

Projet de descriptif de programme pour la République du Congo (2014-2018)

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Analyse de la situation	1–5	2
II. Coopération passée et enseignements tirés de l’expérience.....	6–8	3
III. Programme proposé	9–12	4
IV. Gestion, suivi et évaluation du programme.....	13–16	5
Annexe		
Cadre de résultats et d’allocation des ressources pour la République du Congo (2014-2018).....		7

I. Analyse de la situation

1. Le Congo jouit depuis quelques années d'un environnement sociopolitique et économique favorable. Le climat de sécurité et de paix s'est consolidé et le climat politique s'est apaisé, avec la tenue dans le calme de l'élection présidentielle en 2009. La concertation entre acteurs politiques en 2011 a permis la signature d'un code de bonne conduite en prélude aux élections législatives de 2012. Cependant, le faible taux de participation aux dernières élections ainsi que les contestations des résultats par certains partis d'opposition pourraient être des signes préoccupants nécessitant une réponse adéquate. En effet, malgré les progrès réels enregistrés par rapport aux précédentes élections, les élections législatives ont accusé quelques faiblesses, notamment la fiabilité des listes électorales, le mécanisme de distribution des cartes d'électeurs, l'organisation des opérations au sein des bureaux de vote, les campagnes de sensibilisation des électeurs et la faible participation des femmes au sein des partis politiques se traduisant par une faible représentation des femmes au Parlement avec seulement 12 élues sur 139 députés. Ce constat montre la nécessité de renforcer les capacités des institutions chargées d'organiser les élections, mais aussi des acteurs politiques, de la société civile et des populations, notamment les couches vulnérables, pour une plus grande participation et l'accompagnement d'une transition politique sereine.

2. Sur le plan économique, le Congo a réalisé une croissance soutenue (6,2 % par an entre 2009 et 2012) avec une faible inflation (3,7 % par an sur la période) et a atteint le point d'achèvement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) en 2010. Mais cette croissance a été peu inclusive et peu pourvoyeuse d'emplois, à cause de la faible diversification de la base de l'économie dominée par le secteur pétrolier, le secteur non pétrolier ne contribuant que pour un tiers en moyenne à la formation du produit intérieur brut (PIB). Par ailleurs, le climat des affaires est très pénalisant pour le secteur privé (181^e sur 183 au classement de l'indicateur Doing Business en 2012). Le pays a de grandes possibilités de développement, mais la croissance hors pétrole, qui doit en être le moteur, est freinée par la capacité et l'efficacité limitées des pouvoirs publics à gérer des programmes d'investissement public et des populations à développer des initiatives dans les secteurs économiques productifs (agriculture, pêche, tourisme, etc.).

3. Sur le plan social, le pays présente des signes de fragilité malgré l'amélioration du contexte économique. Le taux élevé de pauvreté¹ (46,5 % en 2011), le chômage préoccupant (6,9 % en 2011) notamment celui des jeunes (42,2 % des moins de 30 ans), le faible niveau (0,537) de l'indice de développement humain (IDH), qui classe le pays au 137^e rang sur 187 en 2011, ainsi que les inégalités (indice de Gini de 0,47, indice d'inégalité entre les sexes de 0,628), constituent des menaces pour la paix sociale. Les retards et les insuffisances observés dans le processus de décentralisation sont des causes de la lenteur des progrès vers un développement humain inclusif. Quant aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les évaluations récentes indiquent que seul l'OMD 2 relatif à l'éducation primaire pour tous pourrait être atteint à l'horizon 2015. La réalisation des OMD nécessitera donc la mise en place de leviers d'accélération des programmes pro-pauvres.

¹ Source : DSCERP 2012-2016 et Enquête congolaise auprès des ménages (ECOM 2011).

4. Sur le plan de l'environnement, les changements ont été très peu visibles sur la période. Le Congo possède 65 % de couverture forestière, des potentialités hydroclimatiques, des parcs nationaux (12 % du territoire), mais le milieu rural est très vulnérable à cause de fortes pressions sur les ressources ligneuses, du fait de la pauvreté et de la faiblesse de l'approvisionnement énergétique. L'amélioration du cadre de vie, la préparation à une plus grande résilience aux chocs internes et externes, la gestion des déchets et des catastrophes naturelles sont timides, mais leur importance a été manifeste suite aux explosions survenues dans un dépôt de munitions le 4 mars 2012 à Brazzaville.

5. Conscient de toutes ces faiblesses, le Gouvernement a mis en place un nouveau cadre de planification stratégique (DSCERP 2012-2016). Cette stratégie vise à renforcer la gouvernance dans toutes ses dimensions et à diversifier l'économie pour une croissance inclusive. Le Congo pourra ainsi faire face aux défis majeurs suivants : a) la faiblesse de la démocratie participative; b) la faiblesse des institutions pour conduire efficacement un processus de planification du développement au niveau national et local, centré sur la diversification de l'économie, l'accélération de la réalisation des OMD et la réduction des inégalités, en particulier entre hommes et femmes; c) la résilience aux chocs d'origine conjoncturelle, accidentelle et/ou naturelle, la protection de l'environnement, l'atténuation des effets du changement climatique et l'adaptation à ce changement.

II. Coopération passée et enseignements tirés de l'expérience

6. Le programme de pays 2009-2013 a été articulé autour des trois axes suivants : a) appui à la gouvernance démocratique et consolidation de la paix; b) réduction de la pauvreté et réalisation des OMD; c) prévention des crises, soutien au relèvement, promotion de l'énergie et de l'environnement. La promotion de la gestion axée sur les résultats et du genre ainsi que la lutte contre le VIH/sida ont été considérées dans ces appuis, dont le fil conducteur a été le renforcement des capacités des institutions et des populations.

7. Les principaux résultats sont : a) la consolidation de la paix à travers les opérations de collecte et destruction des armes menées dans le département du Pool, où les interventions de réintégration socioéconomique se poursuivent actuellement par la promotion du concept de sécurité humaine; b) l'amélioration du cadre de concertation entre les partis politiques et l'adoption d'un code de bonne conduite ayant permis, entre autres, de faciliter les processus électoraux dans un climat apaisé et contribué à la stabilité politique; c) Le renforcement des capacités nationales de planification stratégique ayant abouti à l'élaboration du Plan national de développement (PND) 2012-2016, dont le DSCERP constitue l'un des quatre volets, et à une meilleure prise en compte des OMD à travers la formulation du Plan national pour la réalisation des OMD et la parution du deuxième Rapport national des progrès vers la réalisation des OMD, de l'étude sur la vulnérabilité de l'économie congolaise et ses perspectives de diversification et du Rapport national sur le développement humain; d) la création de l'Agence nationale pour l'environnement et d'une base de données climatiques avec la modélisation des scénarios et extrêmes climatiques ainsi que la définition d'un cadre de politique de l'économie verte; e) l'élaboration de l'avant-projet de loi sur la parité et du plan

d'action pour la mise en œuvre de la politique nationale genre, la prise en compte du genre dans les statistiques nationales et l'élaboration de l'indice de développement des inégalités sexospécifiques en Afrique (IDISA) pour le Congo; f) l'adoption et la vulgarisation de la loi sur la lutte et la protection des droits des personnes vivant avec le VIH.

8. L'analyse du programme de coopération passée, réalisée à travers les examens annuels du Plan d'action pour la mise en œuvre du programme de pays et des projets, recommande d'éviter la dispersion des appuis pour en garantir l'efficacité et en optimiser l'impact. De même, elle exige le renforcement des partenariats avec les acteurs de la société civile et les organisations communautaires de base. Et enfin, elle recommande de renforcer l'approche programme avec la prise en compte des dimensions transversales et de consolider les acquis de la coopération Sud-Sud et le suivi-évaluation des résultats de développement. Les retards enregistrés dans la mise à disposition des fonds de contrepartie nationale ont parfois rallongé les délais de réalisation. Le Ministère du Plan s'est engagé à faciliter dès 2013 la coordination de la mobilisation des fonds de contrepartie auprès du Ministre des Finances. L'absence d'un dispositif de suivi-évaluation cohérent n'a pas toujours permis de suivre les progrès sur les OMD et de redéfinir certaines priorités. La mise en place d'une équipe de suivi-évaluation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et du DSCERP, à laquelle le PNUD sera associé, contribuera à corriger cette faiblesse.

III. Programme proposé

9. Le programme découle du PNUAD 2014-2018 et vient en appui aux efforts nationaux pour la réalisation des priorités stratégiques du DSCERP (2012-2016). Il est basé sur trois des cinq priorités nationales : Renforcement de la gouvernance (axe 1); Développement social et inclusion (axe 3); Promotion d'un développement équilibré et durable (axe 5). Il vise à renforcer les capacités des institutions au niveau national et local, avec un accent sur la participation communautaire, pour assurer l'amélioration de la cohésion sociale et le développement humain durable. En matière de programmation et de gestion de ressources, le PNUD veillera à l'application des principes énoncés dans la Déclaration de Paris et le Plan d'action d'Accra, ainsi qu'à l'intégration des thèmes transversaux, notamment le VIH/sida, le genre, le développement des capacités, la promotion des droits humains et la gestion axée sur les résultats.

10. Promotion de la gouvernance démocratique. Le PNUD poursuivra son partenariat de premier plan avec la partie nationale lors des deux prochaines échéances du cycle électoral (présidentielle de 2016, législatives de 2017) notamment la maîtrise du corps électoral, et appuiera la mise en œuvre de la stratégie de décentralisation du gouvernement. L'accent sera mis sur : a) le renforcement ciblé des institutions, acteurs politiques et organisations de la société civile concernés et associés aux processus électoraux; b) le renforcement des capacités du Parlement afin qu'il puisse assumer son rôle de législation et de contrôle de l'action publique; c) le renforcement des capacités de l'administration publique et des institutions démocratiques, notamment la Cour constitutionnelle et la Cour des comptes. L'appui du PNUD visera aussi à : a) aider le Gouvernement à doter les douze départements de plans de développement opérationnels élaborés avec les communautés locales tout en renforçant la capacité de gestion des finances

publiques; b) renforcer les capacités des responsables locaux et des communautés en matière de mise en œuvre de ces plans.

11. Accélération de la réalisation des OMD et réduction des inégalités. La principale contribution du PNUD dans ce domaine sera d'appuyer les efforts globaux des autorités et du système des Nations Unies concernant : a) L'enrichissement des statistiques pour fournir des données désagrégées sur les OMD (femmes, jeunes, personnes âgées, handicapés, autochtones); b) la mise en place des mécanismes de promotion d'une croissance inclusive et un meilleur accès des pauvres aux moyens et techniques de production, surtout pour les jeunes et les femmes; c) le soutien à l'approche multisectorielle pour réduire le VIH/sida. Enfin, le PNUD organisera des discussions avec le Gouvernement sur l'équilibre et l'intégration des conclusions de Rio+20 et du programme de développement pour l'après-2015 dans les stratégies nationales.

12. Protection de l'environnement et promotion d'un développement durable, inclusif et résilient. Partenaire principal des autorités dans la dynamique de l'après-Rio +20, le PNUD va renforcer ses appuis pour : a) la réforme du cadre politique, juridique et réglementaire à travers la révision du Plan national d'action environnementale (PNAE); b) la mise en œuvre des mesures d'afforestation et de conservation de la biodiversité; c) la promotion des énergies renouvelables à l'échelle nationale et locale avec la participation des femmes chefs de famille; d) le plaidoyer en faveur des plans opérationnels de gestion des déchets dans les trois plus grandes villes du Congo; e) le renforcement du système d'alerte précoce et la préparation à la gestion des catastrophes par mobilisation des groupes vulnérables (femmes, jeunes, personnes âgées, handicapés, populations autochtones).

IV. Gestion, suivi et évaluation du programme

13. La gestion du programme sera basée sur la modalité d'exécution nationale. Le PNUD mettra donc l'accent sur le développement des capacités nationales. Mais la modalité de mise en œuvre directe pourra être utilisée si nécessaire à la demande du Gouvernement ou de donateurs. De même, et en accord avec le Gouvernement, la société civile ou les institutions spécialisées du système des Nations Unies pourraient être considérées comme partenaires de mise en œuvre. Dans la mesure du possible, priorité sera donnée aux programmes conjoints. La politique harmonisée concernant les transferts de fonds (HACT) pourra être appliquée une fois que la macro-évaluation en cours sera achevée. Le recours à la modalité de la filière accélérée sera requis en cas de nécessité. Le Ministère du Plan sera le coordonnateur des appuis du PNUD.

14. Le suivi et l'évaluation seront conduits sous le leadership du Ministère du Plan en utilisant les cadres prévus pour le suivi et évaluation du PNUAD. Les Unités de mise en œuvre assureront le suivi opérationnel des activités du programme. Les comités de pilotage des projets, les visites de terrain, les examens annuels et les dispositifs mis en place au niveau du PNUAD constitueront la trame du plan d'évaluation du programme de coopération.

15. La stratégie de coopération du PNUD s'appuiera sur la consolidation des partenariats existants et la mise en place de nouveaux arrangements. La recherche sera faite autour des thèmes liés à l'agenda de développement post-2015, Congo 2025, et à la gestion des ressources naturelles du Congo. Une place importante sera

faite au partage d'expériences et de connaissances avec d'autres pays du Sud, notamment le Brésil pour soutenir les activités de diversification de l'économie, et le Bénin pour la promotion des centres Songhaï.

16. La réalisation du programme devra tenir dûment compte des risques liés aux conséquences des prochaines échéances électorales, au manque de données statistiques fiables, à l'allocation tardive des fonds de contrepartie nationale et à la survenue de catastrophes naturelles accidentelles ou conjoncturelles susceptibles d'influencer l'environnement sociopolitique et économique. Pour les prévenir, le Bureau de pays encouragera la Direction générale des affaires électorales (DGAE) et la Commission nationale électorale (CONEL) à prendre des mesures urgentes pour corriger les faiblesses liées à l'organisation des élections et à la prise en compte des réclamations enregistrées. Il élaborera une stratégie de mobilisation des ressources nationales tenant compte des difficultés en matière de mise à disposition des fonds de contrepartie, œuvrera au renforcement des capacités nationales pour la prévention des catastrophes et aidera à l'avancée de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement des statistiques

Annexe

Cadre de résultats et d'allocation des ressources pour la République du Congo (2014-2018)

Priorité nationale : Document de stratégie de croissance pour l'emploi et la réduction de la pauvreté (DSCERP), axe 1 : Renforcement de la gouvernance

Effet PNUAD n° 1 : D'ici 2018, les processus électoraux se dérouleront de manière libre, équitable, crédible et transparente

Indicateurs de résultats : 1) Pourcentage des Congolais (désagrégé – femmes, jeunes, personnes âgées, handicapés, populations autochtones) qui perçoivent les élections comme libres, justes, crédibles et transparentes; 2) Augmentation du taux de participation électorale; 3) Nombre de recours examinés par les institutions chargées du contentieux électoral

<i>Contributions du partenaire gouvernemental</i>	<i>Contributions des autres partenaires</i>	<i>Contributions du PNUD</i>	<i>Indicateurs de résultats, bases et cibles pour les contributions du PNUD</i>	<i>Produits indicatifs du programme de pays</i>	<i>Montant indicatif des ressources, par effet (en dollars des États-Unis)</i>
La DGAE et la CONEL organiseront les élections et informeront sur le processus électoral Le Parlement examinera les projets et propositions de loi sur la réforme des institutions de l'État La Justice veillera au respect et à l'application rigoureuse des textes	Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) : appui à l'éducation civique Union européenne (UE), France, États-Unis, Union africaine : financement de l'observation électorale Banque mondiale, UE, États-Unis, France : soutien aux projets de réforme sectorielle (administration, finances publiques, santé, éducation, équipements et infrastructures)	Le PNUD appuiera : le développement des capacités des acteurs concernés pour des élections libres, transparentes et crédibles, en vue d'établir une liste électorale consensuelle; la capacité du Parlement à contrôler le budget et à produire des lois et règlements; les audits organisationnels des institutions démocratiques – Cour des comptes et Conseil économique et social (CES)	Indicateur : Existence d'une liste électorale consensuelle (Base : Absence de liste électorale consensuelle – Cible : La liste électorale est acceptée par la majorité et l'opposition) Indicateur : Existence de la loi de règlement budgétaire (Base : Pas de loi de règlement budgétaire – Cible : Loi budgétaire 2011 promulguée) Indicateur : Capacités de la Cour des comptes et du CES identifiées (Base : Faible performance de la Cour des comptes et du CES – Cible : Audits organisationnels de la Cour des comptes et du CES réalisés)	Acteurs étatiques, ONG, partis politiques et médias formés à l'organisation des élections et populations sensibilisées au processus électoral Capacités du Parlement renforcées Audits organisationnels des institutions démocratiques réalisés	Ressources ordinaires : 500 000 Autres : 5 500 000

Priorités nationales : Stratégie de réduction de la pauvreté (DSCERP), axe 1 : Renforcement de la gouvernance

Le Gouvernement s'emploiera à transférer aux collectivités locales les compétences prévues par la loi décentralisation grâce à une allocation adéquate de ressources financières et de personnels formés et recyclés	Programme alimentaire mondial (PAM), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), FNUAP, Organisation mondiale de la santé (OMS), UNICEF, Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), UNESCO, Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), UE, France : soutien à la formulation et exécution des PDD par une assistance technique et financière	Le PNUD aidera à l'élaboration participative des Plans de développement départementaux (PDD) dans les 12 départements du pays et facilitera la mise en place du mécanisme de financement des PDD au niveau local	Indicateur : Nombre de départements ayant un PDD intégrant le genre et opérationnel (Base : 2 départements ont des plans de développement opérationnels – Cible : 12 départements disposent d'un PDD élaboré avec la participation des communautés et intégrant les considérations de genre)	Les départements disposent d'un PDD opérationnel Les communautés locales sont formées et s'investissent dans le PDD	Ressources ordinaires : 1 350 000 Autres : 11 500 000
--	--	--	--	--	--

Priorité nationale : Document de stratégie pour la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté (DSCERP), axe 3 : Développement social et inclusion

Effet PNUAD n° 3 : D'ici 2018, les personnes les plus vulnérables auront accès à des services sociaux de base de qualité (éducation, santé, sécurité alimentaire, eau et assainissement), y compris des services financiers adaptés

Indicateurs de résultats : 1) Mortalité maternelle, 2) Taux de mortalité infantile, 3) Taux de malnutrition infantile, 4) Taux d'achèvement des études secondaires des filles et des garçons

Le gouvernement financera les actions prioritaires inscrites dans le PND notamment l'accès aux services sociaux pour réduire les déficits en eau, énergie, assainissement, santé et éducation	FAO, Fonds international de développement agricole (FIDA), HCR, Banque mondiale, PAM : promotion de la sécurité alimentaire, nutrition, droits et conditions de vie des populations ONU-Femme, FNUAP, OMS, ONUSIDA, UNICEF : réduction de la mortalité maternelle dans les 5 départements les plus vulnérables	Le PNUD plaidera en faveur d'un programme d'accélération de la réalisation des OMD en milieu rural, appuiera la mise en place d'un mécanisme de suivi et évaluation des OMD, soutiendra la tenue d'une table ronde (TR)/agenda de développement post-2015, et promouvra un environnement favorable aux droits des personnes vivant avec le VIH, des autochtones et des femmes, ainsi que l'accès des jeunes à des emplois décents	Indicateur : Existence de données fiables sur les OMD (Base : Absence de données désagrégées – Cible : Système de suivi des OMD opérationnel) Indicateur : Indice de pauvreté multidimensionnelle dans les zones couvertes par le programme (Base : Pauvreté multidimensionnelle élevée en milieu rural – Cible : Taux de pauvreté réduit de 25 % dans les 15 villages promus) Indicateur : Rapport sur la table ronde et consultations post 2015 (Base : TDR disponible – Cible : TR tenue) Indicateur : Nombre de femmes vivant avec le HIV/sida bénéficiant d'une assistance juridique (Base : Moins de 5 % des femmes – Cible : 50 % des	Le système d'information statistique est fonctionnel 15 villages valorisant une croissance locale inclusive grâce à des moyens et techniques de production pérennes sont créés Les droits protégeant les personnes vivant avec le VIH/sida, les femmes et les personnes vulnérables sont renforcés	Ressources ordinaires : 475 000 Autres : 6 000 000
---	---	---	---	--	---

Priorité nationale : Document de stratégie pour la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté (DSCERP II), axe 5 : Promotion d'un développement équilibré et durable

Effet PNUAD n° 5 : D'ici 2018, les institutions gouvernementales et la population auront mis en place des mesures durables de politique de l'environnement intégrant l'adaptation au changement climatique et l'atténuation des effets de ce changement; une attention particulière est portée à la participation active des femmes aux programmes

Indicateurs de résultats : 1) Pourcentage des politiques sectorielles intégrant le changement climatique, 2) Pourcentage de communautés en action sur les initiatives d'atténuation et d'adaptation face au changement climatique

Le gouvernement dotera les ministères et les communautés locales des capacités techniques et institutionnelles nécessaires pour une gestion participative et durable des ressources grâce à des équipements et des formations ciblées en gestion des ressources forestières, des catastrophes et des déchets	Trust Fund et organisations de la société civile : appui aux efforts faits par le gouvernement pour améliorer la mise en œuvre des mesures d'adaptation et d'atténuation face au changement climatique UNESCO, FNUAP, UN-Habitat, UNICEF, Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), FAO, PAM : révision des manuels et programmes d'éducation et de formation intégrant la question du changement climatique	Le PNUD appuiera : le renforcement du cadre législatif et réglementaire; l'accès pour tous aux énergies renouvelables avec un accent particulier sur les femmes et les groupes vulnérables; la gestion des déchets; la mise en œuvre de mesures de conservation de la biodiversité; le plan d'urgence en cas de catastrophe	<p>Indicateur : PNAE révisé (Base : PNAE révisé en 1995 – Cible : PNAE mis à jour tous les deux ans)</p> <p>Indicateur : Pourcentage des ménages ayant accès aux énergies renouvelables (Base : Pas de situation de référence – Cible : 25 % des ménages (par sexe, chef de famille, groupe de population) ont accès aux énergies renouvelables)</p> <p>Indicateur : Plan de gestion des déchets opérationnel dans les trois villes (Base : pas de plan de gestion des déchets – Cible : 3 plans opérationnels de gestion de déchets disponibles)</p> <p>Indicateur : Stratégie de gestion des catastrophes exécutée (Base : Pas de stratégie ni de plan de gestion des situations de catastrophe – Cible : Stratégie et plan de gestion mis en œuvre)</p>	Le PNAE révisé est disponible Les mesures de conservation de la biodiversité sont mises en œuvre Les énergies renouvelables sont promues avec la participation des femmes 3 plans de gestion des déchets sont opérationnels Le système d'alerte rapide et le plan de gestion des situations de catastrophe sont opérationnels	Ressources ordinaires : 751 000 Autres : 22 400 000
--	---	---	--	---	--