



République du Congo



RAPPORT D'EVALUATION SPECIFIQUE DE L'EFFET PROGRAMME N° 69
« Les capacités de planification et de gestion coordonnées des questions
environnementales et des énergies à moindre coût sont renforcées. »

Décembre 2013



Table des matières

TABLE DES MATIERES	Erreur ! Signet non défini.
1. Introduction.....	3
1.1. Contexte et justification	3
1.2. Objectifs de l'évaluation	5
2. Méthodologie	6
2.1. Collecte des données.....	6
2.1.1. Sources de données	6
2.1.2. Exploitation de la documentation.....	7
2.1.3. Entretiens	7
2.2. Analyse, interprétation des données et rédaction du rapport.....	7
3. Stratégies d'intervention du PNUD et Résultats obtenus	8
4. Analyse des résultats	8
4.1 Pertinence de l'effet 69	8
4.2. Pertinence des indicateurs	10
4.3. Niveau de réalisation de l'effet.....	11
4.4 Analyse de l'efficience.....	14
4.5 Analyse des produits	15
4.6. Analyse des ressources, des partenariats et de la gestion.....	20
5. Leçons à tirer.....	21
6. Conclusion et recommandations.....	23
7. Annexes	25

1. Introduction

1.1. Contexte et justification

La République du Congo fait partie de la zone éco systémique du « Bassin du Congo ». Elle couvre une superficie totale de 342000km² et comporte 65% de couverture forestière, soit environ 22 471 000 ha millions d'ha de forêts naturelles dont 12% en aires protégées sous forme de réserves et de parcs nationaux. Le pays a développé une politique de boisement avec les essences exotiques pour lesquelles, il a développé la technique de clonage de l'eucalyptus très répandue à travers le monde, ces forêts couvrent une superficie d'un peu plus de 19 625,372 ha.

Plus de 80% de la superficie forestière nationale font partie du domaine forestier national, ce qui fait que l'Etat est le principal propriétaire forestier.

Le pays est très arrosé dans toute son étendue, la pluviométrie moyenne est de 1600 à 1800mm/an, et il abrite l'un des plus importants sites classé dans le cadre de la Convention de Ramsar, notamment le paysage hydromorphe de la Réserve communautaire du Lac Télé, qui s'étend en RDC avec le Lac Tumba. Le potentiel en sources d'énergie renouvelables est énorme, soit 2.500 MW pour l'hydroélectricité seule. Comme la majorité des villes africaines, les villes congolaises présentent un cadre de vie déplorable, faute de politique appropriée, la gestion des déchets demeure une problématique irrésolue.

La population congolaise est estimée à 4,337 millions d'habitants en 2012, ce qui correspond à une densité moyenne de plus de 10,5 habitants au km², et le taux moyen annuel de croissance démographique est de 3,2%. Malgré le fait que près de 60% de la population habitent dans les cinq principales villes, la plus grande partie de la population dépend toujours des forêts pour ses besoins vitaux (alimentation, énergie, pharmacopée, etc.). L'économie congolaise est principalement basée sur l'exploitation des ressources naturelles, notamment le pétrole et le bois, qui contribuent à près de 70% du PIB (DSRP-2007). L'agriculture occupe 40% de la population active, mais elle ne contribue que pour 6% au PIB.

Les principales contraintes sont la faible gestion macroéconomique, la faible transparence et qualité des dépenses publiques, l'inefficacité des services publics, l'absence de certaines politiques sectorielles et les difficultés de mise en oeuvre. Les priorités nationales suivantes ont donc été fixées : i) la consolidation de la paix et de la sécurité, et l'amélioration de la gouvernance ; ii) la promotion de la croissance et de la stabilité macroéconomique ; iii) l'amélioration de l'accès des populations aux services sociaux de base ; iv) l'amélioration de l'environnement local ; et v) le renforcement de la lutte contre le VIH/sida.

Les grandes orientations de la conservation et de la gestion durable des écosystèmes, de la gestion participative et de la lutte contre la pauvreté, sont définies à travers : (i) le Plan d'action forestier national (PAFN, 1992) ; (ii) le Plan national d'action pour l'environnement (PNAE, 1994) ; (iii) le Schéma national de développement rural (SNDR, 1997) ; (iv) le Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT, 2005) ; (v) le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP, 2008) ; et (vi) le Plan d'action national (PAN, 2008), et t le DSCREP.

Sur le plan économique, le pays a poursuivi les réformes engagées depuis 2002 avec l'appui des partenaires techniques et financiers. Celles-ci ont permis de stabiliser le cadre macro-économique, d'atteindre le point d'achèvement de l'Initiative PPTE en janvier 2010 et, d'inscrire l'économie

congolaise dans une perspective de croissance régulière et soutenue. Le Congo a enregistré en effet une croissance annuelle de 6,2% en moyenne sur la période avec un taux d'inflation de 3,7%.

Le taux de pauvreté (46,5% en 2011) reste préoccupant, tout comme le taux de chômage, notamment parmi les moins de 30 ans (42,2% de la population active). Concernant les Objectifs du Millénaire pour le Développement, les évaluations récentes indiquent qu'à l'exception de quelques cibles liées à la parité fille garçon au primaire et à la lutte contre le VIH/Sida, un grand nombre des OMD ne seront pas atteints à l'horizon 2015.

Sur le plan environnemental, les progrès réalisés ne sont pas tout à fait à la hauteur des enjeux. De plus en plus, les atouts dont dispose le pays sont exploités de façon durable ou tendent à l'être, mais la pression exercée sur certaines ressources reste importante, notamment en milieu rural où la fourniture énergétique est un défi quotidien.

La République du Congo connaît des problèmes environnementaux importants :

- Dégradation et destruction des écosystèmes forestiers et marins,
- dégradation et érosion des sols, de l'environnement urbain et de la qualité de vie,
- pression continue sur les ressources biologiques... etc.).
- la menace liée aux risques de survenance des catastrophes naturelles ou technologiques

Ceux-ci ne sont que partiellement pris en compte dans les politiques publiques et leur appropriation par les acteurs nationaux est encore faible.

Le Ministère de l'Economie Forestière et du Développement Durable (MEFDD) d'une part et celui du Tourisme et de l'Environnement (MTE), d'autre part, sont responsables des questions environnementales au Congo. Différentes politiques au Congo portent sur l'environnement de manière générale. On peut citer à titre d'exemple le Schéma National d'Aménagement du Territoire qui porte sur la préservation de l'environnement et des écosystèmes, ou le Document de Stratégie pour la Croissance, l'Emploi et la Réduction de la Pauvreté (DSCERP) qui identifie les questions environnementales et le développement socio-économique comme des priorités nationales.

Le PNAE mis en œuvre avec les instruments juridiques tels que la loi cadre sur l'environnement et les textes sectoriels a nécessité d'être revu pour arrimer la politique congolaise à la mouvance internationale.

C'est dans ce contexte que le gouvernement de la République du Congo et le PNUD, son partenaire au développement, ont mis en œuvre le Plan d'Action du Programme de Pays (CPAP) 2009 – 2013, signé le 9 janvier 2009, qui constitue le cadre légal de l'intervention du PNUD dans le pays. Depuis 2012, le Gouvernement a élaboré un plan national de développement couvrant la période 2012-2016. Par ailleurs, le système des Nations Unies a élaboré un nouveau plan cadre pour l'assistance au développement afin de contribuer à l'atteinte des priorités nationales. Depuis Juin 2013, un nouveau document de programme pays entre la République du Congo et le PNUD a été adopté à New York par le conseil d'administration du PNUD.

Ainsi, le CPAP est aligné sur les priorités nationales définies dans le Document de Stratégie et de Réduction de la Pauvreté 2008-2011 et contribue au sein du SNU, à la réalisation de l'UNDAF à travers l'atteinte des deux (2) effets suivants :

Effet UNDAF – 1 : « D’ici 2013, les institutions et acteurs nationaux assurent la promotion de la démocratie, du respect des droits de l’homme et la gestion efficace et transparente des ressources publiques en vue de la consolidation de la paix et de la sécurité et de l’état de droit »

Effet UNDAF – 2 : « D’ici 2013, les populations ont un accès équitable à des services de qualité en matière de santé, éducation, eau et assainissement, protection sociale et VIH/Sida, et les utilisent »

Le CPAP 2009-2013 compte sept effets qui s’articulent autour de trois (3) composantes : i) la promotion de la gouvernance démocratique et la consolidation de la paix; ii) la réduction de la pauvreté et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMDs); iii) la préservation de l’environnement, la prévention des crises, le relèvement et la gestion des catastrophes naturelles et des risques

Il est prévu qu’au terme de l’année 2013, qui marque la fin de son cycle de programmation 2009 – 2013, conformément à la politique d’évaluation du PNUD et du plan d’évaluation du CPAP, le PNUD et le Ministère en charge du Plan procéderont à l’évaluation de l’effet 69 intitulé : **« Les capacités de planification et de gestion coordonnées des questions environnementales et des énergies à moindre coût sont renforcées ».**

Tous ces facteurs militent en faveur d’une évaluation de l’effet qui permettra au PNUD d’améliorer sa programmation, sa stratégie de partenariat et de mobilisation ainsi que les modalités de gestion dans le cadre du nouveau plan d’action pour la mise en œuvre du nouveau programme de coopération 2014 - 2018.

1.2. Objectifs de l’évaluation

L’objectif de cette étude est d’évaluer l’effet programme du PNUD intitulé « Les capacités de planification et de gestion coordonnées des questions environnementales et des énergies à moindre coût sont renforcées ». IL s’agira d’apprécier le niveau de réalisation de l’effet programme n°69 ainsi que la contribution du PNUD à sa réalisation. De façon spécifique, l’évaluation abordera les éléments suivants :

1. Analyse de l’effet :

- L’effet était-il pertinent par rapport au contexte du développement et aux besoins du Congo ?
- Les indicateurs retenus sont-ils pertinents pour mesurer l’effet ? La cible retenue est-elle réaliste ?
- Quel est le niveau de réalisation de l’effet au regard des ressources mobilisées et du délai prévu ?
- Quels sont les facteurs de succès dans la réalisation de l’effet, les contraintes rencontrées et les solutions apportées ?
- En comparaison à celles d’autres partenaires, la contribution du PNUD à la réalisation de l’effet est-elle significative et durable ?
- Quelles sont les leçons apprises ?

2. Analyse des produits :

- Les produits retenus étaient-ils pertinents pour réaliser l'effet ?
- Les indicateurs de S&E choisis sont-ils appropriés pour mesurer le produit ?
- Quels sont les progrès enregistrés dans la réalisation des produits ?
- Quels ont été les facteurs qui ont le plus affecté la réalisation des produits ?
- Quels produits ont le plus contribué à la réalisation de l'effet ?

3. Analyse des ressources, des partenariats et de la gestion :

- La stratégie de mobilisation des ressources du PNUD dans le domaine était-elle appropriée et susceptible de contribuer à la réalisation de l'effet ?
- Les ressources allouées étaient-elles suffisantes ? disponibles à temps ?
- La stratégie de partenariat du PNUD était-elle appropriée et susceptible de contribuer à la réalisation de l'effet ?
- Les modalités de gestion utilisées étaient-elles justifiées ? Etaient-elles efficaces ?

2. Méthodologie

2.1. Collecte des données

2.1.1. Sources de données

L'équipe au cours de la mission a exploité une documentation variée, notamment les rapports d'activités quand il y en avait, les rapports de mission, les rapports d'étapes, les compte rendus. Outre cette documentation, l'équipe a également mobilisé une diversité d'autres méthodes de collecte des données parmi lesquels:

- les entretiens avec certains responsables choisis parmi les autorités gouvernementales connues comme étant des acteurs dans plusieurs actions du programme ;
- les entretiens avec certains responsables choisis parmi les organismes partenaires de l'assistance technique ou financière ;
- les échanges par téléphone ou par courrier électronique avec ceux des responsables qui n'étaient pas physiquement disponibles à Brazzaville et dans les sites visités ;
- les visites de réalisations dans les exploitations agro-pastorales ou dans certains services
- la tenue de réunions en milieu communautaire pour un dialogue ouvert avec les populations dans certaines communautés rurales (à l'instar des villages Etoro et Obaba dans le district de Gamboma ou Tandou, Mboma et Tandou Binzenze dans le district de Tchiamba Nzassi (département de Pointe Noire) bénéficiaires des interventions du PNUD.

La liste exhaustive des personnes rencontrées est jointe en annexe du présent rapport.

Les informations analysées dans le cadre de cette mission étaient ainsi issues des sources bibliographiques, des sources orales et des observations et appréciations directes sur le terrain.

Une synthèse des constats, remarques, suggestions et recommandations était établie après chaque descente.

2.1.2. Exploitation de la documentation

Le Programme Pays 2009 - 2013 en vigueur en République du Congo a été exploité, ainsi que divers autres documents¹ dans le but de cerner l'ensemble des projets et activités prévues dans le cadre de la coopération entre le Congo et le PNUD. La composante 3 du CPAP intégrant les attentes de « l'effet 69 » comportait deux résultats ou effets majeurs et dix produits.

2.1.3. Entretiens

Des guides d'entretien ont été élaborés conformément aux directives du Guide d'évaluation des projets PNUD qui ont été adaptés aux articulations du cadre logique du CPAP. Les entretiens ont été menés selon l'approche semi directive dans les lieux de service, dans les sites d'intervention sur le terrain et dans les villages.

Les interlocuteurs peuvent être regroupés en trois catégories à savoir : les acteurs étatiques, les partenaires et les bénéficiaires.

- Acteurs étatiques

Parmi les acteurs étatiques, on peut citer notamment : le Directeur Général du Plan ; le Directeur Général de l'ANER ; le Conseiller technique au Ministère de l'économie forestière ; le Directeur de la conservation des écosystèmes naturels à la Direction Générale de l'environnement ; le Directeur de l'action humanitaire et la prévention des catastrophes ; le Chef de la cellule de suivi du CPAP au Ministère du Plan ; le Directeur de cabinet du Préfet du département du Pool ; le Sous préfet du district de Gamboma ; le Médecin chef et, l'Inspecteur des établissements primaires du district de Gamboma.

- Partenaires

Parmi les partenaires, on citera : le Représentant Résident *a.i* du PNUD ; le responsable de l'Unité énergie-environnement ; le responsable de la coopération inter-agences et plusieurs autres responsables de projets et cadres de terrain.

- Bénéficiaires

La mission a eu à rencontrer entre autres : les représentants de la société civile et des communautés bénéficiaires du projet « village du millénaire » à Tandou Bizenze, Tandou Mboma, Etoro et Obaba. La mission a également rencontré certains des bénéficiaires du projet de réintégration des ressortissants congolais (femmes et jeunes) meurtris par la guerre dans le département du Pool².

2.2. Analyse, interprétation des données et rédaction du rapport.

L'analyse des données collectées a permis d'établir les résultats acquis et d'évaluer les écarts par rapport aux objectifs spécifiques. Les résultats, les produits et actions menées ont été évalués par

1-Le CPD, le DSCREP, le DSRP, le Plan National de Contingence pour la gestion des catastrophes au Congo, la législation et réglementation en matière de protection de l'environnement notamment : La loi cadre sur l'environnement, la loi n°37/2008 du 28 novembre sur la faune et les aires protégées, le code forestier, le PNAE, le rapport d'évaluation du PAA, les rapports de revue à mi parcours 2010, 2011, 2012, 2013 du CPAP

² La liste des personnes rencontrées est jointe en annexe.

rapport aux critères prescrits par les termes de référence, soit notamment : la pertinence, l'efficacité et l'efficience du programme d'intervention ; la durabilité et la contribution des effets au développement en République du Congo ; la perception et le degré de satisfaction des Parties prenantes ; la qualité, la cohérence et l'efficacité du processus de planification.

Les stratégies partenariales et budgétaires adoptées, le degré de coordination du PNUD Congo et la gestion des fonds propres ont été évalués sur la base des mêmes critères.

La rédaction du rapport s'est faite conformément au canevas proposé au chapitre V(2) des termes de référence.

3. Stratégies d'intervention du PNUD et Résultats obtenus

La prise en compte de l'environnement, de la prévention des crises, du relèvement et de la gestion des catastrophes naturelles et des risques s'inscrit parmi les priorités retenues dans le DSRP, du DSCREP et contribue à la réalisation de l'effet 2 de l'UNDAF à savoir « D'ici 2013, les populations ont un accès équitable à des services de qualité en matière de santé, d'éducation, d'eau et d'assainissement, de protection sociale, de VIH/SIDA, et les utilisent ». Deux résultats stratégiques ont été retenus pour cet effet : i) les capacités nationales de prévention des conflits et la gestion des catastrophes naturelles et des risques sont renforcés et, ii) les capacités de planification et de gestion coordonnées des questions environnementales et des énergies à moindre coût sont renforcées.

Les résultats de ces effets qui seront analysés sous le prisme des produits réalisés et sous formes de livrables sont présentés dans le tableau joint en annexe.

4. Analyse des résultats

4.1 Pertinence de l'effet 69

➤ Par rapport aux priorités nationales de développement

Le DSRP en son chapitre 3.1.1.4 relatif à l'environnement prescrit que « l'objectif général est d'assurer un environnement durable en garantissant la préservation du patrimoine naturel, la protection des écosystèmes et l'utilisation rationnelle des ressources de la biodiversité ». Il prévoit entre autres stratégies, *le renforcement des capacités des parties prenantes sur les questions liées à l'environnement.*

Selon le DSCERP : « le développement est sans conteste une bonne chose, mais pas à n'importe quel prix. L'intégration de la dimension environnementale dans le développement est un enjeu capital. La problématique du développement durable implique donc la mise en relief des corrélations entre développement et environnement qui, en réalité, sont des aspects complémentaires d'un même programme. L'intégration de l'axe environnement dans le DSCERP s'articule autour de deux volets : d'une part l'analyse de la situation qui intègre les aspects de gestion et de protection de l'environnement et les aspects de changements climatiques et d'autre part les stratégies et programmes pour 2012-2016 qui indiquent les orientations et les programmes. »

L'état des lieux de l'environnement établi en 1992 avait déjà mis en exergue les faiblesses liées à l'exploitation irrationnelle des ressources naturelles, la pollution accentuée de l'air, la destruction de la faune aquatique et des écosystèmes côtiers, le dégagement des odeurs fétides et la prolifération d'insectes.

Le même document (DSCERP) prescrit plus loin que les politiques environnementales mises en place consistent à : (i) renforcer les capacités institutionnelles, (ii) lutter contre toutes formes des pollutions ; (iii) assainir le milieu et à améliorer le standard de cadre de vie en conformité avec les Conventions et Traités internationaux spécialement en rapport avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) (iv) élaborer des politiques sectorielles en matière d'environnement dans toutes les actions.

C'est de ces orientations reconnues comme priorités nationales que s'inspire la définition de l'effet 69 qui prévoit que : « Les capacités de planification et de gestion coordonnées des questions environnementales et des énergies à moindre coût sont renforcées ».

En matière de planification, le Programme a prévu la révision du PNAE et l'élaboration des stratégies sectorielles. Le PNAE a été révisé mais la commission nationale prévue pour examiner le document n'a pas pu siéger faute de financement. Au niveau départemental, quatre plans de développement local sur les 12 départements sont déjà développés selon l'approche participative grâce à l'appui du PNUD.

En matière de législation environnementale, l'avancée dans le processus d'adoption d'une nouvelle législation augure des changements significatifs et de grandes réformes dans la politique de gestion environnementale en République du Congo. Il n'est pas hâtif de prétendre que la nouvelle législation prescrira une prise en compte accrue des préoccupations environnementales dans la conception et la mise en œuvre des grands projets de développement. D'où l'assurance d'amorcer un processus de développement durable destiné à promouvoir les technologies propres, à assainir les modes d'intervention dans le secteur industriel, le secteur des grands travaux, le secteur forestier, le secteur minier...etc.

Pour illustrer la problématique de l'énergie, relevons que la population congolaise en général est tributaire du bois de chauffe comme source d'énergie. On note que plus de 96,5% de la population consomment le bois de feu comme source d'énergie. Cette consommation massive crée une forte pression sur les ressources ligneuses, occasionne le recul de la couverture forestière, perturbe le cycle de l'eau, déstabilise le stock de carbone et contribue à l'accélération des changements climatiques. La pression sur la forêt est d'autant plus grande que la région de Pool est aussi le principal pourvoyeur en bois de feu l'agglomération de Brazzaville. On dénombre quotidiennement entre 30 et 40 véhicules qui acheminent le bois et le charbon vers Brazzaville. A l'observation directe, la savane herbacée s'installe autour de Kinkala et la couverture forestière recule.



Photo : Transport de charbon et de bois de feu sur l'axe Kinkala Brazzaville

➤ Par rapport aux besoins des communautés locales

Le rapport « Doing business 2012³ » de la Banque Mondiale classe le Congo parmi les trois pays aux économies les plus faibles du monde avec le Tchad et la RCA. Ce qui est une illustration d'un niveau de pauvreté rurale préoccupant.

La pauvreté et la destruction de l'environnement étant liés par un cercle vicieux comme le disait Indira Ghandi, aucun programme de développement pertinent ne peut être mis en œuvre de façon efficace sans un volet de prise en compte des préoccupations environnementales. Depuis 2012, le Gouvernement a élaboré un plan national de développement couvrant la période 2012-2016. Par ailleurs, le système des Nations Unies a élaboré un nouveau plan cadre pour l'assistance au développement afin de contribuer à l'atteinte des priorités nationales. Depuis Juin 2013, un nouveau document de programme pays entre la République du Congo et le PNUD a été adopté à New York par le conseil d'administration du PNUD. Le CPAP est aligné sur les priorités nationales définies dans le Document de Stratégie et de Réduction de la Pauvreté 2008-2011 et contribue au sein du SNU, à la réalisation de l'UNDAF à travers l'atteinte entre autres de l'*Effet UNDAF – 2* : « *D'ici 2013, les populations ont un accès équitable à des services de qualité en matière de santé, éducation, eau et assainissement, protection sociale et VIH/Sida, et les utilisent* » qui inclut entre autres l'effet 69 : « Les capacités de planification et de gestion coordonnées des questions environnementales et des énergies à moindre coût sont renforcées ».

La protection de l'environnement doit donc faire partie intégrante de tout programme de développement économique, social ou culturel. D'où la nécessité pour les communautés de base d'intégrer les préoccupations environnementales dans leurs activités de promotion du développement local et de lutte contre la pauvreté.

4.2. Pertinence des indicateurs

A partir de la situation de référence caractérisée par :

- l'absence de mesures spécifiques aux changements climatiques ;
- 17 000 ha de déforestation annuelle;
- l'absence de mesures spécifiques sur la gestion durable des ressources minières ;
- l'absence de prise en compte de la Redd+ dans la politique environnementale de la République du Congo ;
- l'inexistence de la stratégie et du Plan Directeur du Tourisme ;
- l'absence d'une stratégie de prévention et de gestion des catastrophes
- la faiblesse du dispositif institutionnel, des outils programmatiques et des capacités nationales, en matière d'élaboration et de mise en œuvre des programmes au bénéfice des jeunes.

Le CPAP a prévu deux indicateurs pour mesurer la réalisation de l'effet 69, en l'occurrence : i) le degré d'intégration des enjeux environnementaux dans les politiques sectorielles depuis 2009, et ii) le pourcentage des cadres de l'administration publique jugeant satisfaisante la prise en compte des

³ World Bank, IFC, «Doing business 2012 », p.6.

enjeux environnementaux dans l'élaboration des politiques publiques. Ces avis des cadres s'appuient sur la connaissance qu'ils ont des indicateurs ci-dessus.

L'effectivité d'une politique environnementale, la mise en place d'un cadre juridique approprié, l'évolution de la couverture forestière, l'intégration des enjeux environnementaux dans les politiques et lois sectorielles, sont des indicateurs appropriés pour mesurer l'effet 69.

Il convient, cependant, de noter que la mesure de la couverture forestière n'est pas à la portée de la majorité des agents des services publics. Aussi, on aurait pu lui associer des données plus accessibles telles que le nombre de cargaisons (ou le volume) de bois servies quotidiennement dans les grandes agglomérations. En outre, le montant des budgets alloués à la mise en œuvre des PGES (plans de gestion environnementale et sociale) dans les programmes et projets en exécution, et l'évolution de leur pourcentage par rapport au coût global des projets est un indicateur à considérer pour une meilleure appréciation du niveau de réalisation de l'effet. Les cibles dans ce cas étant les promoteurs de programmes et projets, qui peuvent être les administrations publiques, les collectivités locales, les communautés, ou les entreprises privées des secteurs industriels de production des biens ou des services. La réalité sur le terrain est que les textes devant booster la prise en compte des préoccupations environnementales sont encore en cours d'élaboration.

4.3. Niveau de réalisation de l'effet

La cible identifiée pour 2013 dans le cadre de la réalisation de cet effet, était d'avoir un document de politique disponible. A partir d'un état initial où les problèmes environnementaux n'étaient que partiellement pris en compte dans les politiques publiques et leur appropriation par les acteurs nationaux encore faible, il ya lieu de noter que la mise en œuvre du CPAP a permis d'enregistrer de grandes avancées en matière de politique environnementale.

La signature de l'accord relatif au CPAP a également permis de poser d'importantes bases dans la réalisation de « l'effet 69 » avec les récentes réformes institutionnelles qui ont contribué à la mise en place de plusieurs administrations spécifiquement dédiées aux questions environnementales, notamment : le Ministère du Tourisme et de l'Environnement , en vue de mettre un accent sur la promotion du tourisme et la consommation/valorisation indirecte des ressources naturelles tout en les conservant ; le Ministère de l'économie forestière et du développement Durable dont la vocation est, entre autres, la durabilité de l'exploitation des ressources forestières et la valorisation des services fauniques et floristiques, etc. La mise en place de ces administrations avec des directions générales spécifiquement dédiées aux questions de protection de l'environnement est une avancée. Ces administrations sur la base de leurs PTA, contribuent annuellement à la mise en œuvre des prescriptions du DSCREP, et à l'amélioration de la situation de référence évoquée ci-dessus, notamment, l'absence de mesures spécifiques aux changements climatiques, un taux de déforestation annuelle évaluée à 17000ha, l'absence de prise en compte de la Redd+ dans la politique environnementale de la République du Congo, l'inexistence de la stratégie et du Plan Directeur du Tourisme.(NB : la REDD+ est une approche nouvelle en Afrique).

Les appuis techniques nécessaires pour le démarrage d'une dynamique endogène, qui témoignent des capacités renforcées et de l'appropriation du processus par les instances nationales, ont été apportés à environ 77.5

- **Facteurs de succès dans la réalisation de l'effet**

L'on peut citer :

- sur le plan environnemental, l'aménagement des points d'eau a eu et continuera d'avoir un impact très important sur l'amélioration de la qualité de vie des populations, l'aménagement des installations pilotes d'assainissement améliore les conditions d'hygiène et contribue déjà, au dire des responsables des services sanitaires, à la baisse de l'incidence des maladies liées à l'eau ;
- la baisse de la pénibilité du travail est effective pour les femmes avec la facilitation de l'accès à l'eau ;
- les installations des panneaux solaires ont donné l'espoir aux populations de pouvoir accéder à une source d'énergie durable et à faible coût ;
- les activités du projet ont créé des occupations pour les populations (notamment les jeunes), et permis d'éliminer l'oisiveté et par là même, éloignent les tensions sociales tout en minimisant les risques de conflits ;
- il y a un lent éveil des consciences des populations locales qui saisissent peu à peu les enjeux de l'implantation du projet «village du millénaire » dans leur localité, ou des activités de développement local développées dans le département du Pool.

Il n'est pas superflu d'indiquer que les actions menées étant plus du domaine du « savoir » et du « savoir-être » plutôt que du « savoir-faire », l'observation des évolutions n'est pas immédiate, et le changement de comportements et d'attitudes attendu peut être vécu bien au-delà de ce programme.

Le principal facteur de succès pour la réalisation de « l'effet 69 », au terme de l'analyse, semble être lié au crédit accordé par les différents protagonistes (les administrations, les partenaires, les bénéficiaires, la société civile...) à l'institution PNUD, et au professionnalisme de ses experts.

○ **Contraintes rencontrées et solutions apportées**

Etant entendu que la réalisation de l'effet au niveau national suppose, entre autres, des capacités de planification et de gestion coordonnées des questions environnementales au niveau des collectivités locales ou des communautés de base, le diagnostic des contraintes gagne à s'étendre au niveau local, surtout que les communautés visitées ont des similitudes avec une majeure partie de la population rurale. C'est ainsi que :

● **Dans les localités visitées autour de Gamboma :**

- très peu de personnes au niveau de base comprennent les enjeux réels du projet ou des actions de développement.
- quelques velléités de dissensions sont à déplorer et peuvent à terme fragiliser l'organisation communautaire. Il y a lieu de se demander si l'organisation communautaire dispose de textes de base (statuts, règlement intérieur...) et si les membres en connaissent réellement la teneur. Il apparaît cependant évident qu'ils ne les intègrent pas dans leurs comportements au sein de l'organisation communautaire. De manière générale, la cohésion dans le groupe n'est pas perceptible ;
- les responsables des CGDC ne semblent pas saisir toute la mesure de leurs responsabilités. De plus, tous ne semblent pas avoir les capacités à organiser et structurer des activités susceptibles de créer l'intérêt autour des actions de développement de façon à aboutir à la mobilisation des communautés au fil des générations ;

- les populations se livraient parfois au vandalisme des installations pour des conflits non liés au projet et cette attitude a été corrigée par une mise en garde ferme à l'adresse des auteurs ;
- les populations comprennent plus ou moins les enjeux du projet même si cela est encore au stade embryonnaire ;
- il y a une prise de conscience par rapport à la nécessité d'un règlement intérieur dans les groupes communautaires. Il y a des ébauches qui existent, mais ne sont ni connues de tous, ni appliquées ;
- il y a un faible degré d'appropriation du projet par les populations locales qui ne montrent pas assez de signes de créativité;
- il n'y a pas de prise de conscience des questions liées à la protection de l'environnement, hormis l'assainissement et l'approvisionnement en eau potable introduits par l'intervention du PNUD ;
- le stockage des récoltes n'est pas une pratique courante et il n'existe pas de gestion prévisionnelle des vivres. Les récoltes se font de façon progressive selon les besoins du ménage pour la consommation ou la vente ;
- l'esprit communautaire n'est pas dans la culture locale et la connaissance se transmet dans la famille, mais pas à la communauté ;
- les populations ne présentent aucun signe de sensibilité à la question du recul de la forêt et la problématique des changements climatiques ; qui n'a pas d'impact perceptible sur leur vie quotidienne
- l'action de valorisation des déchets n'est pas encore connue des populations ; cela se fait autrement en déposant les déchets aux pieds des arbres
- les questions de pollution de l'eau semblent bien avoir été perçues par certains ressortissants de la communauté qui auraient suivi des formations sur le sujet mais n'ont pas encore eu à les partager avec les autres membres de la communauté.

- **Dans la zone de Kinkala**

La dynamique des actions communautaires impulsées par les activités du CPAP a pris un sérieux coup avec la pression foncière qui a causé la destruction des bâtiments et le déménagement du projet de Kinkala dans un village situé à 04 km de la ville. Dans ce village, le projet animé par les communautés est une fois de plus amené à déménager pour des raisons foncières. Par ailleurs, certains responsables des services techniques de l'administration s'estiment peu motivés dans le cadre de l'exécution des activités du programme. Ils souhaiteraient bénéficier des primes d'encouragement dans le budget du programme.

- **Dans la zone de Pointe Noire**

- la maintenance et la gestion des installations de production d'eau méritent une attention particulière, bien qu'aucun cas de maladie liée à l'eau n'ait été signalé. Les populations devraient être formées aux actions courantes de désinfection d'entretien des bacs de collecte d'eau. Le problème se pose aussi en termes de capacité de stockage d'eau, la demande en eau étant plus importante que la capacité des citernes installées.

- la construction de l'école de Tandou Binzenze aurait dû s'accompagner de l'aménagement de latrines pour assurer les conditions minimales d'hygiène en milieu scolaire et servir de base d'éducation aux mesures élémentaires d'assainissement.
- La situation frontalière de l'école avec l'Angola (le terrain de l'école fait frontière avec l'enclave du Cabinda) est une source potentielle de risques pour les installations du projet, au regard des incursions du Front de Libération de l'Enclave de Cabinda (FLEC). Il faut cependant relever que la situation transfrontalière avec le Cabinda date de l'époque de l'indépendance de l'Angola et depuis ces populations, outre les questions politiques, sont les mêmes de part et d'autre de la frontière, ce sont les mêmes familles qui se fréquentent et cultivent le sol indifféremment des frontières, donc cela ne saurait constituer un facteur limitant au développement de la localité.

Les contraintes majeures ayant ralenti ou retardé la réalisation de l'effet résident à plusieurs niveaux :

- les retards, voire la non disponibilité des fonds de contrepartie ;
- les fréquents changements institutionnels comportant la mutation régulière des responsables clés intervenant dans la mise en œuvre du programme, et les modifications régulières des organigrammes des administrations impliquées ;
- la lourdeur des procédures administratives dans la mise en œuvre des activités du programme à plusieurs niveaux.

A cet égard, on peut dire que peu d'agents des services de l'Etat semblaient disposés à suivre le rythme requis pour la mise en œuvre du CPAP. Certains réclamaient d'être pris en charge lors des interventions dans les activités du CPAP.

4.4 Analyse de l'efficience

Niveau de réalisation de l'effet au regard des ressources mobilisées et du délai prévu ?

Selon les analyses de l'équipe d'évaluation, les appuis techniques nécessaires pour le démarrage d'une dynamique endogène, qui témoigne des capacités renforcées et de l'appropriation du processus par les instances nationales ont été apportés à plus de **77.5%**. La proportion des actions non mises en œuvre se recrute parmi les actions reportées pour l'année 2014 par les autorités congolaises, les actions menées et dont l'achèvement est subordonné à l'approbation des instances parlementaires congolaises notamment l'adoption de la loi cadre sur l'environnement et tous les textes et actes qui dépendent de son adoption. La préparation de la stratégie nationale en matière de gestion des catastrophes quant à elle s'est butée au manque de candidatures crédibles à l'avis d'appel d'offre. Les études relatives au plan directeur sur l'énergie et la faisabilité des micro-barrages ont reçu un accord de financement du FEM au dernier trimestre 2013.

La mission estime que l'efficience de la mise en œuvre du CPAP, en ce qui concerne l'effet 69, est appréciable compte tenu des résultats obtenus malgré les obstacles culturels au niveau des communautés locales et des procédures administratives jugées lourdes par plusieurs acteurs.

Sur le plan financier, toutes les informations disponibles relèvent une consommation budgétaire dont le pourcentage est en deca du niveau estimé de réalisation des produits attendus.

Le budget prévoyait pour les résultats 1 & 2 de la composante 3 : autres sources \$US 7680687, sources régulières \$US 532691. Une évaluation indicative à base des informations disponibles montre une consommation budgétaire de :

- 63.15% pour le volet hydroélectricité au cours des années 2011 à 2013, Ce taux se justifie par le report systématique des activités chaque année du cycle programmatique en attendant le financement du FEM depuis 2009 et le retard du gouvernement à lever les fonds pourtant accordés par la BAD et le BDEAC.

- 77.76% pour le volet exploitation artisanale des mines et 78.81% pour les actions de réintégration sociale.

Pour l'utilisation de ses ressources propres et des fonds mobilisés, le bureau PNUD s'appuie sur l'objectif d'un ratio de « regular resources » et « other resources » de 1-5. Le PNUD bénéficie d'une collaboration fructueuse avec le Gouvernement (ratio de financement 1-5).

En comparaison à celles d'autres partenaires, la contribution du PNUD à la réalisation de l'effet est significative et hautement catalytique. Le PNUD a notamment mobilisé un grand nombre de partenaires, dont la BDEAC sur la question des changements climatiques et la FAO sur les AGR. Le SNU contribue pour 8% au budget de l'Etat congolais, mais le paquet d'innovations, le rayonnement et la crédibilisation des programmes congolais par ce canal sont de nature à transformer le tissu socio-économique dans la perspective d'accéder au rang des pays émergents en 2025.

- **Durabilité**

Les actions d'appui doivent, de préférence, évoluer vers l'approche d'octroi de microcrédits sur fond rotatif qui est appliquée dans les sites de promotion de la réinsertion/réintégration dans le département du Pool. Le Ministère du Plan a prévu des ressources pour doter chacun des départements d'un plan de développement local. Cette mesure constitue un signe fort d'appropriation du processus par les instances nationales. C'est un indice de durabilité de la dynamique impulsée par les activités du programme. Les activités de développement pour mieux revêtir le caractère de durabilité, doivent toutes être améliorées par l'intégration des préoccupations environnementales, comme le recommande les directives du PNUD pour les projets de plus de \$500 milles. Ceci concerne autant les activités de production agro-sylvo pastorales que tous les investissements consentis dans le domaine social. La promotion des savoirs technologiques locaux et de certaines valeurs culturelles locales, la valorisation des déchets à tous les niveaux, constituent les aspects sur lesquels les capacités des communautés encadrées doivent être renforcées en mettant l'accent sur les femmes et les jeunes.

A l'occasion des échanges avec la partie nationale, il a été signalé au consultant que cette expérience a inspiré au gouvernement la mise en place des « grands villages » avec des infrastructures plus importantes.

4.5 Analyse des produits

- **Produit 3.2.1** *Les capacités des institutions et des acteurs sont renforcées pour élaborer et mettre en œuvre la politique de l'environnement*

La pertinence de ce produit réside dans sa conformité aux prescriptions du DSCERP en ses points 943 et 944 (pages 296 à 297), et du PNAE. Son efficacité dans la réalisation de l'effet est garantie par son caractère structurant dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique environnementale. La pertinence de ce produit ressort également de la nécessité d'adapter les institutions et instruments juridiques congolais à la mouvance internationale et à la place occupée par ce pays dans les stratégies du système des Nations Unies. Le Congo a été choisi parmi les pays pilotes pour la mise en œuvre des projets innovants comme celui du « village du millénaire », l'appui à l'adaptation aux changements climatiques, le programme de réintégration économique. Toutes ces activités doivent répondre au critère d'intégration des préoccupations environnementales, ce qui s'accompagne du renforcement des capacités des acteurs à tous les niveaux.

Indicateurs retenus notamment :

- le nombre de cadres nationaux disposant des compétences nécessaires pour la mise en œuvre de la politique environnementale élaborée, et l'utilisation des outils suscités ;
- le nombre de textes institutionnels et juridiques relatifs à l'environnement, l'adaptation au CC et la conservation de la biodiversité élaborés en consultation avec d'autres parties prenantes

A ces indicateurs identifiés dans le CPAP, il conviendrait d'ajouter le montant des budgets alloués à la prise en compte des préoccupations environnementales dans toutes les actions de développement économique, social ou culturel, particulièrement en termes de ratio du budget. Plus ce montant est substantiel, même au stade des études de base, plus on a des chances d'aboutir à la réalisation du produit. Ce montant traduit la volonté politique dans l'intégration des préoccupations environnementales.

Au vu du **niveau d'exécution** des différentes articulations de la stratégie d'intervention, huit (08) articulations sur neuf (09) ont atteint le niveau de réalisation requis compte tenu de la sphère de compétences revenant au PNUD, aux administrations concernées et autres partenaires. Ce qui correspond à un taux de réalisation estimé à 85%.

L'approbation du PNAE et la signature du texte de création de l'ANE n'ont pas atteint le but final ; l'un pour raison de limites budgétaires et l'autre pour raison de la logique qui veut que l'ANE soit effectivement créée après que la loi révisée qui prévoit sa création soit promulguée. On note aussi qu'il y a bien eu mise en place d'un mécanisme de renforcement des capacités de coordination des acteurs nationaux en matière de gestion de l'environnement.

- **Produit 3.2.2** *Les mesures et dispositions nécessaires pour l'adaptation et l'atténuation des changements climatiques sont prises et appliquées*

Pertinence : la définition de ce produit est inspirée des points 948 à 951 du DSCREP (pages 297 à 298). Cette pertinence réside aussi dans le fait que le Congo, autant que d'autres pays africains, est en proie à la hausse des températures moyenne de 2° d'ici à l'année 2100 avec toutes les conséquences liées à l'élévation du niveau de la mer, la perturbation des saisons et l'impact sur les activités agricoles et d'autres secteurs de production économique.

Les Indicateurs choisis concernent: le nombre d'outils de modélisation pour l'adaptation au CC, le nombre de prototypes de foyers améliorés testés, le Nombre de publications produites par le réseau

de journalistes formés, nombre d'outils pour l'intégration du CC dans les politiques sectorielles créés.

Concernant le **niveau d'exécution** des différentes articulations de la stratégie d'intervention, toutes les articulations ont atteint le niveau de réalisation requis au vu de la sphère de compétences revenant au PNUD, aux Administrations concernées et autres partenaires. La coordination des intervenants reste la préoccupation majeure. Ce qui correspond à un taux de réalisation de 90%.

- **Produit 3.2.3** *Les mesures et les dispositions nécessaires pour conserver la biodiversité sont prises et appliquées de façon concertée*

Pertinence : la définition de ce produit est inspirée des points 953, 955 et 956 du DSCREP (pages 298 à 299). Elle est également conforme à l'esprit des engagements pris par le Congo dans le cadre des accords TNS, TRIDOM de la COMIFAC et au sein de la CEEAC.

Le CPAP n'a pas élaboré d'indicateur spécifique pour ce produit mais l'état de l'évolution de la couverture forestière renseigne indirectement sur les mesures de conservation de la biodiversité.

Niveau d'exécution : le projet du lac Tele/Tumba a été mis en place et le personnel est en cours de recrutement. Ceci constitue une avancée importante au vu des difficultés connues lors de sa mise en œuvre ; difficultés relatives à la recherche de cohésion entre la République du Congo et la RDC. Le niveau de réalisation de ce produit est estimé à 90% compte tenu du fait que tout le personnel n'est pas encore recruté.

La zone du lac Tele /Tumba est réputée être un site abritant une biodiversité accumulée depuis des millénaires. La découverte des restes d'un dinosaure⁴ dans la zone confirme le caractère ancien et potentiellement riche de l'écosystème en termes de biodiversité, d'où l'importance de la contribution de ce produit à la réalisation de l'effet 69. Cette contribution à la réalisation de l'effet aurait pu être améliorée par l'organisation des campagnes nationales de sensibilisation et d'information sur les espèces à haute valeur de conservation.

- **Produit 3.2.4** *La promotion du développement du secteur minier artisanal et de la production des géo matériaux respectueuses de l'environnement pour la lutte contre la pauvreté est assurée*

La cible par rapport à ce produit consistait en la réalisation et la production de cartes sur l'artisanat minier et les géo matériaux. L'objectif qui n'était pas clairement exprimé consistait aussi à rationaliser l'exploitation de cette source de revenu dans le souci de la diversification des AGR. L'activité se justifie par l'importance du nombre de personnes impliquées dans l'activité mais qui se déroule de façon clandestine depuis des décennies et curieusement attire des ressortissants de plusieurs nationalités. Une rationalisation de l'activité pourrait être une source importante de revenu pour les communautés impliquées, pouvant apporter une contribution appréciable aux efforts de lutte contre la pauvreté. Les revenus générés seront mieux connus et affectés aux efforts de développement national.

Le diagnostic du secteur a été réalisé, les recensements des acteurs menés, la politique sectorielle élaborée et l'organisation de la filière est en cours avec un effort de respect de l'approche genre

⁴ Entretien avec la partie nationale

(16% d'acteurs dans la filière sont des femmes) et des préoccupations environnementales. Le niveau de réalisation du produit est estimé à 90%.

Un accent doit, cependant, être mis sur les mesures de protection de l'environnement et la sécurité des personnes impliquées dans les opérations relatives à l'exploitation artisanale des mines et la production de géo-matériaux

Produit 3.2.5 *Le Programme d'appui au processus Redd+ en République du Congo est élaboré et mis en œuvre*

Les cibles par rapport à ce produit se résumaient ainsi à :

- l'élaboration de 5 textes institutionnels et juridiques
- 5 outils de modélisation pour l'adaptation au CC
- 250 personnes formées et engagées pour la résilience au CC
- 22 prototypes de foyers améliorés testés
- 10 publications produites par le réseau de journalistes formés
- 5 outils pour l'intégration du CC dans les politiques des secteurs clés créés
- 6000 ha (0,8%) de réduction de la dégradation forestière
- organes centraux de la Redd+ opérationnels et capables de répondre à leurs cahiers des charges respectifs
- au moins 3 cellules départementales sont opérationnelles.

Les consultations nationales et la rédaction du plan de préparation à la REDD+ (RPP) ont été réalisées selon un processus participatif. Un système d'information a été réalisé et est en cours de vulgarisation. 60 professionnels de la communication du secteur public et privé ont suivi une 1^{ère} session de formation sur les enjeux du changement climatique et de la gestion de l'environnement tant au niveau national qu'international. Les TDR pour le recrutement des chefs de cellules départementales ont été publiés. La partie congolaise n'a, cependant, pas encore achevé l'aménagement ou la mise en place des bureaux. La mission n'a pas eu d'information sur l'adoption des réformes structurelles et d'investissements pour la REDD+, incluant la prise en compte des sauvegardes. Il faut noter que ce projet n'a été approuvé et signé qu'en Octobre 2012 ; il est donc dans la phase de démarrage de ses activités. La réalisation de ce produit est évaluée à 70% au vu de l'appréciation des indicateurs et/ou la mise en œuvre des stratégies.

Produit 3.2.6 *Les capacités nationales pour le développement de l'écotourisme sont renforcées*

La cible visée était que « la Direction générale du Tourisme dispose d'un Plan directeur du développement de l'écotourisme ». Deux stratégies étaient identifiées notamment : l'élaboration d'un Plan Directeur de l'écotourisme et l'organisation d'un séminaire méthodologique sur l'évaluation des normes de classement. Le gouvernement congolais a reporté l'organisation d'un séminaire méthodologique sur l'évaluation des normes de classement à l'année 2014. Le Plan Directeur sera

élaboré courant 2014. Le document sur l'état des lieux a été réalisé en partenariat avec l'Organisation Mondiale du Tourisme et 17 TDR pour les études devant conduire à l'élaboration du schéma directeur ont été validé en atelier du 29 au 30 Novembre 2013. La réalisation du produit est estimée à 40%. Il faut signaler que les fonds du gouvernement n'ont été rendus disponibles que courant octobre 2013.

Produit 3.2.7 *Le processus d'éducation civique et d'autonomisation des jeunes en situation de précarité est mis en œuvre*

La Stratégie portait sur l'appui à la mise en œuvre du processus d'éducation civique et d'autonomisation des jeunes en situation de précarité par l'élaboration du cadre organique du Corps des Jeunes Volontaires Congolais. Un document préparatoire a été élaboré dans ce sens et la mise en place du Corps a été reportée à l'année 2014. Les autres actions prévues n'ont pas été réalisées, soit pour des raisons de manque d'un accord de partage des coûts, soit parce que liées à la mise en place préalable du corps. Il importe de signaler que cette activité a été nouvellement inscrite au cours de l'année 2013 avec l'arrivée d'un nouveau ministre à la tête du département ministériel compétent en matière d'éducation civique. Ce produit ne méritait pas d'être considéré dans l'évaluation parce que ne figurant pas dans la version initiale du CPAP, objet de l'évaluation. Le nouveau ministre voulait l'appui du PNUD, malheureusement il n'a pas eu les moyens requis et le PTA n'a pas été signé, donc il n'y a pas eu d'engagement contractuel qui justifie l'évaluation de ce produit.

Tableau de synthèse de l'analyse des produits

Code du produit	Pourcentage de réalisation
Produit 3.2.1	85%
Produit 3.2.2	90%
Produit 3.2.3	90%
Produit 3.2.4	90%
Produit 3.2.5	70%
Produit 3.2.6	40%
Réalisation de « l'Effet 69 »	77.5%

○ **Les produits retenus étaient-ils pertinents pour réaliser l'effet ?**

Les produits retenus à notre avis étaient indiqués pour la création des conditions de réalisation de l'effet au niveau étatique, mais au niveau des communautés de base et des collectivités locales, il y a nécessité de prévoir des mécanismes de renforcement des capacités en matière d'animation et de gestion des associations communautaires, et en matière de promotion des techniques de production de biens et services qui soient soucieuses de l'environnement. Un certain nombre de produits spécifiques à ces thématiques devait compléter la liste. Mais il n'est pas superflu de préciser que les

nouveaux produits à introduire tel que proposé ici serviront en même temps à la réalisation d'autres effets.

○ **Les indicateurs de S&E choisis sont-ils appropriés pour mesurer le produit ?**

Les indicateurs choisis pour la plupart étaient destinés à renseigner sur un niveau avancé de réalisation de l'effet. Leur élaboration n'a pas beaucoup tenu compte des contraintes relatives aux procédures souvent complexes en matière financière ou de législation. Cette situation fait que des réalisations supposant un niveau appréciable de travail et de concertation des acteurs n'ont pas pu atteindre les cibles définies. C'est le cas de la réforme de la législation en matière de protection de l'environnement, structurante sur un grand nombre d'actes administratifs, mais dont le gouvernement ne contrôle pas entièrement le processus. Le choix des produits, des indicateurs et des cibles du prochain CPAP doit intégrer cette préoccupation.

○ **Quels ont été les facteurs qui ont le plus affecté la réalisation des produits ?**

Selon les interlocuteurs, le facteur majeur ayant affecté la réalisation des produits réside dans l'engagement et le professionnalisme de l'équipe du PNUD Congo ; vient ensuite le crédit accordé par les divers partenaires à l'institution.

○ **Quels produits ont le plus contribué à la réalisation de l'effet**

La réponse à cette question est résumée dans le tableau ci-dessus indiquant le niveau de réalisation des actions prévues. Les produits 3.2.1 à 3.2.5 par leur niveau appréciable de réalisation ont substantiellement contribué à la réalisation de l'effet.

4.6. Analyse des ressources, des partenariats et de la gestion

○ **La stratégie de mobilisation des ressources du PNUD dans le domaine était-elle appropriée et susceptible de contribuer à la réalisation de l'effet ?**

Le PNUD a travaillé avec notamment :

- les agences du système des Nations Unies, en l'occurrence : l'UNICEF, le FNUAP, l'OMS, la FAO, le secteur privé et un certain nombre d'autres partenaires dans la mise en œuvre des stratégies relatives à l'effet 69 ;
- Les sociétés privées telles que PRONAR, la Société SARIS, la Société TOTAL, la Société Morel et Prom, Le Centre de Recherche Agronomique de Loudima (CRAL)..

S'il est vrai que les agences du système des Nations Unies font leur devoir statutaire, la participation des sociétés privées étant conforme à l'application du principe international pollueur/payeur évoqué plus haut dans nos analyses et au respect de leur responsabilité sociétale.

Le PNUD gagnerait à attirer davantage des partenaires dans les actions du programme et à tous les niveaux : étatique, départemental ou avec les départements, régions ou localités d'autres pays s'étant distingués par de meilleures performances, pour des relations d'échange d'expériences.

Le programme de réintégration a reçu une subvention de \$US 4 millions pour l'ensemble des agences du SNU intervenant dans les activités liées.

○ **Les ressources allouées étaient-elles suffisantes ? disponibles à temps ?**

Le programme n'a connu aucun retard dans la mise à disposition des ressources allouées, à l'exception du projet de réalisation des micro barrages où la contribution du Fonds pour l'Environnement Mondial a été accordée au cours du dernier trimestre 2013, plusieurs années après la mise à disposition de la contrepartie congolaise. Il faut, cependant, noter que ce cas de figure n'est pas représentatif de la situation générale où les fonds de contrepartie constituent souvent le facteur de blocage

○ **La stratégie de partenariat du PNUD était-elle appropriée et susceptible de contribuer à la réalisation de l'effet ?**

La stratégie de partenariat du PNUD était bien venue et appropriée au regard des résultats obtenus. Il apparaît que le PNUD devrait aussi appuyer davantage des initiatives de partenariat entre les instances locales et d'autres structures au niveau international sensibles à ce type de collaboration, soit :

- les partenariats entre les communes locales et d'autres municipalités, les conseils départementaux et leurs correspondants dans d'autres pays ;
- les partenariats entre les ONG, associations locales et les ONG et associations d'autres pays plus avancés sur le plan des actions menées dans le cadre du CPAP ;
- les partenariats et les échanges entre les CGDC locaux et les associations paysannes du Congo ou d'autres pays qui sont plus avancées en matière de développement local durable.

Rappelons, à ce titre, que le PNUD a accompagné le Conseil Economique et Social dans l'organisation et la tenue d'un séminaire international sur le développement durable et solidaire (avec la participation des pays membres de l'UCESIF), mais également un symposium international sur la Sécurité alimentaire (rapport disponible).

5. Leçons à tirer

Les programmes d'animation communautaire doivent faire face à un relatif laxisme et un attentisme des communautés, lié à l'histoire politique du Congo où l'initiative privée n'était pas au centre de la dynamique sociale. Les activités initiées sont appropriées, mais la poursuite du programme au niveau des communautés de base doit nécessairement tenir compte de certains facteurs liés à l'environnement social, culturel et au niveau d'éducation des populations cibles. Elle doit, en outre, déterminer le profil type recherché d'un paysan congolais intégré ou d'un habitant rayonnant dans un « village du millénaire ».

Il est à noter à cet effet que :

- les populations comprennent plus ou moins les enjeux du projet même si cela est encore au stade embryonnaire ;

- il y a une prise de conscience par rapport à la nécessité d'un règlement intérieur dans le groupe ;
- les responsables du CGDC ne semblent pas saisir toute la mesure de leurs responsabilités ni avoir les capacités pour organiser et structurer des activités susceptibles de créer l'intérêt autour des questions de développement et d'aboutir ainsi à la mobilisation des masses au file des générations ;
- il y a un faible degré d'appropriation du projet par les populations locales qui n'ont encore montré aucun signe de créativité ;
- il n'y a pas de prise de conscience des questions liées à la protection de l'environnement, hormis l'assainissement et l'approvisionnement en eau potable introduits par l'intervention du PNUD, mais dont l'appropriation n'est pas encore totalement acquise ;
- il n'y a pas d'actions ni d'intention de valorisation des savoirs traditionnels et ancestraux d'exploitation et protection des ressources forestières en termes de pharmacopée, de petites technologies localement adaptées, de méthodes de fertilisation naturelle des sols, des associations culturales les plus appropriées et performantes en terme de rendement échelonné conformément aux besoins du paysan, et les rotations culturales bénéfiques à la gestion de la fertilité, des techniques de prophylaxie naturelle et lutte biologique contre les ennemis des cultures, etc. Aucune connaissance sur les moyens et méthodes naturels de protection des récoltes et des produits stockés ;
- les populations rencontrées ne présentent aucun signe de sensibilité à la question du recul de la forêt et la problématique des changements climatiques ;
- l'action de valorisation des déchets n'est pas encore connue des populations rencontrées.

La pertinence des actions menées n'est plus à démontrer, mais les interventions qui sont déjà bien appropriées et donnent des résultats probants devraient mettre un accent sur l'intégration des préoccupations environnementales dans toutes les opérations de production agro-sylvo-pastorale par la valorisation des ressources locales et des savoirs locaux ou localement adaptés, la valorisation des déchets (là où il y a nécessité) dans la promotion des activités génératrices de revenus. Ces techniques ont l'avantage d'être moins coûteuses pour le revenu du paysan, moins nocives pour l'écosystème, et plus proches des valeurs socioculturelles locales.

Les communautés encadrées dans ces sites gagneraient à attirer et responsabiliser davantage les jeunes pour une pérennisation des acquis. L'Etat congolais et ses partenaires doivent investir davantage d'efforts et de financements sur la promotion de la vie associative dans les actions de protection de l'environnement, et l'émergence d'une économie verte au niveau national afin de garantir la résilience au changement climatique et un développement durable équilibré, tant il est vrai comme le dit un proverbe zoulou : « *Si vous voulez aller vite, allez y seul, mais si vous voulez aller loin, allez ensemble* ».

Par ailleurs, on ne peut mobiliser les communautés qu'autour de leurs intérêts, raison pour laquelle, la prise de conscience, l'adhésion et le changement de comportements attendus des communautés ne peuvent être obtenus que par une exécution concomitante des AGR socialement adaptées, économiquement rentables et écologiquement saines. La conception des modèles localement appropriés, efficaces et reproductibles en conditions similaires est une œuvre d'envergure qui a conduit à recommander des mesures de renforcement au niveau de l'encadrement.

6. Conclusion et recommandations

Le programme pays 2009-2013, malgré un grand nombre de difficultés relatives à différents changements institutionnels (changement régulier des organigrammes et des responsables des ministères partenaires dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies relatives à l'effet 69, retards voire absence de mise à disposition des fonds de contrepartie dans un grand nombre de projets, report de certaines activités à l'exercice 2014) a pu réaliser l'effet 69 à un niveau appréciable estimé à près de 77.5%. Cette réussite semble inhérente à l'action catalytique du PNUD appréciée de la quasi totalité des interlocuteurs parmi les acteurs, les partenaires et les bénéficiaires des actions du CPAP. Malgré ce succès, beaucoup de chemin reste à parcourir à plusieurs niveaux, notamment :

- la mise en place d'un cadre institutionnel, légal et réglementaire approprié pour la promotion d'un développement durable ;
- le renforcement des capacités en ressources humaines, conséquence de la suspension des recrutements dans la fonction publique pendant plusieurs années sur recommandation des institutions de Bretton Woods et le départ à la retraite d'ici à 2015 d'une grande partie de l'élite expérimentée (et en nombre insuffisant) sur des questions relatives à la prise en compte des préoccupations environnementales dans les programmes et projets de développement ;
- l'éducation/sensibilisation des acteurs à plusieurs niveaux pour une mutation en profondeur des convictions et comportements selon lesquels l'Etat est propriétaire et pourvoyeur, inhibant ainsi l'initiative privée, qui semble être gage de l'appropriation des processus et de la dynamique de développement pour faire du Congo un pays émergent en 2025.

Compte tenu de ce qui précède, la mission a formulé un certain nombre de recommandations :

A l'adresse de l'Etat congolais et de ses partenaires

La mission recommande pour le prochain CPAP :

- le démarrage d'un processus de révision des textes de lois sectorielles pour y intégrer les dispositions relatives à la protection de l'environnement et une harmonisation des dispositions prescrites par la loi cadre. Ceci de manière à garantir un caractère propre et durable aux activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement, soit notamment : les activités industrielles, les activités d'exploitation forestière, pétrolière, les travaux publics, les grands projets d'aménagement, les activités minières de niveau industriel ou artisanal, etc. Pour ceux des textes sectoriels qui comportent déjà ces dispositions, un accent doit être mis sur la levée des contraintes qui empêchent leur application effective ;

- la prise de toutes les mesures de vulgarisation du décret N° 2013-280 du 25 Juin 2013 portant création, attributions et organisation des CGDC afin de promouvoir son application. La révision de ce texte doit également être envisagée, notamment, son article 1 qui crée les CGDC. Au lieu de poser le cadre de manière aussi directive, l'initiative devrait être laissée aux communautés qui s'organiseront à leur convenance tout en s'appropriant les objectifs ;

- la mise en place des mécanismes de financement des mesures de protection de l'environnement et de compensation des effets et impacts négatifs par l'insertion dans tous les textes des dispositions consacrant le principe pollueur/payeur.

- le développement d'un volet de capitalisation et valorisation des savoirs traditionnels ancestraux en terme de petites technologies localement adaptées, de pharmacopée traditionnelle, de gestion de la fertilité des sols, de lutte contre les ennemis des cultures en champs ou des semences en stock.

Au niveau départemental

Les conseils départementaux gagneraient à mettre en place davantage des mécanismes locaux assurant l'application du principe pollueur/payeur, dans l'optique de financer les volets de la conservation et de la protection de l'environnement qui relèvent de leur compétence. Au delà de la prescription dans les cahiers de charges, le renforcement des capacités, les dispositions de suivi et contrôle par l'instance locale doivent être conçues et appliquées.

Au niveau des actions de terrain du programme Pays

La mission recommande le développement d'un volet d'accompagnement des CGDC. Ce volet aura pour objectifs d'accélérer le renforcement des capacités de planification et de gestion coordonnées des questions environnementales et des énergies à moindre coût au niveau des communautés de base par:

- l'organisation des formations en animation, organisation et gestion des associations de développement communautaire ;
- l'organisation des formations techniques sur les questions agro-sylvo-pastorales et les autres activités génératrices de revenus. Ce volet gagnerait à avoir un personnel pour l'encadrement rapproché ;
- les stratégies les plus appropriées semblent être l'organisation des formations *in situ* avec la participation active des personnes ressources du village, ou des environs, qui disposent des savoirs écologiques traditionnels avérés en matière de conservation, de valorisation et de gestion durable des ressources forestières locales, de gestion des risques naturels et d'exploitation rationnelle des atouts offerts par l'écosystème local ;
- la formation des formateurs ressortissants/résidents des communautés bénéficiaires sur certaines thématiques.
- l'organisation des voyages d'échanges vers d'autres communautés plus performantes en matière de gestion et de développement communautaire durable ;
- l'accompagnement des CGDC dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des plans locaux de développement ;
- la généralisation de l'approche de financement des petits projets paysans sur fond rotatif avec obligation de remboursement pour stimuler le réflexe d'appropriation.

La mission recommande la mise en place d'une équipe d'accompagnement de l'ensemble des activités liées à l'intégration des préoccupations environnementales dans les initiatives de promotion des activités génératrices de revenus, de promotion des mesures d'hygiène et de sécurité, et d'autres initiatives locales dans la mise en œuvre du CPAP. Cette équipe qui viendrait en appui au chef de l'unité Energie-Environnement, pourrait avoir un à deux personnels d'encadrement rapproché résidant et travaillant dans les sites et un conseiller au niveau de la Représentation chargé de concevoir et de coordonner les actions de planification locale, de recherche des partenariats en développement local au niveau national et international, de recherche participative sur la gestion environnementale au niveau

communautaire (la conservation et valorisation de la biodiversité au village, la pharmacopée traditionnelle, la réhabilitation et promotion des petites technologies artisanales, agro-sylvo pastorales, alimentaires, de production d'énergie ou autres, etc.) dans les sites d'intervention et de capitaliser les résultats avérés pour garantir leur réplication dans d'autres sites du pays ou ailleurs.

Annexes

Termes de référence

Tableau synthétique de l'état des lieux

Liste des personnes rencontrées

Liste des sigles et abréviations

Compte rendu des descentes sur le terrain

Liste des documents consultés