**Commentaires du Bureau pays aux observations de France**

Le bureau pays constate que la plupart des commentaires sont relatifs à l’UNDAF et non au CPD. Il convient de souligner que l’UNDAF est un document stratégique qui donne des orientations stratégiques pour l’ensemble des agences du SNU y compris le PNUD. La contribution spécifique à l’UNDAF du PNUD se fait à travers le CPD. Ces commentaires ont été toutefois partagée avec le bureau du Codonateur Résident qui pilote l’exercice de l’UNDAF avec l’appui de l’ensemble des agences du SNU sans exception y compris les agences à vocation humanitaire.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **N°** | **Observations** | **Commentaires du bureau pays** |
| **Commentaires d’ordre général** | | |
| 1 | Alors que la stratégie du PAM Congo récemment adoptée en Conseil d’administration à Rome était claire et présentait des objectifs réalisables dans la situation actuelle et plusieurs scénarios en fonction de l’évolution du contexte économique et politique, le **Plan-Cadre du SDNU 2020-2024**, énumère des objectifs très difficiles à atteindre en 5 ans et d’ici 2024, lorsqu’on connait le contexte économique actuel et les tensions susceptibles d’apparaître en période électorale. Ce document cadre de coopération entre le SNU à Brazzaville et le Gouvernement ressemble malheureusement à un florilège de bons sentiments peu en phase avec la réalité. Le cadre proposé, bien qu’il énumère les difficultés traversées par le pays, n’y répond en effet pas de manière convaincante, en ce qu’il ne propose pas d’actions concrètes dont les résultats seraient atteignables et mesurables.  Néanmoins, le document a le mérite de s’aligner avec le nouveau PND congolais. | L’UNDAF est un cadre d’orientation stratégique de toutes les agences et non un cadre de planification opérationnelle. Il a fait l’objet de consultations avec la partie nationale en tenant compte du Bilan Commun de pays. L’UNDAF reflète les orientations sur lesquelles le SNU et ses partenaires vont travailler tenant compte des réalités nationales et convenus par toutes les agences sans exception avec le gouvernement.  Les actions concrètes prévues par les agences sont déclinées dans les programmes pays de chaque agence  Par ailleurs, le canevas de l’UNDAF ne permet pas de faire des scenarios mais le mécanisme d’ajustement en cas de besoins est bien prévu. De plus, il existe dans le document, une analyse des risques politiques et économiques et également des mécanismes d’ajustements si nécessaire.  Pour réaliser les effets de développement, le système des Nations Unies encourage le partenariat stratégique avec tous les acteurs au développement. C’est ainsi que tous les partenaires dont la France ont été invités à prendre part non seulement à l’atelier d’élaboration du plan-cadre des Nations Unies pour l’aide au développement (2020-2024), tenu du 4 au 6 septembre 2019 mais également à certaines programmations des agences.  Les résultats indiqués ont été formulés par les participants au cours de cet atelier. L’atelier a réuni les ministères, les agences des Nations Unies, les partenaires au développement, le secteur privé, l’université et la société civile. |
| 2 | S’agissant du **draft CPD pour la République du Congo**, il mérite d’être noté qu’il n’utilise pas un cadre logique identique à celui du Plan cadre du SDNU. Si le document est plus succinct et mieux rédigé, certains résultats n’en demeurent pas moins difficiles à atteindre et à mesurer (et ne sont pas identiques à ceux du document cadre). | Le PNUD utilise un modèle de cadre de résultat diffèrent de celui du SDNU. Le PNUD a l’obligation d’utiliser les mêmes effets que celui du PNUAD afin de garantir que les résultats du PNUD contribueront à ceux du PNUAD. Cependant les produits définis dans le CPD sont ceux sur lesquels le PNUD reste comptable et ces produits contribuent aux effets. De plus, les produits définis sont très clairs et ciblés avec les indicateurs mesurables. C’est sur ces produits que le PNUD est comptable. |
| **Commentaires d’ordre spécifique** | | |
| 1 | L’évaluation relève que les objectifs prévus par les deux stratégies consécutives entre 2009-2018 étaient « irréalisables », en particulier pour la gouvernance démocratique (décentralisation et processus électoraux) dans le contexte que connait le pays. Malgré cela, les objectifs retenus pour la nouvelle stratégie semblent eux aussi irréalisables d’ici 2024 «  *By 2024, the Congolese populations will benefit from an improved system of institutional, democratic, human rights, administrative and economic governance that promotes inclusive and participatory development based on peacebuilding and humanitarian efforts” et “ By 2024, the poorest Congolese populations have access to renewable energies and diversified economic opportunities that create jobs and sustainable incomes in the fields of agriculture, food security and ecotourism while respecting environmental standards and contributing to increasing resilience to climate change”.* | De par leur définition les résultats de niveau effets ne sont pas ceux que le PNUD seul doit atteindre. Ceux sont des résultats auxquels il contribue, avec ses partenaires du SNU mais aussi les partenaires nationaux. Le PNUD est redevable d’atteindre les résultats de niveau produit.  De façon plus spécifique, l’objectif retenu sur l’axe de la gouvernance est le renforcement : (i) de la gouvernance administrative, (ii) des capacités des institutions démocratiques issues des élections, et (iii) celui des capacités des organismes de contrôle de la gestion publique, du genre cour des comptes, de la société civile et des médias intervenant pour la transparence et la promotion de la redevabilité, etc. Le nouvel UNDAF élargi le champ de la gouvernance à la gouvernance économique dans un contexte où la crise économique milite en faveur du renforcement de ces autres dimensions de la gouvernance ; la sensibilisation des populations aux principes de la démocratie, etc. ; le nouvel UNDAF focalisé sur le renforcement de la gouvernance administrative et sur l’application de la politique de la décentralisation et sur la politique nationale genre qui désormais existent. Il s’agit d’intervenir par rapport au contexte qui a évolué, tout en restant bien sûr prudent.  Par ailleurs, et plus spécifiquement l’accent sera mis sur la prévention des violences laissant la gestion des élections au pays. |
| 2 | En ce qui concerne le **« Plan-cadre du SNU pour l’aide au développement »** :  L’*Independent Country Programme Evaluation* mené par le bureau d’évaluation indépendant du PNUD a évalué les deux précédentes stratégies (2009-2013 et 2014-2018). Leurs réussites, lacunes et échecs sont synthétisés et ont abouti sur plusieurs recommandations.  Certaines recommandations, bien qu’acceptées par le bureau du PNUD au Congo, ne ressortent pas dans la rédaction du nouveau document cadre qui nous est soumis. D’autres ont bien été prises en compte (ex : soutenir l’amélioration des statistiques, afficher une volonté de diversifier les bailleurs etc.). | Le document du CPD n’a pas pour vocation de répondre aux recommandations de l’évaluation mais a pour objet de se projeter sur le futur en bâtissant sur les leçons apprises. En plus de recommandations citées, le document du CPD a pris en compte dans son élaboration des recommandations pertinentes telles qu’une meilleure focalisation et un ciblage adéquat de ses actions, le passage à l’échelle des acquis.  Il sied de noter que l’ICPE a été finalisé dans un contexte qui a été évolué au moment de la rédaction du CPD. Ceci justifie la mise à jour du contexte dans le CPD et la prise ne compte des recommandations qui restent pertinentes dans le contexte actuels |
| 3 | Nombre des indicateurs retenus paraissent difficiles à atteindre (ex : baisse de 6% du chômage des jeunes d’ici 2024 dans le doc en FR, alors que le CPD retient un objectif de 2% de réduction, les documents ne sont pas correctement harmonisés sur certains points). | Les données des indicateurs d’effet du CPD ont été harmonisées avec les données des indicateurs du PNUAD.  Comme indiqué plus haut, le CPD est la contribution du PNUD à l’UNDAF. Le taux de 6% est celui de l’ensemble des agences dont le PNUD contribuerait à 2%, mais nous prenons note. |
| 4 | Il n’y a pas de procédés de mitigation clairs en cas de changement de contexte (persistance ou aggravation de la crise économique, tensions en période électorale, nouveau conflit) « *Les risques contextuels des incertitudes de la situation économique ou politique au niveau national ou sous régional ne sont pas exclus. A cela s’ajoute le statut économique du Congo, pays à revenu intermédiaire qui rend le contexte plus délicat. Ces risques peuvent constituer des obstacles à la mobilisation des ressources pour l’effort de développement. Dès lors, le Système des Nations Unies mettra en place des mesures de mitigation en favorisant les partenariats innovants du secteur privé, la coopération sud-sud et triangulaire pour mobiliser les ressources additionnelles* ».  La mitigation se résume à la recherche de ressources financières supplémentaires ou ailleurs dans le document à « *renforcer son plaidoyer au niveau politique pour débloquer certaines situations*», puis à avoir « *une proactivité de l’analyse des faits politiques de manière à anticiper les facteurs malencontreux* » sans plus de précisions. | Le bureau pays rédige une stratégie de mobilisation de ressources adaptée au contexte actuel. Nous prenons note de ce commentaire. Les incertitudes de la situation économique et les risques à caractère politique seront pris en compte dans le document d’analyse et d’anticipation des risques actuellement en cours d’élaboration par le PNUD qui utilise pour cela l’outil d’analyse de risques CRD (Crisis Risk Dashboard). Un outil efficace pour l’analyse et la mitigation des risques. Le document final prendra en compte les options de mitigations de risques et mettra l’accent sur la flexibilité et les mécanismes de re -phasage et d’ajustement du programme pays |
| 5 | Certaines informations contextuelles ne sont pas mises à jour :   * « En effet le conflit armé dans le département du Pool perturbe le transport tant ferroviaire que routier entre la capitale économique Pointe Noire, son port martine en eau profonde et une bonne partie du pays » : le transport ferroviaire est rétabli depuis décembre 2018, et la route principale entre les deux villes est praticable et fréquentée. * Les chiffres retenus sont à revoir. Le document retient le nombre de 107.383 personnes déplacées **et** retournées à la date d’août 2018, sans préciser la part de déplacés et la part de retournés. Ce nombre total est à ce jour désuet. De même, il est mentionné 60,407 réfugiés et demandeurs d’asile sur le territoire sous mandat du HCR, sans prise en compte des 12 000 demandeurs d’asile arrivés de RDC en décembre 2018 dans le département des Plateaux. * Le document évoque l’aide « humanitaire » pour le Pool, alors qu’il s’agit maintenant de relèvement et de développement. | Les informations utilisées sont datées et les chiffres situés dans le contexte. De plus, le document précise que le contexte à évolué. Le transport ferroviaire a effectivement repris, cependant, il sied de noter que le trafic ferroviaire ne tourne pas encore à plein régime. Le document précise d’ailleurs que la situation sécuritaire s’est améliorée même si elle reste fragile. Ce qui justifie les actions de consolidations de la paix en cours et de relèvement.  En ce qui concerne les réfugiés arrivés dans les Plateaux, aucun enregistrement formel n’a encore été effectué. Les données disponibles sont celles fournies par les autorités locales qui demandent à être vérifiées. |
| 6 | Certaines hypothèses retenues, telles qu’une meilleure organisation des services de santé et des entités relevant du secteur de la santé paraissent peu probables dans le contexte actuel. | Ce commentaire ne concerne pas le CPD puisque les problèmes de santé n’y sont traités |
| 7 | Pas de réelle prise en compte de la théorie du changement dans le document, recommandation pourtant acceptée par le bureau pays. | Ceci ne concerne pas le CPD puisque le document contient bien la théorie de changement (TOC)  ‘’The programme is based on the assertion that long-term investments in sustainable agriculture and ecotourism, together with skills development and strengthening of accountable, transparent and inclusive governance, protection of human rights, reduced gender inequalities and an inclusive State-citizen dialogue, will improve trust in government actions, build peace and strengthen security. If governance is inclusive and accountable, government actions will promote effective economic diversification in a sustainable way. The UNDP contribution to inclusive governance will support this transformation with the aim of leaving no one behind.’’ |
| 8 | Certaines informations sont exagérées et ne correspondent pas à la réalité « *En matière de gestion durable de la biodiversité, le Congo a pris le leadership de ce domaine en Afrique centrale particulièrement dans la Commission climat pour le Bassin du Congo. Les initiatives sur la préservation de l’environnement sur ce Bassin couvrent le fonds vert, le fonds bleu, le fonds d’adaptation, le fonds pour l’environnement mondial et l’initiative mondiale sur les tourbières … A ce jour, le Congo est très engagé dans le processus de l’opérationnalisation de ces différentes initiatives* ». Or, l’opérationnalisation de ces initiatives se fait attendre. | Ce commentaire ne semble pas de concerner le CPD mais plutôt l’UNDAF |
| 9 | La société civile est mentionnée comme un partenaire essentiel, bien que le document reconnaisse ensuite ses faiblesses. Les associations membres des groupes de résultat UNDAF sont déjà identifiées. Certaines associations de référence au Congo sont oubliées (fondation Niosi, ACAT, Azur développement…). Le « *monde académique* » est également cité, il « *jouera un grand rôle dans la contextualisation des ODD pour le Congo, la diffusion du savoir, et un pôle de partenaire neutre pour donner un avis sur les choix de politiques de développement qui renforceront la marche du Congo vers l’atteinte des ODD*», au regard la situation actuelle des universitaires congolais, il est difficile d’y croire. | L’UNDAF a énuméré quelques associations de la société civile mais cette liste n’est pas exhaustive. Toutefois, le bureau pays prend note des associations proposées qui pourraient être utiles à la mise en œuvre à la fois du CPD et de l’UNDAF |
| 10 | Les perspectives de financement reposent sur des hypothèses *« Pour financer l’UNDAF, le  SNU et le Gouvernement accéderont au financements climatiques, y compris le Fonds Vert pour le Climat et le Fonds d’Adaptation aux changements climatiques*». La stratégie suggère un rapprochement encore plus étroit avec la Chine dans le cadre de la coopération Sud-Sud. L’évaluation indépendante des deux stratégies précédentes recommande en effet de diversifier les sources de financement et d’intensifier le plaidoyer auprès du gouvernement congolais pour qu’il apporte des contreparties. Le bureau pays note toutefois qu’il n’est pas souhaitable de se reposer sur des contreparties gouvernementales dans les deux ans à venir au regard de la situation économique actuelle. | Il s’agit de bien noter que la diversification des partenariats devra être effective. C’est probablement une question de formulation à réajuster. En ce qui concerne la contrepartie nationale, le risque de compter sur les ressources de contrepartie au cours des prochaines années existe, mais ce ne serait pas réaliste, au regard de la situation de renforcer l’engagement du gouvernement qui est cosignataire de l’UNDAF de la nécessité de mobilisation de ressources conjointe. De plus, en disant que le SNU et le Gouvernement accèderont aux financements climatiques, il ne s’agit d’une hypothèse puisque des propositions avancées de financement existe et devrait être mobilisées d’ici 2020 dates du démarrage de l’UNDAF. De même, citer la Chine comme un donneur cible au titre du partenariat Sud-Sud est un exemple et n’est pas limitatif. Cela n’exclut pas la mobilisation des ressources auprès des autres partenaires financiers traditionnels du Congo. |
| 11 | L’objectif de consolidation de la paix repose sur le programme de DDR non encore lancé, et ne semble pas tenir compte de ses lacunes, ni du fait qu’il n’y a à ce jour pas de financements pour le mettre en œuvre (à part les 2 milliards de FCFA promis par le gouvernement). | En ce qui concerne le DDR, bien qu’il n’ait pas encore démarré, l’opération sur la collecte d’armes a été effective. De plus, les actions de réinsertions et de cohésion sociale ont déjà lancé. Dans un tel contexte, on note des facteurs positifs.  Le PNUD est déjà en action au sujet de la consolidation de la Paix grâce à quelques ressources du PBF qui ont permis d’initier quelques activités déjà dans le Département du Pool ; A la suite des dialogues communautaires en cours, des actions pilotes de réinsertion d’un échantillon d’ex-combattants vont être réalisées au même titre que des aides au relèvement communautaire sont actuellement en voie d’être menées ; L’opération sur la collecte d’armes a déjà eu lieu et a été effectuée par le Gouvernement ayant permis déjà de désarmer environ 5 000 ex-combattants. L’engagement formel du Gouvernement de financer le programme DDR peut être considérer comme crédible et le SNU continue son plaidoyer et aussi sur l’appui de là sur la communauté internationale pour obtenir les financements nécessaires.  Au-delà du DDR, le CPD préconise beaucoup d’autres activités visant la cohésion sociale, comme l’appui à la lutte contre la radicalisation de la jeunesse, l’appui au dialogue politique, la promotion des droits humains.  Concernant la mobilisation de ressources, le CPD démarre en 2020. D’ici là, le bureau pays va poursuivre son plaidoyer. |
| 12 | L’opérationnalisation de ce plan global repose sur la mise en œuvre de programmes conjoints entre les agences et les ministères congolais, des programmes phares, ainsi que des plans de travails conjoints organisés en début d’année pendant 5 ans, le « leadership » pour la préparation de ces plans devant être assuré par la partie nationale. Il s’agit donc de sous programmes, dont la rédaction dépend donc de la volonté politique des autorités. | Le PNUD est conscient que les défis de développement reposent sur le leadership national et de la volonté politique. C’est pourquoi, de nouveaux mécanismes de coordinations sont en discussion avec le gouvernement pour renforcer le leadership national et la coordination |
| 13 | La culture et le tourisme sont considérés comme des piliers potentiels de diversification de l’économie, alors qu’il est peu probable de changer la donne d’ici 2024 « *Il est à noter aussi que, le secteur de la culture, constitue un pilier potentiel de diversification de l’économie par rapport à la vision actuelle du pays, notamment les sites culturels, naturels et historiques et les expressions cultuelles diversifiées encore inexploitées. Ce secteur est généralement absent dans l’alimentation du PIB national. C’est ainsi qu’il s’avère important de prendre en compte dorénavant les capacités productives des industries culturelles aux fins de relever non seulement l’identité spécifique du Congo, mais aussi de donner plus de poids à l’industrie touristique* ». | Une stratégie du tourisme a été élaborée avec l’appui du PNUD et que c’est dans le ce cadre que les actions ciblées dans le CPD prennent en compte l’écotourisme et le développement des chaines de valeurs. Le CPD veut amorcer la mise en œuvre de cette stratégie |
|  | + Au sein du **document relatif à l’évaluation**, certaines réponses du bureau pays aux recommandations du bureau d’évaluation ne peuvent que nous laisser perplexes :  **“*Recommendation 3.*** *With regard to electoral governance, a major challenge in the Congo, UNDP should, alongside other international agencies, contribute to efforts to bolster the electoral system with interventions to establish an environment favorable to citizen participation and free, transparent elections (…)”***; Management response:** The country office states its reservations, considering that this recommendation is poorly worded and does not reflect the reality of a sovereign country. Electoral governance is first and foremost a challenge for the Government. Secondly, the evaluation has obscured the efforts made by UNDP to secure a request from the Government for support for the electoral process. The country office also considers that it is incorrect to say that the UNDP approach “was too cautious in order to not jeopardize its relationships with the Government”. UNDP cannot go against the Government’s will and force the Government to associate itself with the UN System. | Le commentaire est bien noté. Il convient de noter que cette recommandation a été utile dans la réorientation des actions pour dans le cadre de l’appui aux élections dans la programmation future telles que cela est décliné plus haut. |