources financières et humaines disponibles n'étaient pas suffisantes pour assurer le contrôle requis et, le cas échéant, pour procéder en temps voulu aux ajustements des programmes et évaluer correctement les résultats finals. Ceci a affaibli la capacité du bureau de pays d'illustrer les résultats et de justifier la confiance des donateurs.

PÉRENNISATION DES RÉSULTATS

La principale faiblesse qui affecte le fonctionnement du PNUD au Congo tient à la pérennisation des bienfaits des programmes. On peut faire état d'un certain nombre d'exemples de projets qui ont produit des résultats positifs et atteint les résultats matériels définis lors de la conception, mais qui n'ont pas produit les résultats voulus ou n'ont pas su mettre au point les mécanismes susceptibles d'assurer la viabilité de ceux-ci sur le long terme.

Il faut distinguer entre les interventions "en amont" et "en aval" en ce qui concerne la réalisation et la pérennisation des résultats. Dans de nombreux cas, le PNUD a su fournir le soutien requis pour la mise en place de la stratégie et des grandes lignes des politiques ou des plans d'action requis,

mais les résultats attendus exigeront l'écoulement du temps pour se concrétiser. C'est ce qu'on peut appeler les "succès mis en veilleuse". Par ailleurs, il arrive souvent que la durabilité de nombreux projets opérationnels "en aval" dépende de l'existence de budgets nationaux ou locaux qui y sont consacrés et de la capacité des gestionnaires et des bénéficiaires de concevoir des sources indépendantes de revenu et de gérer ces sources de façon à conserver les résultats initiaux. La plupart du temps, ces ressources et cette capacité font défaut. Cela peut entraîner, surtout lorsqu'il s'agit de projets de remise en état de l'infrastructure, une détérioration rapide due au manque d'entretien ou à l'échec des comités locaux de gestion.

Le PNUD doit remédier à cette situation. Il lui faut s'employer sans cesse à concevoir et à contrôler qu'il existe bien des moyens réalistes, faisables et mesurables afin d'encourager la maîtrise nationale des projets grâce à des mesures concrètes visant à s'assurer que des institutions nationales et des groupes communautaires sont déterminés et capables d'assumer sur le long terme la responsabilité des programmes. En particulier, de nouvelles initiatives s'imposent pour garantir un engagement plus résolu du gouvernement, par des dispositions en vue d'un plus grand partage des coûts.

POSITIONNEMENT ET COORDINATION

Le PNUD a arrêté des décisions judicieuses concernant le choix des interventions programmatiques. Il lui faut à présent aller de l'avant et s'adapter aux changements qui se produisent dans le pays. Il doit s'interroger toujours davantage sur l'opportunité qu'il y a à poursuivre des interventions d'après-conflit. De nouvelles interventions s'imposent pour mettre l'accent sur les grands problèmes auxquels le Congo doit faire face dix ans après la fin du conflit proprement dit. La consolidation de la paix, principalement grâce à des interventions axées sur la bonne gouvernance et le développement communautaire, est essentielle pour permettre au pays de dépasser la période d'après-conflit et la phase actuelle de stabilisation. Dans cet esprit, le PNUD doit s'appuyer énergiquement sur les avantages comparatifs qu'il

possède dans les deux domaines de la gouvernance et du développement communautaire.

Il va falloir à présent mettre au point, cultiver – voire parfois réparer – les relations avec certains membres de la communauté de l'aide au développement. Cela amènera sans doute à examiner, avec la participation des partenaires, les mécanismes actuels de coordination afin d'améliorer leur efficacité et leur complémentarité.

Le travail important accompli par l'équipe de pays des Nations Unies afin de contribuer à l'élaboration du prochain Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) ne pourra qu'aider le PNUD à améliorer sa propre performance en matière de conception de programmes axés sur les résultats pour le prochain cycle. Pour ce qui est du contrôle et de l'évaluation, en particulier, le PNUAD devrait favoriser une meilleure définition des indicateurs et des résultats mesurables, ainsi qu'une évaluation des programmes réalisée conjointement avec les partenaires des Nations Unies.

RECOMMANDATIONS

Les douze recommandations qui suivent ont été tirées de l'analyse contenue dans le présent rapport.

QUESTIONS D'ORDRE GÉNÉRAL ET DE STRATÉGIE

1. Le prochain programme de pays devra s'appuyer sur les avantages comparatifs avérés que possède le PNUD au Congo, à savoir son soutien à la bonne gouvernance, sa démarche favorable aux pauvres et au développement communautaire, son approche régionale des questions environnementales et les atouts indéniables qu'il possède dans le domaine des activités de plaidoyer. Il devra éliminer progressivement les activités liées directement à la période d'après-conflit.
2. Le souci de la consolidation de la paix devrait sous-tendre l'essentiel des activités du PNUD, en particulier dans le domaine de la bonne gouvernance et de la réduction de la pauvreté, et se trouver au cœur du programme visant à assurer un développement durable et stable.
3. Dans tous les programmes, le PNUD devra continuer à mettre l'accent sur le lien entre les démarches "en amont" et "en aval", intervenant à la fois au niveau politique et opérationnel.
4. Compte tenu de l'expérience acquise dans d'autres pays, le PNUD devra engager avec le gouvernement des négociations visant à accroître la contribution de celui-ci au partage des coûts à hauteur au moins des ressources allouées par le PNUD lui-même.
5. Il faudra se préoccuper en particulier d'encourager la maîtrise nationale et la pérennisation des projets, ce qui impliquera notamment ce qui suit.
 - Une attention accrue apportée dans la phase de la conception du projet à la mise au point d'une stratégie d'achèvement de celui-ci faisant appel i) au recensement des mécanismes nationaux chargés de prendre la relève, ii) à la définition des conditions d'une reprise efficace, iii) à la formulation de références permettant de contrôler la préparation et la capacité de l'entité nationale chargée d'assurer la pérennisation des projets;
 - L'intensification des efforts déployés au service du renforcement des capacités nationales grâce à un programme structuré et global établi en coordination étroite avec d'autres acteurs du développement et avec le gouvernement;
 - La poursuite d'une démarche progressive et prudente visant à accroître la composante nationale de l'exécution des programmes;
 - Une volonté politique démontrée par les autorités nationales et l'engagement de celles-ci à assurer la maîtrise des programmes, en particulier par une part accrue au partage des coûts, comme indiqué dans la recommandation 4 ci-dessus.

6. Le PNUD devra réfléchir, en consultation étroite avec tous ses partenaires, aux moyens d'améliorer la coordination entre tous les acteurs du développement. Ceci revêtira une importance toute particulière pour les initiatives dans le domaine de la bonne gouvernance, compte tenu de l'intention qu'a le PNUD d'apporter un soutien à certaines institutions qui se préoccupent du contrôle financier et de l'administration.

QUESTIONS OPÉRATIONNELLES

7. Le bureau de pays devra s'employer énergiquement à améliorer l'exécution du programme. Il devra trouver le moyen de récompenser l'efficacité de son personnel. Il devra mettre en place une évaluation extérieure du nouveau Centre d'exécution et d'appui aux projets (CEDAP) en 2009, une fois que celui-ci comptera deux ans complets de fonctionnement.

8. Il faudra améliorer la formulation des résultats, des indicateurs et des moyens de vérification. Le bureau de pays devra s'assurer, grâce à des discussions avec les donateurs ou par ses propres moyens, qu'il existe suffisamment de ressources humaines et financières pour contrôler les résultats ainsi que les produits. À cet effet, il devra s'appuyer sur le travail institutionnel efficace accompli en vue de définir les résultats

attendus du prochain PNUAD et encourager la mise au point d'une démarche conjointe des Nations Unies en matière de contrôle et d'évaluation des résultats.

9. Le bureau de pays devra engager des discussions avec les partenaires afin d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité des comités d'examen des projets et des comités de pilotage.

10. Les bureaux du PNUD en dehors de Brazzaville doivent développer leurs services à destination des institutions des Nations Unies et des ONG. Cela comportera la création de centres de coordination qui soient ouverts et qui accueillent toutes les participations au niveau local, en encourageant les croisements et en entreprenant des activités comme celles consistant à inventorier les acteurs du développement et ceux de l'humanitaire, à l'instar de ce que faisait auparavant le Bureau de la coordination des affaires humanitaires.

11. Il faudra être davantage attentif à inclure l'égalité entre les sexes et tout ce qui concerne le VIH/sida durant la phase initiale de conception des programmes.

12. Il faudra encourager le bureau de pays à considérer les préoccupations liées à l'environnement comme une question transversale, tout en continuant d'intervenir directement, en particulier dans le cadre sous-régional.