Résumé des principales conclusions, et recommandations

du ICPE RDC 2020-2024

Background :

L'ICPE s'est déroulée conformément au processus approuvé par l'IEO. La méthodologie d'évaluation a été conforme aux normes et standards du Groupe d'évaluation des Nations Unies. L'évaluation a permis de recueillir, d'analyser et de trianguler des données qualitatives et quantitatives provenant de sources primaires et secondaires afin de s'assurer de la validité de ses constatations, conclusions et recommandations. Des entretiens structurés ont été menés dans le cadre d'une mission de collecte de données en RDC du 6 août au 2 septembre 20231. En plus des entretiens avec les principales parties prenantes de la capitale, des visites de terrain ont été effectuées dans le cadre de la mission de collecte de données dans 5 des 26 provinces (Congo Centre, Kasaï Central, Nord-Kivu, Sud-Kivu et Tanganyika) où le PNUD a mis en œuvre ses programmes. Au total, 362 personnes impliquées dans les programmes du PNUD ont été consultées dans le cadre de cette évaluation, y compris des représentants des gouvernements, du personnel des Nations Unies, des organisations de la société civile, des partenaires au développement et des bénéficiaires finaux. Les femmes représentaient environ un tiers des intervenants rencontrés, tous groupes confondus.

Message clé du rapport par effets :

1. Gouvernance

Justice:

- Le PNUD a poursuivi son soutien de longue date à l'avancement des réformes judiciaires et à la poursuite des crimes internationaux et des violences sexuelles dans le contexte des conflits. L'appui successifs des programmes du PNUD dans ce secteur à démontrer des résultats au fil du temps en termes de traitement des cas et désengorgement ponctuels des prisons. Les défis structurels importants auxquels le secteur est confronté ont eu tendance à orienter les ressources de plus en plus limité en faveur des besoins récurrents de capacité opérationnelle (infrastructurelle et financière) de l'autorité judiciaire, ce qui limite à son tour l'ampleur potentielle et la viabilité du programme dans le temps.

- Le positionnement du PNUD dans le domaine de la justice s'inscrit dans la continuité des efforts passes. Bien que ce positionnement est conforme avec les demandes et besoins, on note que les axes d'appuis du PNUD ont démontré que peu d'évolution stratégique ou conceptuel au fil du temps ; traduisant quelque part le manque de changement structurel dans le secteur. A cet égard, et bien que l'ouverture du champs d'appui a une approche sectorielle plutôt que thématique (VBG) et géographique (au-delà de l'Est) sont des aspects positifs, on note que l'appui du PNUD est reste très centré sur l'état (offre) et sur le pénal.

- Bien qu'inscrit dans le Plan de reforme du secteur et dans la stratégie du programme conjoint justice, aucune intervention n'a été développé dans le domaine civil, notamment avec le développement des mécanismes alternatifs de résolutions des conflits, qui peuvent cependant jouer un rôle important dans la

[1] Des entretiens ont permis de recueillir des données et d'évaluer les perceptions des parties prenantes quant à la portée et à l'efficacité des interventions du programme. déterminer les facteurs qui influent sur le rendement ; et identifier les forces et les faiblesses du programme du PNUD. La liste complète des personnes interrogées figure à l'annexe 4.

prévention des conflits mais aussi dans l'extension de l'accès a la justice et aux droits. Dans ce sens, la création de synergie entre les interventions justices et environnement apparait comme une opportunité manquée.

Planification du développement :

- Le PNUD a continué d'appuyer le processus PPBSE en RDC et d'assurer l'intégration des ODD dans les fonctions de planification nationale et locale. Le PNUD a également joué un rôle clé dans l'appui à la mise en place de l'unité de mise en œuvre de la présidence et dans l'élaboration du programme phare de développement local du gouvernement (PDL 145). Ces appuis démontrent et récompense à la fois le positionnement du PNUD comme un acteur de confiance des autorités nationales.

- Dans ces provinces d'interventions, et à travers différents programmes (Decentralisation, Stabilization, REDD+), le PNUD a appuyé le développement participatif des plans de développement, permettant ainsi l'arrimage de la planification locale avec le PNSD, ainsi que la prise en compte des défis émergents (retrait de la Monusco, PDL 145).

- La multiplication des acteurs (Ministère du Plan, CPVS, Division provinciale, ministère provincial) de l'architecture de planification nationale représente un défi au regard des besoins et des ressources disponibles pour cet appui. En effet, bien qu'un programme structurant de renforcement des capacités de PPBSE et pour la coordination de l'aide, le financement manque et provoque une perte de dynamisme dans le partenariat avec les autorités, déploré par la partie nationale.

Decentralisation :

- Bien qu'a un stade initial, et a une échelle limitée, le programme contribue à l'opérationnalisation des cadres politiques et administratifs de la décentralisation et de l'expérience de la gouvernance locale participative à travers l'implantation, dans des entités locales pilotes, de cadres, procédures et compétences de gestion vertueuse, qui améliorent leur appropriation et efficacité institutionnelle.

- Bien qu'il est nécessaire d'approfondir ces expériences pilotes, l'accompagnement du PNUD dans la structuration, planification, budgétisation, et mise en œuvre des investissements identifies à travers l'apprentissage et l'utilisation des processus de marches locaux, apparait comme une expérience positive. Cela répond à la fois aux critiques émises localement par certains partenaires sur l'absence d'action de mise en œuvre des plans qui sont élaborés ; tout en familiarisant les acteurs avec les processus locaux de passation de marche. Le recours au système national est un aspect important, qui favorise la participation des acteurs de la chaine de passation de marche, et favorise l'appropriation. Les investissements, en théorie sensible au genre, génère des revenus pour la commune, qui pourront être réinjecter dans la mise en œuvre des plans.

- Il est important cependant d'assurer un accompagnement et suivi de proximité dans la durée afin de garantir la durabilité des arrangements établis au niveau des ETDs. Des défis, qui ne sont pas anormaux pour des premières expériences, sont apparus lors des visites sur terrains concernant la maitrise d'ouvrage.

- Le PNUD a piloté une initiative d'engagement et de participation des Jeunes dans la prise en compte et collecte de données sur les ODD en cours de mise à l'échelle. Bien que l'intervention revête un caractère et potentiel positif à travers l'engagement et la participation des jeunes, l'expérience piloté au Nord Kivu suggère le besoin de recalibrer l'objet de la participation des jeunes et d'assurer davantage l'encadrement des participants. En effet, le lien établi entre les JERODD et l'objectif de collecte des données de l'aide au niveau provincial ne parait pas approprie. De plus, il apparait que les aspirations des jeunes volontaires qui participent à l'initiative ne semblent pas pris en compte à ce stade.

Lutte contre la corruption :

Le programme a accompagné le pays dans l'amélioration de l'efficacité de son administration publique en aidant à développer des cadres de politiques et en soutenant la lutte contre la corruption qui est une importante source de déperdition de ressources et d'inefficience. Bien que les appuis institutionnels ont permi d'établir une feuille de route pour la mise sur pied de l'architecture de lutte anti-corruption du pays, les solutions techniques et digitales développés par le programme pour renforcer la transparence et prévenir la corruption connaissent des défis de mise en œuvre voire d'acceptabilité.

Sécurité

Dans le domaine sécuritaire, le programme aide le pays dans la promotion d'approches vertueuses, respectueuses des droits à l'intérieur de dynamique d'apaisement entre les forces de sécurité et les citoyens ; cette stratégie, expérimentée notamment dans le Kasaï, reste toutefois encore très limitée et a donc besoin d'un portage plus étendu.

Elections

L'appui du PNUD au processus électoral a été limité en raison d'un environnement politique et financier défavorable. Bien que le PNUD ait réussi à fournir un certain appui préparatoire dans la phase postélectorale, la contribution à la promotion de la participation et à la conduite des scrutins telle qu'initialement prévues dans le document de programme ne s'est pas matérialisée.

Les organisations de deux dernières élections mettent en avant les capacités acquises par la CENI au fil du temps et des appuis conséquents passés, y compris par le PNUD. En même temps, comme démontré par le processus de décembre 2023, la CENI fait face à des défis logistiques dans les opérations électorales qui mettent à mal la crédibilité du scrutin.

- Dans ce contexte, le PNUD a tout de même pu apporter des appuis ponctuels dans la phase post-électorale (plaidoyer, appui révision loi électorale, communication) et d'accompagner la CENI dans ses efforts de communication. Les appuis développés pour la prévention des conflits à l'Est, ainsi que le lancement de l'assistance électorale en 2023, à quelque mois de l'échéance, ne permettent pas au PNUD de contribuer au bon déroulement des scrutins.
- Bien que le PNUD ne dispose pas de l'autonomie pour définir le champ d'action des programmes d'assistance électorale, l'expérience prouve que les échéances électorales revêtent un caractère de plus en plus délicat, et que la capacité d'implication des partenaires est restreinte. Compte tenu des sensibilité politique qui entoure l'approche des élections, en RDC et en général, le PNUD pourrait envisager d'accentuer son appui en amont des périodes électorales afin de pouvoir approfondir sa contribution à ces efforts. Par exemple, compte tenu, les tensions répétées concernant le fichier électoral et la lourdeur des campagnes d'enregistrements, en termes de cout et de temps sur le calendrier électoral, le PNUD pourrait explorer des opportunités d'appuyer les reformes d'états civils. Sur le volet de la participation, l'appui a la decentralisation, gouvernance et leadership locale sont aussi des portes d'entrées qui pourrait permettre au PNUD d'atteindre ses objectifs sans être contraint par le climat des périodes électorales.

2. Croissance inclusive et développement durable

PDL 145

Le PNUD a joué un rôle clé dans l'appui à la création et à l'exécution de l'un des deux programmes de développement local sans précédent et phares du gouvernement, le PDL 145.

La sélection du PNUD parmi les partenaires d'exécution dans le programme de développement local à grande échelle et très ambitieux PDL-145, réaffirme son rôle de partenaire de développement de premier plan et de confiance des autorités congolaises.

Bien que seulement à sa première phase d'exécution, l'exécution du PDL 145, et son volet infrastructures, a rencontré d'important délai d'exécution. Les délais de lancement et de mise en œuvre du programme, aligné avec les échéances électorales, ont ajouté une pression politique supplémentaire ; et a limité le temps disponible pour la participation locale et l'engagement. Avec une approche plutôt rigide, la définition des besoins et leur paramétrage au niveau local ressort plus d'une dynamique « top-down » que « bottom-up ».

Du coté du PNUD, l'exécution a pris beaucoup de retard, en comparaison avec les autres partenaires, du d'une part à la rigueur des procédures du PNUD (qui est sans doute aussi un point fort ayant motivé sa sélection), mais aussi les défis logistiques importants liés aux approvisionnements en matière première et leur acheminement.

Il a été noté que les entreprises privées font face à des défis d'exécution important, notamment du aux modalités contractuelle établis, qui nécessite le préfinancement des activités et la justification d'avancement pour le déblocage d'autres tranches de financement. Cela pèse sur la trésorerie des entreprises, et présente un risque quant à l'exécution et la qualité des ouvrages en cours de réalisation. A ce titre, on note que les études d'impact socio environnementales n'ont pas été systématiquement réalisés, et que l'objectif de participation et retombées économique au niveau local est limité.

La complexité opérationnelle de la construction d'infrastructures à grande échelle a, à ce stade, éclipsé le potentiel et la valeur ajoutée stratégique de la participation du PNUD au programme. Le cantonnement du rôle du PNUD à l'exécution et la lourdeur de cette tâche, les délais courts et pressions politiques, limite sa capacité à mettre en œuvre les aspects qualitatifs, que l'on aurait pu attendre de sa participation (synergie avec autres programmes, liens avec la gouvernance locale, participation des populations, innovation).

Si le rôle joué par le PNUD est important compte tenu de l'ampleur et du caractère sans précédent de cette initiative nationale, l'ambition globale du programme, les contraintes structurelles imposées par le contexte et le rôle d'exécution assigné au PNUD ont quelque peu remis en question la réputation et crédibilité du PNUD.

REDD+

Le cadre national et institutionnel pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique a été renforcé, permettant de dresser un environnement propice à la gestion durable des ressources naturelles.

Cependant, la réalisation des objectifs du PNUD visant à renforcer les capacités de gouvernance locale et décentralisée des ressources naturelles a été mitigée, caractérisée par des retards importants, un engagement et une appropriation limités des parties prenantes.

Le programme a permis de renforcer les cadres institutionnels nationaux et locaux en matière de régime foncier et d'aménagement du territoire. Au niveau local, la participation et l'engagement limités avec les parties prenantes locales se sont avérés insuffisants, ce qui a conduit à un manque d'appropriation et d'acceptation des plans. Il est urgent d'aligner les plans locaux d'aménagement du territoire sur les nouvelles directives nationales, tout en accompagnant les responsables provinciaux et locaux dans l'opérationnalisation et la mobilisation des ressources pour la mise en œuvre des plans élaborés.

Le programme du PNUD a renforcé le mécanisme de soutien à l'agriculture et stimulé l'adoption de pratiques agricoles résilientes et intelligentes face au climat. Cependant, le non-respect des meilleures pratiques en matière de production et de multiplication des semences, les retards d'approvisionnement et l'absence de supervision qualifiée ont entraîné des occasions manquées d'avoir un impact plus fort sur les moyens de subsistance et la protection des forêts. Alors que les cultures pérennes commencent à porter leurs fruits, il est essentiel de se concentrer de toute urgence sur la commercialisation et la facilitation de l'accès aux marchés.

Le PNUD a réussi à promouvoir l'accès à des sources d'énergie propres, abordables et durables. Le renforcement des cadres juridiques et institutionnels autour de la première Politique nationale de l'énergie et l'adoption de décisions et de plans d'action fondés sur des données probantes, ainsi que les actions en aval soutenues, ont donné des résultats notables en termes de stimulation de l'entrepreneuriat vert et de changement des attitudes et des pratiques dans les provinces ciblées. Cependant, la contribution aux efforts nationaux visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dues à la déforestation a été relativement limitée en raison de la faiblesse des investissements dans le reboisement planifié et du manque d'accent mis sur la carbonisation pour réduire la production inefficace de charbon de bois.

Chaine de Valeur et création d'emplois.

L'approche du PNUD en matière de croissance inclusive, de diversification et de transformation des économies locales s'attaque à certains obstacles structurels majeurs, en particulier pour les femmes, les jeunes et les groupes marginalisés à travers l'appui aux intrants, le développement de AGR, et investissements de renforcements des chaines de valeurs en améliorant l'accessibilité entre les points de production et les marchés.

Le soutien d'un environnement favorable au secteur de la microfinance et l'accès en aval aux interventions financières ont stimulé les activités génératrices de revenus au niveau individuel et communautaire, et ont ainsi renforcé les moyens de subsistance des ménages vulnérables. L'appui cumulé du PNUD au fil des années a permi de renforcer la structuration et supervision du secteur, tout en renforçant l'accès aux crédits des populations vulnérables et en augmentant l'offre de produit financiers et d'épargne. L'évaluation note cependant l'opportunité manquée de développer des produits financiers adaptés aux secteurs visés. On note par exemple l'opportunité de développer plus de synergie avec les autres axes de travail du pilier comme notamment des crédits agricoles (testé dans le Sud Kivu mais pas mis à l'échelle par le programme ACTIF), crédits liés à l'énergie, et en appui aux chaines de valeurs du REDD+.

Les efforts en faveur du développement et de l'intégration inclusifs des chaînes de valeur ont été moins efficaces dû notamment à leur ampleur plutôt limitée et ponctuel, et de fait de nature moins transformatrice. A travers, les différents portefeuilles ayant tenté d'appuyer des chaines de valeurs, on note un accent plus prononcé sur la production que sur l'appui à l'identification de débouché de marché concrète. De plus, il est peu probable que la durabilité des résultats soit garantie s'ils ne sont pas intégrés dans des plans de développement à long terme et si l'appropriation locale n'est pas encouragée. Dans ce sens, les initiatives répondent aux besoins pressants à court terme des populations mais plus d'engagement du PNUD dans l'accompagnement des bénéficiaires serait nécessaire.

3. **Stabilisation et résilience**

Le programme est ancré dans une solide tradition de soutien au relèvement, qui se lit dans la géographie de son déploiement dans le temps, où l'Est et le Centre du pays occupent une place prépondérante du fait des endémies ou des épisodes de crise qui y sévissent.

La valeur ajoutée créée dans le domaine par le PNUD, et au Kasaï central en particulier, se cristallise donc sur la promotion de la Paix, à travers la mise en place de mécanisme de réconciliation et de résolution des conflits, combiné au relèvement socioéconomique et accès aux services de bases pour favoriser la viabilité des dynamiques de paix. Dans ce sens, Le programme a développé des stratégies socioéconomiques inclusives : des parties anciennement

opposées dans les conflits communautaires ont été insérées dans des activités comme la réhabilitation des routes, l'accès à l'épargne crédit, et AGR qui traversent les villages. Au Kasai central toujours, le développement de multiples interventions touchant divers domaines (decentralisation, planification, coordination de l'aide, relèvement socio-économique, Justice, et sécurité) ressort comme un point fort et atout du PNUD dans son « value proposition ». Ce paquet d'interventions et d'investissement permet de jeter les bases d'un relèvement cohérent et à potentiel de durabilité. L'évaluation a cependant noté qu'un engagement plus consistant dans la durée, était nécessaire pour consolider les acquis et s'assurer que les mécanismes communautaires survivent après la durée des projets, et que le relèvement socio-économique promu soit complété par des initiatives structurantes permettant de garantir une forme de durabilité, conformément avec l'approche 3X6 promu par le PNUD.

Le pilier et l'appui en termes de stabilisation durant ce cycle c'est principalement matérialisé à travers le rôle joué par le PNUD dans la gestion du fonds de cohérence pour la stabilisation, à travers l'unité hybride de stabilisation PNUD-MONUSCO. Bien que le PNUD ait joué un rôle essentiel dans la gestion et suivi évaluation du fonds, la décision soudaine de la MONUSCO d'exclure le PNUD du mécanisme, avec des conséquences sur la relation entre les 2 agences, est a déploré compte tenu des reliquats financiers disponibles au sein du fonds, et du rôle essentiel joué par le PNUD dans l'administration et la gestion du fond.

A ce titre, les réalisations du portefeuille apparaissent en dessous des cibles fixées dans le CPD, qui c'est plutôt caractériser par la consolidation de l'équipe du pilier, son retour au sein du PNUD, et la mise en œuvre de projet pilote sur la base de PIP. Un défi supplémentaire est posé par une forme de réticence en interne quant à la consolidation du pilier stabilisation au sein du PNUD tel qu'envisagé après la conception du CPD. Aussi, les projets GBV n'ont pas pu être consolide sous ce portefeuille et demeure entre le pilier 1 et 2. Le fait que durant l'évaluation, les interlocuteurs ne disposaient pas d'une visibilité claire sur cette restructuration, alors même qu'un memo du CO management formalise cet arrangement, apparait difficilement compréhensible et quelque part inquiétant d'un point de vue de gestion interne.

Le CMS (Change Monitoring System), développé par l'unité S&E du pilier stabilisation, est une initiative très appréciée du côté gouvernemental, et que l'évaluation relève comme un point fort du portefeuille, compte tenu de la transition et opérationnalisation partiellement achevé de l'unité de stabilisation du PNUD. En capitalisant et en internalisant l'expérience passée du PNUD dans la conduite de sondage pour la paix en partenariat avec HHI, le CMS permet d'atteindre les mêmes résultats à moindre cout, tout en valorisant l'expertise existante et l'appropriation nationale. En effet, le rôle de premier plan joué par l'INS ; l'approche participative et collaborative de l'initiative, ont généré un intérêt, voir même engouement, des partenaires.

Au-delà de cela, l'initiative répond à un véritable besoin de donnée, et représente une véritable opportunité pour le PNUD d'accroitre sa contribution et son plaidoyer en faveur des initiatives de consolidation de la paix et stabilisation. Par ailleurs, l'évaluation note que le CMS, s'y mis à l'échelle, pourrait potentiellement permettre de répondre à certaines carences de gestions notés dans les autres portefeuilles mis en œuvre par le PNUD. Les partenaires saluent et encouragent cette initiative mais l'évaluation a noté une forme de scepticisme et de résistance au sein même du PNUD vis-à-vis de ce système.

GBV

Le programme contribue à la lutte contre les violences sexuelles et de genre, à travers le traitement des cas et la prise en charge des survivantes, la prévention du phénomène et la formation de capacités nationales et locales de coordination des interventions ; la juxtaposition de plusieurs générations de projets permet de faire évoluer les outils et les stratégies même si la pérennité reste un défi important

L'approche, qui est parti d'un ancrage technique dans la notion de clinique juridique, se réinvente et se consolide en acquérant un caractère holistique. Cette dimension s'est encore renforcée avec le nouveau projet financé par la Coopération sud-coréenne, qui promeut un concept de CISM où la police judicaire est physiquement représentée dans le Centre, ce qui n'était pas le cas dans les interventions précédentes.

La mise en œuvre successive des CISM est apprécié par le Ministère du Genre, sous qui l'initiative est logée. L'institutionnalisation des CISM, à travers l'adoption d'un décret, est considéré comme une étape majeure pour l'avancement de la réponse nationale aux phénomènes de VBG. Cependant, l'évaluation note l'absence de réflexion ayant accompagné ce décret sur le futur financement des CISM. Des travaux ont été réalisé pour chiffrer les couts de fonctionnement, mais compte tenu de ce défi majeur pour toutes les interventions en RDC, on peut quelque part déplorer que la question du financement des CISM n'ait pas été intégré, voir même mis au cœur du décret.

L'émergence d'un projet KOICA en parallèle de la mise en œuvre du projet JAD, avec une portée qui peut être considérer à la fois comme complémentaire et similaire aussi, est une illustration probante des dérives du financement des interventions en RDC. Bien que les 2 programmes ne constituent pas de duplications et visent à être complémentaire, l'arrimage du JAD sous le MPTF aurait dû, en théorie facilité, l'ancrage du financement de la KOICA, et permettre des gains d'efficiences.

Bien qu'à un stade initial, le projet KOICA propose de consolider les acquis des CISM qui ne sont plus supportés par le projet JAD et d'apporter une innovation, sur la base de l'expérience coréenne, de rattacher du personnel de police au CISM. Bien que cela peut paraitre comme une initiative positive, l'évaluation n'a pas trouvé d'évidence qui permettrait de confirmer que ce model est valide dans le contexte de la RDC. Sur la base des CISM rencontrés, on note une forme de durabilité dans la livraison des services, qui semblent dépendre principalement de la volonté des acteurs du CISM, mais qui s'estompe quelque peu, ou connait une baisse de dynamisme, en ce qui concerne le volet judiciaire. En effet, divers interlocuteurs ont soulevé la perte de dynamisme, surtout en ce qui concerne l'accompagnement judiciaire, des CISM sans le financement des projets. Dans le cas de la police, et de leur permanence au sein des CISM, la valeur ajoutée n'est pas forcément claire, au regard des rapports police/civil fragile, et la perspective de durabilité ne semble pas clair. Il tiendrait déjà de consolidé le paquet de services existants dans l'approche. Les rencontres avec diverses unités de police, et notamment les EPPVS, mettent en avant le défi de pérennisation de ces services, qui continuent à être dépendant du financement des partenaires, et qui ne disposent pas de budget de financement. D'une manière générale, les services de polices souffrent du manque de budget disponible, si bien que leurs interventions, fautes de moyens, sont très souvent conditionnés au paiement des gens qui sollicitent leurs services. En l'absence, de reformes significatives des services de police et de leur financement, l'apport de ce service au CISM parait quelque peu incertain.

Le nombre de cas de violence de genre traités localement (indicateur 3.2.2.) ne représente que 30% de la cible attendue en 2024 et est donc légèrement en retard, situation qui pourrait s'expliquer par le relatif relâchement qui ne peut pas manquer d'intervenir entre l'extinction du projet JAD et la mise en place du projet KOICA qui a connu un démarrage ralenti par des procédures complexes, alourdies davantage par le contexte de migration vers Quantum. On peut aussi noter que la décision du projet JAD de basculer vers l'ouest, et de concentrer ses efforts sur l'institutionnalisation du CISM dans l'intérim, est quelque part en contradiction avec les dynamiques du phénomène. En effet, la résurgence du conflit mené par le M23 donne lieu à d'important mouvement de populations qui, comme documenté, fourni un terrain propice à la prolifération des cas de VBG. C'est par ailleurs un axe de travail important sur lequel le PNUD pourrait jouer un rôle plus explicite, et contribué au traitement des cas auprès des camps/personnes déplacés, et à la prise en compte de ces phénomènes récurrents par les autorités.

4. Questions transversales :

Gender: Le bureau de pays a investi des efforts dans le respect et l'intégration des principes de ne laisser personne de côté et d'égalité des sexes dans tous les portefeuilles, en promouvant l'inclusion et en ciblant divers groupes de personnes défavorisées. De par leur conception, les différents programmes identifient des actions visant en particulier à autonomiser les jeunes et les femmes en vue de leur participation et de leur développement socio-économique. Tout en reconnaissant la complexité de la navigation dans des structures sociétales profondément enracinées, l'évaluation a trouvé peu de données probantes sur les stratégies d'actions transformatrices de genre qui sont sensibles au contexte et adaptables et qui mettent l'accent sur les normes sociales, les dynamiques de pouvoir et les déterminants structurels des inégalités et de la discrimination.

Cohérence interne & externe

Le PNUD dispose d'un partenariat solide avec les autorités nationales, ancré dans la continuité de l'appui aux institutions nationales et provinciales. Cependant, la dynamique du contexte et des cadres de coordination n'ont pas créé un environnement favorable pour les partenariats programmatiques et l'intégration des interventions programmatiques, qui restent conditionnées par les possibilités de financement. Au niveau interne, les synergies entre les portefeuilles d'intervention du PNUD restent limitées dans leur conceptualisation et exécution et manquent l'occasion de démontrer plus explicitement l'avantage comparatif du PNUD dans le développement de solutions intégrées.

La mise en œuvre du programme pays se caractérise d'une part par la mise en place de partenariat de longues dates et qui portent des résultats probants (UNFPA pour le GBV, UNCDF pour l'accès aux finances et decentralisation), et par une absence quasi-totale de partenariat stratégique dans d'autre volet (Croissance inclusive, environnement, énergie, et surtout le développement de chaines de valeurs). La performance du PNUD notamment dans son renforcement aux chaines de valeurs, et l'absence d'expertise technique locale pour diriger certaines interventions, soulève des questions quant aux choix de partenariat stratégique mis en place par le PNUD. Etant donné,

L'organigramme du Bureau pays demeure, pour la plupart inchangé, depuis la dernière évaluation du BIE en RDC en 2012. On note des potentiels duplication dans certaine fonction au niveau de la structuration des programmes (TL, Coordo, programme specialist, Expert thématique) et dans le rôle de certaines unités d'assurance qualité (?) (UPAQ, PMSU, Business oversight). Au niveau programme, le rôle des experts thématiques dans un certain cas ne semble pas totalement exploité, et ce heurte à une architecture organisationnelle qui favorise la responsabilisation du chef de projet, et des gestionnaires au niveau des piliers. Par exemple, l'expert sécurité ne semble pas impliqué dans l'ensemble des initiatives qui touche à la Police. Les chefs de bureau, en dehors de Kinshasa, semble avoir des difficultés à asseoir leur fonction, et ligne de supervision du personnel de projet détaché en province. Sur ce dernier point, certains partenaires en sont très conscients et constate le manque de délégation d'autorité programmatique au niveau provincial.

Suivi Evaluation

Le programme pays, au moment de l'évaluation comptait un nombre impressionnant de personnel qui incluait le S&E dans leur titre. Avec prêt, d'une vingtaine de personne, la RDC est probablement le programme pays du PNUD avec le plus de personnel S&E dans la région, et peut être à l'échelle mondiale. Sans s'attarder sur la nécessité d'un nombre de S&E aussi important, et en reconnaissant que la charge programmatique du PNUD en RDC est importante à l'échelle de RBA ; l'évaluation déplore l'alignement des capacités de S&E sur les projets. En effet, la structuration actuelle fragmente la fonction de S&E au niveau projet, ce qui ne permet pas d'établir des synergies, et fournir un niveau de distanciation suffisant vis-à-vis de la gestion et de la mise en œuvre des activités. Par ailleurs, la mise en synergie du mécanisme formel de Suivi évaluation du bureau et de ces projets avec le pilotage du CMS au sein du pilier stabilisation apparait comme une opportunité manquée. Non sans implication, le bureau pays bénéficierait d'une consolidation de la fonction de S&E au niveau pilier et/ou au niveau territorial.

Partenariat

Les services techniques de l'Etat rencontrés au niveau provincial semblent démontrer un manque d'implication et donc d'appropriation aux interventions du PNUD. Bien que dans certains cas les interventions ont volontairement mis l'accent sur le partenariat avec les autorités décentralisés, leurs niveaux de capacités et l'instabilité institutionnelle à ce niveau, laisse penser que des opportunités de tirer parti de l'expertise des entités techniques déconcentrées ont été manqué. De plus, les défis opérationnels et manque de transparence et de communication sont aussi déplorés par un certain nombre de partenaire qui affichent ouvertement leur frustration avec l'engagement stratégique du PNUD au niveau provincial.

Questions opérationnelles

Les défis récurrents (sécuritaires, sanitaires, sociopolitiques), l'inaccessibilité des sites par le manque d'infrastructures routières et les catastrophes naturelles ont limité le déroulement des activités sur le terrain, entrainant ainsi des retards sur les calendriers, des reports d'activités, des pertes de ressources. Bien que sujet à des facteurs hors du contrôle du PNUD, l'évaluation c'est aussi fait l'écho des nombreuses doléances exprimées à la fois par les partenaires du PNUD mais aussi par son personnel. Une certaine inertie a été constaté au niveau opérationnel au niveau du Procurement, et des paiements. De nombreux interlocuteurs se plaignent non seulement des délais de paiements, du manque de communication et de transparence, et l'incapacité des interlocuteurs locaux à intervenir sur ces processus. Plus qu'un risque, ces défis récurrents sont en train de poser un véritable problème réputationnel pour le PNUD, comme relaté par divers interlocuteurs externes et internes qui indiquent que de nombreux fournisseurs (entreprise et individuel) ne veulent plus travailler avec le PNUD.

L'une des forces notables du PNUD semble réside dans sa présence géographique acquise au fil du temps pour répondre à l'évolution de la crise et des défis de développement du pays, ce qui lui permet d'équilibrer les synergies entre le niveau local et national. Cependant, l'évaluation a noté une importante centralisation des fonctions clés du bureau pays au niveau de Kinshasa, aussi bien en termes de fonction, que de staffing ; qui semble paralyser les opérations locales des bureaux, ou tout au moins, ne responsabilise pas le personnel du PNUD au niveau local. Ce sentiment partagé par de nombreux staff du PNUD au niveau provincial est davantage renforcé par la structure très cadré sur les projets, qui ne permet pas de d'autonomiser les présences locales et leur permettre de maintenir des relations stratégiques avec les partenaires au niveau locales. Dans ce sens, la capacité de représentation des présences locales du PNUD ressort comme très restreintes, et leur potentiel inexploité pour assurer la prise en compte des différents besoins locaux au sein des projets.

Recommendation:

- Le PNUD devrait mener une réflexion interne afin d'envisager un repositionnement graduel de son portefeuille gouvernance, et notamment dans son appui dans le domaine de la justice en y intégrant les questions civiles, et notamment l'appui au MARC et leur intégration avec les autorités judiciaires, comme prévu par la loi
- Le PNUD devrait renforcer la portée stratégique de son implication dans les activités travaux d'infrastructures. L'avantage comparatif du PNUD semble plutôt résider dans son appui institutionnel plutôt que la mise en œuvre sur le terrain. Bien que l'infrastructure soit une importante composante du PNSD, la participation du PNUD du PNUD, dans ce type d'activité, compte tenu des défis opérationnelles, expose le PNUD a des risques réputationnels. A défaut, le PNUD doit impérativement investir davantage dans sa capacité de maitrise d'ouvrage et de supervision de ce type de travaux.
- Le PNUD devrait activement renforcer l'intégration de ses interventions afin de développer des solutions de développement intégrées qui répondent aux défis multidimensionnels locaux. Il y'a des opportunités immédiates pour l'intégration, par exemple, de l'accès aux finances avec le programme REDD+ et dans le cadre de l'accès à l'énergie.
- Le PNUD devrait poursuivre et approfondir ses efforts pour la promotion de l'accès à une énergie propre, abordable et durable, en tant que moteur hautement pertinent et potentiel d'une transition énergétique réelle, inclusive et intelligente face au climat. L'accent devrait être mis sur la production semi industrielle de foyers amélioré, le soutien à la carbonisation, et à la production efficace de charbon de bois, associé avec la plantation de bois de feu. La mobilisation du secteur privé pour les foyers améliorés et pour l'investissement du Plan directeur GPL, et sa réplication pour d'autres grandes villes ; en s'assurant de l'intégration des acteurs économiques au niveau locale (hors Kinshasa).
- Le PNUD devrait tirer parti du succès actuel et de l'engagement des parties prenantes nationales dans le système de suivi du changement (CMS) mis au point dans le cadre du Fonds de cohérence pour la stabilisation et qui est en cours d'adaptation au pilier de travail du PNUD consacré à la stabilisation. L'activité s'est avérée susciter un intérêt positif de la part des partenaires locaux et pourrait contribuer à renforcer l'adaptation, la transparence et plus généralement le plaidoyer du PNUD (thought leadership).

- Le PNUD devrait s'efforcer de renforcer la prise en compte de l'égalité des sexes dans le prochain programme de pays en élaborant des interventions qui vont au-delà du ciblage des femmes et des filles dans ses interventions et reflètent une approche plus différenciée dans son approche de l'intégration de la dimension de genre.
- Le bureau pays devrait s'efforcer de renforcer le lien entre ses partenariats de mise en œuvre et ses efforts de renforcement des capacités institutionnelles afin de permettre progressivement l'état de préparation et le passage progressif à la mise en œuvre au niveau national, à la fois dans la perspective de renforcer l'appropriation locale des interventions, mais aussi de réduire la charge opérationnelle qui pèse sur les opérations du PNUD au fil du temps.
- Pour soutenir la mise en œuvre du prochain programme de pays et soutenir l'état de préparation du PNUD à la suite de la transition de la MONUSCO, le PNUD devrait s'efforcer de renforcer l'alignement de ses capacités opérationnelles, managériales et programmatiques avec sa présence géographique en vue de renforcer les représentations locales et leurs capacités opérationnelles. Le renforcement des présences locales aiderait à mettre à profit les synergies au niveau locales mais aussi d'ancrer l'appui du PNUD (upstream et downstream) dans la durée.