

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le présent chapitre examine les principales conclusions de cette évaluation en se plaçant du point de vue de la pertinence des interventions du PNUD de 2004 à 2007, de leur efficacité à contribuer aux résultats de développement, de la pérennisation de ces résultats et du positionnement stratégique du bureau de pays. Il fournit aussi des recommandations concernant des orientations futures possibles.

4.1 PERTINENCE DES INTERVENTIONS DU PNUD

Les interventions du PNUD au Congo correspondent aux priorités nationales qui ont été exprimées et aux grands paramètres d'ensemble de l'organisation. Elles répondent aux problèmes qui sont perçus par les Congolais comme revêtant une importance cruciale pour leur bien-être et le développement. La plupart de ces interventions correspondent également aux domaines dans lesquels le PNUD jouit d'une compétence reconnue et a des connaissances spécialisées, à savoir la promotion de la bonne gouvernance, la mise au point de stratégies en faveur des pauvres, le soutien aux plans et politiques nationaux dans le domaine de l'environnement et du désarmement par l'action communautaire. Quelques autres activités, comme la remise en état des routes ou des écoles, se situent moins dans les domaines traditionnels de compétence du PNUD.

Le programme de pays a continué de porter sur des activités qui représentaient soit la continuation de projets du type après-conflit amorcés durant le cycle précédent ou des interventions

dont les bénéficiaires étaient définis par rapport à un conflit qui avait pris fin près de dix ans plus tôt. La pauvreté généralisée qui touche l'ensemble de la population et les conditions économiques difficiles, en particulier dans les zones rurales, justifieraient à présent l'adoption d'une démarche qui renonce à cibler les ex-combattants, au profit d'une démarche plus axée sur les pauvres et la communauté.

Le programme devrait cependant continuer à faire face à des questions ayant trait à la consolidation de la paix³⁸ par le canal d'interventions se situant davantage en amont et visant à améliorer la gouvernance, à promouvoir la sécurité publique, en particulier en mettant au point une législation sur les armes à feu et la gestion des arsenaux nationaux et en concevant des initiatives de réduction de la pauvreté s'adressant à toutes les communautés. Dans la nouvelle phase qui devrait suivre le deuxième cycle d'élections, le PNUD devrait mettre davantage l'accent sur les initiatives de consolidation de la paix dans des domaines où sa compétence est reconnue.

Les ressources ordinaires que le PNUD alloue à la République du Congo sont relativement modestes par rapport aux vastes besoins d'une population dont la majorité vit en-dessous du seuil de pauvreté. Aussi le bureau de pays a-t-il été contraint de concevoir pour la collecte de fonds une stratégie agressive qui a détourné son personnel de nombreuses autres tâches importantes et parfois suscité l'incompréhension et le mécontentement des partenaires. Cela a aussi réduit la capacité du bureau d'utiliser les

38 Les trois domaines de la consolidation de la paix dont il est question dans le présent rapport traduisent les conclusions de la Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (TICAD), qui s'est tenue à Addis-Abeba, les 16 et 17 février 2006.

ressources ordinaires plus efficacement en tant que capital de départ de grands projets afin d'attirer des fonds de donateurs et des contributions nationales au titre du partage des coûts. Compte tenu des circonstances spéciales du Congo, qui a un indicateur peu élevé de développement humain, bien qu'il soit classé "techniquement" dans le groupe inférieur des pays à revenu moyen, le bureau de pays devrait être amené, avec le soutien du siège du PNUD, à mettre au point de nouvelles stratégies de financement. Durant le processus d'achèvement du présent rapport, l'équipe d'évaluation a été informée que le PNUD avait déjà négocié une augmentation des contributions au titre du partage des coûts avec des pays se trouvant dans une situation analogue.⁴² Cette formule mériterait d'être explorée pour ce qui est du Congo. Elle exigerait que la part du gouvernement au titre du partage des coûts représente au moins l'équivalent en ressources nationales de l'apport provenant des ressources ordinaires du PNUD.

4.2 EFFICACITÉ DES INTERVENTIONS DU PNUD

Les programmes du PNUD au Congo ont ceci de particulier qu'ils *combinent activités en amont et activités en aval*. En amont, le PNUD a contribué à la mise au point d'un certain nombre de documents de stratégie et de plans d'action nationaux ainsi que de lois concernant des questions cruciales pour la promotion des institutions démocratiques, l'amélioration de la gouvernance, la protection de l'environnement, l'égalité entre les sexes, la lutte contre le VIH/sida, la formulation de politiques en faveur des pauvres et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Cette action a été relayée par des activités de plaidoyer des plus visibles et des plus efficaces, car il s'agit là d'une des grandes forces du PNUD au Congo.

Les interventions se situant davantage en aval ont joué un rôle essentiel pour donner au PNUD la

crédibilité et l'accès requis pour mener efficacement des activités de plaidoyer sur des questions considérées comme délicates du point de vue politique. La combinaison de ces deux niveaux d'entrée ne peut qu'être conseillée et elle s'est avérée productive.

Le PNUD est également parvenu à développer d'importantes synergies entre certains projets et activités, en particulier pour ce qui est de son action de soutien aux ex-combattants et de ses activités de plaidoyer auprès des institutions parlementaires.

Un des traits importants de l'action du PNUD au Congo a été le développement *d'une présence sur le terrain*, en dehors de la capitale. Les lieux ont été choisis judicieusement, et l'intention de faire de certains au moins de ces bureaux des pivots de l'ONU ne peut être que saluée. La réalité n'a pas répondu aux attentes, cependant, car les bureaux sont demeurés davantage des bureaux du PNUD que de l'ONU pour ce qui est de leur gestion et de leur organisation. Ils ont fourni de bons services aux membres en visite de l'équipe des Nations Unies, mais ils ont négligé d'établir les liens nécessaires avec d'autres organisations, notamment les ONG. Malgré certaines faiblesses en matière de gestion et une présence trop sporadique des cadres supérieurs, le bureau de Kinkala, dans le département du Pool, est devenu un symbole important du retour à la normale dans cette région troublée.

Des thèmes transversaux comme l'égalité entre les sexes et la lutte contre le VIH/sida n'ont pas toujours été pris en compte durant la phase initiale de la planification, mais ils ont été réintroduits en cours d'exécution. Il faudra veiller davantage durant la phase de la conception du projet à intégrer ces thèmes de manière plus systématique. Il faut également encourager l'intention manifestée par le bureau de pays d'inclure plus systématiquement l'environnement en tant que préoccupation sous-jacente dans la conception des projets de développement.

39 On a cité les cas du Botswana et du Gabon.

En général, la *définition des résultats et de leurs indicateurs* laisse à désirer. Mais ce qu'il y a de plus important, c'est que le bureau de pays et le personnel chargé de gérer les projets ne disposent pas des ressources humaines ou financières nécessaires pour assurer comme il se doit le contrôle des indicateurs, même lorsque ceux-ci sont valides. Il est difficile dans ces conditions de gérer le programme d'une façon dynamique, faute d'indicateurs permettant de mesurer les progrès et l'impact. Cela ne manque pas non plus de compliquer l'évaluation finale des programmes. On ne peut que se féliciter du travail accompli pour définir des résultats, des indicateurs et des moyens de vérification dans la perspective du PNUAD 2009-2013. C'est là l'occasion pour le PNUD d'améliorer sa propre performance et de mettre au point une approche commune des Nations Unies pour certaines fonctions de contrôle et d'évaluation.

4.3 PÉRENNISATION DES RÉSULTATS

La pérennisation des résultats atteints avec le soutien du PNUD demeure problématique. Pour ce qui est des interventions en amont, où le produit avait été défini comme étant la mise au point d'une stratégie nationale ou plan de travail, il est arrivé souvent que le produit était au rendez-vous, mais non les effets escomptés. Un des membres de l'équipe d'évaluation a employé l'expression "succès mis en veilleuse" pour décrire l'écart existant entre des produits réussis et l'absence de résultats effectifs. Il faut espérer que les résultats attendus se matérialisent, dès lors que les autorités seraient animées de la volonté politique requise et qu'à l'avenir elles affecteraient des ressources humaines et financières nationales suffisantes.

Il en va souvent de même des projets en aval, dont la pérennisation dépend de la capacité des collectivités locales et de leurs comités de gestion de poursuivre leurs activités à l'aide de leurs propres ressources. La situation paraît légèrement meilleure pour l'aide à la création d'activités rémunératrices par des particuliers ou des petits groupes, même si le contrôle à long terme des succès initiaux est faible, voire inexistant.

Le caractère non viable se traduit par une perte progressive des avantages du projet, la non-exécution des stratégies et politiques sectorielles, ou tout simplement par l'abandon des structures et instruments de gestion mis au point avec le soutien du PNUD. Cela signifie aussi qu'il n'est pas possible de mener à bien des stratégies efficaces de sortie de situation.

La condition première pour assurer la viabilité est que les autorités fassent preuve à tous les niveaux de la volonté politique de faire face aux questions structurelles et procédurales liées à une allocation et à une utilisation efficaces des ressources publiques. De son côté, le PNUD aurait pu être plus attentif dans la phase de conception du programme à la nécessité de mettre au point une stratégie d'achèvement du programme, y compris le choix de l'instance désignée pour reprendre l'activité à son compte, les conditions requises pour assurer une transition efficace et les critères permettant de s'assurer de l'engagement et de la capacité des institutions nationales et locales, ainsi que des organisations communautaires d'assumer progressivement la pleine maîtrise des programmes.

Malgré les ressources dont elles disposent, il semble que les autorités aient hésité à participer financièrement aux projets sur la base d'un partage des coûts. Le PNUD devrait entamer des discussions avec le gouvernement sur cette question importante, éventuellement sur la base de la formule mentionnée à la partie 4.1 ci-dessus. Le partage des coûts devrait être la règle, et non pas l'exception.

Le manque de ressources humaines dans la fonction publique demeure également un facteur qui empêche une participation nationale efficace aux activités de programme et une pleine maîtrise nationale. Un certain nombre d'initiatives en matière de renforcement des capacités ont été lancées dans le cadre de projets distincts. Toutefois, cet effort aurait dû être plus systématique et plus structuré. Le PNUD pourrait se joindre avec profit à des initiatives existantes pour promouvoir entre tous les donateurs concernés et le gouvernement un effort concerté et coordonné dans le domaine du renforcement des capacités.

4.4 POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE DU PNUD

Le PNUD a pris des décisions judicieuses lorsqu'il a choisi ses domaines d'intervention. Comme indiqué plus haut, il faut à présent s'interroger sur la pertinence qu'il y a à poursuivre des activités de type après-conflit au-delà du cycle de programmation actuel. Le PNUD devrait tirer parti aujourd'hui de ses avantages comparatifs dans les domaines de la bonne gouvernance, de la mise au point de stratégies en faveur des pauvres, des programmes de développement communautaire, de l'approche régionale de l'environnement et de ses grandes capacités en matière de plaidoyer.

Le PNUD a su établir de bonnes relations avec des organisations de la société civile et avec le secteur privé. Il lui faut élaborer un partenariat plus structuré avec les ONG. Un certain nombre de mécanismes consultatifs avec une large participation existent, mais il est possible de les rendre plus efficaces et plus intéressants. Par ailleurs, la coordination est relativement faible, et des initiatives sont requises pour examiner cette question avec les donateurs, le système des Nations Unies, les grandes ONG et le gouvernement.

Les relations entre le PNUD et la communauté multilatérale et bilatérale de développement ont été trop exclusivement fondées sur des partenariats financiers. Le PNUD doit capitaliser sur le bon travail qu'il fait dans le domaine de l'organisation de groupes thématiques et consultatifs en vue de l'élaboration de grands documents de stratégie pour réaffirmer son rôle de chef de file intellectuel dans les domaines de sa compétence.

La participation du PNUD à la coordination interinstitutions dans le système des Nations Unies a été efficace, malgré l'ambiguïté qui n'a pas été levée – et qui est inévitable – qui concerne le double rôle de coordonnateur résident et de représentant résident.

Dans l'ensemble, le PNUD jouit d'une image positive au Congo et il a noué des relations

excellentes avec ses contreparties gouvernementales. La couverture médiatique de ses activités est étendue et produit de bons résultats.

Les recommandations suivantes se fondent sur l'analyse faite dans le présent rapport. Elles concernent les points suivants :

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 un question transversale, tout en continuant d'intervenir directement, en particulier dans le cadre sous-régional.

