

Evaluation de la coopération de la Commission européenne avec la République du Congo

Evaluation de niveau national 2000 – 2009

Rapport Final

Version définitive

Rapport Principal

Mars 2012



Évaluation pour le compte de la Commission européenne



Un Consortium constitué de :
ECO-Consult, AGEG, APRI, Euronet, IRAM, NCG

Chef de file : ECO Consult

Hersfelder Str. 17, 36280 Oberaula, Allemagne
Contact : Dietrich.Busacker@eco-consult.com

Cette évaluation a été commanditée par :

L'Unité Commune d'Evaluation de :
L'Office Européen de Coopération (EuropeAid)
La Direction Générale pour le Développement et
La Direction Générale des Relations Extérieures

Cette étude d'évaluation a été réalisée par : Jean-François Sempéré et Jérôme Coste (chefs de mission), Cyril Musila, Max Hennion, Michel Midré, Paul de Caluwé et Cécile Patat

Gestionnaire d'évaluation pour le consortium :
Dietrich Busacker

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Commission européenne ou des autorités des pays concernés

Table des matières

	Page
Table des matières	iii
Annexes	iv
Liste des figures	v
Liste des tableaux	v
Liste des abréviations	vi
Résumé	1
Summary	7
1 Introduction	13
1.1 Objectifs et champ de l'évaluation	13
1.2 Méthodologie de l'évaluation	15
1.3 Structure du rapport	23
2 La coopération entre la commission Européenne et la République du Congo	24
2.1 Le contexte de la République du Congo.....	24
2.2 Politiques et stratégies de développement de la République du Congo	27
2.3 L'Aide Publique au Développement en République du Congo	29
2.4 Stratégie et réalisations de la coopération de la CE en République du Congo.....	30
3 Réponses aux questions d'évaluation	35
3.1 Stratégie	36
3.2 Gouvernance démocratique et Post-conflit.....	41
3.3 Appui Macroéconomique	48
3.4 Politique sectorielle des transports	53
3.5 Intégration économique régionale par les infrastructures de transport et le commerce.....	60
3.6 Gestion des ressources naturelles	66
3.7 Santé publique	74
3.8 Acteurs Non Etatiques	80
3.9 Modalités d'aide	88
4 Conclusions	93

4.1	Conclusion sur la stratégie de coopération et sa mise en œuvre	94
4.2	Conclusions pour les principaux domaines de coopération.....	95
4.3	Conclusions sur les modalités d'aide.....	101
5	Recommandations	103
5.1	Recommandation relative à la stratégie.....	103
5.2	Recommandations relatives aux secteurs de coopération.....	105
5.3	Recommandations relatives aux modalités de l'aide.....	110

Annexes

- Termes de référence
- Matrice d'Evaluation
- Inventaire des projets et programmes de la coopération de la CE européenne en République du Congo
- Logique d'intervention de la CE européenne en république du Congo
- Données complémentaires sur le contexte de la coopération République du Congo- CE européenne
- Méthodologie de l'évaluation
- Fiches de caractérisation des projets de l'échantillon
- Compte-rendu des focus group
- Bibliographie
- Liste des personnes rencontrées
- Diaporama synthétique du rapport final

Liste des figures

Figure 1: Carte de la République du Congo	xi
Figure 2: Les étapes de l'évaluation	15
Figure 4: Part sectorielle des financements des bailleurs en cours ou programmés en RC (2008-2013).....	30
Figure 5: Montant de l'aide de la CE en RC (2000-2009).....	34
Figure 6: Evolution des engagements par secteur (2000-2009) en € (PIN + LB).....	34
Figure 7: Logique d'intervention reconstituée (2000-2009) pour le domaine	42
Figure 8: Logique d'intervention reconstituée (2000-2009) pour le domaine	48
Figure 9: Logique d'intervention reconstituée (2000-2009) pour le domaine	53
Figure 10: Ressources du fonds routier (2005-2011, en M€)	56
Figure 11: Logique d'intervention reconstituée (2000-2009) pour le domaine	60
Figure 12: Esquisse de la hiérarchie du réseau routier.....	62
Figure 13: Logique d'intervention reconstituée (2000-2009) pour le domaine	67
Figure 14: Logique d'intervention reconstituée (2000-2009) pour le domaine	75
Figure 15: Logique d'intervention reconstituée (2000-2009) pour le domaine	81

Liste des tableaux

Tableau 1: Couverture des critères et thèmes d'évaluation par les questions d'évaluation	17
Tableau 2: Echantillon d'interventions de la Commission européenne pour la mission de terrain	20
Tableau 3: Taux de croissance du PIB réel (US\$ PPA) (2000-2009).....	26
Tableau 4: Niveau indicatif des engagements au titre de l'aide publique de 2001 à 2006 (en MUS\$).....	29
Tableau 5 : Part sectorielle des financements des bailleurs en cours ou programmés en RC (2008-2013).....	30
Tableau 6: Montant de l'aide de la CE en RC (2000-2009) M€.....	33
Tableau 7 : Evolution des engagements par secteur (2000-2009) en € (PIN + LB)	34
Tableau 8: Les secteurs couverts par les questions d'évaluation.....	35

Liste des abréviations

ACA	Autorisation de coupe annuelle
ACFAP	Agence Congolaise de la Faune et des Aires Protégées (en préparation)
ACP	Etats d’Afrique, Caraïbes et Pacifique
AE	Acteurs Etatiques
AFD	Agence française de Développement
AIDCO	Office de Coopération EuropeAid. (anglais)
ALPC	Armes Légères de Petit Calibre
ANE	Acteurs Non Etatiques
ANE-AL	Acteurs Non Etatiques – Autorités Locales (ligne budgétaire Commission européenne)
AP	Aire(s) Protégée(s)
APD	Aide Publique au Développement
APE	Accord de Partenariat Economique
APV	Accord(s) de partenariat volontaire(s)
APV-FLEGT	Accord de partenariat volontaire dans le cadre du FLEGT
APV du Congo	APV signé par la République du Congo
AVE	Autorisation de vérification à l’export
BAD	Banque Africaine de Développement
BDEAC	Banque de Développement des Etats d’Afrique Centrale
BDR	Base de Données Routières
BEAC	Banque des Etats de l’Afrique Centrale
BEI	Banque Européenne d’Investissement
BIT	Bureau International du Travail
BM	Banque Mondiale
BPCR	Bureau pour la prévention des crises et le relèvement
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
CARPE	Programme Régional d’Afrique Centrale pour l’Environnement (anglais)
CCC	Conseil congolais des chargeurs
CCFD	Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement
CCOD	Conseil de Concertation des ONG de Développement du Congo
CDLP	Comité départemental de Lutte Contre la Pauvreté
CDMT	Cadres des Dépenses à Moyen Terme
CE	Commission européenne
CEDEAO	Communauté économique des Etats d’Afrique de l’Ouest
CEEAC	Communauté économique des États d’Afrique centrale
CEMAC	Commission de la Communauté Economique et Monétaire de l’Afrique Centrale
CEV	Coûts d’exploitation des véhicules
CF	Convention de financement
CFAA	Evaluation de la gestion financière et de la responsabilisation de l’Etat
CFCO	Chemin de Fer du Congo-Océan
CLFT	Cellule de légalité forestière et de traçabilité
CGGL	Conférence internationale des pays des grands lacs
CIB	Congolaise Industrielle des Bois au Congo
CIRGL	Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs
CJ	Critère(s) de jugement
CL	Cadre logique
CLLP	Comité Local de Lutte Contre la Pauvreté
CNCCF	Commission nationale de lutte contre la corruption, la concussion et la fraude
CNDR	Conseil national de résistance du Pasteur Ntoumi
CNIAF	Centre National d’Inventaire et d’Aménagement des Ressources Forestières et Fauniques
CNLP	Comité National de Lutte contre la Pauvreté
CNLS	Centre National de Lutte contre le Sida
CNR	Conseil National de Résistance

CNSEE	Centre National de la Statistique et des Etudes
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
COMEG	Congolaise des Médicaments Essentiels Génériques
COMIFAC	Commission des Forêts d'Afrique Centrale
CONADER	Commission Nationale de Désarmement et de Réinsertion des ex-combattants
CONEL	Commission Nationale d'Organisation des Elections
CORAF	Congolaise de Raffinage
CPAR	Rapport sur l'Evaluation du système de Passation des Marchés
CPN	Consultation Périnatale
CRIS	Base de données de la Commission européenne
CRLP	Comité régional de Lutte Contre la Pauvreté
CSI	Centres de Santé Intégrés
CSS	Circonscriptions Socio-Sanitaires
CT	Cellule Technique
DABAC	Développement d'Alternatives au Braconnage en Afrique Centrale
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DC	Fiche de décision détaillée (CE)
DCE	Délégation de la Commission européenne
DCEI	Direction du Contrôle et de l'Evaluation des Investissements
DCINSAPVD	Ligne budgétaire CE
DDR	Démobilisation, Désarmement et Réintégration
DEP	Direction des Etudes et de la Planification Développement de l'Afrique
DG	Direction Générale
DGEF	Direction Générale de l'Economie Forestière
DGFR	Direction Générale du Fonds Routier
DGGT	Direction Générale aux Grands Travaux
DGTP	Direction Générale des Travaux Publics
DGTT	Direction Générale des Transports Terrestres
DNSE	Dialogue National Sans Exclusive
DPLM	Direction des Pharmacies, Laboratoires et Médicaments
DPST	Déclaration de Politique Sectorielle des Transports
DSP	Document Stratégie Pays (CE)
DSPAR	Document de Stratégie par Pays Axé sur les Résultats
DSR	Document de stratégie régionale (CE)
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la pauvreté final (Congo)
DSRP I	Document de Stratégie de Réduction de la pauvreté Intérimaire (Congo)
DTA	Dispositions techniques et administratives d'exécution
DTS	Droit de tirage spécial
DUE	Délégation de l'Union européenne
EAMR	External assistance management report (anglais)
ECHO	Office d'aide humanitaire de la Commission européenne
ECOFAC	Ecosystèmes forestiers d'Afrique Centrale (programme régional d'appui de la CE)
ECOM	Enquête congolaise auprès des Ménages
EDS	Enquête démographique et de santé
EEAS	Service européen pour l'action extérieure (anglais)
EITI	Transparence des industries extractives (anglais)
ENRTP	Programme thématique pour l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles (CE, anglais)
EPTC	Etablissement Public à caractère Technique et Commercial (Congo)
EPTS	Etablissement Public à caractère Technique et Scientifique (Congo)
ERW	Munitions non explosées (anglais)
ESS	Paquet essentiel de soins et de services (anglais)
FAD	Fonds Africain de Développement
FAE	Facilité Africaine de l'Eau
FAO	Organisation des Nations Unies Pour L'Alimentation
Fastrack	Programme de facilitation des transports et transit

FC	Fiche contrat (CE)
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FED	Fonds européen de développement
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FIL	Fonds d'appui aux Initiatives Locales
FJEC	Forum des Jeunes Entreprises congolaises
FLEGT	Forest Law, Enforcement and Trade = Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (Plan d'Action de la CE)
FMI	Fonds Monétaire International
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la Population
FPPC	Facilité pour les Pays Post Conflits
FR	Fonds Routier
FRPC	Facilité de Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance
FSC	Forest Stewardship Council = Conseil de bonne gestion de la forêt (anglais)
FSP	Fiche synthétique de projet (CE)
GR	Groupe de référence de l'évaluation (Unité d'évaluation de la CE)
GRN	Gestion des Ressources naturelles
HCREC	Haut-Commissariat pour la Réinsertion des Ex-Combattants
HIMO	Haute Intensité de Main d'œuvre
HR	Hôpitaux de référence
I	Indicateurs
IADM	Initiative d'Allègement de la Dette multilatérale
IDH	Indice de Développement Humain
IFIA	Association interafricaine des industries forestières
IGEF	Inspection Générale de l'Economie forestière
IPPTE	Initiative des Pays Pauvres Très Endettés
IRC	International Rescue Committee (anglais)
LLRD	Lier l'assistance humanitaire, la réhabilitation et les programmes de développement (anglais)
MdC	Mission de Contrôle
MDDEFE	Ministère du Développement Durable, de l'Economie Forestière et de l'Environnement
MDRP	Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration
MEFB	Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget
MEFE	Ministère de l'Economie Forestière et de l'Environnement (aujourd'hui Ministère du Développement Durable, de l'Economie Forestière et de l'Environnement)
MEG	Médicaments essentiels génériques
METP	Ministère de l'Equipement et des Travaux Publics
MJDH	Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme
MPAT	Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire
MR	Microréalisations
MSF	Médecins Sans Frontières
MUCODEC	Mutuelle Congolaise d'Epargne et de Crédit
NEPAD	Nouveau Partenariat Economique pour le Développement
OAB	Organisation Africaine du Bois
OCB	Organisations communautaires de base
OCDE	Organisation de Coopération de Développement Economique
OCDH	Observatoire congolais des Droits de l'Homme
OCER	Office Congolais de l'Entretien Routier
OG	Objectif général
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires
OI	Observation indépendante
OIM	Organisation Internationale des Migrations
OIT	Organisation Internationale du Travail
OLB	Origine et légalité du bois
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé

ON	Ordonnateur National
ONG	Organisations Non Gouvernementales
ONG/PVD	Ligne budgétaire Commission européenne
ONPT	Office National de Postes et Télécommunications
ONU	Organisation des Nations Unies
OS	Objectif spécifique
OSC	Organisation de la société civile
PAAGIP	Plan d'Action pour l'Amélioration de la Gestion des Investissements Publics
PACDIP	Projet d'appui à l'amélioration du circuit de la dépense et des indicateurs de la pauvreté
PAED	Projet d'Appui à l'Etat de droit
PAGE	Projet d'Appui à la Gestion Economique
PAGER	Programme d'Amélioration de la Gestion de l'Entretien Routier
PAGFAP	Projet d'Agence de Gestion de la Faune et des Aires Protégées
PAIER	Projet d'Appui Institutionnel à l'Entretien Routier
PAIPOD	Programme d'appui à la réinsertion économique et sociale des populations déplacées à la périphérie de Pointe-Noire
PAIRAC	Programme d'appui à l'intégration régionale en Afrique centrale
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAO	Plan d'Actions Opérationnel
PAPN	Port Autonome de Pointe-Noire
PAPS	Programme d'Appui en matière de Paix et Sécurité
PARE	Programme d'Appui aux Réformes Economiques
PAREDA	Projet d'actions pour le renforcement de l'Etat de droit et des associations
PARESO	Programme d'Action et de Relance Economique
PARSEG	Projet d'Appui à la Réinsertion Socio-économique des Groupes Défavorisés
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PASCOB	Projet d'appui au système national de santé
PAVAP	Appui institutionnel au Ministère de l'Economie forestière et de l'environnement pour la valorisation des aires protégées
PCAD	Programme de Collecte des Armes pour le Développement
PCPA	Projet concerté pluri acteurs
PDSS	Programme de Développement des Services de Santé
PF	Proposition de financement
PFBC	Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo
PIB	Produit intérieur brut
PIN	Programme Indicatif National
PIPC	Programme Intérimaire Post-Conflict
PIR	Programme Indicatif Régional
PMDR	Programme Multi-pays pour la Démobilisation et la Réinsertion (MDRP en anglais)
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PME/PMI	Petite et Moyenne Entreprise/Petite et Moyenne Industrie
PMR	Programme de Microréalisation en milieu rural
PMRU	Programme de Microréalisation en Milieu Urbain
PNAE	Plan National d'Action pour l'Environnement
PNB	Produit National Brut
PNDDR	Programme National de Démobilisation, Désarmement et Réinsertion
PNDS	Programme National de Développement Sanitaire
PNOK	Parc National Odzala - Kokoua
PNSA	Programme National de Sécurité Alimentaire
PNT	Plan National des Transports
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPDS	Programme Pluriannuel de Développement Statistique
PRESJAR	Projet de Réinsertion Sociale des Jeunes à Risques
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
QE	Questions d'évaluation
RAC	Rapport(s) Annuel(s) Conjoint(s)

RAPAC	Réseau des Aires Protégées d'Afrique Centrale
RC	République du Congo
RCA	République Centrafricaine
RDC	République Démocratique du Congo
RFP	Revue à fin de parcours
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
RMP	Revue à mi-parcours
RN	Route Nationale
RN	Ressources naturelles
ROM	Result-oriented monitoring (anglais)
RPDH	Rencontre pour la paix et les droits de l'Homme
RS	Feuille de réponse CE (anglais)
SADC	Communauté de développement d'Afrique australe (anglais)
SC	Société civile
SCUE	Services centraux de l'Union européenne
SCEVN	Service commun d'entretien des voies navigables
SCPFE	Service du Contrôle des Produits Forestiers à l'Exportation
SGG	Secrétariat Général du Gouvernement
SGL	Sanctuaire des Gorilles de Lossi
SNDE	Société Nationale de Distribution d'Eau
SNDS	Stratégie Nationale de Développement de la Statistique
SNE	Société Nationale d'Electricité
SNIS	Système National d'Information Sanitaire
SNPC	Société Nationale des Pétroles du Congo
SOTELCO	Société des Télécommunications du Congo
SP	Synthèse de projet
STP	Secrétariat Technique Permanent
TdR	Termes de référence
TEC	Tarif Extérieur Commun
TIPAC	Transit Inter-Etats des Pays d'Afrique Centrale
TLTV	Vérification de la légalité et traçabilité du bois (anglais)
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UDEAC	Union Douanière des Etats d'Afrique Centrale
UE	Union européenne
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la Population
UNICEF	Organisation des Nations Unies pour l'Enfance (anglais)
UNOPS	Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets (anglais)
VIH-SIDA	Virus d'Immunodéficience Humain/Syndrome Immuno-Déficient Acquis

Figure 1: Carte de la République du Congo



Source : Quid.fr.

Résumé

Les objectifs de l'évaluation

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation des stratégies de coopération de la Commission européenne (CE)¹ avec la République du Congo (RC), pour la période 2000-2009. Les principaux objectifs de l'évaluation sont de fournir, aux services de la CE et à un public plus large, une évaluation indépendante et globale des relations passées et présentes de la coopération avec la RC et d'identifier les leçons clés afin d'améliorer les stratégies et les programmes actuels et futurs de la CE. De nombreux changements sont survenus après la période évaluée, dans le contexte économique du pays comme dans le contenu de la coopération RC-CE. L'équipe d'évaluation a essayé de prendre en compte ces changements dans son analyse, en particulier au niveau des recommandations, tout en restant dans le mandat temporel qui lui a été confié (2000-2009) dans le cadre de la présente évaluation.

La méthodologie d'évaluation

L'approche méthodologique, conforme à la méthodologie de la CE, devait permettre de collecter des informations fiables et utiles et de faire des analyses pour arriver à des jugements et à des réponses fondées à des questions d'évaluation. A partir de la reconstitution de la logique d'intervention, mettant en évidence les relations causales qui permettent d'enchaîner les politiques et engagements du Gouvernement, les

activités prévues ainsi que les résultats et impacts attendus, l'équipe d'évaluation a formulé les neuf questions d'évaluation et les critères de jugement qui y sont associés, mesurés par des indicateurs objectivement vérifiables.

Pour répondre aux questions d'évaluation, l'équipe d'évaluation s'est appuyée sur une série d'outils. Ainsi, plus de 400 documents et publications ont été consultés, 210 personnes ont été rencontrées, dans le cadre d'entretiens individuels ou de focus group et 17 projets² ont été examinés plus en détail, avec des visites de terrain pour 6 d'entre eux (soit 53% du montant de la coopération).

Le contexte de l'évaluation

Situé au centre de l'Afrique, entre la République Démocratique du Congo (RDC) et le Gabon, la République du Congo (RC) couvre un territoire de 342 000 km². Le pays est faiblement peuplé (3,7 millions d'habitants en 2009), mais fortement urbanisé et enregistre un taux de croissance de sa population de 1,86% en 2009. La RC dispose d'un potentiel en ressources naturelles majeur (terres cultivables, biodiversité d'importance mondiale, ressources minières et pétrole). Dotée de l'un des écosystèmes forestiers les plus riches de la planète (les forêts couvrent 65% de sa superficie), elle se classe également au cinquième rang des pays africains producteurs de pétrole.

Ces ressources importantes pourraient constituer un levier au niveau économique et social du pays. Toutefois la mauvaise gestion des ressources et la corruption ont empêché la plupart de la population de bénéficier de ces richesses du pays. Par ailleurs, l'économie a subi le choc de trois

¹ Etant donné que la période concernée par l'évaluation se situe avant l'adoption du Traité de Lisbonne, les dénominations suivantes ont été retenues :

- Pour l'ensemble des chapitres excepté les recommandations : Commission européenne (CE) ; Délégation de la Commission européenne (DCE) ;
- Pour le chapitre « recommandations » : Services centraux de l'Union européenne (SCUE ; terme incluant à la fois la CE et l'EEAS) ; Délégation de l'Union européenne (DUE).

² Trois focus group ont été organisés : « Défis de l'entretien routier », « Analyse du processus de développement de l'accord de partenariat volontaire (APV-FLEGT) et résultats obtenus », « Renforcement des Acteurs Non Etatiques ».

guerres civiles et doit tenir compte de l'hypertrophie du secteur étatique hérité de l'ancienne économie d'Etat.

Après trente ans de régime de monopartisme marxiste-léniniste (1969-1990), la RC a vécu, à partir des années 1990, une transition politique mouvementée qui a entraîné la destruction d'une part importante des infrastructures socioéconomiques, des pertes en vies humaines, des traumatismes et des déplacements massifs de populations. Depuis la fin des hostilités, d'importants progrès ont été accomplis dans le rétablissement de la paix et de la sécurité, ainsi que dans la normalisation de la vie politique. A l'heure actuelle, de nombreux défis restent cependant à relever, notamment en matière de lutte effective contre la corruption et contre la violation des droits de l'homme.

Au cours de ces dernières années, l'économie congolaise a connu une forte croissance, principalement tirée par la rente pétrolière (60% du PIB nominal). Le PNB par habitant est relativement élevé pour la zone (1266 US\$ en 2009), faisant figurer la RC parmi les pays à revenu intermédiaire. Toutefois ce chiffre ne rend pas compte de fortes inégalités dans la répartition des revenus (en 2010, 50% de la population vit sous le seuil national de pauvreté). Avec un IDH de 0,489 en 2010, le pays est classé à la 126^{ème} place sur 169 pays, ce qui le positionne dans le rang des pays à développement humain moyen. De nombreux défis sont ainsi à relever pour parvenir à une croissance durable, créatrice d'emploi et reposant sur un tissu économique diversifié. En février 2010, la RC a atteint le point d'achèvement de l'initiative pays pauvres très endettés (IPTE), ce qui lui a permis de bénéficier d'importants allègements de sa dette vis-à-vis des créanciers extérieurs. Cette baisse de l'endettement du pays a permis d'affecter des ressources supplémentaires au financement des services sociaux,

ressources qui restent cependant largement insuffisantes.

La coopération CE - RC

Après les conflits des années 1990, la RC n'a pas bénéficié d'un soutien important de la part des partenaires techniques et financiers (PTF). En 2009, l'aide au développement accordée, en termes de dons, tous PTF confondus, correspondait à environ 3 % des recettes pétrolières du pays.

La CE est le principal bailleur de fonds en RC. Au cours de la période évaluée, la stratégie de coopération de la CE avec la RC a été définie par les 8^{ème}, 9^{ème} puis 10^{ème} FED. Avec le 8^{ème} FED (1996-2001 ; montant après réaménagements = 15M€) et compte tenu de la situation et des perspectives de développement, la CE a concentré son appui sur un seul domaine d'intervention, les infrastructures de transport. Le 9^{ème} FED (2001-2007 ; montant après réaffectations = 131M€) s'est inscrit en forte continuité du précédent. Il a visé à contribuer à la lutte contre la pauvreté par la définition d'un cadre cohérent de coopération dans un contexte de post-conflit et en appuyant principalement le développement institutionnel et la politique des transports. En outre, après la revue à mi-parcours, il a été retenu un appui au secteur macroéconomique afin d'aider la RC à accéder au point de décision de l'initiative PPTE. A l'heure actuelle, la coopération entre la CE et la RC est définie par le DSP 10^{ème} FED (2008-2013 ; montant après revue à mi-parcours = 89M€). Celui-ci renforce l'accent mis sur la lutte contre la pauvreté, suite à l'adoption du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) par le Gouvernement congolais en 2008, en appuyant principalement l'intégration économique régionale et la gouvernance. En complément des financements FED, la RC a bénéficié de financements supplémentaires dans le

cadre des lignes budgétaires thématiques, d'enveloppes nationales de projets régionaux (gestion des ressources naturelles, post-conflit) et de quelques facilités (eau, énergie, climat des affaires, etc.). Pour la période évaluée, l'ensemble représente un montant engagé de 200M€ et un montant payé de 160M€³.

Synthèse des réponses aux questions d'évaluation

OE 1 (Stratégie) : Considérant la situation de crise et de post crise connue par la RC durant une grande partie de la période en revue, et les conséquences négatives de celle-ci sur la formulation des stratégies nationales et l'identification des besoins des populations, les stratégies de coopération programmées par la CE ont présenté une pertinence assez élevée.

OE 2 (Post-conflit) : En soutenant différents types d'interventions, mises en œuvre successivement ou conjointement, la CE a contribué de manière significative à la restauration de la paix et à la prévention de nouveaux conflits. Les appuis à la consolidation de l'Etat de droit, concentrés sur le secteur de la justice, ont eu, jusqu'à présent, des effets plus limités.

OE 3 (Macroéconomie) : En combinant un dialogue politique à haut niveau, une coordination étroite avec les autres PTF et la prise en charge par le FED d'un arriéré de dette de la RC à l'égard de la BEI, la CE a joué un rôle significatif dans l'amélioration du cadre macroéconomique du pays, contribuant ainsi au processus ayant permis à la RC d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative « pays pauvres très endettés » (IPTE). Cependant, la concrétisation des engagements pris par la RC en matière de gestion des finances

publiques et de climat des affaires est à peine engagée.

OE 4 (Politique sectorielle transports) : La forte implication de la CE dans le secteur du transport routier tout au long de la période en revue a permis l'adoption de réformes importantes du système de gestion du réseau routier. Cependant, celles-ci n'ont pas été mises en application et, aujourd'hui, la question de l'entretien du réseau routier n'est toujours pas résolue (absence d'un financement autonome pérenne ; ressources budgétaires instables ; surcharge généralisée par rapport à la nature et l'état des routes ; faiblesse de la maîtrise d'ouvrage ; absence d'un tissu de PME de travaux publics).

OE 5 (Intégration économique régionale par les infrastructures et le commerce) : Au cours de la période en revue, la contribution de la CE au renforcement de l'intégration régionale, à travers les interventions menées en RC, a été faible bien que les montants alloués aient été significatifs. Cela concerne à la fois la facilitation de la circulation de transit des biens et des personnes (infrastructures et services de transport) et l'harmonisation régionale des politiques commerciales.

OE 6 (Gestion des ressources naturelles) : Les interventions de la CE dans le domaine des aires protégées et dans celui de la gestion des ressources forestières ont contribué, de façon limitée, au renforcement des capacités de gestion durable des écosystèmes de la RC. Si les actions entreprises ont atteint une grande partie des résultats attendus à court terme, leurs effets à moyen et long termes sont loin d'être garantis à l'heure actuelle.

OE 7 (Santé) : La structuration du système de santé, le renforcement des compétences, la mise à disposition d'une filière de médicaments et d'« outils » de santé publique ont constitué des préalables indispensables à une amélioration de la

³ La RC a également bénéficié de fonds d'ECHO et de la B.E.I. ; ces financements ne font pas partie du champ de la présente évaluation.

politique de santé publique. Cependant, l'impact à moyen terme de cet « encadrement » sur la qualité et l'accessibilité des soins pour les populations est loin d'être démontré.

QE 8 (Acteurs non étatiques) : La CE a joué un rôle de premier plan dans le renforcement des capacités des acteurs non étatiques. Mais, en raison du contexte spécifique de la RC et, dans une moindre mesure, des modalités d'appui de la CE, ces interventions sont encore loin d'avoir donné tous les résultats escomptés en matière de participation des acteurs non étatiques à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques.

QE 9 (Modalités d'aide) : Au cours de la période en revue, la mise en œuvre des stratégies de coopération a présenté une efficacité faible à moyenne, en raison de la sous-estimation des délais de réalisation de certaines actions au moment de leur programmation, des faibles capacités de mise en œuvre (acteurs étatiques et non étatiques), de la complexité des procédures de la CE et d'un sous dimensionnement des effectifs de la DCE.

Les conclusions

Conclusion sur la stratégie de coopération et sa mise en œuvre :

La pertinence de la stratégie de coopération CE-RC est élevée au cours de la période en revue. Elle présente une forte adaptation à l'évolution du contexte de la RC, notamment le passage d'une situation de post-conflit à une problématique de croissance durable et moins dépendante du seul secteur pétrolier. Elle est également en phase avec les orientations globales de la politique de coopération au développement de l'UE et avec la stratégie UE-Afrique.

L'efficacité de la formulation de la stratégie de coopération s'avère

globalement bonne, compte tenu de l'effectif, relativement faible, de la DCE.

L'efficacité, la durabilité et, en conséquence, les impacts des interventions financées par la CE ont été fortement hypothéqués par les faiblesses structurelles et les dysfonctionnements qui caractérisent la conduite de l'action publique en RC. Le faible poids, dans les agrégats macro-économiques de la RC, de l'aide publique au développement en général et de l'aide de la CE en particulier ont accentué ces difficultés.

Au niveau de la mise en œuvre, la mobilisation d'une gamme diversifiée d'instruments et l'intervention dans un large éventail de domaines ont favorisé l'adaptation de la stratégie de coopération à l'évolution du contexte du pays. La cohérence entre la stratégie et les interventions conduites durant la période en revue apparaît donc assez forte. Cependant, l'articulation entre les actions de niveau national et celles de niveau régional demeure insuffisante.

Conclusions pour les principaux domaines de coopération:

L'appui de la CE au processus de consolidation de la paix et de prévention des conflits a contribué, malgré l'absence d'une stratégie explicite LRRD, à des avancées significatives en matière de désarmement, de renforcement de la sécurité et de dialogue entre les ex belligérants. Dans le département du Pool, la combinaison de plusieurs interventions (désarmement, réintégration des combattants, réhabilitation des victimes, santé, reconstruction de la RN1, sécurité alimentaire) a eu des effets positifs indéniables sur la consolidation de la paix dans cette zone.

En matière d'Etat de Droit et de gouvernance démocratique, les appuis de la CE (renforcement des capacités du secteur de la justice, soutien aux processus

électorales de 2002, renforcement des organisations de la société civile) n'ont pas réussi à remédier aux insuffisances structurelles du système judiciaire congolais.

La priorité donnée à la gouvernance de l'action publique est très pertinente, mais n'a pas encore produit tous les effets escomptés, en particulier en matière de finances publiques et dans les secteurs des transports, de la gestion des ressources naturelles et de la santé. Dans ces domaines, les appuis de la CE ont abouti à des réformes importantes (adoption de textes, création d'institutions). En revanche, dans chacun de ces domaines, il apparaît des carences importantes dans l'application concrète de ces réformes, ce qui hypothèque lourdement la viabilité de celles-ci.

La contribution de la CE à la diversification de l'économie congolaise et à son intégration dans l'environnement économique régional a été modeste. Cela concerne à la fois les grands axes routiers à vocation régionale, les infrastructures et services de transport et, enfin, les politiques commerciales.

Conclusions sur les modalités d'aide :

Au cours de la période en revue, la coopération CE – RC a été marquée par une utilisation judicieuse des instruments disponibles, avec en particulier une bonne complémentarité entre les actions financées par le FED et celles relevant des lignes budgétaires.

Les questions transversales, à l'exception notable du changement climatique, ont été prises en compte lors de la conception et de la mise en œuvre de nombreuses interventions. Cependant, l'appropriation effective de ces différentes thématiques (genre, environnement, droits des minorités, droits de l'homme) par les administrations de la RC demeure, pour l'instant, modeste.

Durant la période en revue, la DCE s'est fortement impliquée dans la coordination avec les autres PTF ; les résultats de ces efforts, sont variables : ils sont meilleurs dans le domaine des politiques macroéconomiques et dans celui des forêts que dans le secteur des transports.

L'appréciation de la valeur ajoutée de l'action de la CE ne peut être effectuée que relativement aux interventions de la France, seul Etat Membre à avoir une coopération significative avec la RC. La valeur ajoutée de la CE s'est manifestée principalement, d'une part, dans le dialogue politique sur certaines politiques sectorielles (par exemple, transports) et, d'autre part, dans la mobilisation de financements régionaux (en particulier dans le domaine de la gestion des ressources naturelles).

La visibilité du contenu et des résultats des appuis de la CE s'avère trop faible. Dans un contexte où l'aide fournie par la CE pèse peu dans les agrégats macroéconomiques du pays, ce manque de visibilité a compromis l'efficacité des efforts déployés en matière de dialogue politique.

Les principales recommandations

A. Recommandation relative à la stratégie :

La recommandation prioritaire issue de l'évaluation porte sur la formulation de la stratégie de coopération entre l'UE et la RC dans le cadre du 11^{ème} FED (2014 – 2020). Il est suggéré de structurer cette stratégie autour des axes suivants :

- Secteur de concentration n°1 : Gouvernance de l'action publique dans le domaine économique. Ce domaine prioritaire de la coopération actuelle doit être poursuivi en combinant :
 - Le dialogue politique à haut niveau ;
 - L'appui à la réforme des politiques publiques, en mettant l'accent sur leur

- gouvernance, dans quelques domaines faisant déjà l'objet d'appuis de la CE : finances publiques ; climat des affaires ; transports ; gestion des ressources naturelles ;
- Le renforcement des capacités des acteurs (OSC, autorités locales, institutions publiques) ;
 - Le renforcement du système statistique national ;
- Secteur de concentration n°2 : Consolidation de l'Etat de Droit. Dans ce domaine, la coopération porterait sur trois axes étroitement complémentaires :
- L'amélioration de la redevabilité et de la transparence de l'action de l'Etat, à travers le renforcement de certaines institutions (Parlement, Cour des Comptes).
 - L'appui au secteur de la Justice et aux organisations de défense des libertés civiles.
 - La promotion de la gouvernance locale, à travers le soutien des autorités locales et des A.N.E. intervenant au niveau local.
- Hors concentration :
- Poursuite de la reconstruction sociale dans les zones qui ont été les plus touchées par les conflits civils de la fin des années 1990 et du début des années 2000.
 - Poursuite des actions de renforcement des acteurs non étatiques.
 - Appuis ciblés au secteur de la santé, comprenant principalement la poursuite d'un soutien à la COMEG et l'implication éventuelle d'ONG.
 - Soutien aux démarches de capitalisation des actions entreprises.

Les recommandations ci-dessous (B et C) découlent de cette recommandation principale.

B. Recommandations relatives aux secteurs de coopération :

1. Finances publiques : mettre l'accent sur la transparence des recettes et l'efficacité de la chaîne des dépenses.

2. Transports : considérer l'amélioration de la gouvernance comme un préalable au redéploiement d'appuis financiers plus conséquents.
3. Diversification de l'économie et intégration régionale : donner la priorité à l'amélioration du climat des affaires et à la facilitation des transports.
4. Gestion des ressources naturelles : préserver les acquis et poursuivre les appuis à une meilleure gouvernance des ressources forestières et de la biodiversité.
5. Acteurs non étatiques : poursuivre les actions de renforcement des capacités en les inscrivant dans un cadre stratégique.

C. Recommandations relatives aux modalités d'aide :

1. Modifier les procédures et les processus afin d'améliorer l'efficacité de l'aide (cofinancements, études sectorielles préalables, sélection des assistants techniques, ...).
2. Renforcer la prise en compte effective et durable des questions transversales, dont le changement climatique, dans les dispositifs de suivi-évaluation des interventions, lors des évaluations d'impact et dans le dialogue politique avec le gouvernement de la RC.
3. Poursuivre et intensifier les efforts de coordination avec les autres PTF engagés par la DUE depuis 2010.
4. Renforcer les synergies entre les interventions de niveau national et celles de niveau régional.
5. Renforcer et accroître la visibilité de la coopération UE-RC.

Summary

The aims of the evaluation

This report presents the results of the evaluation of the cooperation strategies adopted by the European Commission (EC)⁴ with the Republic of the Congo (RC) over the period 2000-2009. The main aims of the evaluation are to provide the services of the EC and a broader public with an independent and global evaluation of the past and present relations in the field of cooperation with the RC and to identify key lessons with a view to improving the strategies as well as the current and future programmes of the EC. Numerous changes have occurred since the end of the period assessed, both in the economic context of the country and in the content of RC-EC cooperation. The evaluation team has endeavoured to take these changes into account in its analysis, in particular with regard to the recommendations, while complying with the timeframe (2000-2009) designated within the framework of the present evaluation.

The evaluation methodology

The methodological approach, which complies with the methodology of the EC, was intended to facilitate the collection of reliable and useful information and the implementation of analyses with a view to obtaining well-founded judgements and responses concerning evaluation issues. Based on a reconstitution of the rationale of intervention highlighting the causal relationships enabling a continuous link to be established between the government's

policies and commitments, the scheduled activities and the expected results and impacts, the evaluation team formulated the nine evaluation questions and the related evaluation criteria measured by means of objectively verifiable indicators.

To answer the evaluation questions, the evaluation team adopted a range of tools. More than 400 documents and publications were consulted, 210 people were questioned within the framework of individual interviews or focus groups and 17 projects⁵ were examined in greater detail, involving field trips for six of these projects (representing 53% of the cooperation budget).

The context of the evaluation

Located in central Africa between the Democratic Republic of the Congo (DRC) and Gabon, the Republic of the Congo (RC) covers an area of 342,000 km². The country has a small population (3.7 million inhabitants in 2009), but is highly urbanised and reported a population growth rate of 1.86% in 2009. The RC enjoys considerable potential in terms of natural resources (farming land, globally important biodiversity, mining and oil resources). Boasting one of the richest forest ecosystems in the world (forests cover 65% of its total surface area), it is also the fifth largest oil-producing country in Africa.

These significant resources could represent an economic and social lever within the country. However, poor resource management and corruption have prevented the majority of the population from benefiting from these national riches. Furthermore, the economy has suffered the effects of three civil wars and must take account of the overinflated public sector

⁴ In light of the fact that the period concerned by the evaluation occurred before the Treaty of Lisbon was adopted, the following designations have been adopted:

- In all chapters, with the exception of the recommendations: European Commission (EC); Delegation of the European Commission (DEC);
- In the "recommendations" chapter: Central Services of the European Union (CSEU – a term which includes both the EC and the EEAS); Delegation of the European Union (DEU).

⁵ Three focus groups were organised: "Challenges of road maintenance", "Analysis of the Voluntary Partnership Agreements (VPA-FLEGT) development process and results obtained" and "Consolidation of non-state actors".

inherited from the former state-controlled economy.

After thirty years under a Marxist-Leninist single-party system (1969-1990), the RC experienced a stormy political transition which led to the destruction of a large part of the socioeconomic infrastructure, the loss of human life, traumatism and the massive displacement of the population. Since the end of the hostilities, major progress has been made in re-establishing peace and security and in normalising political life. Numerous challenges nevertheless still remain, in particular in the effective fight against corruption and against the violation of human rights.

In recent years, the Congolese economy has experienced high levels of growth, primarily driven by income from oil (60% of nominal GDP). The GNP per capita is relatively high for the region (USD 1,266 in 2009), placing the RC among the middle-income countries. This figure does not, however, take account of the considerable inequalities in the distribution of income (in 2010, 50% of the population lived below the national poverty threshold). With a HDI of 0.489 in 2010, the country was ranked 126th out of 169 countries, placing it among the countries with a medium level of human development. Numerous challenges therefore remain in order to achieve sustainable growth which generates employment and is founded on a diversified economic fabric. In February 2010, the RC reached the completion point of the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative, enabling it to benefit from major debt relief measures with regard to its foreign creditors. This reduction in the country's debt has enabled additional resources to be allocated to funding social services, resources which nevertheless remain largely insufficient.

EC-RC cooperation

Following the conflicts of the 1990s, the RC did not benefit from significant support from its technical and financial partners (TFPs). In 2009, the development aid granted in terms of donations from all TFPs corresponded to approximately 3% of the country's oil revenues.

The EC is the main sponsor in the RC. During the period assessed, the EC's cooperation strategy with the RC was defined by the 8th, 9th and 10th EDFs. With the 8th EDF (1996-2001; total after reallocation = €15M) and in light of the situation and development prospects, the EC focussed its support on a single field of intervention – transport infrastructure. The 9th EDF (2001-2007; total after reallocation = €131M) was largely a continuation of the previous EDF. It was intended to contribute to poverty reduction through the definition of a coherent framework for cooperation in a post-conflict context, primarily by supporting institutional development and transport policy. Furthermore, in the wake of the midway review, support was also allocated to the macroeconomic sector with a view to helping the RC reach the decision point of the HIPC initiative. At present, cooperation between the EC and the RC is defined by the Country Strategy Paper (CSP) of the 10th EDF (2008-2013; total after midway review = €89M). This consolidates the emphasis on poverty reduction following the adoption of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) by the Congolese government in 2008, primarily through support for regional economic integration and for governance. In addition to the EDF funding, the RC has also benefitted from additional financing measures within the framework of thematic budget lines, national budgets for regional projects (natural resource management, post-conflict) and certain facilities (water, energy, business climate, etc.). For the

period assessed, this represents a total of €200M committed and €160M⁶ paid.

Summary of the responses to the evaluation questions

EQ 1 (strategy): considering the crisis and post-crisis situation experienced by the RC during a large part of the period under review as well as the negative consequences of this situation on formulating national strategies and identifying the population's needs, the cooperation strategies programmed by the EC proved to be relatively pertinent.

EQ 2 (post-conflict): by supporting different types of intervention, implemented either successively or simultaneously, the EC has made a significant contribution to restoring peace and preventing the outbreak of new conflicts. Support for the consolidation of the rule of law, focussed on the justice sector, has so far had little effect.

EQ 3 (macroeconomics): by combining high-level political dialogue, close coordination with the other TFPs and absorption of the RC's debt arrears to the EIB by the EDF, the EC has played a significant role in improving the country's macroeconomic framework thereby contributing to the process which has enabled the RC to reach the completion point of the "Heavily Indebted Poor Countries" (HIPC) Initiative. Nevertheless, very little has so far been done to materialise the commitments made by the RC with regard to the management of public finances and the business climate.

EQ 4 (sectorial transport policy): the strong involvement of the EC in the road transport sector throughout the entire period under review enabled major reforms

to be adopted concerning the road network management system. Nevertheless, these reforms have not been applied and the issue of maintenance of the road network remains unresolved (absence of lasting autonomous funding; unstable budgetary resources; generalised overuse in light of the nature and state of the roads; weak of contracting authority; absence of a public works SME fabric).

EQ 5 (regional economic integration by the infrastructures and trade): during the period under review, the EC's contribution to strengthening regional integration through operations conducted in the RC was weak whereas significant sums were allocated. This concerns both the facilitation of the transit of goods and persons (infrastructures and transport services) and the regional harmonisation of trade policies.

EQ 6 (management of natural resources): the EC's interventions in the fields of conservation areas and forest resource management have made a limited contribution to capacity building in the field of sustainable management of the RC's ecosystems. While the actions undertaken largely achieved the expected short-term results, the medium- and long-term effects are far from guaranteed at the present time.

EQ 7 (health): the structure of the health system, the consolidation of competences and the provision of a medicine and public healthcare "tools" value chain were essential prerequisites for the improvement of public healthcare policy. The medium-term impact of this "framework" on the quality and accessibility of healthcare for the populations has nevertheless yet to be fully proven.

EQ 8 (non-state actors): the EC has played a leading role in building the capacities of non-state actors. Nevertheless due to the specific context of the RC and, to a lesser

⁶ The RC has also benefitted from ECHO and EIB funds; this funding does not fall within the scope of the present evaluation.

extent, the EC's support mechanisms, these interventions are still far from having generated all the desired results with regard to the participation of non-state actors in designing, implementing and assessing public policies.

EQ 9 (aid mechanisms): during the period under review, the implementation of cooperation strategies demonstrated a low to medium level of efficiency due to an underestimation of the completion timeframes for certain actions when they were scheduled, weak implementation capacities (state and non-state actors), the complexity of the EC's procedures and insufficient DEC personnel.

Conclusions

Conclusion concerning the cooperation strategy and its implementation:

The relevance of the EC-RC cooperation strategy is high during the period under review. It is highly adaptable to the changing context in the RC, in particular the shift from a post-conflict situation to a context of sustainable growth less dependent on the oil sector. It is also in phase with the global orientations of the EU's development cooperation policy and with the EU-Africa strategy.

The efficiency of the formulation of the cooperation strategy is generally good in light of the relatively small staff of the DEC.

The effectiveness, sustainability and, consequently, the impacts of the interventions funded by the EC were seriously compromised by the structural weaknesses and malfunctions characterising the implementation of public action in the RC. The low level of public development aid in general and EC aid in particular in the macroeconomic

aggregates of the RC has exacerbated these difficulties.

In terms of implementation, the introduction of a wide variety of instruments together with interventions in a broad range of fields has favoured the adaptation of the cooperation strategy to the changing context of the country. The coherence between the strategy and the interventions carried out during the period under review appears to be relatively strong. Coordination between actions at national and regional level remains insufficient.

Conclusions concerning the main areas of cooperation:

Despite the absence of an explicit LRRD strategy, EC support for the process of consolidating peace and preventing the outbreak of further conflicts has contributed to the significant progress observed in terms of disarmament, increased security and dialogue between former warring parties. In the *département* of Pool, the combination of several interventions (disarmament, reintegration of combatants, rehabilitation of victims, healthcare, reconstruction of the RN1 road and food security) has had undeniably positive effects on the consolidation of peace in this area.

With regard to the rule of law and democratic governance, EC support (capacity building in the justice sector, support for the 2002 electoral process and the consolidation of civil society organisations) has not succeeded in overcoming the structural failings of the Congolese legal system.

The priority granted to the governance of public action is highly relevant but has yet to produce all the desired effects, in particular with regard to public finance and in the transport, natural resource management and healthcare sectors. In these fields, EC support has led to major reforms (adoption of texts, creation of

institutions). However, in each of these fields, major failings can be observed in the actual application of these reforms, thereby severely compromising their viability.

The EC's contribution to the diversification of the Congolese economy and its integration in the regional economic environment has been somewhat limited. This concerns the main roads facilitating transport throughout the region, transport infrastructures and services and trade policies.

Conclusions concerning the aid mechanisms:

During the period under review, EC-RC cooperation was characterised by judicious use of the instruments available with particularly good complementarity between the actions funded by the EDF and those covered by the budgetary lines.

With the notable exception of climate change, transversal questions were incorporated when designing and implementing numerous operations. Nevertheless, the effective incorporation of these different themes (gender, environment, minorities' rights, human rights) by the administrations of the RC remains somewhat limited.

During the period under review, the DEC was strongly committed to coordination with the other TFPs. The results of these efforts are variable: they are better in the fields of macroeconomic policy and forests than in the transport sector.

The value added of the EC's action can only be assessed relative to the interventions undertaken by the French state, the only country implementing significant cooperation with the RC. The value added of the EC was primarily observed in political dialogue concerning certain sectorial policies (for example transport) and in the mobilisation of regional funding (in particular in the field of natural resource management).

The visibility of the content and results of EC support is too weak. In a context where the aid provided by the EC accounts for only a small part of the country's macroeconomic aggregates, this lack of visibility has compromised the effectiveness of the efforts made in terms of political dialogue.

Main recommendations

A. Recommendation relating to the strategy:

The main recommendation resulting from the evaluation concerns the formulation of the cooperation strategy between the EU and the RC within the framework of the 11th EDF (2014 – 2020). The suggestion is to focus this strategy on the following axes:

- **Focal sector no.1: governance of public action in the economic domain.** This priority domain of present-day cooperation must be pursued by combing:
 - high-level political dialogue;
 - support for the reform of public policies, with an emphasis on governance, in certain domains where EC support can already be observed: public finance, the business climate, transport, natural resource management;
 - capacity building of the parties concerned (CSOs, local authorities, public institutions);
 - consolidation of the national statistical system.
- **Focal sector no.2: consolidation of the rule of law.** In this field, cooperation would focus on three highly complementary axes:
 - improved accountability and transparent state action by strengthening certain institutions (parliament, court of auditors);

- support for the justice sector and civil liberty defence organisations;
- the promotion of local governance through support for the local authorities and the non-state actors operating at the local level.
- **Non-focal:**
 - continuation of social reconstruction in the zones most seriously affected by the civil conflicts at the end of the 1990s and beginning of the new millennium;
 - continuation of the actions aimed at strengthening non-state actors;
 - support targeting the health sector, primarily involving the continued support of the COMEG and the possible involvement of an NGO;
 - support for procedures aimed at capitalising on the actions implemented.

The recommendations below (B and C) result from this main recommendation.

B. Recommendations relating to the sectors of cooperation:

1. **Public finance:** emphasise the transparency of revenues and the effectiveness of the spending process.
2. **Transport:** consider improved governance as a prerequisite for the redeployment of more substantial financial support.
3. **Diversification of the economy and regional integration:** prioritise the improvement of the business climate and the facilitation of transport.
4. **Natural resource management:** preserve what has been achieved and continue support for improved governance of forest resources and biodiversity.
5. **Non-state actors:** consolidate capacity building actions by incorporating them in a strategic framework.

C. Recommendations relating to the aid mechanisms:

1. Modify the **procedures and processes** in order to improve the effectiveness of aid (co-funding, upstream sectorial studies, selection of technical assistants, etc.).
2. Improve the effective and sustainable incorporation of **transversal questions**, including climate change, in the monitoring/evaluation systems of the operations, during impact evaluations and in political dialogue with the government of the RC.
3. Consolidate and intensify **coordination** efforts undertaken by the DEU with the other TFPs since 2010.
4. Strengthen the synergies between the interventions at national and **regional level**.
5. Consolidate and increase the **visibility** of EU-RC cooperation.

1 INTRODUCTION

1.1 Objectifs et champ de l'évaluation

1.1.1 Objectifs de l'évaluation

L'évaluation de la coopération de la Commission européenne (CE)⁷ avec la RC fait partie du programme d'évaluation de l'année 2010 approuvé par les Commissaires des Relations Extérieures et du Développement. Le mandat de l'évaluation est d'analyser la coopération de la CE avec la RC pour la période 2000-2009 afin de faire ressortir les effets des programmes de coopération et de rendre compte de la gestion des fonds alloués en vue de présenter des recommandations détaillées.

Cette évaluation a bénéficié de la participation et du soutien actif de l'équipe de la Délégation de l'Union européenne (DUE) en République du Congo (RC) tout au long du processus d'évaluation et, en particulier, pour l'organisation de la mission de terrain.

Selon les Termes de Référence (TdR)⁸, les objectifs principaux de l'évaluation sont :

- D'être redevable et de fournir aux services de la CE en charge de la coopération avec les pays tiers et à un public plus large une évaluation indépendante et globale des relations passées et présentes de la coopération de la CE avec la RC ;
- D'identifier les leçons clés afin d'améliorer les stratégies et les programmes actuels et futurs de la CE.

1.1.2 Champ de l'évaluation

Cette évaluation est la première réalisée par la CE en RC. Le champ de l'évaluation couvre les stratégies de coopération de la CE avec la RC ainsi que leur mise en œuvre pour la période 2000-2009. La finalité de cet exercice est de tirer des enseignements propres à améliorer la stratégie et les programmes de la CE dans le pays. Il ne s'agit pas d'une évaluation de projets et de programmes individuels, mais d'une analyse transversale qui porte principalement sur :

- La pertinence et la cohérence des stratégies de coopération successives de la CE pour la période 2000-2009 ;
- La cohérence entre la programmation et la mise en œuvre pour la même période ;
- La mise en œuvre de la coopération de la CE en mettant particulièrement l'accent sur l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité pour la période 2000-2009 (soit une partie du 8^{ème} FED, le 9^{ème} FED et une partie du 10^{ème} FED) et sur les effets attendus de la

⁷ Étant donné que la période concernée par l'évaluation se situe avant l'adoption du Traité de Lisbonne, les dénominations suivantes ont été retenues (en accord avec le gestionnaire de l'évaluation) :

- Pour l'ensemble des chapitres excepté les recommandations : Commission européenne (CE) ; Délégation de la Commission européenne (DCE) ;
- Pour le chapitre « recommandations » : Services centraux de l'Union européenne (SCUE ; terme incluant à la fois la CE et l'EEAS) ; Délégation de l'Union européenne (DUE).

⁸ Les Termes de Référence de la présente évaluation sont joints en **Annexe 1**.

coopération pour la mise en œuvre du cycle de programmation en cours (10^{ème} FED)⁹ et pour l'élaboration des stratégies futures (11^{ème} FED);

- La valeur ajoutée des interventions de la CE ;
- Les domaines de coopération prioritaires et notamment les transports routiers et fluviaux, la bonne gouvernance, la gestion des ressources naturelles (notamment la protection de la biodiversité et la gouvernance forestière) ; les secteurs sociaux (santé) ; l'intégration régionale ; le cadre macro-économique ; la société civile.
- Les questions transversales et plus particulièrement : (i) les questions de genre ; (ii) les minorités ; (iii) les droits de l'homme et la prévention des conflits ; (iv) la prise en compte des questions de VIH/SIDA ; (v) l'environnement.
- La consultation et coopération avec les Acteurs Non Etatiques (ANE), le Parlement et les autorités locales ;
- La visibilité de la CE en RC ;
- La cohérence de la coopération avec la situation économique et politique de la RC;
- Les liens entre la coopération CE/ RC et la Stratégie Europe-Afrique ;
- La contribution de la coopération CE/ RC à l'atteinte par celle-ci des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Aux projets FED financés dans le cadre des Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) et Programmes Indicatifs Régionaux (PIR) (enveloppe nationale) s'ajoutent des projets représentatifs de la stratégie globale, financés sur lignes budgétaires.

Une évaluation de la coopération régionale de la CE avec l'Afrique centrale a été réalisée en 2006. La présente évaluation prend en compte les grandes conclusions et recommandations de cette évaluation régionale pour faire le lien avec les programmes nationaux¹⁰.

Les actions d'aide d'urgence (enveloppe B, 9^{ème} et 10^{ème} FED), les projets ECHO et les actions relevant de la facilité d'investissement géré par la Banque Européenne d'Investissement (BEI), ne sont pas prises en compte dans le cadre de la présente étude en dehors des aspects de cohérence et de complémentarité évoqués ci-dessus.

La question de l'harmonisation entre les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) est également analysée. Une attention particulière est apportée au domaine de la gouvernance, domaine dans lequel apparaît une grande diversité d'instruments d'intervention et d'évaluation.

⁹ L'exercice de Revue à mi-parcours du 10^{ème} FED ayant eu lieu en 2009 ses conclusions préliminaires seront analysées.

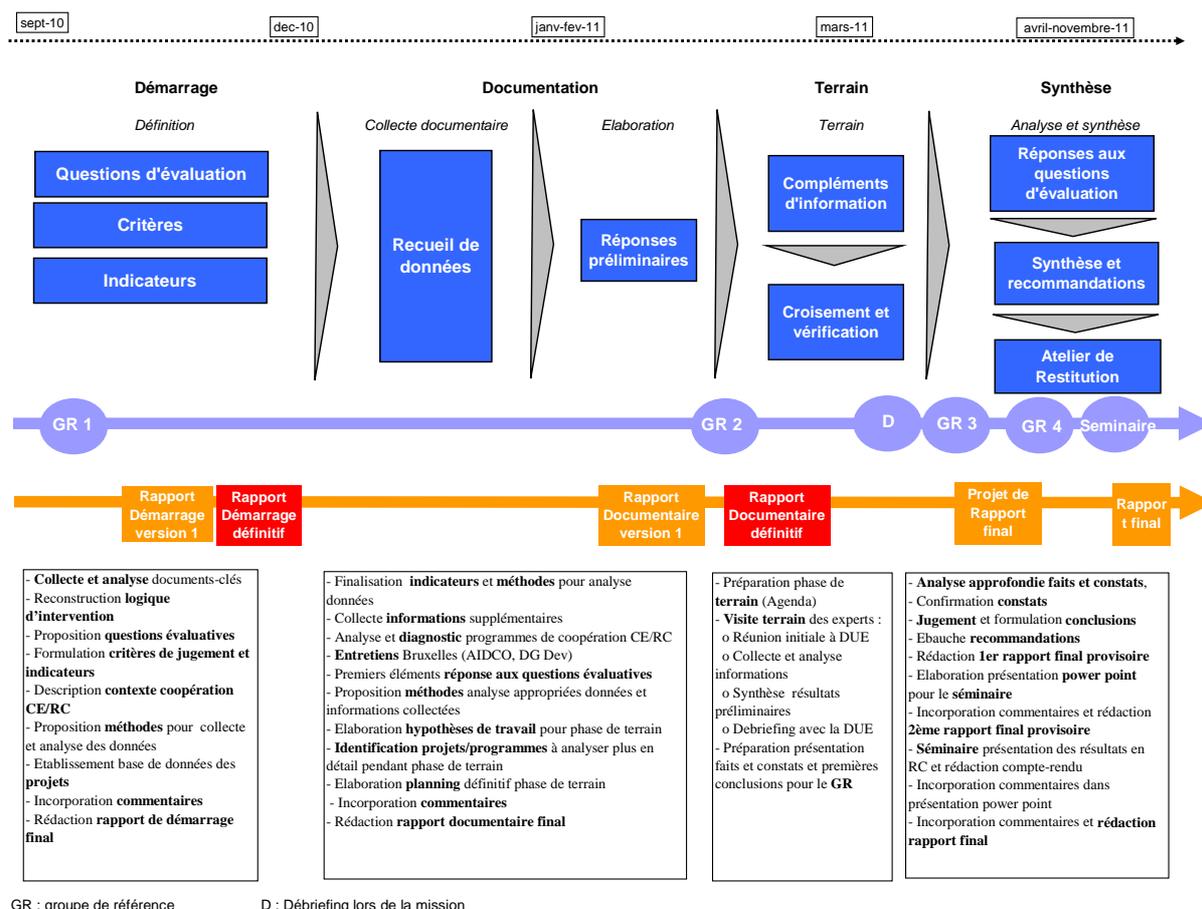
¹⁰ Les recommandations de l'évaluation de la coopération régionale CE – Afrique Centrale portaient principalement sur : i) la priorité à donner à la gouvernance comme thème transversal de la coopération ; ii) l'amélioration de la complémentarité entre le PIR et les PIN, notamment dans le domaine des transports (aménagement des routes à vocation régionale ; appui à l'entretien routier au niveau des Etats) et dans le domaine de la GRN ; iii) le renforcement des capacités des délégations.

1.2 Méthodologie de l'évaluation

1.2.1 Phases successives de l'évaluation

L'évaluation s'est déroulée en quatre grandes phases couvrant plusieurs activités résumées dans l'illustration 2. Une description plus détaillée de la méthodologie et des instruments utilisés est proposée en **Annexe 6**.

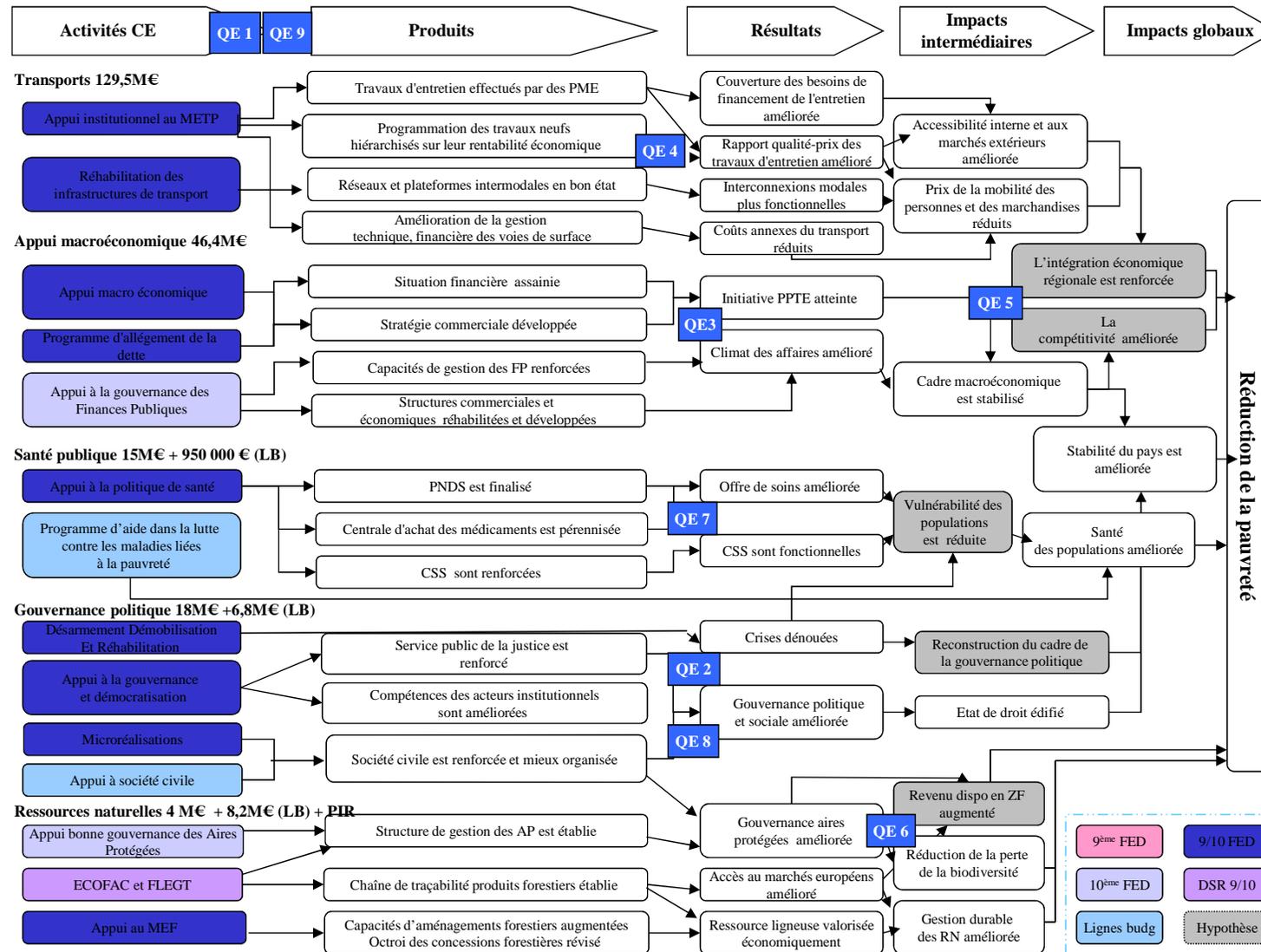
Figure 2: Les étapes de l'évaluation



1.2.2 Diagrammes de la logique d'intervention de la Commission européenne

Au cours de la phase de démarrage, l'équipe d'évaluation a examiné les documents stratégiques de la CE relatifs à sa coopération en RC et qui ont permis de préciser sa logique d'intervention. Le diagramme consolidé de la coopération de la CE avec la République du Congo 2000-2009 (voir figure 3) reconstituant cette logique d'intervention permet de mettre en évidence les relations causales entre les activités prévues (découlant des stratégies), les résultats attendus, les impacts spécifiques, les impacts intermédiaires, pour aboutir in fine à l'impact global recherché, à savoir la réduction de la pauvreté. Les logiques d'intervention des différentes stratégies correspondant à la période évaluée sont présentées en **Annexe 4**.

Figure 3: Diagramme consolidé de la coopération de la Commission européenne avec la République du Congo 2000-2009



1.2.3 Questions d'évaluation, critères de jugement et indicateurs

La reconstitution d'une logique d'intervention a servi de base à la formulation des questions d'évaluation et des critères de jugement. Les questions ont été validées par le groupe de référence qui a piloté l'évaluation et qui a commenté et validé les produits aux différentes étapes. Chaque question évaluative est composée de plusieurs critères de jugement (CJ) mesurés par des indicateurs objectivement vérifiables. La matrice d'évaluation (**Annexe 2**) a permis d'identifier les données associées aux CJ et indicateurs, et de les rechercher lors des phases successives.

Les neuf questions d'évaluation présentent l'approche combinée par critères d'évaluation et par secteurs. Le tableau ci-après fait apparaître la façon dont chacune des questions prend en considération les critères d'évaluation et les questions clés identifiées. Les questions sectorielles (QE 2 à 8) englobent les secteurs concernés tout en traitant à la fois des résultats, de l'efficacité, de l'impact et de la durabilité. Les deux autres questions (QE 1 et 9) sont focalisées sur les critères de la pertinence, de la cohérence et de l'efficacité de la stratégie de coopération au cours de la période en revue, qu'elles couvrent de façon transversale, tous secteurs d'activité confondus. La valeur ajoutée des interventions de la CE est un critère observé de façon transversale, de même que les questions transversales et les 3 C.

Tableau 1: Couverture des critères et thèmes d'évaluation par les questions d'évaluation

	Pertinence	Efficacité	Efficience	Durabilité	Impact	Cohérence	Valeur ajoutée	3 C	Questions transversales ¹¹
QE 1 (Stratégie)	X					X			
QE 2 (Post-conflit)		X		X	X			X	1 2 3
QE 3 (Macroéconomie)		X		X	X		X	X	
QE 4 (Politique de transports)		X		X	X		X		1 4 5
QE 5 (Intégration régionale : infrastructures et commerce)		X		X	X	X	X	X	
QE 6 (Gestion des ressources naturelles)		X		X	X			X	1 2 4
QE 7 (Santé)		X		X	X				1 2 4
QE 8 (Acteurs non étatiques)		X		X	X				1 3 4
QE 9 (Modalités d'aide)	X	X	X	X					

¹¹ La prise en compte des questions transversales dans chacune des questions évaluatives est repérée par le système de codage suivant : 1. genre ; 2. minorités ; 3. droits de l'homme ; 4. VIH/SIDA ; 5. environnement.

1.2.4 Processus de collecte et d'analyse des données

Méthode de collecte des données

L'approche méthodologique, conforme à la méthodologie de la CE, devait permettre de collecter des informations fiables et utiles et de faire des analyses rigoureuses pour arriver à des jugements et à des réponses fondées aux neuf questions d'évaluation.

Une **importante documentation** a été mobilisée lors de la phase de démarrage et complétée lors de la phase documentaire et de terrain (**Annexe 9**). La documentation de la CE accessible et pertinente a été examinée, notamment les documents de stratégie de coopération, les Documents de Stratégie Pays (DSP) et Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) et régionaux (PIR), les Rapports Annuels Conjointes (RAC) de la période en revue (2000-2009), les « *External assistance management report* » (EAMR) (2005-2010), les rapports d'évaluation sectorielle ou de programmes disponibles, les revues à mi et fin de parcours, les rapports des missions « *Result-oriented monitoring* » (ROM) disponibles sur la base de données CRIS. Elle a été complétée par la constitution d'un abondant fonds documentaire sur la RC rassemblant les documents officiels du Gouvernement (stratégies, études sectorielles), les publications des institutions internationales et d'autres PTF sur le pays, de nombreuses études universitaires, des statistiques et une revue de presse sur Internet centrée sur les thèmes prioritaires de l'étude.

Afin de compléter l'information disponible et de discuter des hypothèses d'analyse et d'interprétation, une **série d'entretiens** a été réalisée à Bruxelles avec les personnes ressources/membres du groupe de référence, ainsi qu'avec les responsables des DG Dev, AIDCO et ECHO entre novembre 2010 et janvier 2011. Ces entretiens ont été complétés par des entretiens téléphoniques auprès d'anciens gestionnaires de projets et programmes et de membres de la société civile. La liste des personnes rencontrées et interviewées figure à **l'Annexe 10**.

La **mission de terrain** s'est déroulée du 11 au 21 avril 2011 (avec une équipe de 6 personnes). Durant la phase de terrain, les experts ont recherché les éléments d'information leur permettant de compléter les réponses provisoires aux questions d'évaluation élaborées lors de la phase documentaire. Les activités ont consisté en des entretiens individuels, des groupes de discussion (focus group), des visites sur site et des observations directes.

Des **entretiens individuels ou collectifs**, semi-structurés ont été réalisés. Ils étaient principalement centrés sur l'impact et la durabilité des interventions, ainsi que leur efficacité, les facteurs de succès et les principales recommandations à faire pour l'avenir. Les catégories d'acteurs associés aux entretiens ont été : i) les responsables politiques et institutionnels au sein des ministères et autres administrations, ii) les responsables opérationnels de la DUE ainsi qu'au niveau des projets et programmes, iii) les services partenaires au niveau gouvernemental (ON), iv) les autres parties-prenantes impliquées dans l'APD de la RC (autres PTF, société civile, personnes-ressources), et v) les bénéficiaires finaux. Au total, 209 personnes ont été rencontrées (voir la liste des personnes interviewées en **Annexe 10**). En outre, des compléments d'information et demandes de documents additionnels ont été adressés par email à certaines des personnes rencontrées par l'équipe d'évaluation.

Trois focus group ont été organisés par l'équipe d'évaluation¹² : « *Défis de l'entretien routier* », « *Analyse du processus de développement de l'APV et résultats obtenus* », « *Renforcement des Acteurs Non Etatiques* ». L'objectif de ces focus group était que les participants confrontent leurs idées en débattant de manière plus ou moins ouverte ou cachée et dialoguent les uns avec les autres. Cette méthode d'investigation a permis d'avoir accès aux opinions des différents acteurs, mais aussi à la façon dont elles se façonnent et se légitiment. Un quatrième focus group était prévu par l'équipe d'évaluation (« *Défis de la gestion des ressources additionnelles issues de l'IPPTE* »). Compte tenu de l'absence de plusieurs interlocuteurs clés concernés par le thème (assistants techniques, représentants des PTF, cadres de l'administration nationale), en accord avec la DUE, ce focus group a été finalement annulé.

L'équipe d'évaluation a sélectionné un échantillon de programmes et de projets à examiner plus en détail (tableau 2). Au total, **17 projets** ont été examinés, avec des visites de terrain pour 6 d'entre eux. L'échantillon représente 53% du montant de la coopération CE – RC¹³ au cours de la période évaluée et il est représentatif de l'ensemble des secteurs de coopération (**Annexe 6 et tableau 2**).

¹² Cf. Les fiches des focus group sont consultables en Annexe 8.

¹³ Ce chiffre n'inclut pas l'analyse des projets régionaux (en particulier dans le secteur de la GRN) étudiés dans le cadre de l'échantillon des projets mais dont les montants des enveloppes nationales n'ont pu être obtenus par l'équipe d'évaluation.

Tableau 2: Echantillon d'interventions de la Commission européenne pour la mission de terrain¹⁴

	Date décision	Numéro projet	Domaines couverts par les Q.E.	Titre projet	Engagé (M€)	Payé (M€)
1	2007	9 ACP RPR 159	Post conflit	Projet de consolidation de la réconciliation (PCR) par l'appui aux populations touchées par les conflits (avec une composante pour la prise en charge des femmes victimes de violences sexuelles)	n.d.	n.d.
2	2007	9 ACP RPR 131	Post conflit	Contribution au Programme National de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion des ex-combattants en République du Congo (PNDDR) - Kinshasa	n.d.	n.d.
3	2008	DCI-FOOD/2007/019-676	Post conflit	Congo : sécurité alimentaire et nutritionnelle – volet distribution	1.500.000	-
4	2008	10 ACP COB 002	Appui Macro	Appui gouvernance des finances publiques	6 000 000	-
5	2004	9 ACP COB 008	Transport	Projet d'Appui Institutionnel à l'Entretien Routier	1 990 000	1 744 380
6	2005	9 ACP COB 009 9 ACP COB 010	Transport Intégration régionale	Reconstruction et surveillance des travaux de la RN1 Brazzaville-Kinkala sur tronçon Ngangalingolo-Gambari	62 700 000	60 348 906
7	2007	9 ACP COB 022	Transport Intégration régionale	Navigabilité Port de Brazzaville	5 000 000	2 883 270
8	2007 à 2009	DCI/SUCRE/2009/021-336 DCI/SUCRE/2008/020-35 DCI-SUCRE/2007/019-388	Appui Macro Intégration régionale	Mesures d'accompagnement en faveur des pays signataires du protocole sucre	4.300.000	-
9	2006 à 2008	DCI-SUCRE/2008/166-202 SUCRE/2006/130	Appui Macro Intégration régionale	Assistance technique en appui à la mise en œuvre de la stratégie nationale sucre en République du Congo	515.134	-

¹⁴ Les « n.d. » signifient « non déterminé » : il n'a pas été possible de compléter les montants nationaux des projets régionaux. L'équipe d'évaluation n'a pu avoir accès à ces données.

	Date décision	Numéro projet	Domaines couverts par les Q.E.	Titre projet	Engagé (M€)	Payé (M€)
10	2006	9 ACP COB 18 9 ACP COB 19	GRN	Appui institutionnel au Ministère de l'Economie forestière et de l'environnement pour la valorisation des aires protégées (PAVAP)	2 734 132	1 679 146
11	1990	7 ACP RPR 410 8 ACP RCE 005	GRN	ECOFAC - Conservation et Utilisation rationnelle de la biodiversité en Afrique Centrale	n.d.	n.d.
12	2006	ENV/2006/110-777	GRN ANE	Capacity building in the Congo Basin and implementation of Independant Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (IM-FLEG)	1 682 794	1 558 895
13	2003	9 ACP COB 002 9 ACP COB 024 9 ACP COB 025	Santé	Appui au système de santé du Congo (PASCOB)	9 570 000	8 052 139
14	1993	9 ACP COB 023 7 ACP COB 004	Santé	Soutien mise en œuvre Programme National de Développement Sanitaire (PNDS)	8 227 602	8 226 823
15	2002	8 ACP COB 008	ANE Post conflit	Appui à l'Etat de droit en République du Congo - Démocratie Etat de droit (PAED) (A.T.)	4 645 000	3 336 047
16	2004	7 ACP COB 049/50 9 ACP COB 031	ANE	Programme de microréalisation en milieu urbain à Brazzaville (PMRU II)	2 590 074	1 826 745
17	2008	DCI-NSAPVD/2007/019-404	ANE	Projet de renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles du Conseil de concertation des ONG de développement (CCOD)	336 358	66 433

Méthode d'analyse des données

La documentation recueillie a été systématiquement analysée en utilisant la grille d'évaluation constituée par la matrice de réponses détaillées aux questions d'évaluation (**Annexe 2**), qui avait été élaborée par l'équipe d'évaluation lors de la phase de démarrage.

De même chaque entretien a été préparé en sélectionnant un sous-ensemble d'indicateurs susceptibles d'être renseignés par les acteurs rencontrés. Les comptes rendus des entretiens ont été rédigés dans l'optique d'alimentation de cette matrice. Il en va de même pour les informations collectées sur base documentaire. Cette méthode avait deux avantages : (i) organisation de la collecte de données selon une structure commune à l'ensemble de l'équipe d'évaluation ; (ii) stockage de l'information sous une forme qui facilite l'analyse, donc la validation/invalidation des critères de jugement (CJ).

Les experts ont utilisé les résultats des enquêtes et analyses statistiques auxquelles ils ont pu avoir accès. Toutes les sources statistiques utilisées sont répertoriées en détail dans la matrice d'évaluation. En revanche, les experts n'ont procédé eux-mêmes à aucune enquête statistique spécifique, ils se sont limités à reprendre certaines données disponibles et à faire certains calculs simples à partir de ces données, pour établir des comparaisons dans le temps, dans l'espace ou entre catégories de population différentes, etc. Il est à noter que les statistiques économiques et sociales de base sont, en RC, relativement peu nombreuses et de qualité considérée en général comme médiocre. Cette situation a fortement limité la possibilité d'apprécier les impacts de la coopération CE – RC (notamment dans les domaines de la santé et de la gestion des ressources naturelles).

Les entretiens ont été très utiles pour approfondir l'analyse de l'efficacité et l'impact des programmes mis en œuvre. Les experts ont procédé au croisement des informations des rapports écrits avec les statistiques et les informations qualitatives orales, avec pour but de valider les analyses formulées, en terme d'efficacité, d'impact, d'efficience, de viabilité et de complémentarité. Il était important de croiser les informations qualitatives de sources différentes et des données quantitatives afin de valider les analyses.

Démarche de jugement

La démarche de jugement appliquée est une synthèse prenant en considération :

- Les informations recueillies sur le contenu et la valeur des indicateurs associés à chacun des CJ, tels que définis lors de la phase de démarrage du projet, et revus ou précisés (pour une minorité d'entre eux) soit lors de la phase documentaire, soit lors de la phase de terrain ;
- La recherche de cohérence entre les jugements associés à une même QE et entre tous les jugements émis ;
- La recherche de simplicité et de clarté dans la formulation des jugements ;
- Le souci de présenter des jugements à partir desquels il soit possible de répondre de façon précise et exhaustive aux questions d'évaluation ;
- La visualisation des jugements de façon quantifiée, sur une échelle allant de « peu » à « beaucoup » (cf. réponses aux questions d'évaluation dans le chapitre 3) ;

- Les observations du groupe de référence.
- Les commentaires formulés lors de la présentation des premiers résultats à la fin de la mission de terrain et lors du séminaire final de restitution.

1.2.5 Limites de l'évaluation

Malgré la recherche d'un équilibre entre les phases successives et de l'optimisation du temps alloué, l'exercice d'évaluation a ses limites qui tiennent principalement :

- A l'accès aux sources documentaires : lourdeurs du processus de mobilisation de la documentation en particulier, problèmes avec la base de données CRIS, disponibilité de rapports ROM et non existence des rapports d'évaluation finale de certains projets;
- Au déséquilibre dans la construction méthodologique qui privilégie le travail documentaire par rapport à l'investigation directe sur place et qui n'a, par conséquent, pas permis à la mission de terrain de se rendre dans l'ensemble des zones géographiques couvertes par les interventions de la coopération de la CE en RC (par exemple, dans le secteur de la GRN, si la phase de terrain avait été plus longue, il aurait pu être intéressant pour l'expert de se rendre au Parc National Odzala - Kokoua – PNOK - situé dans la région de la Cuvette) ;
- Aux limites de la mémoire institutionnelle ou de la disponibilité de certaines informations ou interlocuteurs clés. Les informations relatives au début de la période (2000 à 2003) sont généralement plus parcellaires et difficiles à obtenir. Les témoins ne sont plus en place ou ont changé de position. A cela, il convient d'ajouter la tendance naturelle des interlocuteurs à relater la coopération des années les plus récentes ou proches de leurs préoccupations actuelles ;
- A la faiblesse des statistiques disponibles sur la RC, notamment dans les domaines économiques et sociaux, qui hypothèque l'analyse des effets et impacts de la coopération CE – RC.

1.3 Structure du rapport

Le rapport est structuré en cinq chapitres. Le premier chapitre (introduction) présente les objectifs et la méthodologie de l'évaluation. Le second chapitre expose de manière synthétique la coopération entre la CE et la RC, en la resituant dans le contexte économique et politique de la RC et dans l'ensemble de l'APD reçue par le pays. Le troisième chapitre présente les réponses aux neuf questions d'évaluation. Les chapitres quatre et cinq sont respectivement consacrés à la présentation des grandes conclusions et recommandations résultant de l'évaluation.

2 LA COOPERATION ENTRE LA COMMISSION EUROPEENNE ET LA REPUBLIQUE DU CONGO

2.1 Le contexte de la République du Congo

Situé au centre de l’Afrique, entre la République Démocratique du Congo (RDC) et le Gabon, la République du Congo (RC) couvre un territoire de 342 000 km². Le pays est faiblement peuplé (3,7 millions d’habitants en 2009), mais fortement urbanisé et enregistre un taux de croissance de sa population de 1,86% en 2009¹⁵. La RC dispose d’un potentiel en ressources naturelles majeur (terres cultivables, biodiversité d’importance mondiale, ressources minières et pétrole). Dotée de l’un des écosystèmes forestiers les plus riches de la planète (les forêts couvrent 65% de sa superficie), elle se classe également au cinquième rang des pays africains producteurs de pétrole. Ces ressources importantes confèrent au pays un fort potentiel de développement économique et social. Toutefois, jusqu’à présent, la mauvaise gestion, à divers niveaux, de ces ressources ont empêché la grande majorité de la population d’en bénéficier réellement. Par ailleurs, l’économie est encore marquée par le choc des guerres civiles¹⁶ et l’hypertrophie du secteur étatique, héritée de l’ancienne économie d’Etat. La diversification économique est handicapée par l’état catastrophique du réseau des infrastructures routières (routes, chemin de fer, voies navigables) et le mauvais fonctionnement du système bancaire.

Le contexte politique

Après vingt ans de régime de monopartisme marxiste-léniniste (1969-1990), la RC a vécu, à partir des années 1990, une transition politique mouvementée. En 1991, la tenue d’une Conférence Nationale Souveraine opte pour un système démocratique pluraliste. Les premières élections démocratiques organisées en 1992 sont suivies de troubles politiques importants et de conflits armés qui ont entraîné la destruction d’une part importante des infrastructures socioéconomiques, des pertes en vies humaines, des traumatismes et des déplacements massifs et involontaires des populations. Depuis la fin des hostilités en 1999, d’importants progrès ont été accomplis dans le rétablissement de la paix et de la sécurité, ainsi que dans la normalisation de la vie politique, avec la mise en place des différentes institutions démocratiques. Après la signature des Accords de Paix, la situation sécuritaire et humanitaire est restée préoccupante jusqu’en 2002 dans la région du Pool, dernier bastion de la rébellion.

En janvier 2002, une nouvelle Constitution a été adoptée à partir de laquelle ont été organisées les élections présidentielles, législatives, sénatoriales et locales au cours de cette même année, puis à nouveau des élections législatives en 2007 et présidentielles en 2009. Les élections de 2009 ont eu lieu « *dans le calme et la sécurité* » (RAC 2009) et ont vu la réélection du président sortant, Denis Sassou Nguesso pour un nouveau mandat de 7 ans¹⁷.

Des progrès ont été obtenus en matière de gouvernance démocratique (Commission de Lutte contre la Corruption, plan et loi anti-corruption, politique sectorielle de la Justice, loi sur les droits des enfants, amélioration du respect des libertés fondamentales). Le processus de normalisation de la vie politique a contribué à créer un environnement propice à la

¹⁵ World databank, World Bank.

¹⁶ Le coût total des trois périodes de conflit (1993, 1997 et, dans une moindre mesure, 1998 – 2002) est estimé à 2,29 milliards \$ (source DSP-PIN 2002-2007, p. 12).

¹⁷ « Selon les résultats officiels, Denis Sassou Nguesso a remporté 78,61 % des voix, avec un taux de participation de 66,42% » (RAC, 2009).

réconciliation et au dialogue avec l'opposition politique, représentée au sein du Parlement. Toutefois, les institutions constitutives d'un Etat de Droit ont aujourd'hui encore du mal à jouer pleinement leurs rôles et ont besoin d'être renforcées.

A l'heure actuelle, de nombreux progrès restent à accomplir, notamment en matière de gouvernance de l'action publique (insuffisances concernant la passation des marchés publics, la transparence des recettes pétrolières, la lutte contre la fraude et la corruption, la mise en œuvre de la législation, la transparence, la responsabilisation des individus et des institutions, la décentralisation) ou en matière électorale (importantes disparités en termes de moyens entre les candidats, manque d'indépendance et faible pouvoir de la CONEL¹⁸, absence d'impartialité des media, etc.). Il en est de même en ce qui concerne les droits de l'homme (gel des audiences criminelles depuis 2004 sur tout le territoire national, conditions de détention des prévenus, détentions arbitraires, conditions de vie des peuples autochtones, recrudescence des violences contre les femmes et difficulté d'accès aux soins de santé pour la population).

Le contexte économique¹⁹

La structure de l'économie congolaise est caractérisée par la place prépondérante occupée par le secteur pétrolier, qui représente plus de 60% du PIB nominal, 85% des exportations et 75% des recettes fiscales au cours de la période 2004-2007²⁰. Cette prédominance est d'autant plus préoccupante que le pic de production pétrolière devrait être atteint en 2011²¹ alors que les différents secteurs de l'économie sont peu intégrés entre eux. La redistribution des surplus du secteur pétrolier s'effectue très peu dans les zones rurales, ce qui a conduit à l'atrophie de l'agriculture et à la croissance accélérée des villes de Brazzaville et de Pointe Noire²².

Sur l'ensemble de la période en revue, la rente pétrolière a masqué des déséquilibres macroéconomiques et des dysfonctionnements structurels importants. De ce fait, de nombreux défis sont à relever pour parvenir à une croissance durable, créatrice d'emploi et reposant sur un tissu économique diversifié. L'un de ces défis est celui de l'environnement des affaires qui reste peu attractif²³, en raison de l'étatisation poussée de l'économie (héritage de la période socialiste), du manque de transparence dans la gestion du secteur public et d'un niveau élevé d'allégation de corruption²⁴. Bien que des efforts aient été réalisés en matière de transparence dans le secteur pétrolier et de lutte contre la corruption, de nombreuses faiblesses demeurent.

Au niveau régional, les processus d'intégration économique entre les différents pays d'Afrique Centrale avancent avec difficulté. La faiblesse des infrastructures de communication, les difficultés de mise en application des accords commerciaux sous régionaux, le climat des affaires et les multiples conflits armés en sont les principales causes. L'existence de deux organisations régionales, la CEMAC²⁵ et la CEEAC²⁶ (la RC comme

¹⁸ Commission Nationale d'Organisation des Elections.

¹⁹ Cf. Annexe 5.

²⁰ DSPAR, 2008-2012, BAD, mai 2008.

²¹ Banque Mondiale, Stratégie de partenariat-pays pour la République du Congo - Exercice 2010-2012, 13 mai 2009.

²² Ces deux villes regroupent aujourd'hui près des deux tiers de la population totale du pays.

²³ La RC est classé 177^{ème} sur 183 pays dans le dernier rapport Banque Mondiale de « Doing Business ».

²⁴ La RC se classe 154^{ème} sur 178 dans le classement CPI en 2010 de Transparency International, avec une note de 2.1/10 indiquant un niveau de corruption qualifiée de "rampante".

²⁵ Les pays membres de la CEMAC sont : Cameroun, République du Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, République centrafricaine, Tchad.

²⁶ Les pays membres de la CEEAC sont : Angola, Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, République Centre Africaine, République Démocratique du Congo, Sao Tomé et Principe, Tchad.

d'autres pays appartient aux deux organisations), dont les prérogatives se recoupent partiellement, constitue une difficulté supplémentaire.

Au cours des deux dernières années, l'économie congolaise a connu une forte croissance du PIB (cf. tableau ci-dessous), tirée principalement par la production pétrolière ainsi que le secteur du bâtiment et des travaux publics. En revanche, les activités d'exploitation forestière et de première transformation du bois ont été sévèrement affectées par la crise internationale en raison de la chute de la demande extérieure et des prix à l'exportation.

Tableau 3: Taux de croissance du PIB réel (US\$ PPA) (2000-2009)

Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Congo	7,6	3,8	4,6	0,8	3,5	7,7	6,2	-1,6	5,6	7,6	9,1

Sources: 2000 à 2009 = World databank, World Bank. 2010 = F.M.I. (estimation)

Au cours de la période sous revue, le solde des opérations budgétaires de l'Etat a connu une très nette amélioration, passant d'un déficit représentant 6% du PIB en 2009 à un excédent correspondant à près de 17% du PIB en 2009²⁷. A partir de 2009, les dépenses ont connu une hausse significative, reflet de la volonté du gouvernement de stimuler la croissance par l'investissement public dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Cet effort a été rendu possible grâce notamment à l'accord signé avec le FMI pour l'utilisation d'une partie du fonds de stabilisation des recettes pétrolières de l'Etat déposé à la Banque Centrale. Il est cependant constaté la persistance d'insuffisances importantes dans la préparation et l'exécution du budget de l'Etat : délais, disponibilité effective des ressources au niveau des différentes administrations (en particulier au niveau déconcentré), ...

En février 2010, la RC a atteint le point d'achèvement de l'initiative pays pauvres très endettés (IPTE), ce qui lui a permis de bénéficier d'importants allègements de sa dette vis-à-vis des créanciers extérieurs. Cette baisse de l'endettement du pays²⁸ a permis d'affecter des ressources supplémentaires au financement des services sociaux, qui reste cependant largement insuffisant.

Avec l'atteinte du point d'achèvement de l'IPTE et l'augmentation des prix du pétrole, les performances économiques et financières se sont améliorées. Bien que l'augmentation des ressources nettes puisse exacerber certains problèmes structurels²⁹, elle représente aussi une réelle opportunité pour le gouvernement de réduire la pauvreté qui, jusqu'à présent, demeure massive.

Le contexte social³⁰

Il existe peu de statistiques récentes en RC. Les données statistiques ressortent essentiellement de l'enquête sur la consommation des ménages (ECOM) qui a été réalisée en 2005 dans le cadre de l'élaboration du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) final. Les dernières données statistiques à jour datent donc de 2005. Les données de

²⁷ Perspectives économiques en République du Congo 2008 - OECD © 2008. Pour l'année 2011, les prévisions du gouvernement font apparaître un excédent budgétaire de 1 278,39 milliards de FCFA (soit plus de 2 milliards d'Euros).

²⁸ En % du PIB, le service de la dette publique atteint 3,5% en 2009 contre plus de 13,5% durant la période antérieure à 2005. Quant au stock de la dette publique, il est passé de 199% du PIB en 2004 à 20% en 2010.

²⁹ Depuis l'atteinte du point d'achèvement de l'IPTE, il est constaté un certain « relâchement » des efforts effectués jusque-là par le gouvernement de la RC en matière de gestion des finances publiques.

³⁰ Cf. Annexe 5.

la période suivante (2005-2009) sont issues d'extrapolation de la Banque Mondiale. L'évolution du contexte social en RC reste, par conséquent, difficile à analyser.

Le Produit National Brut (PNB) par habitant est relativement élevé pour la zone (1.060 US\$ en 2000 et 1.266 US\$ en 2009³¹) et fait figurer la RC parmi les pays à revenu intermédiaire. Toutefois, ce chiffre ne rend pas compte d'une forte disparité dans la répartition des revenus et des inégalités économiques. Derrière cette richesse statistique relative se cache une pauvreté endémique, qui s'est accentuée au cours des années 1990. En 2010, 50% de la population vit sous le seuil national de pauvreté ; le taux moyen de chômage est officiellement estimé à 21% en 2009 pour l'ensemble du pays³².

D'après le rapport des Nations Unies sur le Développement de 2010, entre 1980 et 2010, l'Indice de Développement Humain (IDH) a augmenté de 0,2% par an, passant de 0,462 à 0,489 en 2010. Le pays est classé à la 126^{ème} place sur 169 pays ce qui le positionne dans le rang des pays à développement humain moyen.

L'espérance de vie à la naissance demeure faible (54 ans), en grande partie à cause de la surmortalité maternelle et infantile, principal problème en matière de santé en RC. Dans le secteur de l'éducation, les dépenses publiques (2,5% du PIB en 2009) restent faibles malgré les efforts engagés et les résultats demeurent décevants : le taux brut de scolarisation n'atteint ainsi que 58,6% et la durée moyenne de scolarisation n'est que de 6 ans (pour une durée attendue de 9,3 ans).

2.2 Politiques et stratégies de développement de la République du Congo

La stratégie de lutte contre la pauvreté

Une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté a été mise en place au travers de l'adoption en 2004 d'un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) intérimaire, prolongé en 2008 par le DSRP final. Ce document est le cadre de référence de toutes les interventions de l'ensemble des acteurs et sert de base pour l'élaboration des plans sectoriels de développement et des programmes d'investissement. Il s'inscrit dans le cadre des orientations du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et des orientations définies dans le projet de société du président de la République, « La Nouvelle Espérance ». La stratégie de réduction de la pauvreté adoptée s'appuie sur cinq axes stratégiques : (i) Amélioration de la gouvernance, consolidation de la paix et de la sécurité; (ii) Promotion de la croissance et stabilité économique; (iii) Amélioration de l'accès des populations aux services sociaux de bases; (iv) Environnement social et intégration des groupes vulnérables ; et (v) Lutte contre le VIH SIDA (les trois derniers pouvant être regroupés en « promotion du développement humain durable et amélioration des conditions de vie »). Un nouveau DSRP (2011-2016) est en cours d'élaboration.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement

En ce qui concerne l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), le manque de données statistiques, en début de période évaluée, dans la plupart des domaines rend difficile le suivi des indicateurs. Les dernières enquêtes statistiques datent en effet de 2005 (ECOM 2005).

³¹ En dollars US constants de l'année 2000. Source : World databank, World Bank.

³² Rapport Annuel Conjoint 2009, République du Congo et Union Européenne.

En novembre 2006, le gouvernement, après un certain retard, a adopté une feuille de route puis s'est doté d'un plan national pour l'atteinte des OMD (la version la plus récente date d'avril 2009). On constate ainsi, depuis 2009, une amélioration du suivi des progrès vers l'atteinte des OMD avec la publication, en avril 2010, d'un rapport national des progrès vers l'atteinte des OMD. Selon ce rapport, la RC a fait « *quelques progrès dans l'atteinte des OMD. Mais ces progrès sont restés modestes à cause de la faible efficacité de la dépense publique, de la faiblesse des politiques élaborées et de la faible programmation, budgétisation et suivi des actions mises en œuvre* »³³. Quatre objectifs en particulier n'ont pas connu de progrès : l'OMD 3 (« *Promouvoir l'équité genre et l'autonomisation des femmes* »), l'OMD 4 (« *Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans* »), l'OMD 5 (« *Améliorer la santé maternelle* ») et l'OMD 6 (« *Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et les autres maladies* »). La task force en charge de « l'initiative OMD »³⁴ au sein de la Commission européenne a proposé de retenir la RC parmi les pays éligibles à cette initiative³⁵.

La coopération commerciale

Sur le plan régional, la RC est engagée dans le processus de réforme de la coopération commerciale entre les pays ACP et l'UE décidé lors de la signature de l'Accord de Cotonou en 2000. Dans ce cadre, la RC, en tant que membre de la CEMAC, est concernée par le processus de négociation de l'Accord de Partenariat Economique (APE) avec l'Afrique Centrale (pays membres de la CEMAC auxquels s'ajoutent Sao Tomé et Príncipe et la RDC). Ce processus est en cours depuis 2003 et n'a toujours pas abouti à la signature d'un accord. Les échanges commerciaux intracommunautaires sont faibles et affichent une tendance à la baisse, en raison de : (i) l'insuffisance des efforts réalisés par les différents pays membres pour lever les obstacles aux échanges intracommunautaires, notamment sur le plan des infrastructures de transport ; (ii) le primat que ces pays accordent, du fait de leur spécialisation primaire, aux échanges extracommunautaires, en particulier avec l'Europe.

Les conventions internationales

En matière de coopération internationale, la RC a ratifié les principales conventions internationales, particulièrement celles concernant les droits de l'homme, l'environnement, le genre, le droit du travail, les réfugiés, la cour pénale internationale, le terrorisme, le crime organisé et la corruption. Ces conventions ne sont toutefois pas toujours transposées en droit interne et/ou mises en application et les obligations qui en découlent souvent non remplies ou retardées. C'est le cas par exemple avec la sortie du processus de Kimberley³⁶ pour non-respect de ses principes.

³³ Rapport sur les OMD 2010, p. 80.

³⁴ Il s'agit d'une initiative de l'Union européenne, d'un montant d'un milliard d'euro visant à soutenir «les pays en développement les plus engagés et les pays les plus pauvres» dans l'atteinte des OMD.

³⁵ A la date de rédaction de ce rapport, la décision de la CE n'était pas encore connue.

³⁶ Le processus de Kimberley est une initiative regroupant des gouvernements, le Conseil mondial du diamant et des ONG afin de mettre un terme au commerce des diamants des conflits, des diamants bruts utilisés par les mouvements rebelles pour financer la lutte armée contre des gouvernements légitimes. Le système de certification du processus de Kimberley impose à ses membres de nombreuses conditions afin de pouvoir certifier que les échanges de diamants bruts ne servent pas à financer de conflits armés.

2.3 L'Aide Publique au Développement en République du Congo³⁷

Après les conflits des années 1990, la RC n'a pas bénéficié d'un soutien important de la part des PTF. Ainsi, l'appui des projets extérieurs se chiffrait à 0,6% du PIB pour la période 2000-2005 (soit 10% des investissements publics en moyenne). L'aide au développement accordée, en termes de dons, tous PTF confondus, correspond à environ 3 % des recettes pétrolières du pays en 2009³⁸.

La reprise de l'aide au développement depuis la fin des conflits est marquée par deux phases : tout d'abord, de 2001 à 2006, une série d'interventions visant à répondre aux besoins urgents issus des conflits ; puis, de 2006 à 2010, les PTF se sont davantage orientés vers les questions de développement.

Le tableau ci-dessous met en évidence les principaux PTF de la RC au cours de la période 2001-2006.

Tableau 4: Niveau indicatif des engagements au titre de l'aide publique de 2001 à 2006 (en MUS\$)

Principaux bailleurs	Agriculture	Gouvernance	Stabilité macro-éco	Social	Infrastructures	DDR	Total	%
BM		7	41	39		17	104	20,5%
FMI			86,4	0			86,4	17%
CE		6,2	43,3	12,7	65	14,4	141,7	27,9%
PNUD		8,7		12	1,6		11,4	2,3%
BAD		4,8	62,9	23,3			90,9	17,9%
AFD (France)		9,7	34,7	9,2			53,6	10,6%
FIDA	13							2,6%
BADEA				6,4				1,3%
Total	13	36,4	268,3	91,7	66,6	31,4	507,5	100%
en %	2,5%	7,1%	52,8%	18,4%	13,1%	6,1%	100%	

Source: BAD (DSPAR 2008-2012)

La CE est le principal PTF de la RC au cours de la période en revue, suivie de la Banque Mondiale, de la Banque africaine de développement (BAD) et du Fonds Monétaire International (FMI) et de la France (AFD). Il est à noter que de nouveaux acteurs tels que le Brésil ou l'Afrique du Sud commencent quelques actions de coopération avec la RC. La Chine est de plus en plus présente dans le pays, notamment dans le secteur des transports.

³⁷ Cf. Annexe 5.

³⁸ Rapport Annuel Conjoint RC/CE 2009.

Tableau 5 : Part sectorielle des financements des bailleurs en cours ou programmés en RC (2008-2013)

Secteurs	Part relative (en %)
Transports	33,05%
Santé	19,66%
Développement rural	15,04%
Appui à la société civile	6,83%
Capacités institutionnelles et gouvernance	5,60%
Etat de droit	5,23%
Education	4,88%
Eau et assainissement	4,51%
Forêt et gestion environnementale	3,85%
Affaires sociales / services sociaux de base	1,37%
TOTAL	100,00%

Source : Rapport Annuel Conjoint RC-CE 2009, Annexes.

Jusqu'en fin 2007, la coordination des PTF en RC était relativement formelle et était limitée à quelques thématiques particulières telles que la santé ou la gouvernance des finances publiques³⁹. En 2008, elle s'est renforcée dans le cadre de la préparation du Sommet d'Accra, et avec l'élaboration de fiches sectorielles et d'une matrice des bailleurs⁴⁰ ainsi que la mise en place de 13 groupes sectoriels. En 2010-2011, à l'initiative notamment de la DUE, une réflexion a été engagée afin de renforcer les approches communes entre PTF et, ainsi, améliorer l'efficacité de leur coordination.

2.4 Stratégie et réalisations de la coopération de la CE en République du Congo⁴¹

De 1976 à 1994, la CE a mis à la disposition de la RC un montant total de 205M€. Tout au long de la période de conflits des années 1990, la DCE est restée ouverte. A l'issue des conflits, la CE est intervenue principalement à travers l'aide humanitaire financée par ECHO (27,3 M€ de 1997 à 2001).

Le DSP 8^{ème} FED (1996-2001) a été signé en juin 1996 ; mais, en raison des conflits internes au pays, le PIN 8^{ème} FED a été signé seulement le 17 mai 2001. Le montant de l'enveloppe indicative s'élevait à 41,3M€. Compte tenu de la situation et des perspectives de développement, la CE a concentré son appui sur un seul domaine d'intervention : les infrastructures de transport (65% du PIN). Les interventions hors secteur de concentration (35% du PIN) ont concerné principalement les secteurs « démocratisation et droits de l'homme » et les secteurs sociaux.

La coopération entre la CE et la RC a été marquée par un niveau d'engagements financiers globaux situés en dessous des prévisions du 8^{ème} FED. Les projets du secteur de concentration (transports) et, notamment, le projet de route liant Brazzaville à Kinkala et Matoumbou n'ont pas pu être présentés selon le calendrier prévu.

³⁹ Rapport annuel conjoint 2009 RC/UE, p. 56.

⁴⁰ Annexe 3.3.

⁴¹ Pour plus de détails sur le contexte de la République du Congo, consulter l'Annexe 5.

Le **9^{ème} FED (2001-2007)** s'est inscrit en forte continuité du précédent en termes d'axes de concentration. Etabli en 2002, il visait à contribuer à la lutte contre la pauvreté par la définition d'un cadre cohérent de coopération dans un contexte de post-conflit. Il portait en début de programmation sur un montant de 50,4M€ et était principalement axé sur : (i) l'appui au développement institutionnel dans un contexte de démocratisation et d'Etat de droit ; (ii) la politique sectorielle des transports ; et (iii) hors concentration, l'environnement, le renforcement de la coopération régionale, le secteur social et de la santé ainsi que les microréalisations et l'appui aux acteurs non étatiques.

Suite aux réaffectations des Revues à mi-parcours (RMP) et Revues à fin de parcours (RFP), auxquelles se sont ajoutées les ressources non utilisées ou dégagées d'anciens FED (les reliquats des PIN du 6^{ème} au 8^{ème} FED s'élevaient à 42,2M€), le total de l'enveloppe programmable au titre du 9^{ème} FED s'est élevé à 109,2M€. Lors de la Revue à mi-parcours de 2004, la stratégie a été revue afin d'intégrer un 3^{ème} secteur de concentration concernant l'appui macroéconomique. Celui-ci était destiné à aider la RC dans le remboursement de ses arriérés de dettes dus à la BEI (30,4M€), dans le cadre de son accession au point de décision de l'initiative PPTE.

En complément des financements FED, la RC a bénéficié de financements supplémentaires dans le cadre des lignes budgétaires thématiques : Cofinancement ONG, Droits de l'Homme, Environnement, Santé, Sécurité alimentaire, Protocole Sucre.

La Banque Européenne d'Investissements (BEI) est restée longtemps absente du pays. Au cours du 9^{ème} FED, après que le pays ait apuré ses arriérés sur ressources propres et sur ressources du FED, la BEI est principalement intervenue dans des projets d'exploitation de ressources minières, forestières et énergétiques (52,6M€).

La RC a également bénéficié d'enveloppes nationales dans le cadre du PIR 9^{ème} FED (2002-2007 ; 55 M€). Elle a notamment bénéficié de projets financés sur fonds régionaux tels que : ECOFAC (Programme de conservation et d'utilisation rationnelle des écosystèmes forestiers), DABAC (Développement d'alternatives au braconnage en Afrique centrale »), PACE (Programme panafricain de lutte contre les épizooties) ; PCAD (Projet de Collecte des Armes pour le Développement) ; PNDDR (Programme National de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion des ex-combattants)⁴². Hors PIR, la plus grande partie des appuis régionaux a été constituée par des lignes budgétaires horizontales thématiques, principalement celles liées à l'environnement et aux forêts. A cela s'ajoutent les programmes et les facilités « tous pays ACP ». La RC est parmi les pays pilotes pour la mise en œuvre de l'Initiative européenne sur l'eau et le Partenariat stratégique Afrique/UE sur l'eau et l'assainissement. La Facilité eau a cependant uniquement permis de financer la préparation et la validation d'une feuille de route pour la réalisation des OMD en RC. L'Initiative « énergie » est moins avancée que celle sur l'eau, tant au niveau du partenariat Afrique-UE, qu'au niveau de la RC.

A l'heure actuelle, la coopération entre la CE et la RC est définie par le **DSP 10^{ème} FED (2008-2013)**. L'orientation de la stratégie communautaire vers un appui à la lutte contre la pauvreté a été accentuée dans le 10^{ème} FED suite à l'adoption du DSRP par le Gouvernement congolais en 2008.

⁴² Pour l'ensemble de la période en revue, le montant des enveloppes régionales PIR affectées à la RC s'est élevé à au moins à 41 millions € (engagés). Pour partie, l'information sur la ventilation nationale de ces enveloppes nationales n'a pas pu être obtenue (voir annexe n°3).

Dans sa formulation initiale, le PIN 10^{ème} FED comprenait :

- Une enveloppe A d'un montant de 85M€ orientée vers les secteurs de concentration suivants : (i) Appui à l'intégration régionale et commerciale (57M€), avec une concentration sur les infrastructures de transport de l'axe Pointe Noire - Brazzaville ; (ii) Gouvernance (16M€). Hors secteurs de concentration, un montant de 8,2M€ était affecté aux domaines suivants : santé ; promotion de l'Etat de droit fondé sur le respect des droits humains, des principes démocratiques et d'une justice équitable.
- Une enveloppe B de 3,9M€ destinée à financer des interventions non prévues telles que l'aide d'urgence, des contributions à initiatives l'allégement de la dette ainsi que des compensations des effets néfastes de l'instabilité des recettes d'exportation.

La Revue à Mi-Parcours du 10^{ème} FED, menée entre août et novembre 2009 (et approuvée fin 2010 par le siège de la CE), inscrit l'assistance CE/RC dans un maintien de l'enveloppe totale tout en procédant à d'importantes réallocations. En particulier, elle prévoit une diminution de l'enveloppe destinée au secteur « infrastructures » au profit du secteur « gouvernance ».

En complément des financements du 10^{ème} FED, la RC bénéficie de financements supplémentaires substantiels dans le cadre des lignes budgétaires⁴³. La RC bénéficie également d'enveloppes nationales dans le cadre du PIR 10^{ème} FED (2008-2013 ; 165M€). Hors FED, la RC a aussi bénéficié de projet Intra ACP ou tout ACP comme la facilité énergie (fourniture d'Assistance technique au PEAC pool Energétique d'Afrique Centrale) ou la facilité climat des affaires ACP (Biz-Clim)⁴⁴ et Trade.com (Assistance technique au Ministère du Commerce concernant les APE).

En matière de réalisations, le travail sur la base de données de la CE (CRIS) a permis d'établir un recensement des interventions de la CE durant la période évaluée (2000-2009)⁴⁵. Au niveau national, 70 interventions ont été recensées au cours de la période 2000 – 2009, pour un montant total engagé de 200 801 413 €⁴⁶. Sur ce montant total engagé, 159 607 037€ soit 79,5% ont été effectivement payés au cours de la période.

Le tableau 5 et la figure 5⁴⁷ ci-après illustrent l'évolution annuelle des montants contractés et payés au cours de la période de référence. L'examen de cette évolution montre :

- Un cycle des engagements et paiements peu dépendant de la périodicité des deux FED (2002-2007 puis 2008-2012). Généralement, on remarque des engagements importants au début d'un nouveau FED, puis une réduction des engagements vers la fin. Ce n'est pas le cas en RC, où les engagements les plus importants ont été effectués en 2000 et en 2007 ;
- Des fluctuations importantes d'une année à l'autre, qui résultent de la combinaison de plusieurs facteurs, en particulier : la qualité du dialogue politique, l'évolution de la

⁴³ Pour l'ensemble de la période en revue, les montants engagés en RC et relevant des lignes budgétaires s'élèvent à 18,6 millions € (voir annexe n°3).

⁴⁴ Il s'agit d'un atelier menant à la validation d'une feuille de route puis d'un plan d'action sur le climat des affaires.

⁴⁵ Cf. Annexe 3.

⁴⁶ Ce chiffre correspond à un calcul des auteurs à partir des données extraites de CRIS (base de données de la CE).

⁴⁷ Le tableau 5 et la figure 14 ont été réalisés à partir des montants trouvés dans les RAC et EAMR. Ces données sont incomplètes et ne correspondent pas aux montants trouvés à partir des informations de CRIS (tableau 3) puisqu'elles intègrent les enveloppes nationales des projets régionaux. Toutefois ils offrent la possibilité d'avoir une visibilité des montants engagés/contractés/payés par année, ce que CRIS ne permet pas.

situation post-conflit et les différentes étapes du cycle de projet au sein de chaque FED (de la planification aux paiements) ;

- De forts décalages entre les trois niveaux (engagements, contrats, paiements) : au niveau des contrats et des paiements, la période 2006-2008 est la plus importante, la seule année 2007 correspondant à près d'un tiers des paiements effectués au cours de la période évaluée. En 2002, sur 23,9M€ engagés aucun paiement n'a été réalisé ; à l'opposé, en 2006, 5M€ ont été engagés et 40,1M€ ont été payés.

Plusieurs éléments peuvent expliquer de tels mouvements et décalages :

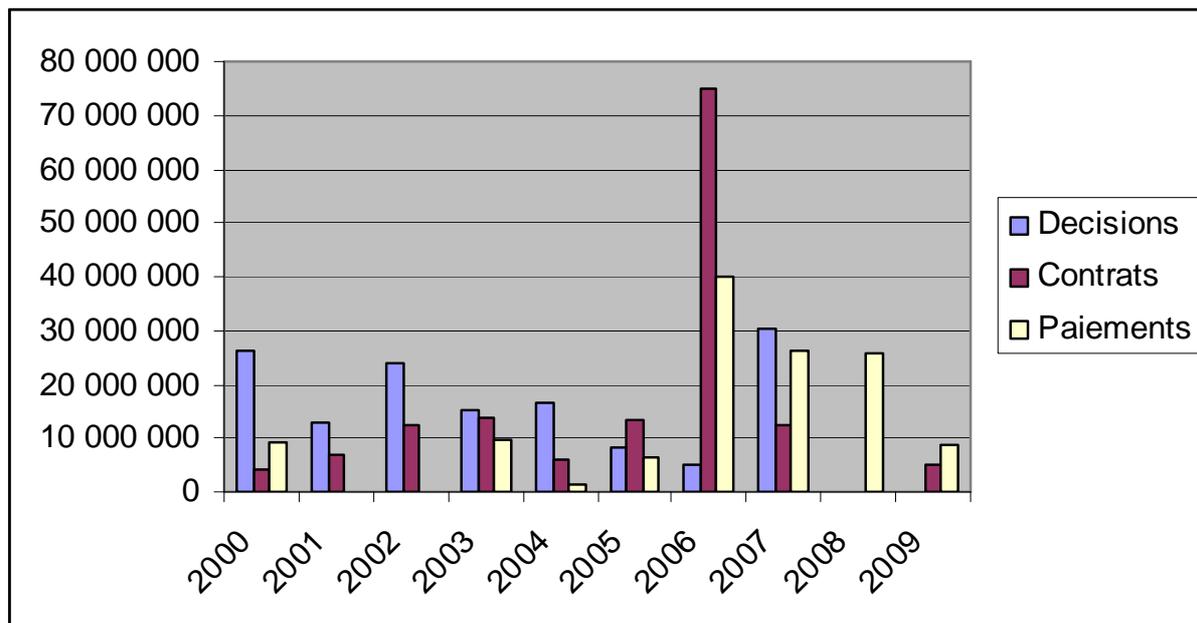
- La reprise de la coopération après une interruption au cours de laquelle seuls les projets d'ECHO ont été présents. Peu de projets ont été préparés à l'avance, expliquant des lenteurs de mise en œuvre ;
- En 2002 la situation était encore troublée, d'où des difficultés tant au niveau des engagements que des paiements;
- Au cours de la période 2002-2009, des engagements successifs ont permis de passer des intentions aux actes, c'est-à-dire de la programmation stratégique (les enveloppes affectées aux grandes orientations sectorielles) aux engagements primaires affectant juridiquement les fonds disponibles aux différentes opérations qui ont constitué la véritable stratégie de coopération RC-CE, ;
- Les engagements primaires sont suivis d'engagements secondaires à travers toute une série de contractualisations avec différents opérateurs. Ce processus semble lui aussi avoir connu de fortes fluctuations, alternant entre des périodes de rattrapages et de blocage.

Tableau 6: Montant de l'aide de la CE en RC (2000-2009) M€

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Décisions	26,3	12,8	23,9	15,4	16,5	8,4	5,0	30,3	n.d.	n.d.
Contrats	4,2	6,7	12,2	13,6	5,8	13,4	75,1	12,5	25,3	4,9
Paiements	9,0	n.d.	n.d.	9,5	1,3	6,4	40,1	26,1	25,7	8,7

Source : RAC et EAMR au cours de la période en revue (PIN, enveloppes nationales PIR, LB).

Figure 4: Montant de l'aide de la CE en RC (2000-2009)



Source : RAC et EAMR au cours de la période en revue (PIN, PIR, LB).

Tableau 7 : Répartition des engagements par secteur (2000-2009) en € (PIN + LB)

Secteurs	Part relative (en %)
Transport	39%
Appui macroéconomique	21%
Santé	13%
GRN	8%
Microréalisations	7%
Développement économique	7%
Gouvernance	5%
TOTAL	100%

Source : CRIS au cours de la période en revue (PIN, LB).

3 REPONSES AUX QUESTIONS D’EVALUATION

Cette deuxième partie présente, de manière synthétique les réponses aux questions d’évaluation (QE). Elle s’appuie sur les informations et analyses détaillées qui sont réunies dans la matrice d’évaluation (**Annexe 2**) ainsi que sur les fiches de caractérisation des projets de l’échantillon (**Annexe 7**) et les comptes rendus des focus group (**Annexe 8**). Pour chacune des QE, la structure de la réponse est identique : tout d’abord, une présentation du champ couvert par la question ; puis, une réponse globale à la question sous forme de tableau par critère de jugement complété par un bref texte ; et, enfin, une réponse plus détaillée en présentant les éléments d’analyse correspondant aux critères de jugement (CJ) et aux indicateurs qui avaient été définis lors des premières étapes de l’évaluation. Le détail des indicateurs pour chaque critère de jugement est consultable en Annexe 6.5.

Le tableau 6 indique les différents secteurs d’interventions couverts par les 9 questions d’évaluation identifiées.

Tableau 8: Les secteurs couverts par les questions d’évaluation

Questions d’Evaluation	Secteurs couverts par les questions d’évaluation
QE 1 (Stratégie)	- Stratégie de coopération CE – RC pour la période 2000-2009.
QE 2 (Post-conflit)	- Post-conflit (processus DDR, collecte armes, réinsertion ex-combattants, consolidation/réconciliation) ; - Appui au processus électoral ; - Appui au secteur de la Justice, droits de l’homme. - Sécurité alimentaire.
QE 3 (Macroéconomie)	- Remboursement d’un arriéré de dette contracté par la RC vis-à-vis de la BEI ; - Dialogue politique relatif au processus IPPTE ; - Gestion des Finances Publiques ; - Renforcement des capacités commerciales et entrepreneuriales ; - Sucre.
QE 4 (Politique de transports)	- Appui institutionnel au Ministère de l’Equipement et des Travaux Publics : Plan national transports ; Fonds d’entretien routier ; Règlementation du secteur. -
QE 5 (Intégration régionale : infrastructures et commerce)	- Réhabilitation d’infrastructures : routes ; ports. - Réformes visant l’amélioration de la compétitivité de la chaîne logistique Transéquatoriale. - Harmonisation régionale des politiques commerciales. - Renforcement des capacités commerciales des acteurs privés. -
QE 6 (Gestion des ressources naturelles)	- Gouvernance forestière ; - Aires protégées ; - Développement rural/ Développement communautaire.
QE 7 (Santé)	- Appui institutionnel au secteur de la santé ; - Approvisionnement en médicaments essentiels ; - Prise en charges des maladies liées à la pauvreté ; - Disponibilité et accessibilité à des soins de santé.
QE 8 (Acteurs non étatiques)	- Renforcement des capacités des ANE ; - Droits de l’homme et Etat de droit ; - Microréalisations.
QE 9 (Modalités d’aide)	- Instruments d’aide ; - Modalités de financement ; - Coordination de l’aide ; - Efficience.

La coopération de la CE a connu un fort recul dans le secteur du développement rural et de la sécurité alimentaire (qui n'est plus un secteur de concentration depuis le 6^{ème} FED). Au cours de la période évaluée, les principaux projets financés dans le domaine ont été : un projet de sécurité alimentaire et nutritionnelle (1,5M€) et des mesures d'accompagnement en faveur des pays signataires du protocole sucre (allocations de 2007 à 2009 pour un total de 4,3M€⁴⁸). Ainsi, après examen avec le groupe de référence, il a été décidé que le secteur « *développement rural* » ne ferait pas l'objet d'une question d'évaluation spécifique, mais que ses différentes dimensions seraient absorbées dans d'autres questions d'évaluation : ainsi les projets sucre sont traités dans la QE 3 (appui macroéconomique), le projet sécurité alimentaire a été intégré à la QE 2 (post-conflit). Enfin les projets de gestion des ressources naturelles, traités en QE 6, couvrent également une dimension développement rural et développement communautaire.

3.1 Stratégie

Justification et champ couvert par la question d'évaluation

Cette question d'évaluation porte essentiellement sur la programmation de la coopération CE – RC tout au long de la période en revue. Elle vise à apprécier: (i) dans quelle mesure la stratégie de coopération a correspondu aux priorités du gouvernement et a suivi l'évolution des besoins du pays ; (ii) si ses objectifs se sont traduits de manière appropriée dans le choix des bénéficiaires et dans la répartition des interventions entre les programmes sectoriels et ceux davantage focalisés sur la gouvernance et la consolidation de la paix/prévention des conflits. La question permet de mesurer la pertinence de la stratégie de coopération. Elle analyse les choix de la CE, notamment en termes de degré de concentration et d'axes stratégiques, par rapport aux priorités formulées et identifiées par les parties prenantes principales (le gouvernement et les bénéficiaires). Dans ce cadre, elle examine l'évolution des secteurs prioritaires de coopération, en particulier le fort recul des appuis de la CE dans les secteurs du développement rural et de la sécurité alimentaire.

3.1.1 Réponse à la question d'évaluation 1

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE 1 – Dans quelle mesure les stratégies programmées par la CE correspondent-elles, d'une part, aux priorités du Gouvernement de la République du Congo et, d'autre part, aux attentes des bénéficiaires ?			
CJ 1.1. -.Les stratégies établies prennent en compte le faible poids de l'APD en général, et de l'aide de la CE en particulier, dans les agrégats macro-économiques du pays.			
CJ 1.2. – Les stratégies de coopération CE – RC reflètent les priorités exprimées par le Gouvernement dans ses différents documents de politique publique.			
CJ 1.3. -.Les stratégies de coopération CE – RC reflètent les besoins des bénéficiaires.			
CJ 1.4. – Les stratégies de coopération CE – RC et les secteurs de concentration ont été adaptés en fonction des principales évolutions du contexte durant la période.			

⁴⁸ Dont une assistance technique en appui à l'élaboration de la stratégie nationale « sucre ».

L'analyse des stratégies de coopération établies par la CE doit tenir compte des reprogrammations qui ont eu lieu à plusieurs reprises en raison, d'une part, de la situation de conflit qui prévalait au début de la période en revue et, d'autre part, des retards pris dans la concrétisation de certaines actions programmées. Au final, il apparaît que jusqu'au milieu des années 2000⁴⁹ (revue à mi-parcours du 9^{ème} FED) en 2004, la stratégie a consisté à faire face aux besoins les plus urgents dans un contexte de crise, puis post-crise. Par la suite, les stratégies (9^{ème} FED révisé et 10^{ème} FED) ont davantage pris en compte le faible poids relatif de l'aide de la CE dans le budget total de l'Etat congolais. Elles ont, en effet, reposé sur la combinaison d'une concentration des financements dans quelques domaines (infrastructures routières, allègement de la dette, bonne gouvernance), d'un dialogue politique inscrit dans la durée (notamment dans le cadre du processus IPPTE) et d'actions de renforcement des capacités des acteurs non étatiques (CJ 1.1).

Durant une grande partie de la période évaluée, l'orientation des stratégies de coopération s'est heurtée à l'absence ou à la faible consistance de politiques nationales, susceptibles de contribuer à cadrer l'offre d'aide publique. La référence aux objectifs nationaux a dû être limitée à un diagnostic de développement du pays sur la base de constats généraux, d'une analyse de l'évolution de la situation politique, économique et sociale et d'une identification des défis à moyen terme (CJ 1.2).

Jusqu'en 2006, les carences en termes de collecte et d'analyse de statistiques économiques et sociales ont rendu difficile la tenue d'une stratégie de coopération axée sur les résultats et reposant sur un examen approfondi des besoins des populations. Parallèlement, peu de démarches de concertation élargie ou participative ont été conduites dans les différents secteurs étudiés sauf dans le cadre d'exercices imposés (tels que les déclencheurs de l'initiative PPTE). Seules les microréalisations, dont le montant total demeure modeste, ont fourni l'occasion d'une participation réelle des populations et ont été ciblées spécifiquement sur la réduction de la pauvreté (CJ 1.3).

Pour l'ensemble de la période en revue, les stratégies de coopération de la CE n'ont pas connu d'interruptions ; en revanche, elles ont été caractérisées par une série de redéfinitions et de redimensionnements, justifiés par divers événements (situation politique, avancée du processus IPPTE, etc.). Elles ont été également marquées par la recherche croissante d'une complémentarité avec les interventions des autres PTF (CJ 1.4).

Synthèse de la réponse à la QE 1 (stratégie) : Considérant la situation de crise et de post crise connue par la RC durant une grande partie de la période en revue, et les conséquences négatives de celle-ci sur la formulation des stratégies nationales et l'identification des besoins des populations, les stratégies de coopération programmées par la CE ont présenté une pertinence assez élevée.

⁴⁹ La revue à mi-parcours du 9^{ème} FED constitue probablement un tournant dans la façon dont les stratégies de coopération CE – RC ont été conçues.

3.1.2 CJ 1.1. Les stratégies établies prennent en compte le faible poids de l'APD en général, et de l'aide de la CE en particulier, dans les agrégats macro-économiques du pays.

Une concentration progressive des domaines de coopération

Jusqu'au milieu des années 2000, et en particulier la revue à mi-parcours du 9^{ème} FED (2004), les interventions étaient assez dispersées, cherchant à répondre à la diversité des priorités du pays dans un contexte de fin de conflit, en particulier : désarmement et réinsertion des ex combattants, organisation des élections, réduction de la pauvreté via les microréalisations, etc. Par la suite, la stratégie s'est progressivement concentrée autour de deux axes : l'amélioration de la gouvernance de l'action publique (réformes macro-économiques et soutien de plusieurs politiques sectorielles), d'une part, la réhabilitation d'infrastructures de transport prioritaires, tels que le tronçon RN 1 Brazzaville – Kinkala de la RN1 ou le port de Brazzaville, d'autre part (I 1.1.1).

L'intensification des efforts en faveur d'une meilleure gouvernance, particulièrement dans le 10^{ème} FED, rejoint les préoccupations du gouvernement, qui a fait de la promotion de la bonne gouvernance l'axe stratégique n° 1 de son DSRP. Elle constitue également une réponse stratégique de la CE pour optimiser l'efficacité de son aide, dont le volume est faible au regard des ressources (pétrolières principalement) dont dispose le pays. Cependant, le consensus sur l'importance d'une plus grande transparence et d'une meilleure gouvernance de la manne pétrolière reste fragile. Cette fragilité est notamment accrue par la progression des investissements de pays émergents, en particulier la Chine, qui ne sont pas parties prenantes des dispositifs de coordination de l'aide extérieure.

Au regard du très faible montant total de l'aide internationale, les stratégies de la coopération CE – RC s'inscrivent explicitement dans une recherche de mobilisation des ressources nationales en complémentarité de l'aide internationale. La place très largement donnée à l'appui aux réformes, à la formulation des politiques sectorielles et au renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement constitue indéniablement un élément de prise en compte du faible poids de l'aide dans les agrégats macroéconomiques.

L'importance du dialogue politique

Au cours de la période en revue, la stratégie de la CE a été également caractérisée par l'attention particulière accordée au dialogue politique. Ainsi, dans le domaine des transports, la CE a été un des acteurs majeurs d'un dialogue visant à mettre en place une politique sectorielle et à assurer à terme un entretien durable du réseau routier réhabilité. Dans le domaine de l'appui macroéconomique, où la CE joue également un rôle important, le dialogue entre le gouvernement de la RC et ses partenaires financiers a connu une succession de blocages à partir de 2002 et la situation ne s'est complètement rétablie que très récemment (2009). Les efforts conjoints du gouvernement (adoption de plusieurs réformes clés en particulier dans la gestion des finances publiques et dans l'environnement des affaires) et de la CE (prise en charge par le FED d'un arriéré de dette auprès de la B.E.I.) ont notamment permis à la RC de réduire considérablement le poids de sa dette. Par ailleurs, le processus d'élaboration du DSRP a été également l'occasion d'un dialogue approfondi et dans la durée entre la CE et les autorités congolaises (I 1.1.2).

Urgence – réhabilitation – développement : une évolution de fait

Durant la période en revue, l'un des défis auquel la CE s'est trouvée confrontée est d'assurer de façon harmonieuse le passage de l'aide humanitaire à l'aide au développement. Même s'il n'y a pas eu, à un moment donné, l'élaboration d'une stratégie explicite pour gérer au mieux la trajectoire « urgence – réhabilitation – développement », l'évolution de la coopération dans cette direction a été tout à fait effective (voir QE 2). Dès 2001, la CE est revenue vers des démarches de renforcement des administrations publiques, sans pour autant abandonner les appuis apportés aux acteurs non étatiques et la problématique de réconciliation post-conflit (I 1.1.3). La quasi-totalité des instruments disponibles a été mobilisée dans le cadre de cette évolution (voir QE 9).

3.1.3 CJ 1.2. Les stratégies de coopération CE – RC reflètent les priorités exprimées par le Gouvernement dans ses différents documents de politique publique.

Au moment de la préparation des Documents Stratégie Pays (DSP) pour les 9^{ème} et 10^{ème} FED, le DSRP n'avait pas encore été finalisé (son élaboration n'a commencé qu'en 2002 pour se terminer en 2008). Le choix des secteurs d'intervention et la sélection des bénéficiaires cibles ont néanmoins reflété les priorités du gouvernement tels que présentés dans le programme d'investissement public (PIP), le document « *Nouvelle Espérance* » et la version provisoire du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP)⁵⁰.

Aujourd'hui le DSRP représente la stratégie de développement la plus complète établie depuis la fin de la guerre civile en 2001. Toutefois il n'a pu jouer que tardivement son rôle d'orientation des stratégies de coopération et de leur inscription dans les priorités exprimées par le gouvernement (I 1.2.1).

Les secteurs de concentration retenus, tout au long de la période évaluée, dans les documents de programmation de la coopération CE – RC correspondent de fait à des secteurs prioritaires du DSRP intérimaire et DSRP final, sur lesquels le gouvernement entend concentrer les ressources publiques. Les principaux éléments de cette convergence sont les suivants (I 1.2.2) :

- Les différents types d'appui à une meilleure gouvernance de l'action publique s'inscrivent dans l'axe 1 du DSRP « *Amélioration de la gouvernance, la consolidation de la paix et de la sécurité* » ;
- Les soutiens au secteur des transports et à l'intégration régionale correspondent à l'axe 2 du DSRP « *Promotion de la croissance et de la stabilité macroéconomique* » ;
- Les appuis au secteur de la santé relèvent de l'axe 3 « *Amélioration de l'accès des populations aux services sociaux de base* » ;
- Les interventions de la CE correspondant à l'axe 4 (« *Environnement social et intégration des groupes vulnérables* ») et à l'axe 5 (« *Lutte contre le VIH / SIDA* ») sont relativement moins importantes que pour les autres axes.

A la fin de la période en revue, l'existence du DSRP, puis la multiplication des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) sectoriels, bien que de qualité inégale, ont facilité l'inscription de la stratégie 10^{ème} FED dans les priorités exprimées par le gouvernement.

⁵⁰ Le choix du transport comme secteur de concentration dans le 9^{ème} FED a ainsi répondu au diagnostic du « *rôle stratégique de secteur des transports en raison de sa situation désastreuse* »

3.1.4 CJ 1.3. Les stratégies de coopération CE – RC reflètent les besoins des bénéficiaires.

La conduite d'études sur les besoins des populations apparaît constamment comme une priorité de la CE pour alimenter les stratégies de coopération, dans une optique de gestion axée sur les résultats, à partir de statistiques fiables et rigoureusement analysées. Ceci n'a pas pu être le cas en RC. Le système statistique national reste caractérisé à ce jour par une forte déficience en termes de données, d'analyses et de ressources humaines. Dans ce contexte, la prise en compte explicite des besoins des populations pour la programmation des actions de coopération se limite souvent à une présentation succincte des objectifs en matière de réduction de la pauvreté ; dans certains cas, une analyse globale et sectorielle plus détaillée est réalisée, en s'appuyant principalement sur les données publiées par d'autres PTF (Banque Mondiale, PNUD, FNUAP, etc.). La référence approfondie aux besoins des bénéficiaires a également été limitée par le fait que les stratégies de coopération ont été négociées avec un partenaire qui, bien souvent, a été réticent à reconnaître les carences des dispositifs statistiques nationaux (I 1.3.1).

Par ailleurs, il a été noté peu de démarches de concertation élargies ou participatives dans les différents secteurs étudiés, en dehors des programmes de microréalisations ou dans le cadre d'exercices imposés⁵¹. S'agissant de la participation de la société civile aux décisions relatives aux priorités économiques et sociales du gouvernement et aux stratégies d'investissement public, elle a été limitée par la faiblesse organisationnelle de la plupart des entités de la société civile concernées et par la réticence du gouvernement à établir un réel dialogue avec celles-ci. Des efforts ont été accomplis dans la mise en place d'un cadre juridique de la décentralisation. Cependant, la participation effective des populations aux actions de développement au travers de la décentralisation se heurte à la lenteur du processus de transfert réel des compétences, de ressources humaines, matérielles et financières aux collectivités locales, et à l'absence de dispositifs d'appui à la décentralisation⁵² (I 1.3.2).

Le nombre de microréalisations financées durant la période en revue atteste de l'importance accordée par la CE à des interventions ayant un impact direct sur les conditions de vie des populations urbaines et rurales. Bien que les deux programmes de microréalisations (PMR) aient reposé sur des documents d'identification et de programmation faibles, l'objectif de réduction de la pauvreté est à la base des activités identifiées et sélectionnées. Cependant, en raison de leurs budgets relativement modestes, les PMR ne pouvaient prétendre à répondre à l'ensemble des besoins des bénéficiaires. Il est à noter que les appuis apportés par la CE à ce type d'actions sont restés relativement isolés durant la période évaluée (I 1.3.4).

3.1.5 CJ 1.4. Les stratégies de coopération CE – RC et les secteurs de concentration ont été adaptés en fonction des principales évolutions du contexte durant la période

Tout au long de la période en revue, les stratégies de coopération CE – RC se sont adaptées aux principales évolutions du contexte. Des reconfigurations ont été réalisées afin de prendre en compte les événements significatifs de la période : crises/post conflit, situations de tensions et d'urgence, etc. (I 1.4.1). Au travers des DSP successifs, de la reprogrammation des reliquats disponibles et des revues à mi-parcours (I 1.4.2), la CE a adapté sa coopération aux caractéristiques d'une situation post-conflit et elle a opéré des « *redimensionnements* » en pleine cohérence avec les principes d'efficacité de l'aide. De même, à plusieurs reprises, à

⁵¹ Tel que le processus de préparation du DSRP, dont le caractère participatif était l'un des déclencheurs du point d'achèvement de l'IPPTE.

⁵² Jusqu'à présent, la CE n'a pas apporté d'appui au processus de décentralisation.

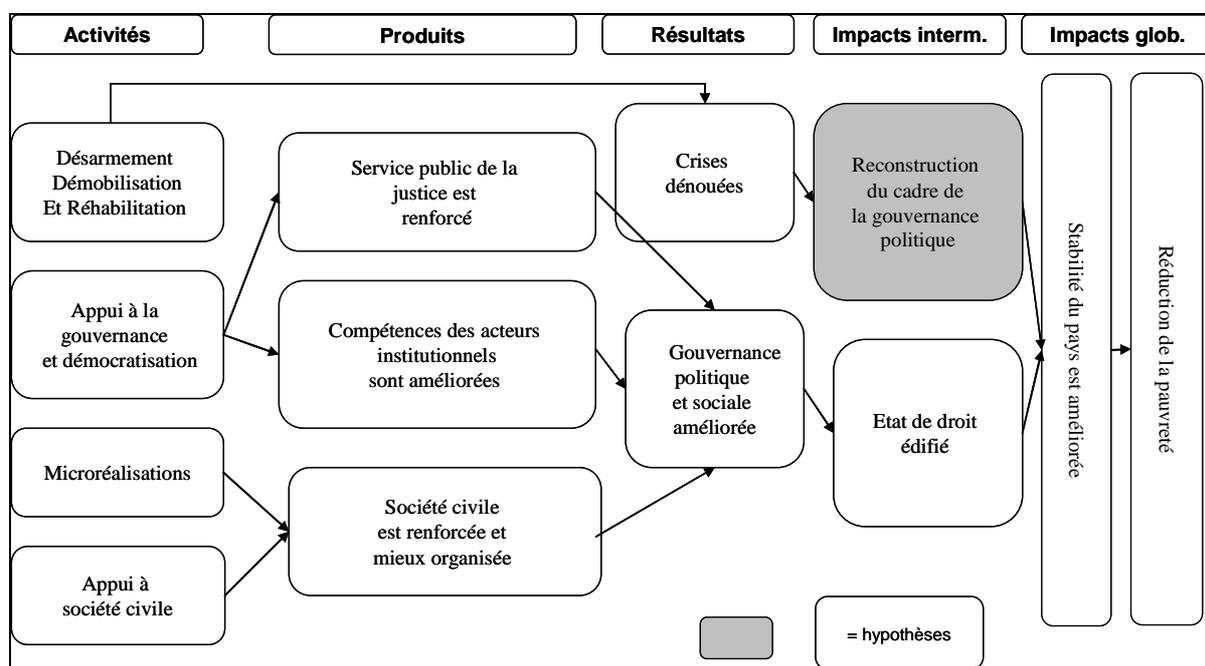
l'intérieur d'une enveloppe donnée, il a été procédé à une série de fusions ou réallocations internes. La coopération CE – RC a également connu, au fil de la période, une meilleure complémentarité avec les interventions des principaux PTF présents en RC (I 1.4.3). Cette évolution est le résultat de la forte implication de la DCE dans les mécanismes, formels et informels, de concertation entre PTF.

3.2 Gouvernance démocratique et Post-conflit

Justification et champ couvert par la question d'évaluation

Dans l'esprit de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide qui exprime l'engagement des PTF à s'adapter à des environnements différents et à porter une plus grande attention aux pays affectés par des conflits, la CE a mise en place une politique de reconstruction post-conflit en RC qui lie le développement, à la paix, à la sécurité et à la gouvernance démocratique. L'un des aspects de la question est de juger si les interventions communautaires ont contribué à arrêter la guerre (aspects peacekeeping), si elles ont stabilisé la situation afin que les hostilités ne reprennent (aspects peacemaking) et si ces interventions ont progressivement contribué à la reconstruction post-conflit avec la consolidation de la paix globale, du développement et la mise en place d'un Etat de droit (aspects peace building) capable de traiter les causes de conflits et de prévenir les violences. Au cours de la période en revue, les principaux projets mis en œuvre dans ce domaine par la CE ont été les suivants : l'assistance technique au processus électoral (environ 500 000 €), le Programme National de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion des ex-combattants (PNDDR – 1,3M€), le Projet de Collecte et de destruction d'armes pour le développement (PCAD – 2M€), le Programme d'Appui à l'Etat de Droit (PAED – 4,6M€) en renforcement des secteurs des Droits de l'Homme et de la Justice et le Projet de Consolidation de la Réconciliation (PCR – 5 M€) en appui aux populations touchées par les conflits, avec une composante pour la prise en charge des femmes victimes de violences sexuelles et le développement des activités agro-pastorales en vue de la sécurité alimentaire. La CE s'est également impliquée en mobilisant plusieurs instruments dans le grand projet multi-bailleurs de démobilisation des ex-combattants (PMDR) et a également apporté des petits compléments facilitant les opérations sur le terrain (essentiellement dans la région du Pool et à Brazzaville). Au total ce sont environ 13,4M€ qui ont été alloués en faveur de la prévention des conflits, de la consolidation de la paix et de l'amélioration de la gouvernance démocratique.

Figure 5: Logique d'intervention reconstituée (2000-2009) pour le domaine « Gouvernance démocratique et post-conflit »



NB : Les cases de couleur grise correspondent à des hypothèses formulées par l'équipe d'évaluation lors de la reconstitution de la logique d'intervention sectorielle.

3.2.1 Réponse à la question d'évaluation 2

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE 2 – Dans quelle mesure les stratégies mises en œuvre par la CE en faveur de la prévention des conflits, de la bonne gouvernance et de la consolidation de la paix ont-elles accompagné la sortie de crise du pays et amélioré la gouvernance démocratique?			
CJ 1. Les stratégies de coopération CE - RC ont contribué à consolider la paix et à prévenir les conflits.			
CJ 2. Les stratégies de coopération CE – RC ont contribué au développement d'institutions démocratiques légitimes et stables.			
CJ 3. Les stratégies de coopération CE– RC ont contribué au rétablissement des institutions judiciaires.			
CJ 4. Les stratégies de coopération CE – RC répondent aux besoins du processus post conflit.			

Les interventions de la CE ont contribué à sortir du conflit armé et à accompagner la paix en RC⁵³. En effet, en appuyant les programmes de démobilisation, de désarmement et de réinsertion des ex-combattants ou de réhabilitation des victimes des conflits, ces interventions ont sensiblement amélioré les conditions de sécurité et progressivement instauré un climat de

⁵³ Cf. description contexte politique p. 19.

paix dans le pays. La guerre a effectivement cessé et la paix est un fait qui n'est pas mis en cause. Toutefois, le processus de DDR et la collecte des armes au travers du PNDDR et du PCAD n'ont pas été exhaustifs, ce qui pourrait constituer un facteur d'augmentation de l'insécurité si le climat venait à se dégrader dans l'avenir (CJ 2.1).

Les appuis de la CE à la démocratisation de la RC et la consolidation de l'Etat de droit se sont concentrés sur deux domaines particuliers : le secteur de la Justice (cf. CJ 2.3) et les premiers processus électoraux qui ont suivi, en 2002, la fin de la guerre civile. Si ces premiers scrutins ont été marqués par plusieurs insuffisances, les élections suivantes, en 2009 (au déroulement desquelles la CE n'a pas apporté d'appui) se sont déroulées dans un climat apaisé. Cependant, la participation effective de l'ensemble des citoyens à la construction de la démocratie se heurte notamment à la faible avancée, sur le terrain, de la décentralisation ; dans ce domaine, comme dans bien d'autres, il existe un décalage manifeste entre les principes inscrits dans les textes organiques (dont la Constitution) et les moyens humains et financiers mobilisés par la RC (CJ 2.2).

Dans l'objectif de contribuer à la consolidation de la gouvernance démocratique, la CE a, en particulier, focalisé son appui (secteur de concentration du 9^{ème} FED) sur le renforcement du secteur de la Justice et le renforcement des capacités des acteurs institutionnels de ce secteur à jouer leur rôle. Les appuis ont porté sur l'adoption de lois et instruments juridiques en faveur des droits des victimes, d'une part, et l'amélioration des conditions de travail des institutions de justice (à Brazzaville, Dolisie et Pointe Noire). Toutefois, ce projet pilote, d'un montant relativement faible, n'a pas permis de remédier de manière significative aux profondes insuffisances du système judiciaire congolais (CJ 2.3).

En adoptant avec pertinence un changement d'approche vers une approche participative et en ciblant les populations civiles victimes des conflits au travers des interventions du PCR, le lien urgence-réhabilitation-développement a bien été impulsé au cours de la période. Cependant, on peut se demander si l'efficacité de ses interventions n'aurait pas été plus grande avec la définition, en amont, d'une stratégie explicite d'accompagnement du passage du post-conflit au développement, permettant d'organiser la complémentarité des différents instruments mobilisés (CJ 2.4).

Synthèse de la réponse à la QE 2 (post-conflit) : En soutenant différents types d'interventions, mises en œuvre successivement ou conjointement, la CE a contribué de manière significative à la restauration de la paix et à la prévention de nouveaux conflits. Les appuis à la consolidation de l'Etat de droit, concentrés sur le secteur de la justice, ont eu, jusqu'à présent, des effets plus limités.

3.2.2 CJ 2.1. Les stratégies de coopération CE-RC ont contribué à consolider la paix et à prévenir les conflits.

Démobilisation, désarmement et réinsertion des ex-combattants

Au cours de la période en revue, les facteurs majeurs à la consolidation de la paix et à la prévention des conflits ont été la démilitarisation et la démobilisation. La CE a accompagné ce processus au travers du PNDDR, du PCAD et en mobilisant plusieurs instruments dans le grand projet multi-bailleurs de démobilisation des ex-combattants (PMDR). Accompagnées

des négociations politiques et des accords de cessez-le-feu de 1999 ces interventions ont permis la cessation des hostilités et la fin effective de la guerre.

Malgré la persistance d'une poche de résistance dans la région du Pool et des retards dans leur mise en œuvre, le PNDDR et le PCAD ont connu des avancées significatives. Selon le rapport PNDDR, 85% des armes en circulation illégale ont été collectées et détruites ; 90% des ex-combattants autrefois actifs dans le Pool ont été démobilisés et ont rejoint la société civile ; 80% des ex-combattants ont reçu une formation technique dans les domaines des activités génératrices de revenus ou dans les métiers ; 90% des ex-enfants soldats ont bénéficié d'une prise en charge familiale ou sociale. Au 31 décembre 2009, 11.000 ex-combattants ont été réinsérés. Le PCAD a quant à lui collecté 1.306 armes (au lieu de 10.000 armes prévues initialement), 626.167 munitions, 2.430 engins explosifs, auprès de 1.987 détenteurs illégaux d'armes, exclusivement à Brazzaville⁵⁴. Cependant, un stock d'armes non ramassées est encore en circulation et entre les mains d'ex-combattants non réinsérés (en particulier dans le département du Pool). Cela demeure un sujet de préoccupation pour l'avenir de la paix en RC (I 2.1.1).

Le dialogue politique

A côté de ces programmes focalisés essentiellement sur les aspects humanitaires et de désarmement, la CE s'est impliquée dans le dialogue politique, jouant un rôle de facilitateur entre les parties au conflit (signature d'un Accord de paix ; dialogue sans exclusive ; convention pour la paix ; comité de suivi des accords de paix). Elle a notamment pesé en faveur de la reconnaissance officielle de l'ancien chef des rebelles du Pool, reconnaissance qui s'est concrétisée par la nomination de celui-ci à la tête de la nouvelle « Délégation Générale Chargée de la Promotion des Valeurs de Paix et de la Réparation des Séquelles de Guerre ». Toutefois, la création de cette Délégation semble faire doublon avec le rôle assigné à « l'Observatoire pour la Paix » et, pour le moment, aucun fonds n'a été alloué à cet observatoire. Le rôle de médiateur joué par la CE a permis d'apaiser les relations entre certaines des parties prenantes aux conflits antérieurs et d'améliorer la situation en termes de sécurité réelle et perçue (I 2.1.2) ; cependant, ces résultats sont encore fragiles.

3.2.3 CJ 2.2. Les stratégies de coopération CE – RC ont contribué au développement d'institutions démocratiques légitimes et stables.

L'appui aux processus électoraux

Tout au long de la période en revue, la CE a appuyé la construction du processus de démocratisation de la RC et la consolidation des institutions politiques au travers de différents appuis. En début de période, la CE a accompagné la préparation des élections présidentielles et législatives de 2002 au travers d'une assistance technique (expert en questions électorales, démographe, juriste) à partir de l'ouverture, en mars 2001, du « Dialogue national sans exclusive » et tout au long du processus électoral (appui à l'élaboration des projets de textes de la Constitution et de la loi électorale, à la réalisation du recensement administratif et à l'établissement des listes électorales). Au moment des élections de 2002, la CE a également envoyé une mission d'observation électorale. Cette mission avait conclu à des insuffisances dans l'organisation et la mise en œuvre de l'élection présidentielle (difficulté d'accès du public aux textes électoraux, modifications mal maîtrisées des listes électorales, distribution tardive

⁵⁴ Mission d'évaluation du PCAD, p. 5 et p.16

des cartes d'électeurs, participation réduite des partis de l'opposition, etc.). En ce qui concerne l'élection présidentielle de 2009, bien que ne s'étant pas constituée en observateur et n'ayant pas financé une assistance électorale (non prévus dans le cadre du PAED), la CE a estimé que le scrutin s'est déroulé « dans le calme et la sécurité »⁵⁵ tout en soulignant que des insuffisances ont été notées par les observateurs internationaux, régionaux et nationaux présents sur le terrain⁵⁶. (I 2.2.1).

Les balbutiements de la décentralisation

En termes de participation, si les principes de déconcentration et de décentralisation sont retenus par la Constitution congolaise, le transfert des ressources nécessaires aux collectivités demeure une préoccupation pour la CE, car l'Etat congolais est encore extrêmement centralisé et les autorités locales disposent pour l'instant de peu de moyens et de faibles capacités. La CE a cherché à appuyer ce processus en impliquant les collectivités locales dans la mise en œuvre, le suivi ou encore dans le cofinancement de projets et en les associant à toutes les concertations sur la coopération. Toutefois, il semble que cette participation n'ait pas été systématique mais se soit faite au cas par cas directement dans l'identification, la formulation et la mise en œuvre des projets nécessitant un engagement et/ou consultation avec les autorités locales. Dans certains cas, là où il n'y avait pas d'autorité locale, les projets ont impliqué les chefs de villages et/ou les « relais » de communautés, mais cela n'a pas suffi à répondre aux attentes de l'administration et des populations vis-à-vis de la décentralisation à venir. Au total, la CE n'a pas été suffisamment présente dans le renforcement des administrations décentralisées sur des thématiques aussi complexes que la gouvernance démocratique⁵⁷ (I 2.2.1).

Une séparation des pouvoirs dans les textes qui tarde à se traduire dans les faits

Avec l'adoption d'une nouvelle Constitution (2002), la mise en place d'un régime présidentiel et l'adoption de plusieurs lois organiques relatives aux nouvelles institutions (Cour constitutionnelle, Haute Cour de justice, Conseil économique et social, Conseil supérieur de la liberté de communication, Médiateur, CE nationale des droits de l'homme), le régime démocratique congolais est fondé sur une stricte séparation et sur l'équilibre des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. La Constitution prévoit des mécanismes adéquats de contrôle et de responsabilisation du pouvoir exécutif. Toutefois, les entretiens ont révélé des insuffisances dans la concrétisation de ce principe et dans l'efficacité de la gouvernance. Cette séparation dans les textes constitutionnels reste en effet difficile dans les faits pour assurer le bon exercice du jeu démocratique car les moyens humains, logistiques et financiers à disposition du parlement et de la justice sont insuffisants au regard des mandats qui leur sont assignés. Au cours de la période en revue, le rôle de la CE n'a pas porté sur l'ensemble des volets du processus de démocratisation et du renforcement de l'Etat de droit mais s'est concentré sur le secteur de la Justice (I 2.2.2) (voir CJ. 2.3).

⁵⁵ Source : RAC 2009.

⁵⁶ Source : Ibid.

⁵⁷ Entretien (administration congolaise).

3.2.4 CJ 2.3. Les stratégies de coopération CE– RC ont contribué au rétablissement des institutions judiciaires.

Le renforcement des moyens des institutions judiciaires

Dans le contexte de post-conflit marqué par la fragilité de l'Etat congolais et les insuffisances de ses institutions, la CE (aux côtés de la coopération française) a compté parmi les premiers PTF à insister sur l'importance de la Justice, au travers du Projet d'Appui à l'Etat de Droit (PAED - volet 1) et de son successeur le Projet d'appui à l'Etat de droit et aux associations (PAREDA). Cette approche était pertinente pour renforcer une justice qui fonctionnait mal depuis des années. Ses réalisations ont été positives en termes de renforcement des capacités des institutions publiques du secteur, d'élaboration d'une politique sectorielle et de réhabilitation des équipements. En revanche, l'impact de cet appui sur le système judiciaire dans sa globalité est probablement assez limité, pour autant que l'on puisse le mesurer en l'absence d'exercice d'évaluation externe du projet. Le système judiciaire congolais continue de souffrir de l'insuffisance quantitative et qualitative de ses magistrats et de leur inégale répartition géographique, du manque de spécialisation, de l'insuffisance et de la vétusté des infrastructures et de l'insuffisance des ressources budgétaires allouées à la Justice (I 2.3.1).

La réduction de la corruption : peu d'améliorations dans les faits

En matière de lutte contre la corruption, selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International, la RC est passée de l'indice 2,3 en 2004 (114^{ème} rang sur 145) à 2,1 en 2010 (154^{ème} rang sur 178)⁵⁸, ce qui traduit une dégradation de la situation. Au cours de la période, le gouvernement a mis en place deux institutions chargées d'examiner les actes de corruption⁵⁹. Mais, à l'heure actuelle, ces institutions ne sont pas opérationnelles, en raison de l'insuffisance des moyens humains, financiers et logistiques qui leur ont été alloués. De ce fait, des irrégularités sont toujours perceptibles en matière de passation des marchés publics et de transparence des recettes pétrolières. Par ailleurs, la lutte contre la fraude et la corruption, la mise en œuvre de la législation et la transparence des décisions de justice restent marquées par de nombreuses insuffisances. Toutefois, le lien entre appui au système judiciaire et lutte contre la corruption reste difficile à établir en l'absence de données fines d'analyse, qui permettraient de rattacher les évolutions constatées aux appuis apportés par la CE⁶⁰. Dans ce contexte, l'appréciation ne peut porter que sur la démarche ; celle-ci semble être hypothéquée par l'absence d'une approche systémique de la question de la corruption (I 2.3.2).

Le respect des droits de l'homme : quelques résultats des appuis de la CE

La CE a fait de l'appui aux droits de l'homme une priorité en intégrant ce thème dans un secteur de concentration du 9^{ème} FED. Cet appui réalisé au travers du PAED a eu des résultats non négligeables, en particulier : amélioration de la connaissance effective des droits humains

⁵⁸ Cet indice classe les pays sur une échelle allant de zéro (haut degré de corruption perçue dans les administrations publiques et la classe politique) à 10 (faible degré de corruption perçue). Une note inférieure à 3 indiquant une corruption perçue comme endémique.

⁵⁹ La Commission Nationale de lutte contre la Corruption, la Concussion et la Fraude en 2004 et l'Observatoire Anti-corruption en 2007.

⁶⁰ Cette difficulté est accentuée par le fait que, dans le cadre de l'initiative PPTE, c'est principalement la Banque Mondiale qui était chargée de suivre l'atteinte des objectifs fixés en matière de législation relative à la lutte anti-corruption et à la transparence des marchés publics.

par les citoyens ; formulation et adoption de la loi relative à la protection des peuples autochtones ; reconnaissance du statut des veuves, etc. L'apport de la CE dans la facilitation et la pacification du débat sur les droits humains entre le gouvernement et les ONG de protection des droits de l'homme est également reconnu. Bien qu'il n'y ait pas de rapport d'évaluation final externe du PAED, plusieurs interlocuteurs rencontrés lors de la mission de terrain ont rapporté que les violations des droits de l'homme sont encore nombreuses et trop souvent impunies (I 2.3.3).

3.2.5 CJ 2.4. Les stratégies de coopération CE – RC répondent aux besoins du processus post conflit.

Dans un contexte de multiplication des conflits dans plusieurs régions du monde, l'Union européenne a adopté des documents généraux posant les bases de l'approche LRRD (liens entre aide d'urgence, réhabilitation et développement)⁶¹. Toutefois il semble que cette orientation générale ne se soit pas traduite en RC par le développement d'une réflexion ciblée sur le caractère spécifique du LRRD, à l'échelle du pays et de son environnement régional immédiat. Aucune stratégie nationale ou régionale de passage du post-conflit au développement, comprenant en particulier un chronogramme de chacune des activités, des indicateurs de référence et un ciblage adéquat, n'a ainsi pu être identifiée (I 2.4.1).

Néanmoins, au travers de la combinaison de l'implication de la CE dans le dialogue politique (cf. CJ 2.1.) et, en fin de période en revue, de la formulation du Projet de Consolidation de la Réconciliation (PCR), il apparaît que la stratégie de coopération CE – RC a, *de facto*, pris en compte cette problématique de la transition du post-conflit au développement.

Le PCR, au travers de ses deux composantes (« réhabilitation physique et sociale » et « réconciliation »), développe une démarche innovante et s'inscrit totalement dans une approche LRRD. Par ses activités de réhabilitation des femmes victimes des violences sexuelles et de renforcement des capacités des acteurs locaux, il contribue à une amélioration significative des conditions de vie des populations dans les 4 départements du Sud les plus affectés par les conflits : la Lekoumou, le Niari, la Bouenza et le Pool. Cette approche traduit l'évolution de la stratégie CE – RC vers une approche « bottom-up », axée sur les populations victimes et s'inscrivant dans le plan de développement de ces territoires (I 2.4.2). L'inscription dans cette approche d'autres actions soutenues par la CE dans les mêmes zones, telles que le volet « production » du projet « Congo sécurité alimentaire et nutritionnelle », a été modérée en raison des résultats limités obtenus par ces actions.

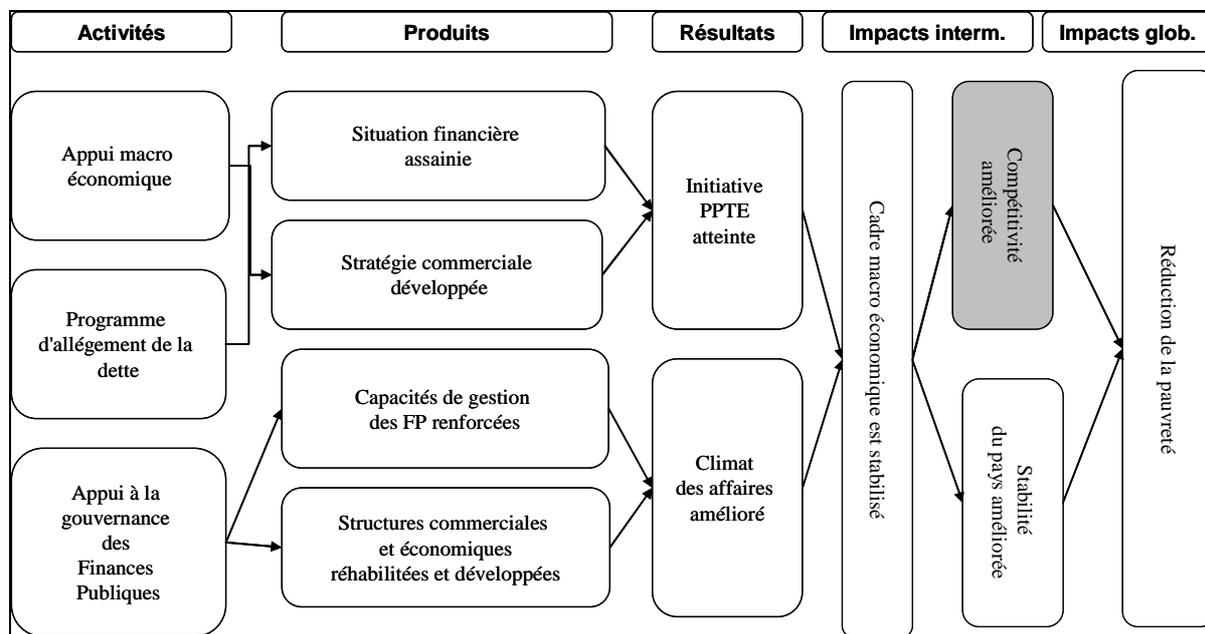
⁶¹ L'Accord de Cotonou UE-ACP, adopté en 2000, comporte un article « Politiques en faveur de la paix, prévention et résolution des conflits » et pose les bases de l'approche LRRD. Notamment, l'article 73 définit des modalités de mise en œuvre spécifiques aux situations post-conflit.

3.3 Appui Macroéconomique

Justification et champ couvert par la question d'évaluation

Comme le souligne l'Accord de Cotonou, la réduction de la pauvreté et le développement économique durable ne peuvent être espérés en l'absence de stabilité macro-économique et de bonne gestion des finances publiques. Il est donc important de savoir si l'appui macro-économique de la CE a effectivement contribué à l'obtention de ces conditions. Cette question est importante dans la mesure où elle recouvre des appuis substantiels et une inflexion de la stratégie de la CE dans ses interventions et analyses (renforcement des appuis à la bonne gouvernance des finances publiques et de la politique économique et commerciale). Par ailleurs, ce renforcement fait l'objet d'une attention particulière des principaux PTF en RC et ce, dans ses différents volets (à savoir la bonne gouvernance et la réduction de la pauvreté). La principale intervention financée par la CE au cours de la période en revue concerne le remboursement, à partir des ressources du 9^{ème} FED, d'un arriéré de dette (30,5M€) contracté par la RC vis-à-vis de la B.E.I. Parallèlement, la CE s'est fortement impliquée dans le dialogue politique relatif au processus IPPTE. A la fin de la période, deux projets importants ont été formulés (mais leur démarrage se situe en 2010, donc au-delà de la période en revue) : d'une part, un projet d'appui à la gestion des finances publiques (6M€, complété par un avenant en cours d'instruction) ; d'autre part, un projet de renforcement des capacités commerciales et entrepreneuriales (3,5M€, complété par un avenant également en cours d'instruction).

Figure 6: Logique d'intervention reconstituée (2000-2009) pour le domaine « Appuis macroéconomiques »



NB : Les cases de couleur grise correspondent à des hypothèses formulées par l'équipe d'évaluation lors de la reconstitution de la logique d'intervention sectorielle.

3.3.1 Réponse à la question d'évaluation 3

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE 3 – Dans quelle mesure les interventions de la CE en matière d'appui macro-économique ont-elles contribué à stabiliser l'environnement économique du pays ?			
CJ 3.1. – Les interventions de la CE en matière d'appui macro-économique ont contribué à l'amélioration de la stabilité macro-économique.			
CJ 3.2. – Les interventions de la CE en matière d'appui macro-économique ont contribué à l'amélioration de la gestion des finances publiques.			
CJ 3.3. – Les interventions de la CE en matière d'appui macro-économique ont contribué à la formulation de politiques économiques et commerciales adaptées aux enjeux du pays.			

Le niveau d'endettement de la RC, suite à une longue période de conflits et de troubles était un facteur de blocage majeur pour les services publics, l'administration et, plus largement, l'économie. Un des acquis majeurs de la RC au cours de la période sous étude est son accession au point de décision (mars 2006), puis au point d'achèvement (janvier 2010), de l'Initiative PPTE. Depuis l'atteinte du point de décision PPTE, le gouvernement, accompagné par la CE et d'autres PTF, a fait des progrès dans la régularisation de ses relations avec les créanciers extérieurs et intérieurs, condition essentielle au rétablissement d'une base saine pour reconstruire des équilibres macro-économiques essentiels à la relance de l'économie. Le renforcement des politiques macro-économiques, particulièrement en matière de discipline budgétaire et de gestion de la dette a joué aussi un rôle important dans la stabilité macroéconomique et la relance en RC (CJ 3.1).

L'accompagnement de l'amélioration de la gestion des finances publiques et de la mise en œuvre de réformes structurelles ont également fait l'objet d'appuis de la CE, à travers la mobilisation de différentes expertises, et d'un dialogue continu avec le gouvernement de la RC. Dans un contexte difficile, cette stratégie d'assistance a contribué à l'obtention de réformes non négligeables. Celles-ci ne sont cependant qu'un point de départ pour résoudre le problème crucial de l'utilisation effective des ressources dans le cadre des objectifs de développement définis par le DSRP (CJ 3.2).

Par ses interventions dans le domaine économique, tout particulièrement dans le secteur sucre, la CE a apporté un appui complémentaire à la RC, contribuant à diversifier la base productive de son économie. L'atteinte du point d'achèvement de l'IPTE a permis à la CE d'intensifier ses appuis dans le domaine de la gouvernance des finances publiques tout en les élargissant aux questions liées à l'amélioration de l'environnement des affaires (CJ 3.3).

Synthèse de la réponse à la QE 3 (Macro Economie) : En combinant un dialogue politique à haut niveau, une coordination étroite avec les autres PTF et la prise en charge par le FED d'un arriéré de dette de la RC à l'égard de la BEI, la CE a joué un rôle significatif dans l'amélioration du cadre macroéconomique du pays, contribuant ainsi au processus ayant permis à la RC d'atteindre le point d'achèvement de IPTE. Cependant, la concrétisation des engagements pris par la RC en matière de gestion des finances publiques et de climat des affaires est à peine engagée.

3.3.2 CJ 3.1. – Les interventions de la CE en matière d'appui macro-économique ont contribué à l'amélioration de la stabilité macro-économique.

La situation macro-économique de la RC a évolué favorablement depuis 2002 au regard des circonstances antérieures et des événements de la décennie précédente⁶². Un des acquis majeurs de la RC au cours de ces dernières années est son accession au point de décision de l'Initiative PPTE en mars 2006. Depuis lors, le gouvernement a fait des progrès dans la régularisation de ses relations avec les créanciers extérieurs et intérieurs et a ouvert la voie à l'atteinte du point d'achèvement en janvier 2010 (I 3.1.1).

La RC a accompli des progrès notables dans la stabilisation de son économie et l'introduction de réformes structurelles depuis la fin des conflits des années 1990. Le PIB à prix constant a presque doublé de 2002 à 2009 et l'inflation a été globalement maîtrisée. L'évolution positive des politiques macro-économiques, particulièrement en matière de discipline budgétaire et de gestion de la dette a joué un rôle important dans la relance économique en RC. Depuis l'année 2008, le gouvernement a adopté une politique de dépenses prudentes et ciblées avec notamment une diminution progressive des subventions versées à la Congolaise de Raffinage et une augmentation de la part des dépenses pro-pauvres. Au cours de cette même période, les recettes ont été généralement importantes et la RC a pu dégager, depuis quelques années, une épargne budgétaire importante (2 milliards d'€ en 2008 et plus de 6 milliards d'€ depuis 2002). Les données budgétaires des années récentes montrent que le gouvernement a profité de ces ressources : l'investissement public est passé de 13,3 % du PIB hors pétrole en 2003 à 29,1 % en 2009. L'appui de la CE, malgré quelques difficultés notoires et persistantes dans la gestion des finances publiques, a fortement contribué à l'atteinte par la RC du point d'achèvement, autant par la prise en charge de certains arriérés que par sa stratégie d'accompagnement du gouvernement dans ce domaine (I 3.1.2).

3.3.3 CJ 3.2. – Les interventions de la CE en matière d'appui macro-économique ont contribué à l'amélioration de la gestion des finances publiques.

En qualité d'acteur principal de l'APD en RC et de partenaire des institutions de Bretton Woods, la CE a fondé son aide au redressement des finances publiques de la RC sur une approche adaptée aux enjeux de la décennie. Au sortir des conflits qui ont sérieusement affecté la capacité de l'Etat, il était nécessaire d'appuyer les institutions et l'administration, d'une part, et de contribuer à une gestion saine des finances publiques, d'autre part. Ce domaine a été soutenu par des interventions sous forme d'appui institutionnel autant pour faciliter la mise en œuvre des réformes que par le renforcement des moyens humains

⁶² Sur la période 2000-2002, le gouvernement a élaboré un programme de réformes soutenu par une facilité post conflit du FMI (PIPC) et d'un crédit de l'IDA. Ce programme n'a pu être exécuté comme prévu en raison de la faiblesse des capacités institutionnelles qui a constitué un frein à la conduite des réformes structurelles et macro-économiques.

(assistance technique, formations, rédaction – révision des textes et documents d'orientation) et matériels.

Sur l'ensemble de la période, des progrès dans la gestion des finances publiques ...

Des faiblesses importantes subsistent, au niveau du système d'allocation des ressources pétrolières, de la programmation et de l'exécution du budget (investissement et fonctionnement) ainsi que du mécanisme de passation des marchés publics. Mais des progrès non négligeables ont été réalisés ces dernières années, grâce aux mesures adoptées : la mise en place d'un système de classification fonctionnelle des dépenses publiques, d'un nouveau système de gestion de l'investissement public et l'adoption d'un cadre de dépenses à moyen terme constituent des avancées indéniables en matière de gestion des finances publiques. La CE a contribué à ces mutations structurelles positives, en mobilisant quelques moyens d'assistance technique (expertise court terme) et surtout en s'investissant de manière déterminée dans le dialogue politique avec le gouvernement de la RC et dans la concertation avec les autres PTF. Les actions conjointes des différents PTF ont créé les conditions d'une meilleure gestion des finances publiques, permettant de mettre en œuvre plus efficacement la stratégie nationale de réduction de la pauvreté (I 3.2.1). Cette dynamique se trouvera renforcée par le projet d'appui à la gestion des finances publiques démarré en 2010 sur ressources du 10^{ème} FED.

... Mais des engagements importants pris dans le cadre de l'IPPTE tardent à être concrétisés.

Les différentes revues (à mi-parcours et finales) de la CE n'ont pas jugé nécessaire de modifier la stratégie d'intervention et se sont concentré sur des réallocations, en tenant compte du respect des engagements (déclencheurs) pris par le gouvernement dans la poursuite des réformes. Néanmoins, nombre des réformes majeures adoptées en 2009 ont connu simplement un début de mise en œuvre. Il est observé, comme cela était à craindre en référence aux phases antérieures de l'IPPTE, un ralentissement suite à l'atteinte du point d'achèvement. Plusieurs facteurs expliquent la lenteur du processus PPTE. Les contraintes de capacité, qui restent un problème, sont à l'origine de fréquents retards dans la conception et l'adoption des politiques et des lois, en particulier dans le cas de documents complexes tels que le DSRP. Un obstacle majeur à la mise en œuvre effective des réformes reste aussi le manque d'unanimité politique sur certains aspects essentiels du programme PPTE, à savoir la réforme de la gestion des investissements publics, mais aussi la réforme du système de passation des marchés publics, la gouvernance du secteur pétrolier et les conditions relatives à la lutte contre la corruption (I 3.2.2). Le caractère inachevé de ces réformes rend, pour l'instant, la RC inéligible à un appui budgétaire de l'UE, en soutien macroéconomique ou à des réformes sectorielles⁶³.

De nombreuses carences dans le suivi-évaluation des dépenses publiques

L'absence d'un cadre formel de suivi et d'évaluation des finances publiques au niveau gouvernemental a également constitué un handicap majeur pour la coordination et l'accompagnement des stratégies du pays. Il en a résulté des difficultés importantes dans la mesure des efforts effectivement déployés par le Gouvernement tout comme dans celui de l'apport des partenaires au développement (y compris la CE). Dans le cadre de l'IPPTE, un

⁶³ Source : Feuille de route pour la mise en œuvre de programme d'appuis budgétaires en République du Congo. DCE, mars 2010.

système de suivi des dépenses favorables aux pauvres a été adopté ; lorsqu'il sera opérationnel, il permettra d'appréhender dans quelle mesure les ressources publiques participent à la réduction de la pauvreté. Parallèlement, un dispositif institutionnel (points focaux dans chaque ministère) a pour objectif d'assurer la cohérence des politiques et des stratégies sectorielles, qui se traduisent dans les cadres des dépenses sectorielles à moyen terme (CDSMT) avec le DSRP. Enfin, la Cour des Comptes (qui bénéficie d'un appui de la CE à partir de 2010) joue un rôle croissant dans le contrôle de la bonne exécution du budget de l'Etat, des organismes publics et des collectivités territoriales (I 3.2.3)

3.3.4 CJ 3.3. – Les interventions de la CE en matière d'appui macro-économique ont contribué à la formulation de politiques économiques et commerciales adaptées aux enjeux du pays.

Les défis de la diversification de l'économie nationale restent entiers

Malgré les efforts du gouvernement et les interventions de la CE en matière d'appui macro-économique pour soutenir les actions dans les secteurs prioritaires, le budget de l'État ne prend en compte que de manière limitée les priorités d'ordre économique exprimées dans le DSRP (Axe 2). Les défis dans la formulation et la mise en œuvre de politiques économiques et commerciales restent les mêmes. La politique budgétaire de la RC reste confrontée au double défi de la volatilité des revenus pétroliers et de l'érosion de la compétitivité qui résultent en partie de la domination croissante de l'économie par le secteur pétrolier au cours des quatre dernières décennies et de la faiblesse des infrastructures économiques (transport et électricité en particulier). Les appuis apportés par la CE à la réforme, faiblement concrétisée, du secteur des transports (voir QE 4) ont contribué à modifier partiellement ce cadre de politique économique (I 3.3.1).

Climat des affaires : la situation demeure préoccupante

Une dynamique de collaboration entre l'administration et les PTF, dont la CE, a permis d'améliorer le cadre juridique et réglementaire de l'activité économique. Mais les lenteurs institutionnelles, et surtout un processus fonctionnant « *par à-coups* » (succession de phases d'immobilisme et d'avancée rapide suite aux missions des institutions de Bretton Woods) en ont pénalisé la mise en œuvre (I 3.3.2).

Plus spécifiquement, outre la détérioration des infrastructures et la faiblesse du capital humain, le climat des affaires dans le pays reste mauvais (le pays est classé 179^{ème} sur 183 pays dans le dernier rapport Banque Mondiale de « *Doing Business* »). Dans ce domaine, les contributions de la CE ne sont pas significatives pour la période sous étude, aucun déclencheur n'étant inscrit dans ce domaine. Néanmoins, depuis 2009, différents travaux ont été menés et notamment la définition d'une feuille de route pour l'amélioration du climat des affaires (sur financement UE –bizzclim). Au-delà de la période en revue, outre la question de la transparence du système de passation des marchés publics qui facilitera l'accès des PME et PMI aux débouchés qu'offrent les investissements publics, la CE soutient les réformes des politiques commerciales (en lien avec la négociation APE) et va appuyer le développement des petites, moyennes et micro-entreprises⁶⁴ (I 3.3.3).

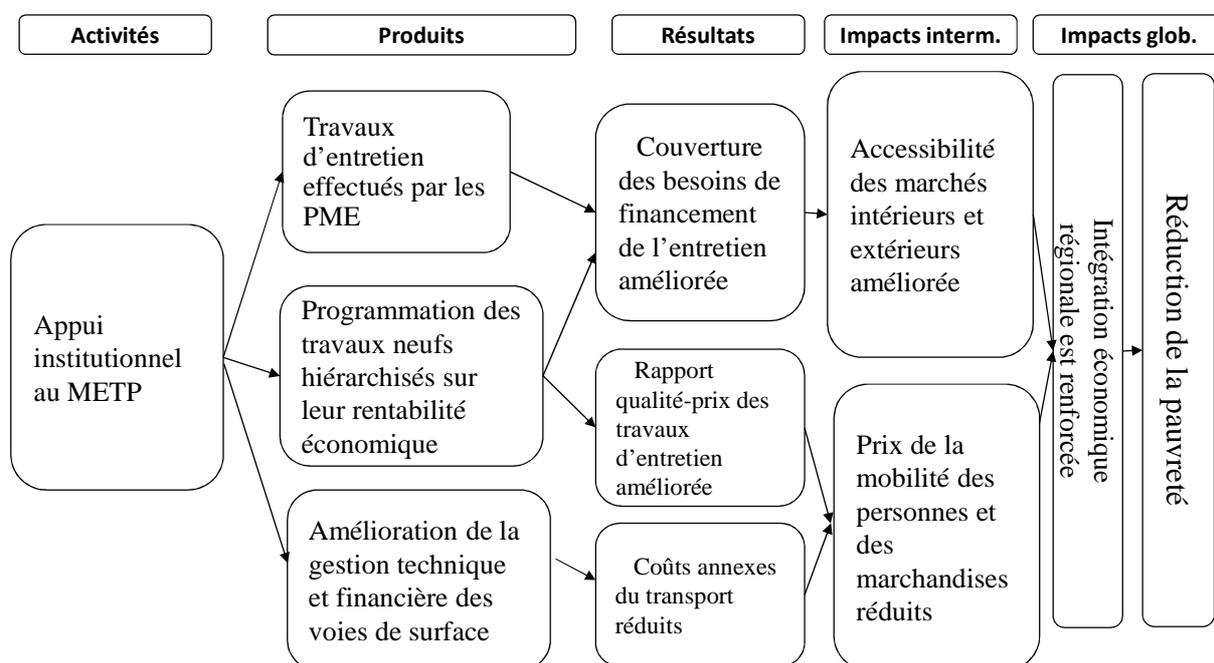
⁶⁴ Projet « *renforcement des capacités commerciales et entrepreneuriales* » sur ressources du 10^{ème} FED : démarrage en 2010, complété par un avenant en cours d'instruction.

3.4 Politique sectorielle des transports

Justification et champ couvert par la question d'évaluation

Cette question est centrée sur le niveau des résultats de l'appui institutionnel au Ministère de l'Équipement et des Travaux Publics (METP), volet de l'intervention de la CE poursuivi au cours des 9^{ème} et 10^{ème} FED. Le déficit de capacité de la Direction Générale des Travaux Publics (DGTP) et du Fonds routier, mais aussi la difficulté rencontrée par le gouvernement pour respecter ses engagements en matière de gestion rationnelle du réseau routier sont des obstacles majeurs à une amélioration durable de l'utilisation des ressources mises à la disposition du secteur. La question d'évaluation se limite aux contraintes internes au secteur et vise à apprécier, en partant de la situation de post-conflit du début de la période évaluée, les progrès réalisés pour se rapprocher des principes d'une gestion saine du secteur telle qu'elle est portée par la CE. Un accent particulier est mis sur l'entretien routier du réseau prioritaire mais la situation des dessertes rurales, considérées dans les financements du 9^{ème} FED, sera également analysée. Les projets financés dans le secteur des transports sont les projets suivants : Appui institutionnel au METP et au renforcement des PME ; Appui à l'élaboration du Plan National de Transport (1,9M€) ; Projet d'Appui au Fond d'Entretien Routier (1,9M€) ; Appui au service commun d'entretien des voies navigable (SCEVN) (projet régional, montant non identifié). Au total c'est un montant d'au moins 4M€ qui a été alloué à l'appui à la politique sectorielle des transports.

Figure 7: Logique d'intervention reconstituée (2000-2009) pour le domaine « Transports »



3.4.1 Réponse à la question d'évaluation 4

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE 4 – Dans quelle mesure les interventions de la CE ont-elles contribué à mettre en place durablement un système plus performant de gestion du réseau routier ?			
CJ 4.1 – Les interventions de la CE ont contribué à élaborer et à mettre en œuvre un cadre de politique sectorielle adapté au contexte			
CJ 4.2 – Les interventions de la CE ont contribué à établir un cadre de financement de l'entretien routier qui répond durablement aux besoins du réseau prioritaire			
CJ 4.3 – Les interventions de la CE ont contribué à améliorer les capacités de gestion du réseau routier et des services de transport			
CJ 4.4 – Le Plan National des Transports a mobilisé les contributions des PTF et des mécanismes durables sont en place à différents niveaux pour appliquer la Déclaration de Paris			
CJ 4.5 – La CE a pris en compte systématiquement les dimensions transversales (environnement, genre, VIH-SIDA) dans ses projets transport			

La réforme de l'entretien routier a été au cours de la période sous revue, et même dès le 7^{ème} FED, au cœur de l'action de la CE. Les interventions sur projet et les relations entre la DCE et le gouvernement dans le cadre du dialogue de politique ont toutes contribué à des avancées significatives par rapport à la situation initiale de l'entretien routier. L'élaboration et l'adoption d'abord de la Déclaration de Politique Sectorielle en 1998, puis du Plan National des Transports (PNT) en 2004 sont des acquis importants pour le cadre de la politique du secteur. Ces acquis ont été obtenus péniblement, par des pressions constantes correspondant notamment aux conditionnalités du lancement du projet de réhabilitation de la RN1. L'action gouvernementale ne s'inscrit cependant pas dans la programmation identifiée par le PNT (CJ 4.1).

L'adoption de ces cadres de référence, comme plus tard des documents-type d'élaboration et de gestion des travaux d'entretien routier par le projet d'appui institutionnel (PAIER), n'a pas conduit le gouvernement à effectuer les réformes et la réorganisation institutionnelle contenues dans ces textes. Des éléments de ces réformes ont été mis en place, sans respecter la cohérence d'ensemble et en tout premier lieu l'autonomisation et la régularité du financement de l'entretien routier. Une évolution positive est apparue depuis 2009 mais tarde à se traduire concrètement (CJ 4.2).

Les capacités de l'administration sectorielle à rationaliser la programmation de l'entretien (comme des réhabilitations et des travaux neufs), à adjuger de manière équitable et transparente les contrats aux PME, à gérer les contrats et à payer les décomptes n'ont pas été améliorées. L'assistance technique de la CE, à travers le PAIER, a été peu efficace et n'a pas été en mesure d'atteindre les résultats attendus. Le nouveau Code des marchés publics (2009) et la mise en place d'une cellule dédiée au METP (2011) pourraient cependant améliorer la situation (CJ 4.3).

La coordination des PTF au sein d'un groupe de travail transport n'a commencé que fin 2010. Elle a été auparavant principalement bilatérale et effective. Cette appréciation est à relativiser ; en effet, le nombre limité d'intervenants (France, Banque Mondiale et CE) pendant la période sous revue et la forte prépondérance de la CE (99,8% des contributions au secteur transport en 2009) ont facilité la mise en œuvre de la coordination entre PTF. Cependant, l'arrivée massive de la Chine à partir de 2010 (construction de la RN1 Pointe Noire – Brazzaville en 2x2 voies), sans coordination avec les autres PTF, introduit une distorsion majeure du dispositif (CJ 4.4).

Dans la mesure où les dimensions transversales sont incluses dans les documents de politique et de programmation, ainsi que dans les documents standards de conception et de gestion des projets routiers, et que ce corpus a été validé par le gouvernement, il y a bien eu une appropriation des dimensions transversales. L'effectivité de leur application est contredite par la dérogation accordée au financement chinois pour la construction de la RN1, alors même que le tracé coupe dans des milieux naturels remarquables comme le massif du Mayombe (CJ 4.5)

Synthèse de la réponse à la OE 4 (transports) : La forte implication de la CE dans le secteur du transport routier tout au long de la période en revue a permis l'adoption de réformes importantes du système de gestion du réseau routier. Cependant, celles-ci n'ont pas été mises en application et, aujourd'hui, la question de l'entretien du réseau routier n'est toujours pas résolue (absence d'un financement pérenne ; non-respect des règles de charge à l'essieu ; absence d'un tissu de PME de travaux publics).

3.4.2 CJ 4.1. Les interventions de la CE ont contribué à élaborer et à mettre en œuvre un cadre de politique sectorielle adapté au contexte

Un déficit criant en informations de base sur le secteur

Les besoins de mobilité pour servir la dynamique économique des régions ont été analysés en 2001 par un schéma directeur de desserte rurale avec une base statistique faible. Cette analyse n'a pas été mise à jour et il n'existe pratiquement pas de statistiques sur le secteur. Le niveau de satisfaction de ces besoins n'est pas connu puisque les flux de transport et l'état du réseau routier ne sont pas suivis depuis l'élaboration du Plan National de Transport (PNT) en 2003 (I 4.1.1).

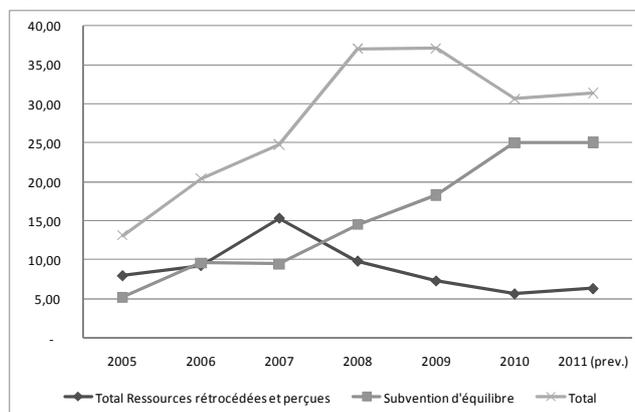
Des réformes importantes ont été adoptées, mais elles n'ont pas été appliquées

Les interventions de la CE, que ce soit dans le cadre des projets ou à travers le dialogue de politique entretenu avec le gouvernement par la DCE, ont été une contribution majeure à l'élaboration du cadre de politique sectorielle de la RC. La CE est intervenue à deux reprises (7^{ème} et 9^{ème} FED) pour financer les études et la rédaction du cadre de politique : la Déclaration de Politique Sectorielle des Transports (DPST) en 1998 et le Plan National de Transport (PNT) adoptée par le gouvernement en 2004. Ces documents de politique et de planification ont proposé une réforme en profondeur du système de gestion du réseau routier, aligné sur les bonnes pratiques internationales (I 4.1.2). La réforme n'a pas été mise en place bien qu'elle ait été adoptée par le gouvernement et, en 2007, par le Parlement. La programmation de l'entretien telle que prévue dans le PNT n'est pas appliquée et de nouveaux investissements routiers sont lancés sans y être inscrits (mise à 2x2 voies de la RN1 entre Pointe Noire et le nord de Brazzaville). L'introduction de la participation du secteur privé dans la gestion des principaux chaînons de la Transéquatoriale (Chemin de Fer Congo-Océan

CFCO, Port fluvial de Brazzaville), promue et exigée de longue date par les PTF, ne s’est pas concrétisée au cours de la période en raison des investissements requis pour remettre à niveau les infrastructures et les équipements extrêmement dégradés et des faiblesses structurelles des administrations partenaires.

Sur l’ensemble de la période, le gouvernement a été réticent aux changements préconisés et ce n’est que sous la pression des conditionnalités pour des projets d’infrastructure essentiels (comme la réhabilitation de 65 km de la RN1 dans le cas de la CE) ou pour l’accès au point d’achèvement de l’initiative PPTTE que la mise en œuvre d’éléments de la réforme a eu lieu. Malgré des textes d’application adaptés, le gouvernement n’a assuré au Fonds Routier ni une autonomie financière réelle, ni la rétrocession automatique de ses ressources parafiscales, ni des contributions budgétaires prévisibles et suffisantes (I 4.1.4). De plus, il n’a pas renforcé et renouvelé de manière significative les moyens humains de toutes les organisations publiques du secteur, qui sont restées insuffisantes en nombre et en capacité, et marquées par un vieillissement accentué de leur personnel. Cette politique a perpétué les blocages et les impasses constatés en début de période d’évaluation.

Figure 8: Ressources du fonds routier (2005-2011, en M€)



Source : Données Fonds Routier⁶⁵

Renforcement des capacités des administrations : un bilan très modeste

Le projet de la CE visant à appuyer les administrations du sous-secteur routier (Projet d'Appui Institutionnel à l'Entretien Routier - PAIER, 1,99M€) s’est heurté à ces incohérences sans aboutir à des améliorations significatives du fait de difficultés internes à la mission d’assistance technique (3 chef d’équipes successifs), d’une conception trop souple de l’expertise mobilisable à la demande et d’un mauvais ciblage des actions de formation sur les petites et moyennes entreprises (PME) avant d’avoir résolu le problème des arriérés de paiement de l’Etat et de la prévisibilité pluriannuelle des ressources dédiées à l’entretien (I 4.1.3).

3.4.3 CJ 4.2. Les interventions de la CE ont contribué à établir un cadre de financement de l’entretien routier qui répond durablement aux besoins du réseau prioritaire

Les faiblesses et les incohérences du financement de l’entretien routier sont restées hors de portée des interventions de la CE bien qu’ayant été continuellement une préoccupation et un enjeu des relations avec le gouvernement. Dans la situation en fin de période, rien ne garantit

⁶⁵ Le FR ayant été créé en 2005.

des ressources suffisantes, régulières et prévisibles sur au moins trois ans à l'entretien routier. La donne a changé en 2010 (rétrocession complète pour les travaux de voirie urbaine liés à la fête du cinquantenaire de l'indépendance) et 2011 (inscription du Fond Routier dans la Loi d'Orientation Financière).

Les interventions de la CE ont ciblé les différents maillons de la chaîne de décision et de financement qui permettraient une préservation du patrimoine routier : la disponibilité de données actualisées en continu sur le réseau et son état (base de données routières), le processus de hiérarchisation des opérations d'entretien et la programmation annuelle en fonction des besoins (logiciel HDM), les normes de travaux, les phases de sélection des entreprises et de gestion contractuelle, la qualité des travaux réalisés par les PME et de leur contrôle par des bureaux d'études. L'essentiel de ces actions a été programmé dans le cadre du projet PAIER (9^{ème} FED)⁶⁶.

Les résultats du PAIER ont été évalués en 2010 et sont apparus insatisfaisants. La base de données routières n'a pas été installée et n'est donc pas exploitable (I 4.2.2). L'administration n'a pas les moyens de hiérarchiser les travaux d'entretien, ni d'ailleurs les travaux neufs (I 4.2.3). Le volet d'appui au Fonds Routier n'a pas été réalisé laissant la couverture des besoins d'entretiens inchangée, c'est-à-dire entièrement soumise à la gestion de ses liquidités par le Trésor Public pour ce qui est des rétrocessions de taxes, et aux arbitrages budgétaires pour les subventions sur projet ou dites d'équilibre. Par défaut de données de base sur les besoins et de ressources régulières bien identifiées, il est impossible de déterminer le degré de couverture des besoins de l'entretien routier. Le chiffre de 60% avancé par le Fonds Routier paraît peu vraisemblable sur la base des observations récurrentes de grande dégradation du réseau routier principal et secondaire (I 4.2.4).

Un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) sectoriel a été mis en chantier en 2009, sans aboutir techniquement ni en termes d'intégration aux arbitrages budgétaires (4.2.1).

3.4.4 CJ 4.3. Les interventions de la CE ont contribué à améliorer les capacités de gestion du réseau routier et des services de transport

Privatisation de l'entretien routier : effective sans pour autant aboutir à la constitution d'un tissu de PME viables

L'intervention de la CE en appui aux administrations sectorielles a produit les documents de base permettant une standardisation de l'élaboration de la programmation des opérations d'entretien et de la gestion contractuelle. Cette documentation a été appréciée comme de bonne qualité par la mission ROM de 2009. Elle n'est cependant pas utilisée, il n'y a donc pas d'amélioration notable de la capacité de gestion du ministère. Une évolution est attendue de la création d'une cellule de passation des marchés, pour laquelle de jeunes ingénieurs ont été sélectionnés et formés (I 4.3.1).

Il n'en reste pas moins que la CE, en coordination avec les autres PTF et particulièrement la Banque Mondiale, a contribué à la dissolution de l'entreprise publique chargée de l'entretien routier (Office congolais d'entretien routier - OCER) et au passage à une réalisation des travaux par des PME. Les conditions de sélection et de paiement des PME ont été loin de correspondre à un environnement porteur de concurrence et de modernisation des entreprises

⁶⁶ Assistance technique pour une durée de 36 mois prolongée à 42, avec un chef d'équipe permanent et un ensemble d'expertises ponctuelles à la demande.

locales, en raison de la multiplication des arriérés de paiement ainsi que des limites fortes de capacité des administrations adjudicatrices et gestionnaires des contrats. Les prises d'intérêt personnel se lisent entre les lignes des différents rapports, facilitées par des marchés de gré à gré (I 4.3.2).

La CE est intervenue en début de période sur les pistes rurales, dans la ligne du Schéma Directeur de desserte rurale réalisé par l'UNOPS, qui a été l'agence d'exécution des travaux. Les chantiers ont été mis en œuvre en priorisant les dimensions sociales. La gestion du contrat de l'UNOPS a été plus lourde que prévue.

Services de transport : la réglementation n'est quasiment pas appliquée

Les services de transport, étant données les difficultés rencontrées dans la seule amélioration de la gestion des réseaux, sont restés en dehors du champ d'action de la CE. Les transporteurs routiers échappent à pratiquement toute réglementation suite à une grève en 2006. Il n'y a donc plus d'autorisations de transport et de contrôle technique. Le contrôle de la surcharge est inexistant. Le cadre réglementaire des transports s'est modernisé, sans implication directe de la CE, en s'alignant sur les règlements mis au point au niveau de la CEMAC⁶⁷. L'application de cette réglementation autant du point de vue de la sécurité routière que de la protection du réseau routier contre les surcharges et par le respect des barrières de pluie pour les routes en terre est à l'ordre du jour mais n'est pas effectif. Le poids politique du lobby des transporteurs routiers, le manque de formation, de ressources humaines et de moyens des administrations qui en ont la charge, comme le cadre général de l'application des peines, sont des contraintes fortes qui ont probablement encouragé le développement de la petite corruption et des tracasseries (I 4.3.3).

3.4.5 CJ 4.4. Le Plan National des Transports a mobilisé les contributions des PTF et des mécanismes durables sont en place à différents niveaux pour appliquer la Déclaration de Paris

Les lenteurs de l'adoption du PNT par le gouvernement (2004) et par le Parlement (2007) semblent n'avoir pas permis de faire de ce document de politique sectorielle et de programmation, malgré sa qualité, un support pour coordonner les interventions des PTF et mobiliser des ressources supplémentaires (I 4.4.1). Son actualisation est prévue dans le cadre du Programme d'Amélioration de la Gestion de l'Entretien Routier (PAGER).

En fin de période, la CE est quasiment en position de monopole sur le secteur avec 99,8% du montant des aides extérieures dans la matrice des PTF de 2009, ce qui vide de sens au niveau sectoriel les initiatives d'harmonisation et d'alignement (4.4.3). Cette situation exclut naturellement l'éventualité de duplication, mais favorise l'émergence de thématiques délaissées. Elle ne permet pas de dégager une valeur ajoutée de la CE pourtant habituellement élevée dans ce secteur (I 4.4.4). L'arrivée massive de la Chine à partir de 2010 avec la réouverture et la mise en 2x2 voies de la RN1 (de l'ordre de 600 km) entre Pointe Noire et Brazzaville a changé les pondérations mais pas le déficit de coordination.

Les PTF traditionnels du secteur comme la Banque Africaine de Développement et la Banque Mondiale se sont positionnés, pendant la période de référence, soit sur les pistes rurales (Programmes d'urgence de la BM), soit sur les corridors régionaux (BAfD). Cette réticence à investir dans le réseau national est liée, pour une part, aux difficultés rencontrées jusqu'en

⁶⁷ Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale.

2005-2006 à obtenir le remboursement des prêts, et, pour une autre part, au manque d'implication réelle et tangible du gouvernement dans le processus de réforme du secteur. Alors que l'aide extérieure, tous secteurs confondus, ne représente que 3-4% du budget de l'Etat et que le pays connaît une situation de très grande dégradation de tous les réseaux (routiers, fluviaux et ferroviaires), le gouvernement n'a longtemps pas estimé nécessaire de faire montre d'un grand esprit d'ouverture et de soutenir les initiatives des PTF, notamment pour mettre en place des plateformes de dialogue de politique (I 4.4.2). La situation a commencé à évoluer avec la généralisation du cofinancement des grands chantiers. Dans la dynamique du Sommet d'Accra sur l'efficacité de l'aide en 2008, les PTF se sont organisés mais le groupe de travail transport ne s'est réuni qu'une fois, fin 2010, sans contribution ni leadership du gouvernement.

3.4.6 CJ 4.5. La CE a pris en compte systématiquement les dimensions transversales dans ses projets transport

La CE a, en conformité avec ses propres textes, pris en compte de manière systématique les dimensions transversales au niveau de la formulation de ses projets, comme dans son appui à l'élaboration des documents sectoriels de politique et de programmation. Cette prise en compte a abouti de manière différenciée selon la nature des projets. La prise en compte de l'environnement a été modérée sur le projet de la RN1 (mission de contrôle focalisée sur l'ingénierie⁶⁸) et sur celui de l'amélioration de la navigabilité du port de Brazzaville, qui ont des composantes travaux et évacuation importantes. Pour ces deux projets, les opportunités d'introduire la dimension d'égalité homme-femme ainsi que la prévention de l'épidémie de VIH-SIDA n'ont pas été trouvées. L'intervention en travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) sur les pistes rurales avec l'UNOPS⁶⁹ comme agence d'exécution s'est trouvée dans la position contraire : participation des femmes aux brigades de travaux et peu d'incidence sur l'environnement qui justifierait des mitigations/compensations environnementales (I 4.5.1). Les volumes financiers correspondant ne sont pas identifiables (I 4.5.2).

Dans la mesure où les dimensions transversales sont incluses dans les documents de politique et de programmation, ainsi que dans les documents standards de conception et de gestion des projets routiers, et que ce corpus a été validé par le gouvernement, il y a bien eu une appropriation de principe des dimensions transversales. L'effectivité de leur application dans la gestion courante des activités de l'administration est invalidée par le chantier de la RN1 sur financement chinois qui a obtenu une dérogation de la réglementation sur les études d'impact environnemental (I 4.5.3).

⁶⁸ Un DP "environnement" a été signé mais non exécuté du fait de l'incapacité de la mission de contrôle à mettre en place de manière durable un expert compétent.

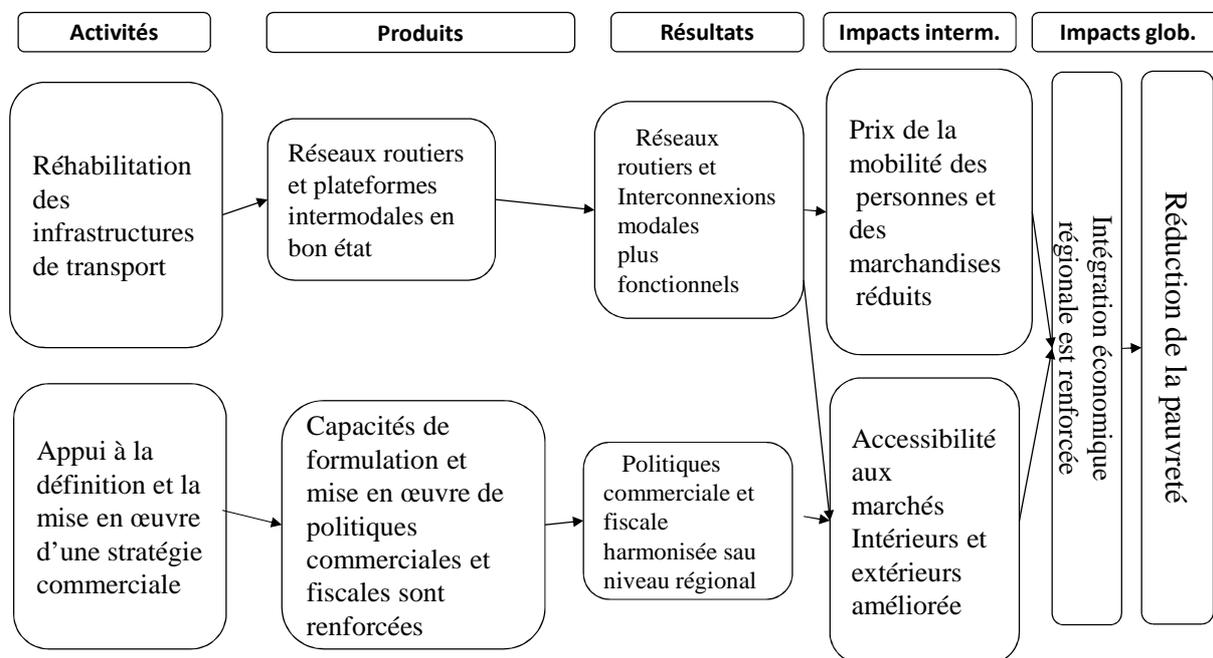
⁶⁹ Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets.

3.5 Intégration économique régionale par les infrastructures de transport et le commerce

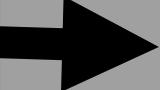
Justification et champ couvert par la question d'évaluation

La situation géographique de la RC constitue une opportunité importante de développement, peu exploitée jusqu'à présent. Il apparaît essentiel de renforcer l'intégration économique régionale et le développement du commerce au sein de cette zone par deux canaux : (i) l'amélioration des infrastructures de transport et (ii) le développement d'une stratégie commerciale dans le contexte de la mise en œuvre des Accords de Partenariat Economique (APE). Le fait que deux QE aient été posées, respectivement en ce qui concerne le secteur transport (QE 4) et celui de l'appui macroéconomique (QE 3), ouvre la possibilité de formuler une question évaluative qui lie ces deux éléments et ainsi d'approfondir l'analyse de la contribution de la CE à l'intégration régionale. L'accès aux marchés intérieurs et extérieurs est présenté par les DSP 9^{ème} et 10^{ème} FED comme une pré-condition à la libération du potentiel économique du pays, ainsi qu'un moyen pour améliorer l'accès aux services sanitaires et éducatifs de base. Il en va de même pour l'intégration économique régionale sur laquelle le DSP 10^{ème} FED se focalise. Les projets financés ont été : la reconstruction et la surveillance des travaux de la RN1 Brazzaville-Kinkala sur tronçon Ngangalingolo-Gambari (62,7M€) ; Réhabilitation des pistes rurales suivant la méthode à haute intensité de main d'œuvre (1,5M€) ; Le dispositif pour le développement du transport régional (1,7M€ - montant régional) ; Le projet de navigabilité du port de Brazzaville (5M€) ; l'appui au renforcement des capacités commerciales et entrepreneuriales (3,5 M€). Au total c'est un montant d'environ 74,4M€ qui ont été alloués à l'intégration économique régionale.

Figure 9: Logique d'intervention reconstituée (2000-2009) pour le domaine « Intégration économique régionale »



3.5.1 Réponse à la question d'évaluation 5

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE 5 – Dans quelle mesure les interventions de la CE ont-elles amélioré le processus d'intégration régionale à travers une contribution au désenclavement routier du pays et à l'harmonisation régionale des politiques économiques ?			
CJ 5.1. – Les interventions de la CE ont facilité les déplacements de personnes et de marchandises sur les axes principaux			
CJ 5.2. – Les interventions de la CE ont facilité l'autonomisation et la mise en concession des services essentiels (ports, plateformes intermodales, chemin de fer) à l'intégration économique régionale			
CJ 5.3. – Les interventions de la CE ont contribué à l'harmonisation des politiques économiques de la RC avec celles des autres pays membres de la région			
CJ 5.4. – Les objectifs de la coopération CE – RC sont en synergie avec les objectifs de la CE au niveau régional.			

Les montants engagés par la CE, au vu de la période post-conflit traversée par le pays et de la faible contribution des PTF traditionnels du secteur que sont la BAD et la BM, n'ont permis qu'un fonctionnement à minima des réseaux et des chaînes de transport. Les effets sur l'intégration régionale du projet d'amélioration de la navigabilité du port fluvial de Brazzaville, maillon important de la chaîne logistique transéquatoriale, ont été reportés par les délais de mise en œuvre et apparaissent fragiles. La fluidité des ruptures de charge ne sera pas améliorée tant que l'état des infrastructures du CFCO ne permettra pas une exploitation normale de la voie ferroviaire et sa mise en concession (CJ 5.1), d'une part, et que la RN1 ne sera pas achevée (2016), d'autre part. Tous les engagements du gouvernement relatifs à l'autonomisation et à la participation du secteur privé et à la remise à niveau des infrastructures de chaque tronçon de la Transéquatoriale sont en panne. Simultanément, des corridors alternatifs pour le désenclavement de la RCA et de la RDC (et des pays enclavés situés au-delà) sont en train de se mettre en place, en dehors du territoire de la RC, sur financement des PTF, avec des avantages comparatifs qui pourraient fortement limiter les parts de marché des fonctions de transit de la Transéquatoriale alors que le gouvernement considère celles-ci comme un axe de développement essentiel (CJ 5.2).

3.5.2 CJ 5.1. Les interventions de la CE ont facilité les déplacements de personnes et de marchandises sur les axes principaux

Hormis les 65 premiers km de la liaison entre Brazzaville et Point Noire, les interventions de la CE n'ont pas eu d'effet déterminant et durable sur la mobilité et l'accessibilité aux services sociaux en dehors de cette zone d'intervention. Par contre, la route est appelée la route de la réconciliation (ou route de la paix) car elle traverse la région du Pool, principal pôle d'instabilité pendant et après la guerre civile des années 90. La route a des effets significatifs de relance de l'économie locale⁷⁰, d'autant que la proximité de Brazzaville offre des débouchés importants et rémunérateurs.

Au niveau de l'ensemble du territoire national, l'état de dégradation du réseau, même à la fin de la période sous revue, ne permet pas de connecter les différentes régions du pays, avec des trafics qui se développent séparément autour de Brazzaville (vers le Nord) et de Pointe-Noire (vers l'arrière-pays). La mesure de l'évolution des coûts d'exploitation des véhicules (CEV) moyens pour les grands axes (I 5.1.1), comme celle des temps de parcours (I 5.1.2), n'est pas pertinente dans un contexte d'aussi grande désagrégation du réseau et de faiblesse de l'investissement de l'Etat et des PTF dans la remise à niveau du réseau routier⁷¹.

Les interventions de la CE se sont logiquement focalisées sur la réforme sectorielle et des interventions ponctuelles, et n'ont donc pas eu d'effet sur l'incidence des contrôles et des tracasseries sur l'industrie des transports routiers. Cette dimension ne peut être introduite qu'après avoir sécurisé un minimum d'améliorations du cadre réglementaire et institutionnel du secteur, ce qui a été loin d'être le cas pendant la période évaluée. L'existence de ces tracasseries est avérée⁷² mais sa part dans la constitution des prix de transport n'a, jusqu'à présent, pas été estimée (I 5.1.3).

3.5.3 CJ 5.2. Les interventions de la CE ont facilité l'autonomisation et la mise en concession des services essentiels (ports, plateformes intermodales, chemin de fer) à l'intégration économique régionale

Les interventions de la CE, définies dans le cadre du PNT, n'ont abouti dans aucun des dossiers d'autonomisation ou de mise en concession. La difficulté principale est la réhabilitation et la mise en concession effective du CFCO. Aucun opérateur n'est susceptible d'être intéressé par un autre chaînon de la Transéquatoriale tant qu'une exploitation régulière de la voie ferrée n'est pas garantie et démontrée, et que le matériel roulant n'est pas considérablement modernisé.

La CE s'est généralement cantonnée à réunir les conditions qui permettront d'introduire une participation du secteur privé dans la chaîne logistique Transéquatoriale. Ce positionnement sur le volet technique (PNT, navigabilité du port, renforcement du SCEVN⁷³) a été une stratégie positive et constructive qui a permis, malgré des difficultés contractuelles devenues banales, de mener les projets à bonne fin. Le difficile maintien d'un espace de dialogue

⁷⁰ En l'absence de données périodiques sur le trafic routier par axe, cette affirmation s'appuie sur les constats de plusieurs interlocuteurs rencontrés au cours de la phase de terrain. Par ailleurs, il a été relevé que, suite à la réhabilitation de la route, la durée de parcours entre Brazzaville et Kinkala est passée de 15 à 2 heures tandis que le prix du transport passager et marchandise a été divisé par deux.

⁷¹ Pour l'ensemble du réseau national, il n'existe pas de données sur les C.E.V depuis 2003. Pour le tronçon de la RN1 réhabilitée, la baisse des tarifs marchandises et passagers indique qu'il y a eu une diminution des C.E.V. sur ce parcours. Mais étant la faible longueur de ce tronçon, cette baisse pèse très peu à l'échelle du réseau routier national.

⁷² Source : RAC 2003, p.18.

⁷³ Service Commun d'Entretien des Voies Navigables

politique sporadique tout au long de la période sous revue est une autre contribution notable, au vu des dispositions du gouvernement.

La concurrence pour capter le trafic des pays enclavés de l’Afrique Centrale est de plus en plus forte. Chaque corridor régional est soutenu par les PTF⁷⁴ et, pour ce qui est de la CE sur financements PIN et PIR. Cette concurrence n’est pas perçue par le gouvernement de RC qui considère que la restauration des infrastructures délaissées depuis des décennies rétablira le statu quo ante. Etant donné les avantages modaux des transports routiers, la minoration des ruptures de charges et le niveau de développement des infrastructures et des opérateurs de transport camerounais, l’ambition de la RC de redevenir un pays de transit pour la RCA court le risque d’être vaine en dehors du transport ferroviaire ou fluvial de minerais ou autres pondéreux. Les pays des Grands Lacs et l’Est de la RDC sont attirés par les corridors desservant Mombassa ou Dar Es Salam. Le potentiel immédiat de la Transéquatoriale se limite à Kinshasa (10 millions d’habitants) et il lui reviendra de gagner des parts de marché par la suite en maîtrisant ses coûts et en améliorant la fluidité intermodale, ce qui n’est pas encore un enjeu identifié par le gouvernement.

3.5.4 CJ 5.3. Les interventions de la CE ont contribué à l’harmonisation des politiques économiques de la RC avec celles des autres pays membres de la région

Le processus d’intégration économique régionale dans lequel la RC est inscrite reste à ce jour un chantier très complexe et peu développé, en l’absence d’organisation régionale forte et fédératrice de ce mouvement d’intégration et d’une forte volonté politique de la part des Etats de la région. Dans ce contexte les interventions de la CE (nationales et composantes nationales des interventions régionales) ne sont pas suffisantes pour contribuer de façon tangible à un véritable décollage de ce processus.

Les interventions de la CE ont permis de jeter les bases de ce processus via notamment la négociation en cours d’un accord de partenariat économique (APE) UE-CEMAC. Toutefois, les résultats ne sont pas encore appréhendables sur l’évolution du commerce régional⁷⁵ (5.3.1) comme sur la diversification des exportations (5.3.2) ou la mise en œuvre effective d’une Union Douanière (I 5.3.3). Sur ce dernier point, un diagnostic récent de l’AT financée par la CE auprès des Douanes a identifié plus de 500 lignes contradictoires avec les engagements pris. Le processus d’intégration régionale progresse à un rythme très lent principalement en raison d’un manque de volonté politique au niveau des Etats concernés, dont certains connaissent des tensions politiques. Par ailleurs, l’amélioration des infrastructures de transport est une condition préalable à cette intégration et elle est loin d’être acquise (plusieurs années de retard pour l’organisation de la Table ronde sur la base du plan régional).

Le 10^{ème} FED est marqué par : (i) une évolution de l’approche sectorielle vers une approche plus intégrée avec plus d’attention pour les aspects institutionnels en matière de conduite des stratégies régionales de la CE; (ii) et l’importance des négociations d’un APE (5.3.4) qui constitue une partie significative de la récente politique de développement de la CE envers les pays ACP.

⁷⁴ Cf. par exemple le financement (par la BM) du bitumage de l’axe Bouar-Garoua Boulai (157 km) qui désenclave la RCA vers Ngaoundéré au Cameroun (corridor Douala-Bangui) dans le cadre d’un projet de transport et de facilitation du commerce de la CEMAC (210 M\$, 2007).

⁷⁵ Le poids des pays d’Afrique Centrale dans le total des exportations (hors pétrole) et des importations de la RC demeure très faible.

Pour ce faire, l'aide communautaire a contribué notamment : i) à l'évaluation de l'impact éventuel d'un nouveau régime commercial réciproque sur les économies de la région ; ii) à l'identification des politiques nécessaires en vue de maximiser les effets bénéfiques des APE et minimiser les coûts transitoires et adapter les politiques nationales et régionales au nouveau contexte commercial ; iii) au renforcement des capacités de formulation et de mise en œuvre des politiques commerciales et fiscales et de négociation ; iv) à la restructuration du secteur privé et à l'adoption des mesures opportunes pour maximiser les bénéfices des APE. L'année 2008 a été une année de reprise des négociations, pendant laquelle des avancées significatives sur différents sujets de la négociation ont pu être constatées. Celle-ci s'est pourtant finalement retrouvée dans une impasse à Bruxelles fin septembre 2008 (questions des engagements de la CE sur le chapitre développement)⁷⁶. Alors que l'appui à l'intégration économique régionale est un domaine dans lequel la CE dispose a priori d'une valeur ajoutée, celle-ci n'a pas encore produit les résultats attendus.

Ainsi si les nécessités de l'intégration régionale sont nombreuses et bien identifiées par les différents acteurs, les modalités de conduite du processus sont moins bien définies et font apparaître de véritables problèmes de gouvernance régionale, en raison notamment de l'existence de plusieurs institutions d'intégration économique régionale dont les mandats se recoupent partiellement (cas de la CEMAC et de la CEEAC⁷⁷), qui doivent se traduire par un surcroît de dialogue.

3.5.5 CJ 5.4. Les objectifs de la coopération CE – RC sont en synergie avec les objectifs de la CE au niveau régional.

Les actions et les secteurs inscrits dans les PIR 9^{ème} et 10^{ème} FED⁷⁸ couvrent pour l'essentiel les secteurs d'intervention retenus dans les PIN RC, laissant à penser que des complémentarités et synergies institutionnelles ont été développées (5.4.1). Si la complémentarité entre le PIN et le PIR est directement présentée dans les DSP⁷⁹ (I 5.4.2), son effectivité n'a pas été confirmée par la mission de terrain. Au niveau des deux PIN, et dans le cadre des appuis macro-économiques et aux transports, il n'est jamais question de possibles ajustements liés à la mise en œuvre de l'agenda d'intégration, ou d'adaptation des programmes indicatifs à l'évolution du cadre régional. De même, il n'est pas apparu d'actions significatives concrètes visant à améliorer la coordination des deux niveaux (I 5.4.3).

Il y a une faible synergie entre les objectifs de la coopération RC-CE et les objectifs de la CE au niveau régional. Aucune action significative dans ce sens n'a été programmée dans les deux secteurs « macro-économie » et « transports » pour la période considérée. Il est toutefois clair, comme l'ont souligné les évaluations des FED précédents en Afrique de l'Ouest et l'évaluation régionale de la CE en Afrique centrale (2006), que la mise en œuvre de telles synergies est particulièrement difficile. Les raisons régulièrement invoquées sont la

⁷⁶ Il est à noter que, au cours des derniers mois, la négociation a connu des avancées considérées comme encourageantes par la CE. En particulier, lors des réunions APE UE-Afrique Centrale qui se sont tenues à Bruxelles du 06 au 09 juin 2011, les discussions sur le volet « développement » et sur le volet « accès au marché » ont fait apparaître un certain rapprochement des positions.

⁷⁷ CEMAC : Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale. CEEAC : Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale. La République du Congo est membre des deux institutions.

⁷⁸ Programme d'appui à l'intégration régionale en Afrique centrale (PAIRAC), Programme de facilitation des transports et transit (Fastrack), Programme d'Appui en matière de Paix et Sécurité (PAPS), Ecosystèmes Forestiers d'Afrique Centrale (ECOFAC).

⁷⁹ L'ensemble des actions inscrites dans les PIN au cours de la période en revue font référence aux instruments de la CE mis en œuvre au niveau régional afin de : « contribuer au désenclavement interne et externe du pays » et de « soutenir l'intégration régionale dans le cadre de la CEMAC et des futurs APE régionaux ».

complexité de la coordination interne en raison du nombre limité de personnes ressources au siège de la CE et au sein des DCE. Par ailleurs, et pour les APE, des visions parfois divergentes ont coexisté, notamment entre la DG Dev et la DG Trade. Les DCE manquent aussi de visibilité sur les projets encore gérés à Bruxelles, et notamment les projets « tous ACP » tels que Trade.com ou les études d'impacts des APE. Sur la base de ce qui précède, on peut penser que le niveau de coordination n'est pas suffisant pour permettre de produire des synergies.

3.6 Gestion des ressources naturelles

Justification et champ couvert par la question d'évaluation

Les interventions dans le domaine de la gestion des ressources naturelles (GRN) sont généralement considérées par la CE comme faisant partie des questions transversales « *environnement* ». Leur importance a été démontrée, depuis le Sommet de Rio en 1992, et n'a cessé de grandir, notamment avec le Programme régional ECOFAC. Depuis le 6^{ème} FED, le développement rural n'est plus un secteur de concentration ; ce n'est qu'avec le 10^{ème} FED que la GRN (la gouvernance forestière et aires protégées) retrouvent leur importance comme un sous-secteur du secteur de concentration « gouvernance ». Le processus FLEGT⁸⁰ (depuis 2005), l'appui aux aires protégées au niveau régional au travers du projet ECOFAC⁸¹ (depuis 1992) et plus récemment au niveau national avec le PAVAP⁸² sont les principales interventions en RC. Le programme ECOFAC a appuyé le Parc National d'Odzala-Kokoua (~2 M€/PIR) sur toute la période d'évaluation et a démontré le besoin d'une agence spécialisée pour les aires protégées ; cela a conduit au financement du PAVAP (2,7M€, 9^{ème}FED). Dans le secteur forestier, l'Observation Indépendante FLEG⁸³, financée sur ligne budgétaire (1,6 M€), vient d'être prolongée, alors que le projet de « Développement du système de traçabilité des bois et produits forestiers en République du Congo » (10^{ème} FED, 2 M€, 2009-2012) est en cours. Tous deux, bien que conçus avant le développement de l'APV-FLEGT⁸⁴, viennent en appui à cet accord négocié entre 2008 et 2009 et qui sert de cadre stratégique pour la gouvernance forestière. Au total, ce sont environ 8,3M€ qui ont été alloués à la gestion des ressources naturelles par la CE au cours de la période évaluée.

⁸⁰ Forest Law, Enforcement and Trade = Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (Plan d'Action de la CE), <http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm>

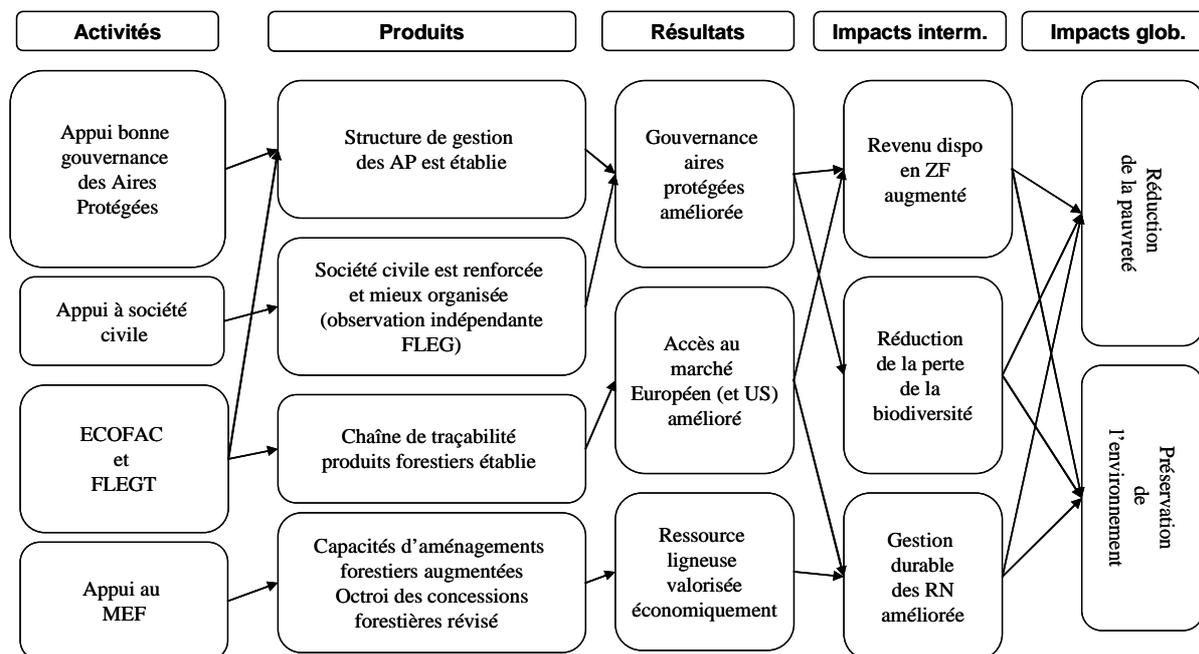
⁸¹ Ecosystèmes forestiers d'Afrique Centrale (programme régional)

⁸² Appui institutionnel au Ministère de l'Economie forestière et de l'Environnement pour la valorisation des Aires protégées, (DSP 9)

⁸³ Observatoire indépendant de la mise en œuvre de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG).

⁸⁴ Accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République du Congo sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et produits dérivés vers l'Union européenne (FLEGT)

Figure 11: Logique d'intervention reconstituée (2000-2009) pour le domaine « Gestion des ressources naturelles »



3.6.1 Réponse à la question d'évaluation 6

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE 6 – Dans quelle mesure les interventions de la CE dans le secteur environnemental ont-elles contribué à renforcer les capacités de gestion durable des écosystèmes forestiers ?	➔		
CJ 6.1 – Les interventions de la CE ont permis d'améliorer la capacité de gestion des aires protégées.	➔		
CJ 6.2 – Les interventions de la CE ont permis de créer les conditions d'une valorisation durable des ressources forestières.	➔		
CJ 6.3 – Les interventions de la CE ont contribué au développement local des zones forestières.	➔		
CJ 6.4 – Les interventions de la CE dans ce domaine ont intégré des dimensions transversales.	➔		

Dans le domaine de la conservation de la nature, le volet congolais du Programme ECOFAC a été décisif pour la reconnaissance nationale et internationale du Parc National Odzala - Kokoua (PNOK) et pour son développement. Il est toutefois regrettable que les acquis de ce programme ne soient pas mieux documentés et diffusés. Les projets ECOFAC et PAVAP ont contribué à l'amélioration des capacités de gestion des aires protégées, tant par l'amélioration des compétences des acteurs concernés, le développement des infrastructures et des connaissances, la recherche de financements et le développement économique. Cependant, certaines faiblesses subsistent et en particulier : l'absence de ressources financières à long

terme pour le PNOK⁸⁵ ; le faible engagement de l'Etat, qui n'assure pas le maintien d'un personnel adéquat et un financement suffisant; et le manque d'accompagnement de la part des PTF pour le démarrage de l'ACFAP⁸⁶. La mise en place de la Fondation pour la gestion d'Odzala (pour 25 ans) avec African Parks et l'accord pour l'exploitation touristique vont partiellement régler la question : l'existence d'une exploitation touristique saine du PNOK peut contribuer à l'émergence d'un secteur du tourisme et des services pour l'ensemble de la RC. Néanmoins, le parc a peu de chance d'être, à court ou moyen terme, financièrement autonome (CJ 6.1.).

Avec la signature de l'Accord de Partenariat Volontaire entre l'UE et la RC (APV du Congo ou APV-FLEGT), une étape importante a été franchie vers la gestion durable des ressources forestières. La signature de l'APV-FLEGT est le résultat d'une «*coopération politique*», c'est-à-dire d'un dialogue de haut niveau, qui avait pour but d'assurer et de responsabiliser la participation de l'ensemble des parties prenantes (Etat, concessionnaires forestiers, société civile et populations locales) à l'exploitation et à l'exportation du bois. A cet effet, un effort important a été fait pour assurer la transparence et l'échange des informations. Cependant, la signature de l'APV-FLEGT n'est que le démarrage d'un processus vers l'élimination de l'exportation de bois illégalement exploité : le cadre juridique doit encore être adapté (activité en cours de réalisation pour les aspects forestiers) et les capacités des parties prenantes nettement renforcées pour rendre l'APV-FLEGT applicable. Les infrastructures et l'organisation nécessaires à la délivrance de «*certificats de légalité*» et «*autorisations FLEGT*» doivent être déployées et rendues opérationnelles. L'échéance du 3 mars 2013, date à laquelle tout bois entrant sur le marché européen doit démontrer sa légalité, semble encore lointaine et la «*feuille de route*» pour arriver à l'application de l'APV-FLEGT présente un grand retard. Bien qu'il s'agisse d'un accord bilatéral entre l'UE et la RC, des accords similaires ont été développés avec les principaux pays de la région ce qui lui donne une portée régionale et des effets d'émulation pour une gestion durable des forêts. Toutefois cet Accord n'est pas un aboutissement mais une étape importante du processus : aujourd'hui commence la difficile mise en œuvre de «*l'Accord FLEGT*» et la mise en place des mesures assurant l'arrêt effectif de l'exploitation illégale de bois. En effet, à ce jour, force est de constater que les moyens humains, logistiques et financiers mis à disposition par la partie congolaise, ne sont pas à la hauteur de la forte volonté politique affichée (CJ 6.2.).

En raison des conflits armés des années 90, mais aussi de difficultés logistiques et de problèmes institutionnels, les objectifs visés en matière de développement local et de participation des populations n'ont été que très partiellement atteints par les projets ECOFAC et PAVAP. Malheureusement, les efforts faits dans ce sens n'ont pas été documentés et aucun enseignement ne peut en être tiré. Bien que l'APV-FLEGT ne concerne pas directement le «*développement local*», il est impossible de dissocier ce dernier de la gestion durable des forêts. C'est pour cette raison que l'accord tient compte et prévoit des dispositions en faveur des populations locales et autochtones (CJ 6.3.).

En ce qui concerne les thématiques transversales, les engagements pris par le gouvernement de la RC dans le cadre de l'APV-FLEGT en faveur des minorités constituent l'élément le plus innovant des interventions relatives aux forêts du Bassin du Congo au cours des dernières années. Par ailleurs, le projet ECOFAC a contribué à l'étude du virus Ebola et à la mise en place d'un système précoce d'alerte. En revanche, peu d'informations sont disponibles au sujet

⁸⁵ La subvention attribuée à African Parks (ECOFAC 5) ne sera pas suffisante pour couvrir les besoins de gestion de l'ensemble du PNOK sur toute la durée d'ECOFAC 5 : des reliquats sur la ligne ENTRP devraient également y être affectés.

⁸⁶ ACFAP = Agence Congolaise de la Faune et des Aires Protégées, résultat du PAVAP.

d'activités des projets de gestion des ressources naturelles spécifiquement dédiées à la lutte contre le sida ou à la prise en compte des aspects de genre (CJ 6.4).

Synthèse de la réponse à la OE 6 (gestion des ressources naturelles) : Les interventions de la CE dans le domaine des aires protégées et dans celui de la gestion des ressources forestières ont contribué de façon limitée au renforcement des capacités de gestion durable des écosystèmes de la RC. Si les actions entreprises ont atteint une grande partie des résultats attendus à court terme, leurs effets à moyen et long terme sont loin d'être garantis à l'heure actuelle. Pour la gestion des aires protégées comme pour la mise en œuvre de l'APV-FLEGT, la consolidation des résultats dépend de l'engagement de toutes les parties.

3.6.2 CJ 6.1. Les interventions de la CE ont permis d'améliorer la capacité de gestion des aires protégées.

Les infrastructures

Au cours de la période en revue, le projet ECOFAC a permis de développer les infrastructures du PNOK (camp, pistes, postes fixes de surveillance, etc.), facilitant ainsi son désenclavement et permettant d'assurer une présence régulière dans le parc. La création de la station scientifique est également un acquis du Programme. En ce qui concerne le PAVAP, la future Agence Congolaise de la Faune et des Aires protégées (ACFAP)⁸⁷ n'est pas encore opérationnelle. Aucune source de financement n'est disponible pour assurer son démarrage (et son installation dans ses bâtiments), ainsi que son fonctionnement à long terme, bien que le gouvernement ait inscrit cette agence au budget 2011⁸⁸ et qu'un bâtiment lui ait été attribué (I 6.1.1).

Le développement des capacités

Dans le cadre du projet ECOFAC, un système de surveillance anti-braconnage a été développé, en parallèle avec l'infrastructure de gestion du parc. Le projet a mené une expérience pilote de gestion communautaire du Sanctuaire des Gorilles de Lossi (SGL). Les capacités de la Direction de la Faune et des Aires protégées ont été renforcées et son personnel a été formé. L'antenne de Brazzaville a joué un rôle important dans la diffusion des informations et la sensibilisation des décideurs politiques sur les aspects de conservation. Il est toutefois à déplorer que son fonctionnement ait été intermittent et que le flux d'information n'ait pas été continu. De son côté, le PAVAP a contribué au renforcement des capacités de gestion des aires protégées à travers notamment la réalisation de l'état des lieux des aires protégées⁸⁹ et l'élaboration de scénarios institutionnels pour l'ACFAP et des textes législatifs correspondants (I 6.1.2).

Le rayonnement régional et la diffusion des informations

De nombreuses études scientifiques⁹⁰ ont été réalisées dans le cadre du projet ECOFAC et ont permis de faire connaître le PNOK au niveau international alors qu'il était jusque-là scientifiquement inconnu⁹¹. Cela a favorisé la coopération scientifique avec d'autres pays ; malheureusement un tel effet indirect n'a pas été systématiquement documenté. Il est à noter

⁸⁷ L'ACFAP a été créée par la Note de service du MDDEF de 14 mars 2011.

⁸⁸ Lors de la visite de la mission (avril 2011), le budget n'était pas encore disponible.

⁸⁹ Cf. <http://www.acfap-congo.org>

qu'avec le Réseau des Aires Protégées d'Afrique Centrale (RAPAC), développé par ECOFAC, la RC participe au développement stratégique du secteur dans l'ensemble de la sous-région, également par des projets transfrontaliers de gestion des aires protégées.

Le PAVAP a contribué à renforcer la coordination régionale de la conservation de la biodiversité et en particulier par le biais de missions de prospection auprès d'agences africaines de conservation (Afrique du Sud, Kenya, Ouganda, Rwanda, Gabon, Namibie et Tanzanie), permettant d'aboutir à des préaccords de partenariat pour l'échange de chercheurs, de collaboration en écotourisme et de financement. Il a également contribué à la réalisation d'un forum international portant sur les modèles de gestion de la future agence (I 6.1.3).

Le projet ECOFAC, et dans une moindre mesure le PAVAP, ont contribué à l'amélioration des capacités de gestion des aires protégées, tant par l'amélioration des compétences (formations ciblées sur les différentes catégories de personnel) que le développement des infrastructures et des connaissances (études scientifiques au PNOK, voyages d'études du PAVAP), la recherche de financements (coopération avec plusieurs fondations et ONG) et le développement économique, direct (écotourisme) ou indirect (désenclavement de la région Sud du PNOK). Dans la mesure où la majorité des aires protégées se trouvent en zone forestière, les interventions de la CE et de leurs partenaires (ONGI, universités) ont contribué, au travers des études réalisées, à une meilleure connaissance des forêts et en particulier de leur faune. Les acquis des trois premières phases du projet ECOFAC ont pu être sauvegardés au cours de la période de transition (18 mois) et avant le démarrage de la 4^{ème} phase du projet, grâce à l'intervention d'une ONG américaine⁹².

Les acquis et faiblesses des interventions

Les synergies existantes entre les deux interventions dans le domaine des aires protégées n'ont pas été optimales. Cela pourrait changer à condition que l'ACFAP, au niveau national, et Afrikan Parks⁹³, au niveau du PNOK, disposent de moyens effectifs de fonctionnement supplémentaires, en d'autres termes, bénéficient de l'appui de l'Etat, propriétaire des aires protégées. Les ressources financières à long terme du PNOK, pourtant indispensables à son aménagement, ne sont pas garanties, tout comme pour le fonctionnement de l'ACFAP. Le faible engagement de l'Etat, qui n'assure pas le financement des aires protégées et le maintien d'un personnel adéquat a conduit le programme ECOFAC à se substituer à ce dernier. De ce fait, le projet a davantage été perçu par les populations riveraines du Parc comme une intervention de développement local (venant combler la trop faible présence de l'Etat dans la zone) et moins comme un projet de conservation de la faune et de la flore. La 4^{ème} phase du projet ECOFAC n'a pas fait montre du dynamisme qui caractérisait les phases précédentes⁹⁴ et les acquis du projet n'ont pas été développés. Le statu quo est cependant maintenu, ce qui ouvre des perspectives pour la phase suivante. La perception des personnes interviewées est cependant que le programme est terminé. Le PAVAP se clôture bien sur la création de l'ACFAP, mais aucun accompagnement au démarrage de cette dernière n'est prévu.

⁹⁰ A noter notamment les études relatives à l'impact et à la transmission du virus de la fièvre hémorragique Ebola sur les populations de gorilles.

⁹¹ Aucune étude importante sur la faune (gorilles de plaine, chimpanzés, éléphants, etc.) n'avait été réalisée.

⁹² Wildlife Conservation Society (WCS).

⁹³ http://african-parks.org/apffoundation/index.php?option=com_content&task=view&id=306&Itemid=214

⁹⁴ A titre d'exemple, deux numéros seulement de la revue Canopée ont été produits sur toute la durée de la phase 4 pour deux publications mensuelles auparavant.

3.6.3 CJ 6.2. Les interventions de la CE ont permis de créer les conditions d'une valorisation durable des ressources forestières.

L'Accord de Partenariat Volontaire FLEGT (APV-FLEGT)

La signature de l'APV-FLEGT est le résultat d'une « coopération politique », c'est-à-dire d'un dialogue de haut niveau, qui avait pour but d'assurer et de responsabiliser la participation de l'ensemble des parties prenantes à l'exploitation et à l'exportation du bois (Etat, concessionnaires forestiers, société civile et populations locales). Les négociations pour la signature d'un APV-FLEGT⁹⁵ entre l'UE et la RC ont démarré en juin 2008. L'APV-FLEGT a été paraphé par les parties en mai 2009, puis signé en mai 2010, rapidité de développement qui démontre la volonté politique de lutter contre le bois illégal. Il s'agit du premier APV-FLEGT signé par un pays du Bassin du Congo. Cet accord prévoit : (i) la délivrance de «certificats de légalité » qui assurent que la production a été réalisée selon les grilles de légalité ; (ii) un système de traçabilité du suivi du produit tout au long de la chaîne d'approvisionnement, débouchant sur (iii) la délivrance « d'autorisations FLEGT » à l'exportation vers l'Europe. L'accès à l'information et la transparence est un élément majeur de la mise en œuvre de l'APV-FLEGT⁹⁶. En République du Congo, celle-ci repose sur les structures déjà existantes (légèrement modifiées) du ministère en charge des forêts sous la tutelle d'un « comité conjoint » du gouvernement de la RC et de la CE. Celui-ci est appuyé par un « secrétariat technique » multipartite congolais, composé de représentants du gouvernement, du secteur privé et d'organisations de la société civile. Aujourd'hui, le calendrier de mise en œuvre de l'APV-FLEGT accuse un retard énorme. Pour résoudre ce problème, un groupe de travail conjoint, qui se réunit mensuellement, a été mis en place afin d'opérationnaliser le FLEGT dans sa dernière année avant l'émission des autorisations. Cependant, dans la pratique, le coût de fonctionnement réel de l'APV FLEGT n'a pas été chiffré ni inclus dans le budget prévisionnel de l'Etat. Il s'agit entre autres du financement de la cellule de légalité forestière et de traçabilité (CLFT), entité créée spécialement pour l'APV-FLEGT, ainsi que des coûts de fonctionnement des Directions Départementales (en particulier les missions de contrôle sur le terrain, actuellement prises en charge par les sociétés forestières, ou encore les frais d'abonnement à internet, ainsi que leur sécurisation en vue de l'accueil du matériel nécessaire au fonctionnement du logiciel de traçabilité, la mise à jour de ce dernier, etc.).

L'APV-FLEGT a une portée qui va au-delà de la délivrance d'autorisations FLEGT car il s'applique à l'ensemble des marchés du bois et de ses dérivés (Art. 9) et qu'il prévoit des «mesures pertinentes» (Art. 15 à 17) qui concernent les conditions-cadres d'application. En conséquence, la signature de l'APV-FLEGT ne représente qu'une étape vers une meilleure gouvernance forestière.

Les enjeux

Le projet d'observation indépendante (OI-FLEG), financé sur la ligne budgétaire « environnement » de la CE, a mis en évidence les forces et faiblesses du système actuel de

⁹⁵ Souvent appelé « accord FLEGT »

⁹⁶ La CE au travers du projet OI-FLEG [<http://www.observation-congo.info/>], de l'Instrument FLEGT de l'Institut forestier européen (IFE) [<http://www.euflegt.efi.int/>] et du sous-domaine d'intervention « Forêts et FLEGT » de la DG Développement [http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/intervention-areas/environment/forestry_intro_fr.htm] a, à cet effet, montré la voie en publiant sur Internet toutes les informations relatives aux missions de contrôle, aux négociations et aux interventions. Le gouvernement de la RC vient d'activer son propre site dédié à l'APV-FLEGT : <http://www.apvflegtcongo.org/>

traçabilité et des parties prenantes⁹⁷. Les résultats de ce projet ont été intégrés⁹⁸ dans le projet actuel de développement des instruments de contrôle de la chaîne de traçabilité (I 6.2.1.).

L'APV-FLEGT a développé et officialisé une grille de légalité (cadre juridique) pour les forêts naturelles et pour les plantations qui va au-delà de simples considérations commerciales. L'APV-FLEGT s'applique à tout bois commercialisé sur le marché national, en transit, importé et exporté. Il promeut la bonne gouvernance par la participation et la responsabilisation des acteurs ainsi que la transparence grâce à la mise à disposition du public des informations. Enfin, la préparation d'autres APV-FLEGT similaires dans les pays voisins ainsi que l'adoption de mesures intra-communautaires (Règlement UE n° 995/2010⁹⁹) appuient l'atteinte des objectifs fixés par un effet de motivation. Ce règlement entrera complètement en vigueur le 3 mars 2013, ce qui signifie qu'au plus tard fin 2012, le système FLEGT devra être opérationnel et avoir été audité¹⁰⁰ en RC. L'APV-FLEGT prévoit un certain nombre de lois et de règlements à développer ou modifier pour rendre l'accord applicable. En outre, l'organisation nécessaire à la délivrance de « *certificats de légalité* » et « *autorisations FLEGT* » doit encore être rendue fonctionnelle. Il s'agit toutefois d'un processus long et difficile dont l'APV-FLEGT ne représente que le point de départ. La mise en œuvre est mise en danger par le manque d'interlocuteurs compétents et motivés du côté congolais, disposant de l'autorité nécessaire pour agir activement et disposant des ressources financières correspondant aux enjeux (I 6.2.2).

La société civile et l'APV-FLEGT

L'APV-FLEGT donne la possibilité à l'État de reprendre l'initiative en matière d'amélioration de la gestion durable des forêts¹⁰¹ et soutient également la participation de la société civile. Cependant, aucun instrument financier n'a été prévu pour assurer la participation des acteurs de la société civile de manière libre et indépendante. Par ailleurs, le processus de négociation de l'APV-FLEGT a lui-même connu certaines limites. La rapidité des négociations n'a en effet pas permis une participation effective des populations locales et autochtones concernées. De même, les sociétés forestières étaient peu représentées. L'organisation des ONG consultées sous la forme d'une plateforme (de gestion durable des forêts) pour répondre aux attentes de l'APV-FLEGT représente cependant une avancée en créant une dynamique inexistante auparavant, en permettant un dialogue avec le gouvernement et en contribuant au développement de la vie associative (même si beaucoup reste à faire du point de vue du renforcement organisationnel des organisations concernées) (I 6.2.3).

Le rôle pionnier de la RC dans la négociation d'un accord sur les critères d'exportation des bois tropicaux à destination de l'UE est à souligner. La RC constitue un modèle pour les autres pays engagés dans le processus. Toutefois, la signature de cet accord n'est pas un aboutissement mais une étape importante : aujourd'hui commence la difficile mise en œuvre de l'accord FLEGT et la mise en place des mesures assurant l'arrêt effectif de l'exploitation illégale de bois.

⁹⁷ OI-FLEG, Synthèse de 45 mois d'OI-FLEG de REM en République du Congo, décembre 2006 - septembre 2010, 2010. http://www.observation-congo.info/documents/Note_synthese_2010_OIFLEG_REM.pdf

⁹⁸ SGS, Rapport d'étude préliminaire du renforcement du système de traçabilité, Document interne de travail

⁹⁹ Que cet accord ait pu être finalisé est un résultat positif de la politique de lutte contre le commerce de bois illégal menée par la CE au niveau européen.

¹⁰⁰ Annexe 7 de l'APV-FLEGT.

¹⁰¹ Si réalisé dans l'esprit de la certification forestière (volontaire) et non dans un esprit de contrôleur (organe de police et de collecte d'impôts).

3.6.4 CJ 6.3. Les interventions de la CE ont contribué au développement local des zones forestières.

Le programme ECOFAC

Le programme ECOFAC a permis de créer de nombreux emplois, notamment pour la construction des pistes, la surveillance, la lutte anti-braconnage, l'écotourisme et la création des infrastructures de recherche, dans un contexte où les populations riveraines ne disposaient auparavant que des ressources du terroir et vivaient en autarcie. En tant que principal employeur et acteur économique, il a contribué à combler le vide laissé par les programmes de plantations de produits d'exportation de l'Etat. Cependant, les populations ont perçu le volet congolais d'ECOFAC comme une institution qui devait assurer le développement rural de la région et remplir les promesses non réalisées des programmes de développement de cultures de rente aujourd'hui abandonnés¹⁰². Le programme ECOFAC a toujours recherché l'appui de partenaires locaux, avec toutefois des résultats mitigés. Perçu comme un programme de développement local, il a été à l'origine de nombreux conflits sociaux avec la population comme avec l'administration locale. Les troubles politiques, les conflits sociaux et les épidémies d'Ebola n'ont pas constitué un cadre favorable à un développement local significatif.

De même, le Sanctuaire des Gorilles de Lossi (ECOFAC) a lui aussi contribué au développement du site, durant une brève période, par une mobilisation de la population locale. Les tentatives d'implication des populations riveraines dans la gestion des ressources naturelles ou du développement communautaire n'ont pas débouché sur les résultats escomptés ; les différentes épidémies d'Ebola ont décimé les populations de gorilles réduisant à néant les efforts de développement de l'écotourisme.

Le PAVAP

Par ailleurs, pour des raisons de procédures liées à la conception même du projet, le volet prévu en faveur des populations riveraines du PNOK du projet PAVAP n'a pas été mis en œuvre par le bureau d'étude chargé du volet relatif à l'ACFAP, mais par celui qui mettait en œuvre le projet ECOFAC IV. Il est à noter que l'ACFAP aura, entre autres, pour mission de favoriser directement (tourisme) ou indirectement (lutte contre le braconnage) le développement local (I 6.3.2).

L'APV-FLEGT

Si l'APV-FLEGT prévoit également des mesures en faveur des communautés locales, la participation directe des populations locales et autochtones à la préparation de l'Accord n'a pas été possible pour des raisons logistiques et organisationnelles. Déjà l'organisation des ONG établies pour leur participation aux négociations fut difficile, vu la rapidité de celles-ci.

¹⁰² Il est à déplorer que les différents essais n'aient pas fait l'objet de rapports circonstanciés sur les causes d'échecs (6.3.1).

3.6.5 CJ 6.4. Les interventions de la CE dans le domaine de la gestion des ressources naturelles ont intégré des dimensions transversales¹⁰³

La question des minorités est abordée dans l'APV-FLEGT au niveau des mesures et engagements pris envers la société civile et des populations locales et autochtones. C'est l'élément le plus innovant de toutes les interventions en faveur des forêts du Bassin du Congo. Prévues dans l'Accord, la loi portant « *promotion et protection des droits des populations autochtones du Congo* » a été promulguée le 25 février 2011 ; néanmoins, les décrets d'application font encore défaut. Le gouvernement doit maintenant concrétiser sa volonté dans ce domaine afin de permettre d'autres interventions, notamment par la promulgation de ces décrets d'application.

Le virus Ebola, très présent dans la région et ayant eu des impacts négatifs sur le développement de l'écotourisme, a fait l'objet d'une attention particulière. Le Programme ECOFAC s'est intéressé de façon spécifique aux différents aspects de la maladie (origine des foyers, moyens de transmission, impact sur les populations de gorilles) et a servi de relais entre les institutions pour les études médicales et pour les alertes précoces. Cette contribution n'aurait pas été possible sans la présence du programme sur le terrain.

Les informations disponibles, au niveau des termes de référence des différents contrats et des dispositifs de suivi-évaluation, n'ont pas permis d'apprécier dans quelle mesure les questions de genre ou de lutte contre le sida ont été prises en compte de manière concrète par les interventions de la CE dans le domaine des ressources naturelles.

3.7 Santé publique

Justification et champ couvert par la question d'évaluation

Dans un contexte de post conflit, les principaux défis du pays dans le secteur de la santé ont été le renforcement des capacités institutionnelles, l'amélioration des infrastructures, le renforcement des capacités gestionnaires et l'appui au fonctionnement d'un système de santé décentralisé. Le contexte étant également marqué par un contraste frappant entre la richesse relative du pays et les conditions de vie de ses habitants, l'accessibilité et la qualité des services médicaux ont été naturellement identifiées comme des facteurs importants de réduction de la pauvreté dans le DSRP.

Au cours de la période évaluée, les interventions de la CE dans le domaine ont principalement cherché à soutenir le système de santé dans le cadre de la politique nationale de la RC. La question d'évaluation a donc cherché à mesurer l'efficacité, l'impact et la durabilité des interventions de la CE dans le domaine de la santé, notamment en ce qui concerne l'appui institutionnel, l'approvisionnement en médicaments essentiels, la prise en charge des principales maladies liées à la pauvreté, ainsi que la disponibilité et l'accessibilité à des soins de santé.

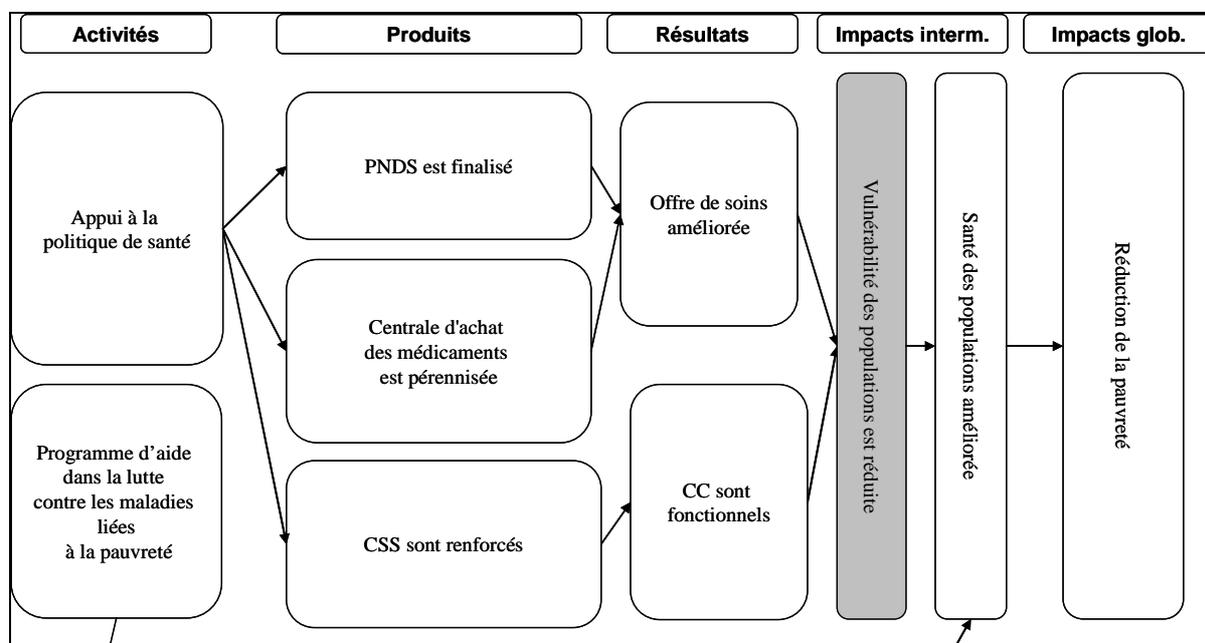
Les principales interventions, durant la période, ont été constituées par (i) deux programmes multi-secteurs de développement qui se sont succédés : le projet « Soutien à la mise en œuvre du Programme National de Développement Sanitaire » (PNDS – 8,2M€+ AT 79 000€) et le projet « Appui au système de santé du Congo » (PASCOB – 9,5M€), (ii) un programme de recherche-action dans le cadre de la lutte contre le VIH/ Sida : le « Programme pilote de prévention et de réduction de la transmission verticale du VIH de la mère à l'enfant à Pointe-Noire » (910 000€), un programme d'éducation de jeunes

¹⁰³ L'« environnement » n'a pas été considéré comme un thème transversal puisque la question traite dans son ensemble de la gestion des ressources naturelles.

pour la prévention du sida dans le département du Kouilou (39 000€) et (iii) différentes actions d'aides aux populations victimes des conflits des années 1990 (1,6M€).¹⁰⁴

Au total, c'est un montant de 20M€ environ qui ont été attribués au secteur de la santé au cours de la période évaluée.

Figure 12: Logique d'intervention reconstituée (2000-2009) pour le domaine « Santé publique »



NB : Les cases de couleur grise correspondent à des hypothèses formulées par l'équipe d'évaluation lors de la reconstitution de la logique d'intervention sectorielle.

3.7.1 Réponse à la question d'évaluation 7

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE 7 – Dans quelle mesure les interventions de la CE en matière de santé ont-elles contribué au renforcement durable des institutions de ce secteur?	➔		
CJ 7.1 – Les interventions de la CE ont contribué au renforcement global du système de santé (centres de santé, hôpitaux, bureaux de district sanitaires, bureaux provinciaux...).	➔		
CJ 7.2 – La stratégie de la CE a contribué à une meilleure disponibilité en médicaments essentiels.	➔		
CJ 7.3 – Les interventions de la CE ont contribué à une meilleure prise en charge des principales maladies liées à la pauvreté (VIH/SIDA, malaria, tuberculose, etc.).	➔		
CJ 7.4 – Les interventions de la CE ont pris en compte les dimensions transversales (genre, minorités).	➔		

¹⁰⁴ Dans le rapport documentaire, il avait été noté un total de 25M€ pour le secteur de la santé au cours de la période évaluée. Ce montant intégrait l'appui au secteur pharmaceutique qui est un projet du 10^{ème} FED et le projet de réhabilitation et développement socio-économique dans le Pool. Ces montants ne sont pas comptabilisés ici.

Les interventions de la CE ont contribué d'une manière significative à l'amélioration des compétences en santé publique des principaux responsables de la planification stratégique (Plan National de Développement Sanitaire, Cadre de Dépenses à Moyen Terme) et opérationnelle (plans d'action annuels du niveau central et intermédiaire). Ces aspects ont été particulièrement développés au niveau des différents départements sanitaires appuyés par les projets de la CE, au travers de : (i) la mise en œuvre du concept de « District Sanitaire », (ii) la réalisation de nombreux modèles et outils de santé publique, (iii) l'intégration de la lutte contre le VIH/Sida dans le système de soins (CJ 7.1.).

Les interventions de la CE ont permis, de manière concomitante, de mettre en place une centrale autonome d'achat et de distribution de médicaments essentiels et de consommables pharmaceutiques sous forme générique ; la fonctionnalité de cette centrale reste cependant très insuffisante (CJ 7.2.).

Les principaux projets de la CE n'ont pas eu une implication directe dans la prise en charge des principales maladies liées à la pauvreté : VIH/SIDA, malaria, tuberculose (CJ 7.3.).

L'identification et la prise en compte des dimensions transversales n'ont pas fait l'objet d'une prise en charge particulière dans le cadre des projets de la CE (CJ 7.4.).

Synthèse de la réponse à la QE 7 (santé) : La structuration du système de santé, le renforcement des compétences, la mise à disposition d'une filière de médicaments et d'« outils » de santé publique ont constitué des préalables indispensables à une amélioration de la politique de santé publique. Cependant, l'impact à moyen terme de cet « encadrement » sur la qualité et l'accessibilité des soins pour les populations est cependant loin d'être démontré. Pour ce faire, une meilleure prise en compte des problématiques (i) des ressources humaines (en termes de quantité et de qualité), (ii) du financement du fonctionnement du système (aux différents niveaux de la pyramide sanitaire) et (iii) de l'accessibilité financière des populations aux soins aurait dû être prise en compte dans le cadre d'une approche sectorielle spécifiant les apports du gouvernement, de la CE et des différents PTF.

3.7.2 CJ 7.1 : Les interventions de la CE ont contribué au renforcement global du système de santé (centres de santé, hôpitaux, bureaux de district sanitaires, bureaux provinciaux...)

Au cours de la période en revue, l'appui de la CE dans le secteur de la santé a principalement consisté en deux actions : le soutien à la mise en œuvre du Programme National de Développement Sanitaire (PNDS) et le projet d'appui au système de santé du Congo (PASCOP), qui représentent plus de 70% des financements de la CE dans le secteur.

Au travers de ces projets, la CE a soutenu la mise en œuvre de la politique nationale de santé du pays. L'approche, commune à ces deux actions, a été d'aborder simultanément les différents niveaux de la pyramide sanitaire, afin de renforcer dans sa globalité le système de santé du pays. La présente évaluation note que ces projets ont effectivement pris en compte une approche globale en apportant un appui aux différents niveaux du secteur.

Une nette amélioration des compétences de santé publique aux différents niveaux de la pyramide sanitaire

Au niveau central (I 7.1.1), des outils de planification ont été réalisés au sein des directions nationales chargées de la mise en œuvre des instruments de planification (Plan National de Développement Sanitaire 2007-2011 et programmations opérationnelles afférentes), ainsi que le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et les textes d'application de la mise en place de « l'approche de district sanitaire » dans les Circonscriptions Socio-Sanitaires (CSS).

Au niveau intermédiaire (I 7.1.2), des activités de renforcement des compétences des directions départementales de la santé ont été menées (concepts et management des districts sanitaires, supervisions, formations continues, standardisation des différents outils et rapports d'activités) ainsi que l'élaboration et le suivi des plans opérationnels annuels. Cet appui technique¹⁰⁵ s'est accompagné, de manière concomitante, d'un programme de renforcement des infrastructures sanitaires, d'un appui financier au fonctionnement des structures (frais de transport et de bureautique, primes pour le personnel médical, etc.) et de la mise à disposition de médicaments.

Au niveau périphérique, c'est à dire dans les Circonscriptions Socio-Sanitaires (CSS), ont été menées¹⁰⁶ des activités de restructuration organisationnelle, accompagnées d'un programme de formation modulaire, ainsi que l'élaboration des plans opérationnels annuels des CSS et la mise en place de modules opérationnels en matière de santé reproductive. Dans les hôpitaux de référence (HR) appuyés par les projets de la CE, des Schémas Thérapeutiques Standardisés pour les différents services des hôpitaux et un dossier médical ont été élaborés. Le circuit du patient a été rationalisé et un système de tarification ainsi qu'un guide pratique de gestion hospitalière ont été réalisés. Dans les Centres de Santé Intégrés (CSI) appuyés, des Stratégies de Plaintes et Traitements intégrant les programmes verticaux ont été élaborés ; simultanément, un appui a été fourni à la rationalisation de la consultation curative, incluant la prescription médicamenteuse ainsi que des supports de données.

En complément des actions menées au niveau des CCS, les interventions de la CE ont permis, au niveau communautaire (dans les départements appuyés par les projets de la CE), de renforcer l'implication des comités de santé dans la gestion de leur système de soins à travers un Fonds d'appui aux Initiatives Locales (FIL) (I 7.1.2).

La qualité à moyen terme et la durabilité de cet « encadrement » pose cependant question

Si la structuration du système de santé, le renforcement des compétences et la mise à place des « outils » nécessaires ont effectivement été mises en place dans le cadre des interventions de la CE¹⁰⁷, la qualité à moyen terme de cet « encadrement » et la durabilité de cette approche posent cependant question¹⁰⁸.

Au niveau central (I 7.1.1), le CDMT n'est pas très détaillé et présente principalement les grandes tendances des dépenses. Les documents de planification opérationnelle annuelle du Ministère de la Santé reprennent actuellement¹⁰⁹ exclusivement les modalités de planification

¹⁰⁵ Evaluation finale du projet PASCOB.

¹⁰⁶ Evaluation finale du projet PASCOB.

¹⁰⁷ RAC 2009.

¹⁰⁸ Eléments d'appréciation apportés par la visite de terrain.

¹⁰⁹ Entretien avec différents membres de l'administration congolaise

du PDSS (Programme de Développement des Services de Santé) de la Banque Mondiale sans y inclure les autres domaines appuyés bien souvent par d'autres PTF¹¹⁰. Il existe donc bien un problème au niveau de la coordination sectorielle entre le Ministère de la Santé et ses partenaires. Au niveau intermédiaire et périphérique (I 7.1.2), l'analyse des documents présentés durant la mission de terrain (rapports réalisés après la fin des interventions de la CE) montre que la qualité de ces documents est très faible.

Le système d'informations sanitaires reste dans un état préoccupant

La mise en place d'une « carte sanitaire » présentant une liste détaillée des ressources par départements en termes d'infrastructures, d'équipement et des ressources humaines n'a pas pu être réalisée dans le cadre de l'appui des projets de la CE (I 7.1.3). En réalité, c'est l'ensemble du système d'informations sanitaires du pays qui est déficient et qui nécessite une restructuration complète, tant dans sa composante de routine que dans ses composantes d'alertes (I 7.1.4).

Les impacts des interventions de la CE sur la qualité des prestations de soins et sur l'accessibilité des populations aux soins ne sont pas démontrés

Ces impacts ne sont pas faciles à analyser dans la mesure où l'information sanitaire (cf. supra) est déficiente et ne permet pas une analyse objective de l'évolution des indicateurs classiques de santé tant en termes d'accessibilité que de qualité (I 7.1.4).

Selon les appréciations des différents interlocuteurs rencontrés dans le cadre de la mission de terrain¹¹¹, on ne devrait cependant pas trouver des différences significatives dans les évolutions en tendance des grands indicateurs de santé entre les régions appuyées par les projets de la CE et les autres. Les principales raisons évoquées sont : (i) les problèmes de ressources humaines (médicales et paramédicales), (ii) le sous financement généralisé du fonctionnement du système (tant au niveau des structures de soins que des structures de régulation), (iii) le manque d'accessibilité financière d'une large fraction de la population aux formations sanitaires (coût élevé des soins et absence de structure de couverture sanitaire).

Dans le cadre du PASCOB, une analyse particulière de la problématique des compétences nécessaires pour le personnel paramédical a été menée. Cette analyse met en évidence que ce personnel est quantitativement suffisant pour le système de santé mais que son profil de formation est inadéquat aux rôles demandés. Le nouveau projet PARAMED (10^{ème} FED) visera notamment à résoudre ce problème.

3.7.3 CJ 7.2 : La stratégie de la CE a contribué à une meilleure disponibilité en médicaments essentiels

Une mise en place effective d'une centrale d'achat et de distribution de médicaments mais présentant de gros problèmes de fonctionnement

Les appuis apportés par les projets santé de la CE ont effectivement permis de mettre en place une centrale d'achat de médicaments essentiels sous forme générique (COMEG) et d'assurer le cadre institutionnel nécessaire à son fonctionnement (statut garantissant l'autonomie de gestion, conventions définissant les différents engagements du gouvernement et des

¹¹⁰ Entretien avec les représentants de différents PTF.

¹¹¹ Entretien avec différents membres de l'administration congolaise

partenaires, validation des listes nationales des médicaments, etc.). La fonctionnalité de cette centrale apparaît cependant très insuffisante¹¹², notamment en raison d'un management directorial de faible qualité¹¹³ et d'une absence de prise de responsabilité des organes de tutelle (I 7.2.1).

Par ailleurs, la place de cette centrale dans la politique générale du médicament n'apparaît pas encore d'une manière très claire ; les autorités de la DPLM (Direction des Pharmacies, Laboratoires et Médicaments) rencontrent de nombreuses difficultés à structurer le secteur (place et accréditation du secteur privé, absence d'agence d'autorisation de mise sur le marché, procédures incomplètes d'homologation du médicament, etc.).

Un impact limité sur la disponibilité en médicaments et consommables dans les formations sanitaires

La mise à disposition de médicaments génériques par la COMEG devait permettre aux formations sanitaires (centres de santé et hôpitaux) de disposer des médicaments nécessaires à leur bon fonctionnement, notamment au niveau des CSS appuyées par les projets de la CE. Les données disponibles (essentiellement sous forme d'appréciations¹¹⁴ plutôt que sous forme de données objectivables) montrent que les besoins des centres de santé n'ont pas été suffisamment pris en compte, notamment en raison des nombreuses ruptures de stocks et des retards importants dans les délais de livraisons et que les hôpitaux se sont généralement peu approvisionnés auprès de la COMEG (I 7.2.2).

Ni la direction de la COMEG, ni les responsables nationaux de la DPLM (Direction des Pharmacies, Laboratoires et Médicaments) ne disposent d'éléments suffisants pour analyser les coûts relatifs des produits fournis par la centrale d'achat par rapport au pouvoir d'achat des populations ou par rapport aux produits livrés par le secteur privé (lucratif ou non lucratif) ; il est par conséquent difficile d'analyser la « *compétitivité* » des produits de la COMEG par rapport au marché existant en République du Congo.

3.7.4 CJ 7.3 : Les interventions de la CE ont contribué à une meilleure prise en charge des principales maladies liées à la pauvreté (VIH/SIDA, malaria, tuberculose, etc.)

Les principaux projets de la CE n'ont pas eu une implication directe dans la prise en charge des principales maladies liées à la pauvreté: VIH/SIDA, malaria, tuberculose (I 7.3.1).

Le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, créé en 2002, a apporté un financement important durant cette période. Ces appuis ont été déclinés essentiellement sous la forme de projets spécifiques (verticaux) prenant en compte les différentes composantes de la prise en charge des malades (équipement, formation du personnel, fonctionnement, mise à disposition des médicaments et consommables nécessaires).

Les projets PASCOP et PNDS ont pris en compte ces maladies dans différentes composantes de leurs projets (rationalisation des services, formation et apport en médicaments), en intégrant les apports et activités de ces « *programmes verticaux* »¹¹⁵.

¹¹² Evaluation finale du projet PASCOP.

¹¹³ Un audit est prévu auprès de la COMEG en raison des problèmes de gouvernance que rencontre cette dernière.

¹¹⁴ Entretien avec différents membres des directions nationales du MSP.

¹¹⁵ Evaluation finale du projet PASCOP.

Le projet PASCOB a ainsi intégré dans les structures de santé les maladies liées à la pauvreté, notamment dans le cadre des schémas thérapeutiques standardisés. L'amélioration de la régulation du système de santé au niveau départemental a eu également comme effet une meilleure articulation avec les partenaires responsables de l'approvisionnement en médicaments spécifiques (paludisme, tuberculose, VIH/SIDA), l'approvisionnement étant largement facilité par la mise en place d'une centrale d'achats de médicaments (COMEG).

Par ailleurs, un programme spécifique VIH/SIDA (« *Programme pilote de prévention et de réduction de la transmission verticale du VIH de la mère à l'enfant à Pointe-Noire* ») a été mené ; ce programme a principalement permis de définir et de structurer les modalités de la prise en charge particulière de la mère et l'enfant.

3.7.5 CJ 7.4 : Les interventions de la CE ont pris en compte les dimensions transversales (genre, minorités)

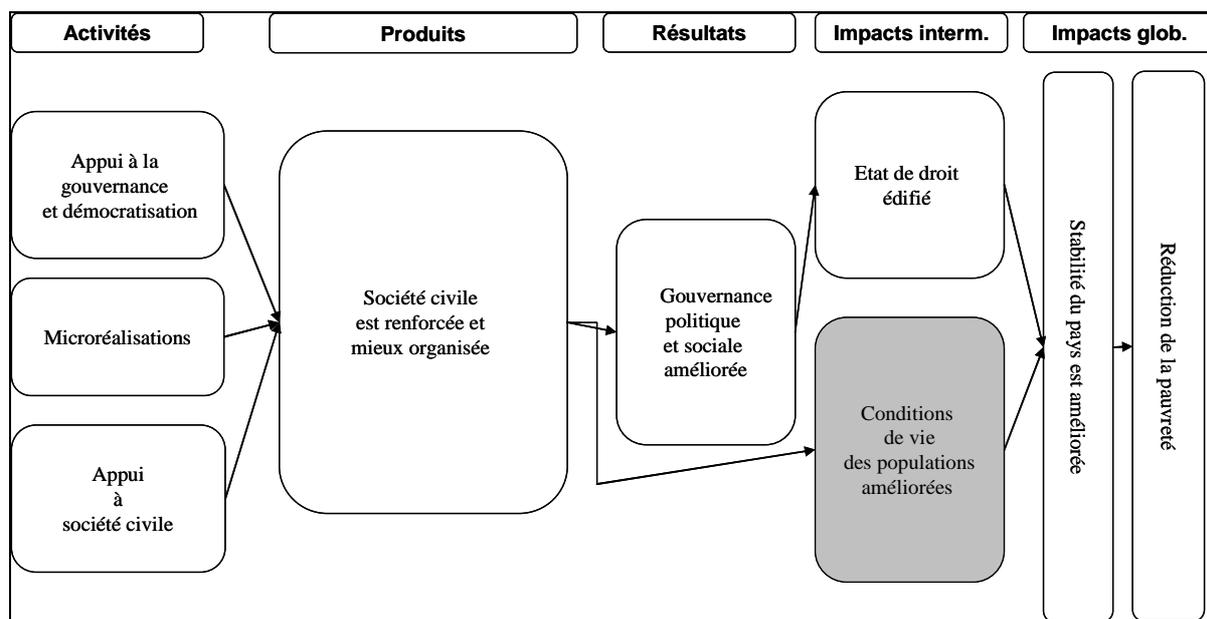
Les dimensions transversales n'ont pas fait l'objet d'une prise en compte particulière dans le cadre des projets de la CE. Bien évidemment, la prise en compte de la santé maternelle et de la santé des enfants est une composante intrinsèque des programmes de santé qui a été incluse dans les différentes activités menées par les projets de la CE.

3.8 Acteurs Non Etatiques

Justification et champ couvert par la question d'évaluation

La gouvernance est un thème central pour le gouvernement congolais (DSRP) comme pour la CE (secteur de concentration des 9^{ème} et 10^{ème} FED) au cours de la période en revue. Le renforcement des « Acteurs Non Etatiques » (ANE) et leur participation à la vie publique est prévue dans l'Accord de Cotonou (2000) et le Consensus européen pour le développement (2005). Par ces accords, les pays ACP et la CE se sont juridiquement engagés à faire participer les ANE à toutes les phases du processus de coopération et à dégager des fonds en vue du renforcement de leurs capacités afin qu'ils puissent assumer leur nouveau rôle de partenaires en matière de coopération au développement. La question 8 est centrée sur le niveau de résultats de l'appui de la CE au renforcement des ANE dans leur double rôle de partenaire du dialogue politique et d'acteurs du développement. En RC, cette question est d'autant plus importante que les A.N.E. congolais ont été particulièrement affaiblis par trois décennies de parti unique et une décennie de guerres civiles et y sont davantage considérés comme des « *prestataires de services* » que dans leur rôle de plaidoyer et de contre-pouvoir (en particulier au début des années 2000). La CE a appuyé les organisations de défense des droits civiques et des libertés dans le cadre du PAED (4,6M€ dont 310 000€ pour la société civile) et sur lignes budgétaires Des ONG de développement ont été appuyées au travers de projets sectoriels sur fonds FED (PCR, PASCOB, etc.), des microréalisations (PMR - 4,5M€ ; PMRU 2- phase 1 = 1,8M€ et phase 2 =1,5M€) et des lignes budgétaires thématiques (DCINSAPVD, ONG/PVD, ANE-AL, ENV). La ligne ANE-AL est une des sources les plus importantes de financement en faveur des A.N.E en RC depuis 2007, avec une enveloppe de 4M€ pour la période 2007-2010 et de 12M€ pour la période 2011-2013. Au total c'est environ un montant de 12M€ (en incluant les microréalisations qui dépassent le renforcement des A.N.E. mais hors projets sectoriels) qui a été attribué à ces acteurs.

Figure 13: Logique d'intervention reconstituée (2000-2009) pour le domaine « Acteurs Non Etatiques »



NB : Les cases de couleur grise correspondent à des hypothèses formulées par l'équipe d'évaluation lors de la reconstitution de la logique d'intervention sectorielle.

3.8.1 Réponse à la question d'évaluation 8

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE 8 – Dans quelle mesure les interventions de la CE ont-elles contribué au renforcement du rôle des Acteurs Non Etatiques dans la vie publique ?	➔		
CJ 8.1. - Les interventions de la CE ont contribué à faciliter la participation des ANE aux stratégies de coopération au développement.	➔		
CJ 8.2. – Les interventions de la CE ont contribué à renforcer les organisations de défense des droits civiques et des libertés dans le rôle de contre-pouvoir.	➔		
CJ 8.3. – Les interventions de la CE ont facilité le renforcement des capacités d'action des ANE dans les activités de développement.	➔		

La CE est, de loin, le principal PTF dans le domaine du renforcement des capacités des A.N.E. en RC. En l'absence d'une stratégie d'intervention transversale et spécifique aux A.N.E., ces derniers ont été appuyés selon une approche dite d'« appels à proposition », au travers de financements et d'outils dispersés, avec des formations ad hoc (en fin de période). Les appuis de la CE n'ont pas porté sur l'ensemble des A.N.E. mais seulement sur les organisations de la société civile (OSC).

En ce qui concerne le renforcement des A.N.E. comme partenaires du dialogue politique, la CE a souhaité promouvoir en RC une approche « *inclusive et multi acteurs* », aussi bien en ce qui concerne le dialogue relatif aux stratégies de coopération CE – RC que celui portant sur les stratégies de développement du pays. Une telle initiative est très positive dans le contexte spécifique de la RC. Toutefois, le dialogue tripartite (Etat – A.N.E. – PTF) est resté ponctuel et difficile tout au long de la période en revue. Par ailleurs, la faible qualité de la participation des A.N.E. et de leurs propositions interroge sur l'existence, au niveau de la CE, de modalités spécifiques de renforcement adaptées aux A.N.E. congolais et à leurs besoins (CJ 8.1).

Les appuis spécifiques aux organisations de défense des droits civiques et des libertés ont été pertinents dans un contexte où le rôle de la société civile est souvent cantonné à celui de « *prestataire de service* » plutôt que de contre-pouvoir et de plaidoyer. Toutefois, les résultats des projets financés restent mitigés en raison de difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre (absence de cartographie des acteurs en amont du projet, importants retards limitant la période de mise en œuvre et ayant pour conséquence l'annulation des activités de formation initialement prévues). La DCE a multiplié les occasions de rencontres entre acteurs étatiques et A.N.E., notamment au travers des projets financés, et a plaidé en faveur d'une reconnaissance du rôle de contre-pouvoir des A.N.E. Ce processus commence à porter ses fruits et à faciliter le travail commun et la reconnaissance du rôle des A.N.E. en RC. (CJ 8.2).

La CE a également appuyé les A.N.E. dans leur rôle d'acteurs du développement. Un renforcement de capacités (savoir-faire, organisation, recherche de financements) a pu être observé pour un petit cercle d'ONG d'ingénierie sociale. Cependant, pour le plus grand nombre des acteurs appuyés, la durabilité des actions comme celle de la structure n'est à ce stade pas assurée. Enfin, les organisations de base, majoritaires dans le pays, n'ont pas été appuyées directement, en dehors des microréalisations dont les résultats paraissent relativement limités dans leur volet renforcement de capacités (CJ 8.3).

Synthèse de la réponse à la QE 8 (acteurs non étatiques) : Plusieurs résultats positifs ont été enregistrés dans l'appui de la CE aux A.N.E. : engagement de plusieurs concertations AE/A.N.E. ; début de reconnaissance du rôle à jouer par les A.N.E. dans la vie publique ; renforcement d'un petit cercle d'ONG de développement. Cependant, l'impact à moyen terme (participation des A.N.E. à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques) de ces actions est resté limité par le contexte politique de la RC peu favorable au déploiement des A.N.E. et, côté CE, par l'absence de modalités spécifiques de renforcement adaptées aux A.N.E. congolais.

3.8.2 CJ 8.1. Les interventions de la CE ont contribué à faciliter la participation des ANE aux stratégies de coopération au développement.

Participation des A.N.E. aux stratégies de coopération de la CE

En application des Accords de Cotonou, la DCE a souhaité initier en RC une approche « *inclusive et multi acteurs* » dans la formulation et la mise en œuvre de ses stratégies de développement aux moments clés de la programmation¹¹⁶. Parallèlement, les rencontres bilatérales entre la DCE et les A.N.E. ont été de plus en plus fréquentes. Enfin, la DCE a mis en place un point focal ANE.

¹¹⁶ Revues à mi-parcours de 2004 et 2009, formulation du DSP-PIN 10^{ème} FED et des lignes directrices des appels à propositions sur la ligne budgétaire « ANE-AL » (depuis 2007).

Toutefois, la participation telle qu'elle a été organisée, au cours de la période évaluée, n'a pas permis d'atteindre les objectifs d'un dialogue continu et de qualité tel que fixés dans les Accords de Cotonou¹¹⁷. Concernant les acteurs consultés, en l'absence d'un travail de cartographie des A.N.E. congolais en amont de la consultation¹¹⁸ ou de fâtière nationale (interlocuteur généralement privilégié par la CE), la DCE a eu des difficultés à identifier les interlocuteurs potentiels et « *crédibles* ». Ces difficultés ont été accentuées par la relative jeunesse de la plupart des A.N.E et par l'enclavement de ceux situés en zone rurale. Par conséquent, la consultation n'a pas été ouverte aux différentes catégories d'A.N.E., seuls des représentants de la société civile de Brazzaville ont été consultés. Les acteurs effectivement consultés ont été sélectionnés par la DCE et par l'Ordonnateur National (ON), en tenant leur légitimité d'avoir déjà été subventionnés par la CE ou de leur proximité avec le gouvernement (« *société civile choisie* »¹¹⁹). Par ailleurs, aucun mécanisme clair de consultation n'a pu être identifié auprès de la DCE. Les modalités d'organisation des consultations n'ont pas toujours permis aux A.N.E de préparer suffisamment les rencontres. Enfin, aucun élément n'a permis d'attester que les résultats de ces consultations ont été intégrés dans les documents stratégiques. Et le retour d'information vers les A.N.E. consultés en ce qui concerne les résultats de ces consultations a été insuffisant¹²⁰. Les faiblesses de mise en œuvre de ces consultations ne sont pas propres au cas de la RC. Ici, comme ailleurs, l'approche de la CE ne s'est pas encore accompagnée d'un transfert de moyens financiers et humains suffisants, ni d'outils et des compétences internes nécessaires à la mise en œuvre d'une véritable concertation pluri-acteurs¹²¹.

Au cours de la période sous revue, la CE, aux côtés des Institutions de Bretton Woods, a joué un rôle actif en faveur de la structuration d'un dialogue tripartite (Etat, PTF et société civile). Ce rôle s'est manifesté en particulier lors de l'élaboration du document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) en 2008. Ce dialogue est toutefois resté ponctuel, contraint (il n'a été engagé que sous pression des PTF) et difficile en raison des relations complexes qu'entretiennent les acteurs étatiques et les A.N.E. Les relations entre le gouvernement et la société civile sont d'autant plus difficiles qu'il n'existe pas d'instance de concertation ni, côté OSC, d'organisations collectives suffisamment fortes et représentatives¹²². Toutefois, si d'important progrès restent à réaliser pour aboutir à un dialogue tripartite tel que préconisé par les Accords de Cotonou, il convient de noter que cette « *diplomatie des petits pas* » impulsée par les PTF a produit des résultats en créant un précédent (I 8.1.1).

Evolution de la capacité des A.N.E. à négocier et à peser sur les décisions

Tout au long de la période sous revue, la CE a fait le constat de la faible capacité des A.N.E. en RC à négocier et à peser sur les décisions et de la faible qualité de leurs participations et propositions. Elle souligne leur manque de ressources financières, organisationnelles et techniques, mais également leur absence de compétences politiques¹²³. Ainsi, la DCE a dû adapter son processus de consultation en réduisant les résultats attendus et en préparant en amont les consultations, ce qui réduit celles-ci à un rôle de validation des documents rédigés.

¹¹⁷ Rapport spécial de la Cour des comptes européenne n°4/2009, pp. 8 – 11.

¹¹⁸ Seule une « Cartographie des Acteurs Non Etatiques actifs dans le secteur de la justice et des droits humains en République du Congo » (Emmanuelle Bayeni, avril 2009) a pu être réalisée.

¹¹⁹ Note d'analyse pour les actions « ANE_AL » 2011-2013, 3 décembre 2010, pp. 2-3.

¹²⁰ Entretiens au cours de la phase terrain et focus group.

¹²¹ Sur ce thème, voir : l'étude réalisée par l'UE Floridi M, Sanz Corella B. et Verdecchia S., Mai 2009 ; le Rapport spécial de la Cour des comptes européennes n°4/2009 ; Les articles de Maxime Montagner et de Christophe Courtin.

¹²² Programme Concerté Pluri-acteurs CONGO, 10/12/2007.

¹²³ Vision globale des enjeux, cohérence entre les pratiques des organisations et les revendications, légitimité et responsabilité.

L'absence de progression des capacités des A.N.E. dans leur rôle de partenaire du dialogue politique renvoie à l'absence, durant la période évaluée, d'une stratégie spécifique de la CE visant le renforcement de ces acteurs.

En revanche, la CE a appuyé, en fin de période, le mouvement de structuration de la société civile par le biais de projets sur lignes budgétaires (CCOD, PCPA). Cette évolution est importante dans la mesure où le niveau de structuration joue un rôle déterminant dans le rapport de force que les OSC sont capables d'imposer à des pouvoirs publics sur une thématique ou une revendication précise. Avec l'appui de programmes tels que le PCPA, les ONG nationales ne se limitent plus à réaliser des activités de développement mais intègrent une dimension nouvelle pour elles, d'actions de lobbying et de plaider. Elles souhaitent intervenir en tant que groupe et non en tant qu'entités individuelles (I 8.1.2.).

3.8.3 CJ 8.2. Les interventions de la CE ont contribué à renforcer les organisations de défense des droits civiques et des libertés dans le rôle de contre-pouvoir.

Evolution des compétences des organisations de défense des droits civiques et des libertés

Les appuis de la CE aux organisations de défense des droits de l'homme se sont révélés particulièrement pertinents en RC où après trois décennies de parti unique et une décennie de guerres civiles, les OSC sont particulièrement affaiblies et davantage considérées comme « *prestataires de services* » que dans leur rôle de contre-pouvoir et de plaider.

Toutefois, dans sa dimension renforcement des capacités de la société civile du secteur, le rapport final du PAED (principal projet mis en œuvre au cours de la période) note que les résultats de ce projet ont été limités par des difficultés initiales de mise en œuvre et un important redimensionnement du projet. La méthodologie mise en œuvre par le projet et visant à développer les responsabilités des acteurs était effectivement adaptée à un appui aux A.N.E. dans la mesure toutefois où un diagnostic préalable des acteurs du secteur était réalisé, ainsi que des formations et un suivi rapproché des porteurs de projets. Or, si la cartographie des ANE du secteur a bien été réalisée et si elle a pu être très utile ultérieurement, elle n'a été publiée qu'en avril 2009, soit après le lancement des appels à proposition, ne permettant pas à l'A.T. d'identifier les faiblesses et les contraintes des acteurs impliqués. Les importants retards du projet ont par ailleurs limité la période de mise en œuvre des activités, avec pour conséquence l'annulation de certaines activités, principalement les formations, et la réduction de la durée de vie des projets dont les perspectives ont été affaiblies. L'A.T. a dû se charger de la gestion administrative courante des projets et assurer un suivi rapproché d'A.N.E. aux faibles capacités techniques, méthodologiques, de gestion comptable et financière, ce qui ne lui a laissé que peu de temps pour mettre en œuvre la dimension de développement des capacités. A l'issue du projet, la problématique du renforcement des A.N.E. du secteur est restée entière. Le PAREDA¹²⁴ (10^{ème} FED), successeur du PAED, a été pensé dans la continuité de ce projet. En partant des progrès réalisés par le PAED et avec un budget plus conséquent, il devrait pouvoir permettre de progresser dans le secteur. Toutefois, la césure d'une année entre les deux projets ainsi que l'absence de passation entre les deux A.T., de même que le système des appels à proposition qui ne garantit pas de continuité dans les

¹²⁴ Projet d'appui à l'Etat de droit et aux associations (6M€ dont les A.N.E. après revue à mi-parcours)

financements accordés par le PAED, risquent de limiter la portée des résultats de ce projet¹²⁵ (I 8.2.1).

Dialogue avec les autorités nationales

Le rapport de monitoring de 2009 du PAED¹²⁶ note que la grande réussite du PAED a été de faire travailler ensemble les deux groupes cibles du projet (Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme/ Acteurs Etatiques et A.N.E.), qui jusque-là ne se parlaient pas. La DCE a multiplié les occasions de rencontres entre ces deux acteurs, notamment au travers des projets financés, et a plaidé en faveur d'une reconnaissance du rôle de contre-pouvoir des A.N.E.¹²⁷. Ce processus semble progressivement porter ses fruits et faciliter le travail conjoint. Cependant, selon des A.N.E. consultés, si la promotion des droits de l'homme en RC ne pose aujourd'hui plus de difficultés, en revanche, le dialogue reste difficile en ce qui concerne la violation des droits de l'homme. Prenant en compte la difficulté de financer sur fonds FED certaines actions¹²⁸, le gouvernement étant autorité contractante, la DCE prévoit régulièrement ces thèmes sur lignes thématiques (I 8.2.2).

3.8.4 CJ 8.3. Les interventions de la CE ont facilité le renforcement des capacités d'action des A.N.E. dans les activités de développement.

En début de période en revue, la coopération CE – RC a principalement été axée vers des actions de post-conflit de type PNDDR et les programmes de développement ont été plus rares. Les ONG nationales sont, pour certaines d'entre elles, rentrées dans ces programmes en tant qu'opérateurs ce qui leur a permis d'assurer la survie de leurs organisations au début des années 2000, de développer leurs compétences en matière de services aux populations et d'acquérir une certaine reconnaissance et crédibilité liée à leur savoir-faire auprès des PTF. Toutefois, les opportunités de débouchés¹²⁹ ou de financements sont restées limitées¹³⁰, réduisant le cercle d'ONG susceptibles d'être appuyées et renforcées dans le cadre de ces programmes. Par la suite, lorsque les appuis de la CE ont évolué de l'aide d'urgence à l'aide au développement, aucun appui spécifique et transversal de développement des capacités des A.N.E. n'a été mis en œuvre en RC comme ce fut le cas dans d'autres pays ACP¹³¹. Selon plusieurs personnes interviewées, le choix de ne pas financer les A.N.E. dans le cadre d'un tel projet s'explique par l'impossibilité de financer des acteurs sur fonds FED, l'ON étant autorité contractante. En l'absence d'une telle stratégie, la CE a adopté deux modalités d'appui aux A.N.E. (I 8.3.1).

Les programmes de microréalisations : le renforcement par la pratique

Dans ses objectifs, le PMR visait à contribuer au développement social et économique de la RC par une démarche participative, transformant les bénéficiaires en véritables acteurs ou

¹²⁵ Entretien avec un Acteur Non Etatique.

¹²⁶ MR-116680.01 du 23/03/2009.

¹²⁷ A titre d'exemple, le cas de la maison d'arrêt cité en annexe, matrice 8.2.1.

¹²⁸ Telles que : le plaidoyer contre la corruption, les conditions de détention dans les prisons, les fausses listes électorales, etc.

¹²⁹ Soit des opportunités de monter des projets et de réaliser des activités de développement dans le cadre de projets financés par des PTF.

¹³⁰ Compte tenu des revenus liés au pétrole, les PTF sont relativement peu présents en comparaison d'autres pays d'Afrique subsaharienne mais sont des interlocuteurs privilégiés des ONG nationales en vue d'accéder à des fonds et de réaliser des projets. Ils représentent leur principale ressource financière (Céline Leroux, pp. 14-15).

¹³¹ Sous le 9^{ème} FED, 42 programmes en matière de renforcement des capacités des A.N.E. ont été approuvés dans 38 pays (915M€ en 2007), cf. Christophe Courtin, 2011.

partenaires. Toutefois, selon le rapport d'évaluation final du PMR¹³², en l'absence de définition précise des « *bénéficiaires* » du projet et une incohérence existant entre les objectifs déclarés de l'instrument et les règles et méthodes qui ont régi sa mise en œuvre, le projet a développé une approche intermédiaire floue qui n'était ni vraiment de l'assistanat, ni vraiment de la participation/implication. Le double objectif de développement d'initiatives locales et de réalisation de microprojets s'est par ailleurs avéré être incompatible. Le rapport souligne toutefois un « *effet d'apprentissage* » en termes de maîtrise d'œuvre technique et sociale par la mise en œuvre de ces microréalisations, en particulier auprès des jeunes.

A l'inverse, les objectifs et les méthodes du PMRU II ont été mieux formulés, permettant de bien distinguer les organisations intermédiaires en charge de l'ingénierie sociale des bénéficiaires des microréalisations¹³³. Au travers d'un processus de formations mis en place dès le début du projet pour renforcer les capacités organisationnelles et techniques des ONG et d'un « *renforcement par la pratique* »¹³⁴, les ONG d'animation impliquées dans le projet ont pu progresser dans leur savoir-faire en termes d'animation et d'ingénierie sociale. Elles disposent aujourd'hui d'atouts essentiels qui pourront être utilisés dans d'autres interventions et projets¹³⁵. Par ailleurs, le renforcement a concerné un ensemble d'organisations, permettant de favoriser l'émergence d'un secteur professionnel. Cependant, si certaines des ONG formées sont aujourd'hui effectivement parmi les plus reconnues en RC, l'absence d'appui touchant au cœur de l'organisation n'a pas permis à la plupart de fidéliser un noyau de salariés permanents, de passer le cap de la consolidation ou d'être capables de trouver elles-mêmes de nouveaux financements¹³⁶. Par ailleurs, en poursuivant deux objectifs différents et qui ne sont pas toujours compatibles (renforcement de capacités et réalisation physiques) et en mettant en œuvre des projets de courte durée, le PMRU II n'a pas permis aux associations de base de bénéficier d'un accompagnement de longue durée pouvant garantir la pérennité des acquis et le maintien de la dynamique lancée.

La stratégie de partenariat avec des ONG européennes

La ligne thématique « *cofinancement ONG* » a financé jusqu'en 2007 des ONG européennes travaillant en partenariat avec des structures locales. Par rapport à cette approche, la ligne thématique « *A.N.E. – A.L.* » constitue une avancée importante dans la mesure où elle vise essentiellement à assurer le développement des capacités et permet aux A.N.E. locaux de bénéficier de financements directs de la CE. Au cours de la période en revue, peu d'ONG locales ont eu la capacité de répondre et de gérer seules les subventions et les projets ont principalement été montés en partenariat avec des ONG européennes. Il est à noter cependant qu'en fin et après la période en revue, les financements directs à des A.N.E. congolais sont en augmentation, la DCE s'efforçant en priorité d'appuyer des structures locales.

Les résultats de ces partenariats ont été positifs pour un petit cercle d'ONG, en termes de renforcement organisationnel, lorsque le partenariat s'est déployé dans la durée, en termes de capacités d'action¹³⁷ et de capacités à répondre aux appels à proposition de la CE et d'autres PTF.

¹³² Rapport d'évaluation final du PMR – décembre 2006, p. 17, p. iv.

¹³³ Collectivités locales et groupements associatifs (ou associations de base)

¹³⁴ Céline Leroux, pp. 45-46.

¹³⁵ MR-01378.02-13/10/06 PMRU II phase 2, p.2.

¹³⁶ Céline Leroux, décembre 2006, pp. 45-46.

¹³⁷ Ainsi, le FJEC s'est considérablement professionnalisé grâce à l'appui de SOS Faim – Belgique et fait aujourd'hui parti des ONG les plus reconnues en RC par les PTF.

En revanche, ce renforcement a également connu certaines limites. On peut tout d'abord craindre que le parti pris de ne s'intéresser qu'à la structure n'empêche parfois de travailler sur l'opérationnel¹³⁸. Par ailleurs certaines limites, inhérentes à l'outil « *appel à proposition* »¹³⁹, ont pu être identifiées : l'outil tend à maintenir un « *système de privilèges* » dans lequel les organisations qui en ont le plus besoin sont écartées de la procédure tandis que les financements vont aux ONG les plus fortes et les plus familières du langage du développement et des PTF. Il met en concurrence des organisations très différentes (vocation, taille, approches) sans distinction. Par ailleurs, la majorité des projets rencontrent des difficultés en termes de viabilité si les structures ne parviennent pas à trouver des moyens pour poursuivre leur mission après le financement (ce que l'outil ne garantit pas) et la durée des projets est inadaptée au temps long des processus de changements sociaux. Enfin l'investissement que représente la préparation d'une proposition est élevé pour les structures demandeuses au regard des chances de décrocher une subvention et le coût est également élevé pour la DCE¹⁴⁰. Finalement, cet outil participe d'une vision purement gestionnaire et technocratique des processus sociaux que les projets sont censés susciter ou accompagner¹⁴¹.

Il a en revanche pu être noté que la DCE assurait, en fin de période en particulier, un suivi de qualité et de proximité des projets au regard des moyens alloués. Certains A.N.E. regrettent cependant l'absence d'un accompagnement technique plus poussé.

Enfin, depuis 2010, des formations portant sur la gestion de subventions européennes ou sur les propositions de projets sont également organisées par la DCE. Cette évolution est positive mais reste cependant insuffisante : les formations sont centrées sur la gestion du cycle de projets et la gestion d'une subvention européenne. Elles ne couvrent pas l'ensemble des volets du renforcement des capacités (organisationnelles, institutionnelles et techniques). Par ailleurs, bien que les formations soient ouvertes à tous les ANE, les organisations qui y participent sont généralement celles financées ou susceptibles d'être financées par la CE. On peut également regretter que la DCE n'ait pu obtenir gain de cause auprès du siège pour réaliser des formations différenciées en fonction des catégories d'acteurs participant (I 8.3.1.)

Mise en œuvre des actions de développement

Les actions de développement directement mises en œuvre par des ONG locales sur financement de la CE ont été peu nombreuses. En début de période, les programmes ont principalement été axés vers des actions de post-conflit et les programmes de développement ont été plus rares, par conséquent, les ONG locales ont plutôt été considérées comme des prestataires de service ou comme bénéficiaires des actions menées. Sur l'appel à proposition de 2007, les 4 projets sélectionnés ont été portés par des ONGI en partenariat avec des ONG locales. On note toutefois qu'en fin de période, pour le second appel à proposition 2008-2009, 7 des 9 projets sélectionnés ont été portés par des ONG nationales, en partenariat avec des ONGI.

Dans le cadre du PMRU, les ONG d'ingénierie sociale ont pu mener des activités et les avis recueillis sur les actions réalisées comme sur la capacité de ces ONG à poursuivre le travail au-delà du financement, sont assez positifs. En revanche, en ce qui concerne l'efficacité de l'action mise en œuvre par les ONG locales dans le cadre de partenariats avec des ONG

¹³⁸ Céline Leroux, décembre 2006, p. 46.

¹³⁹ Ces limites ne sont pas exclusives à la RC mais sont rencontrées dans d'autres contextes d'intervention.

¹⁴⁰ Depuis la déconcentration de 2005, a en charge le suivi direct des projets subventionnés sur cette ligne budgétaire

¹⁴¹ Maxime Montagner, février 2006 ; J. Planche, août 2004 ; B. Lecomte, 2009 ; B. Lecomte, 1986.

internationales, des doutes ont été émis sur l'efficacité des actions réalisées, sur les capacités de gestion de ces ONG et sur leur capacité à poursuivre les activités une fois le projet terminé et en l'absence d'autres financements pour les appuyer (I 8.3.2).

Prise en compte des dimensions transversales

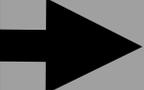
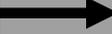
La CE a pris en compte de manière systématique les dimensions transversales au niveau des projets étudiés. Cette prise en compte a abouti de manière différenciée selon que la nature des projets s'y prêtait. La dimension « *droits de l'homme* » a constitué une des priorités de la CE au cours de la période évaluée et fait partie intégrante des secteurs de concentration du 9^{ème} comme du 10^{ème} FED, au travers des projets PAED puis PAREDA. Elle est également prise en charge par la ligne thématique « *ANE-AL* » qui permet aux ANE de pouvoir proposer des initiatives non couvertes par d'autres instruments (l'instrument « *Droits de l'homme* » ne couvre pas actuellement la RC) ou qui ne peuvent être financés sur fonds FED (cf. I 8.2.1). La prise en compte de la dimension « *genre* » a été forte dans les projets PAED (sur l'ensemble des initiatives de la société civile du PAED, 50% devaient obligatoirement concerner la promotion des femmes, le renforcement de l'accès des citoyens à la justice ou la protection des minorités ethniques et dans les PMR, par leurs composantes « renforcement des capacités » et « lancement d'initiatives de la société civile ». En revanche, la lutte contre le VIH-SIDA a été davantage cantonnée dans les projets santé financés sur lignes budgétaires. Par conséquent, un nombre limité d'A.N.E. a travaillé sur cette thématique (I 8.3.3).

3.9 Modalités d'aide

Justification et champ couvert par la question d'évaluation

La réussite de la stratégie de la coopération RC-CE dépend aussi des facteurs d'efficience. Cette question vise à analyser les choix effectués en matière d'instruments et de tirer des leçons sur la façon dont les modalités de financement ont permis de répondre aux défis de la coopération avec la RC. En RC, l'APD ne représente qu'une très faible part des ressources de l'action publique et doit donc être considérée comme un levier relativement modeste pour le développement. Par ailleurs, la période en revue est marquée par des réformes internes à la CE (séparation des fonctions de conception stratégique et de gestion des interventions, processus de déconcentration vers les DCE et création de nouveaux instruments financiers thématiques dans le but notamment de compléter les enveloppes géographiques). Enfin, la CE a un rôle majeur à jouer au sein de la communauté des PTF, en tant que PTF principal en RC, présent à tous les niveaux de gouvernance de l'aide.

3.9.1 Réponse à la question d'évaluation 9

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE 9 – Dans quelle mesure la combinaison des instruments et des modalités d'intervention et la gestion de l'aide ont-elles favorisé l'atteinte des résultats attendus des stratégies de coopération de la CE avec la RC ?			
CJ 9.1. – La CE a utilisé une variété de combinaison d'outils qui ont évolué en fonction des besoins du pays.			
CJ 9.2. – La gestion des interventions par la CE est adaptée à l'atteinte des objectifs stratégiques des différentes périodes et aux capacités des administrations.			
CJ 9.3. – Les services de la CE sont adaptés pour assurer la mise en œuvre des stratégies.			

La CE a su juxtaposer les différents instruments de financement pour chaque domaine d'intervention et a fait preuve d'une certaine flexibilité. Pour autant cette mobilisation s'est systématiquement heurtée à la pénurie de capacités nationales (administration, A.N.E., etc.). Il n'a pas été ainsi possible d'engager des approches ou instruments, plus exigeants en termes de capacité institutionnelle ou de mobilisation de ces mêmes capacités (CJ 9.1).

En raison aussi de la faiblesse des partenaires nationaux, les contributions de la CE ont connu des retards importants et des surdimensionnements par rapport aux moyens disponibles. Ainsi la mise en œuvre a été très dépendante des capacités dont a disposé la DCE et du recours à l'assistance technique. Le recrutement de l'assistance technique internationale pour un pays comme la RC pose de sérieuses difficultés (CJ 9.2).

En terme de ressources internes à la CE, on ne peut que souligner le nombre réduit de postes en RC (en moyenne 6 ou 7 gestionnaires de programme au cours de la période en revue), des difficultés de recrutement et un éventail de compétences qui n'a pas toujours été complet par rapport aux besoins de la DCE sur la période (CJ 9.3).

Synthèse de la réponse à la OE 9 (modalités d'aide) : Au cours de la période en revue, la mise en œuvre des stratégies de coopération a présenté une efficacité faible à moyenne, en raison de la sous-estimation des délais de réalisation de certaines actions au moment de leur programmation, des faibles capacités de mise en œuvre (acteurs étatiques et non étatiques), de la complexité des procédures de la CE et d'un sous dimensionnement des effectifs de la DCE.

3.9.2 CJ 9.1. – La CE a utilisé une variété de combinaison d'outils qui ont évolué en fonction des besoins du pays.

Au cours de la période en revue, plusieurs instruments et procédures ont été mobilisés par la CE telles que les projets sur fonds FED, les projets sur lignes budgétaires thématiques, les facilités, les ressources ECHO, de même que de l'assistance technique ou des appuis spécifiques, etc. Cependant, cette mobilisation d'outils diversifiés s'est systématiquement heurtée à la pénurie de capacités nationales (acteurs étatiques et non étatiques.), ne permettant pas d'engager des approches ou instruments plus exigeants en termes de capacité institutionnelle ou de mobilisation de ces mêmes capacités que l'approche projet. Ainsi, l'introduction d'outils tels que l'aide budgétaire n'a pas été considérée au cours de la période en revue (la RC est non éligible à l'aide budgétaire) et il n'a pas été développé d'argumentaire sur les avantages comparatifs des différents instruments (I 9.1.1).

La diversité des instruments semble davantage correspondre à une juxtaposition qu'à la recherche explicite d'une combinaison visant l'optimisation des résultats. Les facteurs déterminants du choix des instruments ont été le niveau de confiance existant entre la CE et le gouvernement, les capacités d'absorption de l'aide par les différents acteurs en RC et les disponibilités des ressources (reliques, réallocations, etc.) (I 9.1.2 et I 9.1.3).

Les différents secteurs évalués offrent des exemples de combinaison de sources de financement (enveloppe A et B, lignes budgétaires, FED régional). Dans la plupart des cas, celles-ci se côtoient sans avoir pour autant provoqué de réelles synergies ou, au contraire, de conflits. Cependant, la consolidation de l'Etat de Droit constitue un domaine dans lequel la complémentarité entre plusieurs instruments de coopération a été assez marquée. En effet, le renforcement des capacités (humaines et matérielles) des institutions judiciaires a été réalisé sur financements du FED tandis que les organisations de défense des libertés et des droits civiques bénéficiaient de soutiens dans le cadre de lignes budgétaires. D'autre part, l'expérience de plusieurs projets fait apparaître que la valeur ajoutée de l'assistance technique a été hypothéquée par un certain nombre de difficultés dans les processus de sélection et de suivi des experts. Ce constat n'est pas spécifique à la coopération de la CE avec la RC. Mais il prend dans ce pays une importance particulière, étant donné le poids relativement important de l'assistance technique (de courte durée ou résidente) dans le dispositif de coopération (I 9.1.4).

3.9.3 CJ 9.2. – La gestion des interventions par la CE est adaptée à l'atteinte des objectifs stratégiques des différentes périodes et aux capacités des administrations.

Les délais d'exécution ont été très souvent plus longs que prévus et de nombreux projets ont vu leur date d'achèvement reportée. A part quelques « urgences » liées à l'obtention d'un déclencheur ou d'une date butoir, les projets dans leur très grande majorité ont connu de forts retards. Parmi les facteurs expliquant ces derniers on peut noter : la sous-estimation systématique des délais de la part de la CE, au stade de la programmation ; les difficultés de mise en œuvre des projets dans le contexte congolais ; et, dans certains cas, le désistement d'A.T. ou l'annulation des marchés. L'efficacité a également pâti de la diversité des outils et des procédures utilisées, qui implique une multiplication de règles et de procédures. En effet, la grande variété des procédures a rallongé les temps de traitement et a alourdi le travail administratif au sein de la DCE. Ce constat est accentué par le grand nombre de projets qui composent le portefeuille de la coopération CE – RC (I 9.2.1).

Les faiblesses institutionnelles et organisationnelles identifiées dans le pays ont justifié la mise en place d'un appui conséquent pour accompagner la mise en œuvre de la coopération CE – RC, notamment par le biais d'expertises techniques. Au cours de la période en revue, le renforcement de la connaissance des enjeux, principes et procédures de la coopération CE – RC par les services de l'ON et par les autres partenaires de la coopération (A.N.E., administrations publiques) a été recherché à travers différentes actions (conférences, séminaires, formations ou ateliers). Ces actions ont permis d'améliorer l'efficacité de l'aide communautaire et le renforcement de la coordination entre les différents projets. Le bilan de l'appréciation de la coopération CE – RC par les ministères autres que celui du Plan (Ordonnateur national du FED) s'avère mitigé : dans certains secteurs, l'implication des ministères sectoriels a progressé de manière significative ; pour d'autres, elle demeure nettement insuffisante (I 9.2.2).

Le dispositif de collaboration entre les services de l'O.N. et la DCE est bien structuré (3 niveaux distincts et complémentaires de travail). Son fonctionnement s'est amélioré au cours de la période en revue, sous la combinaison de plusieurs facteurs dont la mise à disposition d'une assistance technique spécifique auprès des services de l'O.N. Cependant, la maîtrise des procédures de la CE par les services de l'O.N. n'est pas entièrement satisfaisante. Par ailleurs, l'efficacité du dispositif de coopération est limitée par une articulation insuffisante, au sein du Ministère du Plan entre la direction chargée des relations avec la CE (DPUE) et la direction générale qui est responsable de la programmation des investissements publics¹⁴² (I 9.2.3).

Sur l'ensemble de la période en revue, le non-respect des engagements pris par la RC a été important et a couvert l'ensemble des secteurs et acteurs, bloquant ainsi nombre de projets ou en ralentissant fortement la réalisation. D'autre part, le fonctionnement des projets en régie directe s'est trouvé quasiment bloqué par l'accumulation de notes de débit. Celles-ci correspondent à des dépenses engagées et payées dans le cadre de devis programmes et qui, finalement, s'avèrent non éligibles. Cette situation a conduit la direction du budget à retenir les sommes dues sur les avances effectuées aux nouveaux projets ; de ce fait, plusieurs devis programmes de projets en régie directe n'ont pas été élaborés (cas, par exemple, du PAON II). Cette situation a une autre conséquence : elle amène à privilégier les montages en régie indirecte privée. Ceux-ci ont l'avantage de permettre la mise en œuvre des actions programmées, mais ils retirent à l'administration congolaise une grande partie de ses responsabilités, limitant ainsi les perspectives d'appropriation des actions en question (I 9.2.4).

La coopération CE – RC souffre d'un déficit de capitalisation des réussites et échecs enregistrés au cours de la période en revue. Ce déficit concerne à la fois chacun des secteurs de coopération (voir par exemple les analyses concernant la gestion des ressources naturelles – QE 6) et la coopération dans son ensemble. Il se fait d'autant plus sentir que le faible poids relatif de l'APD communautaire (et de l'APD en général) nécessite qu'elle fasse l'objet d'un pilotage « fin ». Cette absence de capitalisation résulte probablement, d'une part, des profondes carences du système congolais de statistiques et, d'autre part, du relatif sous-effectif de la DCE tout au long de la période (I 9.2.5).

¹⁴² Cette direction générale a également la responsabilité du dossier « efficacité de l'aide ».

3.9.4 CJ 9.3. – Les services de la CE sont adaptés pour assurer la mise en œuvre des stratégies.

Au cours de la période, la mise en œuvre des stratégies de coopération a été confrontée à plusieurs limites concernant les moyens administratifs et humains déployés par la CE, en particulier : i) un nombre de postes couverts insuffisant¹⁴³ et des postes importants qui n'ont pas été pourvus sur de longues périodes ; ii) un éventail de compétences incomplet par rapport aux rôles de la DCE¹⁴⁴ ; iii) des procédures longues et souvent inadaptées à une bonne compréhension des contraintes et des exigences du terrain (I 9.3.1).

A plusieurs reprises, les services de la CE, et en particulier la DCE, a été en mesure de définir et mettre en œuvre des solutions pour résoudre les difficultés survenues dans la mise en œuvre des stratégies de coopération (I 9.3.3.). Cependant, ces solutions ont un coût soit en termes de durabilité des actions (cas de la préférence donnée aux régies indirectes privées) et/ou en termes de charge de travail pour la DCE (préparation et suivi des appels à propositions destinés aux acteurs non étatiques).

Au cours de la période évaluée, les activités d'information et de communication de la CE ont été assez limitées, bien que des changements soient à noter à partir de 2009, avec de nombreux lancements publics de projets, des réceptions de travaux ou la parution d'articles dans la presse. Globalement, il ressort avec netteté l'existence d'un décalage entre l'importance des appuis fournis par la CE dans de nombreux domaines et la faible visibilité de ceux-ci. Cette situation résulte à la fois du manque de démarches de capitalisation, de la multiplicité des mécanismes de financement sur certains projets et, enfin, de l'absence d'une stratégie de communication qui serait commune à l'ensemble des interventions (I 9.3.4).

¹⁴³ 7 gestionnaires de programmes, deux chefs de sections dans les sections opérationnelles.

¹⁴⁴ Rôles qui aujourd'hui se trouvent élargis du fait de l'entrée en application du Traité de Lisbonne.

4 CONCLUSIONS

La coopération de la CE en République du Congo évaluée

L'évaluation couvre la stratégie de coopération de la CE avec la République du Congo, ainsi que sa mise en œuvre, durant la période 2000-2009.

La stratégie de coopération est définie par les documents suivants :

- Le programme Indicatif National (PIN) 8^{ème} FED qui, après réaménagements, porte sur un montant engagé de 15M€, focalisé sur les secteurs suivants : infrastructures de transport, démocratisation et droits de l'homme et secteurs sociaux (SC).
- Le PIN 9^{ème} FED, dont les engagements après réaffectation portent sur un montant de 131M€, répartis entre : appui au développement institutionnel dans le contexte de la démocratisation et de l'Etat de Droit, appui à la politique des transports, appui macroéconomique (SC) ; secteurs transversaux, secteurs sociaux, microréalisations et appui à la société civile (HC).
- Le PIN 10^{ème} FED, dont les engagements portent, après les modifications décidées à l'issue de la revue à mi-parcours, sur un montant de 89M€, répartis entre : intégration régionale et gouvernance (SC) ; Etat de Droit, santé et appui aux A.N.E. (HC).

A ces montants il convient d'ajouter les reliquats du 7^{ème} FED (20M€) et les montants engagés dans le cadre des lignes budgétaires (18M€)

Pour la période évaluée, l'ensemble représente un montant engagé de 200M€ et un montant payé de 160M€.

La présente évaluation aboutit à 8 conclusions principales, qui sont de trois types : les conclusions relatives à la stratégie de coopération (C1), celles portant sur les secteurs de coopération (C2 à C5) et, enfin, celles concernant les modalités d'aide (C6 à C8).

Le degré de validité de chacune des conclusions est apprécié selon un barème de type « faible / moyen / fort ». Plus le niveau augmente, plus l'équipe d'experts a confiance dans la validité des conclusions énoncées.

D'autre part, pour chaque conclusion, le niveau de priorité est indiqué en utilisant une échelle qualitative comportant trois positions : bas ; moyen ; élevé.

4.1 Conclusion sur la stratégie de coopération et sa mise en œuvre

<u>Conclusion n°1</u>	
Une stratégie de coopération très pertinente, mais des interventions aux effets limités	
<p><u>La pertinence de la stratégie de coopération</u> Commission-RC est élevée au cours de la période en revue. La stratégie présente une forte adaptation à l'évolution du contexte de la RC, notamment le passage d'une situation de post-conflit à une problématique de croissance durable et moins dépendante du seul secteur pétrolier. Elle est également en phase avec les orientations globales de la politique de coopération au développement de l'UE et avec la stratégie UE – Afrique.</p> <p><u>L'efficacité de la formulation de la stratégie de coopération</u> s'avère globalement bonne, compte tenu, en particulier, de l'effectif relativement faible de la DCE.</p> <p>Au niveau de la mise en œuvre, la mobilisation d'une gamme diversifiée d'instruments et l'intervention dans un large éventail de domaines ont favorisé l'adaptation de la stratégie de coopération à l'évolution du contexte du pays. La <u>cohérence entre la stratégie et les interventions</u> conduites durant la période en revue apparaît donc assez forte. Cependant, l'articulation entre les actions de niveau national et celles de niveau régional demeure insuffisante (notamment dans les domaines des transports et de la gestion des ressources naturelles).</p> <p><u>L'efficacité, la durabilité et, en conséquence, les impacts des interventions</u> financées par la CE ont été fortement hypothéqués par les faiblesses structurelles et les dysfonctionnements qui caractérisent la conduite de l'action publique en RC. Le faible poids, dans les agrégats macro-économiques de la RC, de l'aide publique au développement en général et de l'aide de la CE en particulier ont accentué ces difficultés. La faible efficacité globale ne tient donc pas à un problème de ressources (les financements apportés par la CE semblent, à l'heure actuelle, suffisants), mais de « capacités » de mise en œuvre par les acteurs congolais. La complexité et la rigidité des procédures de la CE ont eu un double effet : d'une part, elles ont permis une utilisation rigoureuse des fonds européens ; d'autre part, elles ont, dans certains cas, ralenti ou limité l'atteinte des effets visés.</p> <p><u>Les questions transversales</u> (environnement, droits des minorités, genre) ont été prises en compte dans un certain nombre d'interventions ; cependant, leur appropriation par les administrations nationales concernées a été très limitée.</p>	
Niveau de priorité : élevé	Degré de validité : fort

Commentaires :

Tout au long de la période en revue, les stratégies de coopération CE-RC ont fait l'objet de modifications significatives afin de tenir compte de l'évolution du contexte du pays. La priorité accordée, au fil des programmations initiales des FED et de leurs ajustements ultérieurs, à l'amélioration de la gouvernance de l'action publique semble tout à fait pertinente. En effet, la problématique de développement de la RC ne relève pas (ou plus) d'une contrainte de financement (abondance, pour quelques années encore, des ressources pétrolières) mais principalement de faiblesses structurelles dans la conduite de l'action publique, en particulier : manque de transparence sur le volume des recettes et leur affectation ; faible efficacité de la chaîne des dépenses publiques ; allégations de corruption élevée ; prégnance des orientations antérieures (fort interventionnisme de

l'Etat, absence de culture de la redevabilité, faible prise en compte des cadres stratégiques de politiques sectorielles, ...). Ces contraintes ont fortement pesé sur le déroulement des actions de coopération CE-RC, entraînant souvent du retard et/ou des surcoûts dans l'exécution des projets et, encore plus souvent, une faible atteinte des effets escomptés.

4.2 Conclusions pour les principaux domaines de coopération

Conclusion n°2	
Des appuis significatifs à la consolidation de la paix	
<p>La contribution de la CE au processus de consolidation de la paix et de prévention des conflits a permis de réaliser des avancées significatives en matière de désarmement, de démobilisation des ex-combattants, de renforcement de la sécurité dans le pays et de dialogue entre les ex belligérants. Dans le département du Pool, la combinaison de plusieurs interventions (désarmement, réintégration des combattants, réhabilitation des victimes, santé, reconstruction de la RN1, sécurité alimentaire) a eu des effets positifs sur la consolidation de la paix dans cette zone.</p> <p>Cependant, on peut se demander si l'efficacité de ses interventions n'aurait pas été plus grande avec la définition, en amont, d'une stratégie explicite d'accompagnement du passage du post-conflit au développement (stratégie LLRD), permettant d'organiser la complémentarité des différents instruments mobilisés. D'autre part, l'inadéquation de certains choix méthodologiques (durée des projets ; modalités de collecte des armes ; etc.) a pu être notée, de même que le manque de flexibilité des procédures, attendue dans le cadre d'interventions de type post-conflit.</p>	
Niveau de priorité : élevé	Degré de validité : fort

Commentaires :

Le département du Pool a été la principale zone d'instabilité après la fin de la guerre civile. Les interventions de la CE dans cette partie du pays ont contribué au désarmement (PNDDR, PCAD), à la réhabilitation des victimes du conflit, en particulier les femmes (PCR), à l'amélioration des infrastructures sociales (PASCOP) et à la facilitation des échanges commerciaux avec la capitale (réhabilitation de la RN1 entre Brazzaville et Kinkala).

Cette combinaison d'actions a eu des effets manifestes en termes de consolidation de la paix et de dynamique de développement, bien que celle-ci ne puisse être quantifiée faute de données socio-économiques suffisamment précises.

Le lien urgence-réhabilitation-développement a bien été impulsé notamment au travers de l'approche participative du PCR, qui cible en premier lieu les populations civiles victimes des conflits.

Conclusion n°3

Une contribution au renforcement de l’Etat de Droit et à la démocratisation qui reste limitée.

L’appui de la CE à la consolidation de l’Etat de droit a été centré sur le secteur de la justice, à travers un projet d’ampleur relativement limité. Il a été positif en termes de renforcement des capacités des acteurs institutionnels du secteur, de réhabilitation des équipements et de définition d’une politique sectorielle. Toutefois, la séparation des pouvoirs entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, inscrite dans les textes constitutionnels, n’est pas une réalité à l’heure actuelle. Jusqu’à présent, la coopération CE – RC n’a pas suffi à remédier aux insuffisances structurelles du système judiciaire congolais. Celles-ci s’expriment notamment dans la persistance des violations des droits de l’homme et la prégnance de la corruption.

L’appui de la CE à un meilleur respect des règles démocratiques en RC est passé par un soutien aux processus électoraux de 2002. Ces premiers scrutins, comme ceux de 2009 (qui n’ont pas été appuyés par la CE) ont été marqués par plusieurs insuffisances. Par-delà les échéances électorales nationales, la participation effective de l’ensemble des citoyens à la construction de la démocratie se heurte à la faible avancée, sur le terrain, de la décentralisation. Alors que les attentes de l’administration et des populations sont fortes dans ce domaine, la CE a manqué l’opportunité d’un appui à la gouvernance de l’action publique à l’échelle locale.

Dans le contexte spécifique de la RC, le renforcement des acteurs non étatiques (A.N.E.) est un volet important pour une reconnaissance effective des droits politiques, économiques et sociaux de tous les citoyens. Les appuis, importants en volume, apportés par la CE aux A.N.E. ont enregistré plusieurs résultats positifs : engagement de plusieurs concertations acteurs étatiques / A.N.E. ; début de reconnaissance du rôle à jouer par les A.N.E. dans la vie publique ; renforcement d’un petit cercle d’ONG nationales de développement. Cependant, l’impact à moyen terme (participation des A.N.E. à l’élaboration, la mise en œuvre et l’évaluation des politiques publiques) de ces actions est resté limité par le contexte politique de la RC peu favorable au déploiement des A.N.E. et, côté CE, par l’absence de modalités spécifiques de renforcement adaptées aux A.N.E. congolais

Niveau de priorité : élevé		Degré de validité : fort
-----------------------------------	--	---------------------------------

Commentaires :

En matière d’appui aux A.N.E, la CE a souhaité promouvoir en RC une approche « *inclusive et multi acteurs* ». Une telle approche est très pertinente dans le contexte de la RC. Toutefois, le dialogue tripartite (Etat – A.N.E. – PTF) est resté ponctuel et difficile tout au long de la période en revue.

Les appuis spécifiques aux organisations de défense des droits civiques et des libertés ont été pertinents dans un contexte où le rôle de la société civile reste identifié à un celui de « prestataire de service » plutôt que de contre-pouvoir et de plaidoyer. Toutefois les résultats des projets financés restent mitigés en raison de difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre. La DCE a multiplié les occasions de rencontres entre acteurs étatiques et A.N.E., notamment au travers des projets financés, et a plaidé en faveur d’une reconnaissance du rôle de contre-pouvoir des A.N.E. Ce processus commence à porter ses fruits et à faciliter le travail commun et la reconnaissance du rôle des A.N.E. en RC.

Un petit nombre d'ONG d'ingénierie sociale a bénéficié d'un renforcement de leurs savoir-faire et de leurs capacités à s'organiser et à rechercher des financements. Pour le plus grand nombre des acteurs appuyés, toutefois, la durabilité des actions comme celle de la structure n'est, à ce stade, pas assurée. Enfin, les organisations de base, majoritaires dans le pays, n'ont pas été appuyées directement, excepté par l'intermédiaire des microréalisations dont les résultats ont été peu importants dans ce domaine.

Conclusion n°4

La priorité donnée à la gouvernance de l'action publique est très pertinente, mais n'a pas encore produit tous les effets escomptés, en particulier en matière de finances publiques et dans les secteurs des transports et de la gestion des ressources naturelles.

Dans plusieurs domaines (finances publiques, transports, santé, gestion des ressources naturelles), la CE a appuyé l'élaboration de stratégies ou de textes législatifs et réglementaires et a contribué à la mise en place ou au renforcement des capacités d'institutions publiques, en poursuivant un objectif global d'amélioration de la gouvernance des politiques concernées. Même s'ils ont rencontré des difficultés lors de leur mise en œuvre, ces appuis ont abouti à des résultats en termes d'adoption de textes ou de création d'institutions. En revanche, dans chacun des domaines concernés, il apparaît des carences importantes dans l'application des principes et orientations définis par ces textes. Ces carences hypothèquent lourdement la viabilité des réformes entreprises.

Le bilan de ces appuis de la CE met en évidence quatre éléments importants qui n'ont pas été suffisamment pris en compte pour parvenir à une amélioration durable de la gouvernance de l'action publique :

- i) La concrétisation des dispositions réglementaires et institutionnelles adoptées dans le cadre de l'IPPTE, notamment dans les domaines de l'exécution budgétaire et du climat des affaires ;
- ii) Le renforcement des capacités et des ressources des collectivités territoriales afin qu'elles puissent jouer pleinement leurs rôles dans les politiques de développement ;
- iii) L'amélioration du système statistique national (production, traitement, analyse et diffusion des données), afin de permettre la redevabilité sur les effets et impacts des politiques publiques.
- iv) La capitalisation des résultats (positifs ou négatifs) des initiatives engagées par le gouvernement, avec le soutien ou non de PTF (dont la CE).

Niveau de priorité : élevé

Degré de validité : fort

Commentaires :

Gouvernance des finances publiques :

Comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs lors de la mission de terrain, le point d'achèvement de l'IPPTE ne constitue qu'une étape dans le processus, forcément long, d'amélioration des performances de la gestion des finances publiques. Des changements importants restent en effet à conduire, davantage au niveau des pratiques que des textes, en matière i) de rigueur dans la préparation des budgets d'investissement et de fonctionnement de l'Etat (et des autres entités publiques), ii) de délai d'exécution des dépenses, iii) de transparence sur l'effectivité de celles-ci, etc.

Gouvernance du secteur des transports :

L'appui de la CE à l'élaboration de réformes dans le secteur des transports a été décisif au cours de la période avec l'adoption, à la suite de la Déclaration de Politique Sectorielle (1998), du Plan National des Transports (2007).

Cependant, les avancées obtenues conjointement par la CE et la BM en matière de financement de l'entretien routier, avec la création du Fond Routier en 2005, ont été rapidement vidées de leur sens premier. En effet, la réforme de l'entretien routier ne s'est pas traduite dans les faits en raison d'un manque de conviction du gouvernement et de l'incapacité de l'assistance technique du PAIER à réduire les faiblesses structurelles des administrations partenaires. D'autre part, la priorité à l'entretien et la part des ressources prélevées sur les usagers, prévues dans les textes d'attribution du Fonds Routier, n'ont pas été respectées. Les PME ne se sont pas développées et, au contraire, l'élan initial créé par la liquidation de l'Office Congolais d'Entretien Routier a été cassé par les pénuries récurrentes de liquidités du Trésor Public. De ce fait, les ressources budgétaires qui devraient être allouées au fonds d'entretien routier ne sont toujours pas garanties, à la fois en termes de volume, de régularité et de prévisibilité.

Par ailleurs, les perspectives de participation du secteur privé dans le Chemin de Fer Congo-Océan, le port fluvial de Brazzaville, fortement promues par la CE en début de période, ne se sont pas concrétisées. Le port de Pointe Noire est la seule opération de concession réussie (Congo Terminal, Groupe Bolloré) avec un concours de la BEI. Les autres maillons de la chaîne logistique congolaise sont restés dans le domaine public et ont continué à se dégrader.

Gouvernance de la gestion des ressources naturelles :

Dans le domaine des aires protégées, les interventions de la CE, notamment le volet congolais du Programme ECOFAC ont été décisives pour la reconnaissance nationale et internationale du Parc National d'Odzala-Kokoua (PNOK) et son développement. Cependant, les objectifs visés en matière de développement local et rural n'ont été que partiellement atteints, en raison notamment des conflits armés des années 1990, des difficultés logistiques et des problèmes institutionnels. En conséquence, les résultats restent limités, même si localement et pour une période déterminée, ils sont significatifs.

Les projets ECOFAC et PAVAP ont contribué à l'amélioration des capacités de gestion des aires protégées, tant par l'amélioration des compétences des acteurs concernés, le développement des infrastructures et des connaissances, la recherche de financements ainsi qu'au rayonnement international des aires protégées de la RC. Néanmoins, pour l'instant, l'ACFAP n'est pas opérationnelle : à la clôture du PAVAP, le budget alloué par l'Etat à l'ACFAP n'avait pas encore pu être mobilisé une seule fois et la loi relative à la création de cette agence était adoptée mais pas promulguée. Un engagement plus ferme du gouvernement dans la gestion durable des aires protégées aurait pu éviter à ce que les interventions de la CE ne se substituent à ce dernier. Les capacités de gestion des aires protégées restent cependant faibles sur le terrain ; elles pourront être renforcées par les interventions en démarrage (ECOFAC V) et futures (ENRTP), mais celles-ci n'auront qu'une durée limitée.

Dans le domaine de la gestion durable des ressources forestières, la signature de l'APV-FLEGT, en mai 2010, constitue un premier pas important vers l'élimination de l'exportation de bois illégalement exploités¹⁴⁵. La signature de cet accord est le résultat d'une « coopération politique » de haut niveau visant l'implication et la responsabilisation de toutes les parties prenantes (Etat, concessionnaires forestiers, société civile et populations locales). Cependant, la signature de l'APV-FLEGT ne représente qu'une première étape d'une meilleure gouvernance forestière pour parvenir à une véritable gestion durable des forêts. Les conditions pour pouvoir respecter l'échéance du 3 mars 2013, date à laquelle tout bois commercialisé en Europe devra démontrer sa légalité, sont encore loin d'être remplies. En effet, les premières étapes de la mise en œuvre de l'accord (cf. les problèmes survenus au démarrage du projet « traçabilité ») ont révélé un décalage frappant entre une forte volonté politique

¹⁴⁵ A l'heure actuelle (octobre 2011), cet accord n'a pas été ratifié par le Parlement congolais.

affichée et l'indigence des moyens humains, financiers et logistiques mis à disposition par l'Etat congolais.

Gouvernance du secteur de la santé :

Les interventions de la CE ont renforcé les compétences de santé publique des autorités centrales et périphériques dans les domaines de la planification opérationnelle et de la structuration du système de santé. Elles ont permis d'apporter une vision systémique cohérente dans le cadre du Plan National de Développement Sanitaire (PNDS), formalisée dans un système pyramidal basé sur l'approche du « District Sanitaire ». Ce renforcement de la maîtrise des concepts et des méthodologies a été accompagné par la mise à disposition d'une série d'outils de santé publique de qualité. L'impact des interventions de la CE sur la qualité des prestations de soins n'est cependant pas démontré, étant données, outre les carences des statistiques nationales, l'absence de prise en compte concomitante des problèmes des ressources humaines, du sous-financement du fonctionnement du système (tant au niveau des structures de soins que des structures de régulation) et de la barrière financière des populations à l'accès aux soins.

Les appuis de la CE ont également permis la mise en place effective d'une Centrale d'Achat de médicaments et de consommables (COMEG), qui devrait permettre à terme un approvisionnement en produits de qualité à des prix accessibles pour les populations. Les services rendus actuellement sont cependant insuffisants, la gamme des produits proposés est incomplète et de nombreuses ruptures de stock sont constatées. Les structures de gouvernance (direction et organes de suivi) n'ont pas encore été capables d'apporter les solutions satisfaisantes à ces problèmes fondamentaux.

Faiblesses des statistiques nationales et des démarches de capitalisation :

La conduite d'une politique publique repose, entre autres, sur une bonne information, tant de la situation actuelle que des potentialités existantes, sur le plan économique, financier, social, des ressources naturelles, etc. Cette information est cumulative et progressive. Pour la période en revue, ce processus ne s'est pas réalisé dans les différents domaines de l'action publique, pour deux raisons principales. D'une part, le système national de statistiques présente de nombreuses faiblesses, à la fois au niveau de la collecte, du traitement et de l'analyse des données. D'autre part, il apparaît que les informations collectées, directement ou indirectement, à travers les activités d'un projet restent - dans la majorité des cas - dans la littérature « grise » et très disséminées¹⁴⁶. Dans un certain nombre de cas, les informations deviennent rapidement inaccessibles aux acteurs les plus directement concernés. Cette situation rend très difficile les démarches de capitalisation des projets de coopération et, au-delà, elle hypothèque les possibilités d'amélioration des politiques publiques.

¹⁴⁶ L'un des cas les plus flagrants est celui du Programme ECOFAC qui couvre une période bien plus grande que celle évaluée et pour lequel il y a eu une érosion des connaissances : les informations sont dispersées et les détenteurs de ces informations sont souvent des personnes privées ou des institutions qui n'ont pas nécessairement pour objet la gestion de la documentation ou la gestion des ressources naturelles.

Conclusion n°5

Une contribution modeste à la diversification de l'économie nationale et à son intégration dans l'environnement économique régional

Au cours de la période en revue, les appuis de la CE ont, globalement, peu concerné le secteur privé. Deux interventions font exception : d'une part, le programme d'appui à la filière sucre, qui a contribué, de manière limitée, au repositionnement de celle-ci sur le marché national et régional ; d'autre part, les interventions relatives à la privatisation de la gestion de certaines infrastructures de transport qui ont été infructueuses.

La contribution de la CE au renforcement de l'intégration de la RC dans son environnement économique régional a été très modeste, à la fois en ce qui concerne :

- Les grands axes routiers à vocation régionale, pour lesquels les contributions de la CE ont été i) relativement limités (65 km de la RN1 de Brazzaville à Kinkala, avec prolongation jusqu'à Mindouli au terme du 10ème FED) et ii) marginalisées par de nouveaux projets d'investissement de l'Etat sur prêt de la République Populaire de Chine (Mindouli-PK rouge, port de Maloukou) pour lesquels il n'y a pas eu une recherche de complémentarité (même si celle-ci peut se concevoir);
- Les infrastructures et services de transport : la restauration de la navigabilité du port de Brazzaville aurait pu améliorer les conditions des échanges régionaux, mais les délais de procédure et d'appels à la concurrence de la CE en ont repoussé les bénéfices potentiels au-delà de la période d'évaluation ;
- Les politiques commerciales, notamment du fait de la faible progression des négociations de l'APE UE – Afrique Centrale au cours de la période en revue.

Niveau de priorité : moyen

Degré de validité : fort

Commentaires :

Etant données les caractéristiques de l'économie congolaise durant la période en revue (forte prégnance du secteur public ; reconstruction après une phase de conflits), la stratégie de coopération CE-RC s'est focalisée, de manière pertinente, sur les réformes macro-économiques. Aujourd'hui, dans un contexte où la diversification de l'économie devient une priorité du gouvernement, le renforcement du secteur privé devient un enjeu de premier plan. Cela a conduit à formuler un projet spécifique dans le cadre du 10^{ème} FED, dont la mise en œuvre a débuté en 2010.

En ce qui concerne le renforcement de l'intégration régionale par le développement des infrastructures de transport, il est à noter que si la CE n'a pas contribué à mettre en évidence les déficiences en termes de facilitation des transports (interconnexions modales) du corridor congolais, une évolution positive de l'approche dans ce secteur, combinant la réhabilitation d'infrastructures et des réformes institutionnelles, est en cours.

4.3 Conclusions sur les modalités d'aide

<u>Conclusion n°6</u>	
Une utilisation judicieuse des différents instruments de coopération	
<p>Au cours de la période en revue, la coopération CE – RC a été marquée par une utilisation judicieuse de l'ensemble des <u>instruments</u> disponibles, avec en particulier une bonne complémentarité entre les actions financées par le FED et celles relevant des lignes budgétaires. Cependant, la mobilisation d'une panoplie large d'instruments se traduit par un surcroît de travail pour la DCE, qui souffre d'un sous-effectif permanent.</p> <p>A la fin de la période, et encore aujourd'hui, des difficultés conjoncturelles (notes de débit¹⁴⁷) ont conduit la CE à retenir des modalités d'intervention qui donnent la priorité à l'<u>efficience</u> au détriment de l'inscription dans les structures nationales, telle que définie par l'Accord de Cotonou. Cette option peut avoir des effets défavorables à moyen terme en ce qui concerne l'appropriation et, donc, la durabilité des actions.</p> <p>Les apports attendus de <u>l'assistance technique</u> ont été, dans plusieurs cas, limités par les difficultés rencontrées dans les processus de sélection et de suivi des experts, avec une incidence forte sur la qualité des études et de l'assistance technique long terme, particulièrement celle recrutée au travers des contrats-cadre.</p>	
Niveau de priorité : moyen	Degré de validité : moyen

<u>Conclusion n°7</u>
Questions transversales : leur prise en compte dans de nombreuses interventions n'a pas abouti, pour l'instant, à une réelle appropriation par les administrations de la RC

¹⁴⁷ Les notes de débit correspondent à des dépenses engagées et payées dans le cadre de devis programmes en régie publique directe et qui, finalement, s'avèrent non éligibles. En août 2011, la RC s'est acquittée de la totalité des sommes arrêtées au 30 juin 2011, soit 2 millions €.

Les questions transversales, à l'exception notable du changement climatique, ont été prises en compte lors de la conception et de la mise en œuvre de nombreuses interventions soutenues par la CE. C'est le cas notamment :

- De l'environnement dans le chantier de reconstruction du tronçon Brazzaville – Kinkala de la RNI ;
- Des questions de genre, qui ont été intégrées dans les chantiers « pistes rurales » à haute intensité de main d'œuvre, dans les appels à propositions « ANE / ALE » et dans les appels à propositions « société civile » du PAED ;
- Des droits des minorités, qui sont abordés dans l'APV-FLEGT ;
- Des droits de l'homme, dont le renforcement est l'un des objectifs des appuis apportés, d'une part, aux organisations de défense des droits civiques et des libertés et, d'autre part, au système judiciaire.

Cependant, il apparaît que l'appropriation effective de ces différentes thématiques par les administrations congolaises demeure, pour l'instant, modeste.

Niveau de priorité : moyen		Degré de validité : moyen
-----------------------------------	--	----------------------------------

Conclusion n°8

Coordination, complémentarité et valeur ajoutée : un champ d'application limité

Durant la période en revue, la DCE s'est fortement impliquée dans la coordination avec les autres PTF ; les résultats de ces efforts, en termes notamment d'efficacité du dialogue avec le gouvernement de la RC, sont variables selon les domaines de coopération : ils sont meilleurs dans le domaine des politiques macroéconomiques et dans celui des forêts que dans le secteur des transports.

L'appréciation de la valeur ajoutée de l'action de la CE ne peut être effectuée que relativement aux interventions de la France, seul Etat Membre à avoir une coopération significative avec la RC. La valeur ajoutée de la CE s'est manifestée principalement, d'une part, dans le dialogue politique sur certaines politiques sectorielles (la Commission étant perçue comme plus neutre que l'ancienne puissance coloniale) et, d'autre part, dans la mobilisation de financements régionaux (en particulier dans le secteur des ressources naturelles).

La visibilité du contenu et des résultats des appuis de la CE s'avère trop faible. Dans un contexte où l'aide fournie par la CE pèse peu dans les agrégats macroéconomiques du pays, ce manque de visibilité a compromis l'efficacité des efforts déployés en matière de dialogue politique.

Niveau de priorité : moyen		Validité : moyen
-----------------------------------	--	-------------------------

Commentaires :

Il est à noter que, au-delà de la période en revue, la CE s'est fortement impliquée dans les initiatives prises par le gouvernement de la RC en vue de l'application des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

5 RECOMMANDATIONS

Ce chapitre présente les 9 recommandations issues de l'évaluation : une recommandation porte sur la stratégie de coopération à venir ; les 5 suivantes concernent les secteurs de coopération ; enfin, les trois dernières ont trait aux modalités de l'aide. Pour chaque recommandation, le niveau de priorité est indiqué, ainsi que les acteurs à qui elle s'adresse : Délégation de l'Union Européenne (DUE), Services centraux de l'Union européenne (SCUE), Etats-membres (EM)¹⁴⁸. Les principales implications opérationnelles de chaque recommandation sont esquissées, en distinguant celles pouvant être mises en œuvre à court terme (moins d'une année) et celles relevant du moyen terme.

5.1 Recommandation relative à la stratégie

<u>Recommandation n°1</u>
Poursuivre la priorité donnée à l'amélioration de la gouvernance de l'action publique et à la consolidation de l'Etat de Droit
<p>Dans le cadre du 11^{ème} FED, la stratégie de coopération entre l'UE et la RC pourrait être structurée autour des axes suivants :</p> <ol style="list-style-type: none">1) <u>Secteur de concentration n°1 : Gouvernance de l'action publique dans le domaine économique.</u> Ce secteur prioritaire de la coopération actuelle devrait être poursuivi en combinant :<ol style="list-style-type: none">a. Le dialogue politique à haut niveau ;b. L'appui à la réforme des politiques publiques, en mettant l'accent sur leur gouvernance, dans quelques domaines : finances publiques ; climat des affaires ; transports ; gestion des ressources naturelles ;c. Le renforcement des capacités des acteurs (OSC, autorités locales, institutions publiques) ;d. Le renforcement du système statistique national ;2) <u>Secteur de concentration n°2 : Consolidation de l'Etat de Droit.</u> Dans ce domaine, la coopération porterait sur trois axes étroitement complémentaires :<ol style="list-style-type: none">a. L'amélioration de la redevabilité et de la transparence de l'action de l'Etat, à travers le renforcement de certaines institutions (Parlement, Cour des Comptes)b. L'appui au secteur de la Justice et aux organisations de défense des libertés civiques.c. La promotion de la gouvernance locale, à travers le soutien des autorités locales et des A.N.E. intervenant au niveau local.3) <u>Hors concentration :</u><ol style="list-style-type: none">a. Poursuite de la reconstruction sociale dans les zones qui ont été les plus touchées par les conflits civils de la fin des années 1990 et du début des

¹⁴⁸ La méthodologie des évaluations « pays » ne prévoit pas la formulation de recommandations spécifiquement adressées aux autorités du pays partenaire de la Commission européenne.

années 2000. b. Poursuite des actions de renforcement des acteurs non étatiques. c. Appuis ciblés au secteur de la santé, comprenant principalement la poursuite d'un soutien à la COMEG et l'implication éventuelle d'ONG dans certains volets de la mise en œuvre de la politique de santé. d. Soutien aux démarches de capitalisation des actions entreprises.		
Liée à : C1, C2, C3, C4, C5	Niveau de priorité : élevé	Adressé à : DUE, SCUE, EM

Commentaires :

• **A propos de la stratégie dans son ensemble :**

- Les propositions ci-dessus constituent seulement une contribution à la réflexion préliminaire sur la stratégie de coopération à venir. Pour l'essentiel, elles sont cohérentes avec les réflexions qui ont guidé la revue à mi-parcours du 10^{ème} FED.
- Quels que soient les axes qui seront retenus, la réussite de la future stratégie de coopération dépendra, pour une large part, du respect effectif des engagements qui seront pris par les autorités congolaises en termes de définition et mise en œuvre de réformes sectorielles, de cofinancements des actions, de conformité aux procédures, etc.
- En ce qui concerne les secteurs de coopération, il est proposé de ne pas engager d'actions de grande ampleur dans le domaine du développement rural afin de pouvoir poursuivre et consolider les actions engagées au cours des dernières dans d'autres domaines. Cependant, plusieurs des domaines d'actions retenus auront des effets favorables sur le développement des zones rurales (transports, climat des affaires, gouvernance locale, ...). La proposition de ne pas retenir le développement rural comme secteur de concentration s'inscrit dans un objectif de « resserrement » de l'éventail des domaines de coopération entre l'UE et la RC. Durant la période en revue, il était relativement pertinent que cette coopération couvre un grand nombre de domaines. Dans le contexte actuel de la RC (paix consolidée, croissance forte des recettes pétrolières), il semble judicieux de focaliser davantage la coopération dans les domaines où les appuis de l'UE peuvent être les plus efficaces.
- Au-delà de la préparation de la coopération UE-RC des prochaines années, il serait utile que les services centraux de l'UE élaborent un cadre stratégique pour la coopération avec les pays à revenu intermédiaire¹⁴⁹.

• **A propos des domaines de coopération qui ne sont pas détaillés dans les recommandations sectorielles qui suivent :**

- Statistiques : Un soutien aux statistiques nationales est prévu, en complémentarité des appuis fournis par la Banque Mondiale, dans le cadre de l'avenant au projet « gestion des finances publiques » (contribution de la Commission = 400.000 euros). Cependant, il s'avère nécessaire de ne pas se limiter aux seuls variables macro-économiques et de conduire une action de plus grande ampleur. En préalable, il serait nécessaire d'effectuer un état des lieux des systèmes d'information (collecte, traitement, diffusion) pour les principaux domaines de l'action publique.
- Capitalisation : Dans la mesure du possible, les démarches de capitalisation des différentes actions de coopération UE-RC seront reliées à système de gestion du savoir au niveau (i) projet, (ii) Délégation et (iii) Services centraux de l'UE.
- Gouvernance locale : Exploiter les résultats de l'évaluation thématique « décentralisation » (tous pays) en cours de réalisation, sous l'égide de l'unité évaluation de la Commission.

¹⁴⁹ Cf. à ce sujet les conclusions de l'évaluation pays « Botswana ».

- Reconstruction sociale dans les zones les plus touchées par les conflits : il s’agirait d’inscrire dans la durée l’approche développée par le projet de consolidation de la réconciliation (PCR), en combinant, dans les zones concernées, les actions focalisées sur la réhabilitation des victimes et la réconciliation à d’autres appuis (par exemple : pistes rurales, renforcement des collectivités locales, etc.).
- Santé : Dans le cadre d’une nouvelle politique de santé basée sur « l’approche performance » un nouveau rôle pourrait être attribué à des ONG, celui « d’agence de contrôle et de paiement » des performances. En préalable, il serait nécessaire d’examiner les avantages et inconvénients de cette option par rapport au recours à des prestataires privés. Par ailleurs, l’UE pourrait poursuivre le soutien aux ONG intervenant dans les situations d’urgence.

5.2 Recommandations relatives aux secteurs de coopération

Cette seconde catégorie de recommandations porte sur les domaines de coopération étudiés dans le cadre de la présente évaluation et dont il est proposé la poursuite dans le cadre du 11^{ème} FED (cf. recommandation n°1). Certains volets de la future stratégie de coopération esquissée ci-dessus ne sont pas développés ici dans la mesure où ils n’ont pas fait l’objet d’investigations spécifiques dans le cadre de la présente étude¹⁵⁰.

<u>Recommandation n°2</u>		
Finances publiques : Mettre l’accent sur la transparence des recettes et l’efficacité de la chaîne des dépenses		
<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre les actions engagées dans le cadre du 10ème FED, y compris l’avenant au projet « gestion des finances publiques ». • Parallèlement, maintenir et accroître la vigilance sur le code des marchés publics et le rôle de la direction des grands travaux, dans le cadre d’un dialogue exigeant avec le gouvernement en coordination étroite avec le FMI et la Banque Mondiale. 		
Liée à : C4	Niveau de priorité : moyen	Adressé à : DUE, SCUE, EM

Application opérationnelle à court terme :

- Mettre en œuvre les activités prévues dans le cadre de l’avenant.
- Appuyer la définition et la mise en œuvre d’un calendrier de hausse progressive des seuils de marchés transférable à la Direction des Grands Travaux, parallèlement à l’observation d’un renforcement effectif des capacités des administrations ministérielles

Application opérationnelle à moyen terme :

- Préparer les appuis ultérieurs, sur la base du bilan (évaluations externes) des interventions financées dans le cadre du 10ème FED.

¹⁵⁰ Par exemple : renforcement du système national de statistiques ; soutien à la gouvernance locale.

Recommandation n°3

Transports : Considérer l'amélioration de la gouvernance du secteur comme un préalable au redéploiement d'appuis financiers plus conséquents

- Donner la priorité à l'adaptation du financement de l'entretien routier (volume et prévisibilité) en évoluant vers un Fonds Routier de 2^{ème} génération qui, dans le calcul des redevances collectées auprès des usagers, tiendrait compte i) du déficit cumulé d'entretien préventif et ii) des nouveaux besoins liés aux grandes infrastructures routières (RN1) qui seront mises en service à partir de 2015.
- Contribuer au renforcement du professionnalisme des PME du secteur des travaux publics (en adaptant les lots de travaux aux capacités certifiées), à l'amélioration de leur accès au crédit et au dialogue avec le gouvernement par l'appui à une organisation professionnelle.
- Contribuer à renouveler la plateforme de dialogue entre le gouvernement et les transporteurs routiers afin de rendre opérationnelles les mesures de sécurité, de fiscalisation (Fonds Routier), de préservation du patrimoine routier (surcharge) et de mise en concurrence.

Liée à : C4

Niveau de priorité : moyen

Adressé à : DUE, SCUE

Application opérationnelle à court terme :

- Faire évoluer le Fonds Routier, dans le sens d'une augmentation de la part des ressources prélevées sur les usagers et d'un accroissement de l'allocation budgétaire.
- Appuyer le renforcement et la fédération des organisations professionnelles de TP.
- Encourager l'évolution des modalités d'entretien routier : introduction de contrats pluriannuels, adaptation de la taille des lots, révision des certifications accordées et renforcement des compétences des bureaux de contrôle et de la capacité de supervision du ministère.
- Soutenir la définition d'une feuille de route pour l'amélioration de la sécurité routière, la fiscalisation, la lutte contre la surcharge et le tour de rôle (transport interurbain et urbain).

Application opérationnelle à moyen terme :

- Politique sectorielle¹⁵¹ :
 - Soutenir l'amélioration des dispositifs d'information sur les flux et les prix de transport.
 - Impulser la mise en place d'une approche programme.
 - Réduire progressivement la contribution budgétaire au FR en fonction de l'augmentation des redevances sur les volumes de trafic.
 - Impulser la remise en place des obligations de contrôle technique et réformer le dispositif d'obtention du permis de conduire.
- Entretien routier :
 - Promouvoir des dispositifs d'entretien de la RN1 sur la base d'un contrat de performance, pour tenir compte des risques érosifs élevés et préserver sa fonction d'autoroute de la paix.

¹⁵¹ L'appui à l'actualisation de la politique sectorielle est prévu dans le cadre du Programme d'Amélioration de la Gestion de l'Entretien Routier (PAGER).

- Associer les organisations professionnelles des entreprises de TP et de contrôle au dialogue de politique.
- Soutenir la mise en place de schémas de garantie financière des organisations professionnelles pour les emprunts d'acquisition d'engins.
- Soutenir l'installation de postes de pesage aux péages des terminaux d'importation et des principaux axes réhabilités, en lien avec l'obligation de déchargement pour les camions en surcharge de plus de 10%.

<u>Recommandation n°4</u>		
Diversification de l'économie et intégration régionale : Donner la priorité à l'amélioration du climat des affaires et à la facilitation des transports		
<ul style="list-style-type: none">● Etant donné le faible poids relatif de la contribution financière de l'UE, se positionner sur la facilitation des transports dans la perspective de l'ouverture des grandes infrastructures structurantes à l'horizon 2020 : guichet unique aux postes frontières placés sur les corridors régionaux et aménagement des interconnexions modales, en particulier dans les ports (Brazzaville, Pointe-Noire).● Poursuivre les appuis à la facilitation du commerce avec les pays voisins, en cohérence avec la négociation de l'APE.● Poursuivre les actions engagées en matière d'amélioration du climat des affaires, dans le cadre du 10ème FED, y compris l'avenant au projet « renforcement des capacités commerciales et entrepreneuriales ».		
Liée à : C5	Niveau de priorité : moyen	Adressé à : DUE

Application opérationnelle à court terme :

- Identifier les goulots d'étranglement des infrastructures et équipements lors des ruptures de charges ainsi que les dysfonctionnements résiduels des procédures de dédouanement et de manutention dans les ports.
- Elaborer une feuille de route à intégrer dans l'actualisation du PNT.
- Renforcer les appuis apportés à l'administration des douanes.
- Renforcer les capacités, matérielles et institutionnelles, des tribunaux de Commerce.
- Définir et appliquer un code de bonne conduite dans les relations entre entreprises et administrations.

Application opérationnelle à moyen terme :

- Remédier aux goulots d'étranglement, physiques et organisationnels, des chaînes logistiques.
- Contribuer à la mise en place de postes-frontières conjoints avec le Gabon et la RDC (cofinancement par les ressources disponibles au niveau régional).
- Définir un agenda réaliste d'harmonisation tarifaire au sein de la CEMAC et de la CEEAC.
- Mettre en place un guichet unique au port de Brazzaville.
- Réorganiser les institutions officielles d'appui au secteur privé, afin qu'elles répondent mieux aux besoins des opérateurs privés congolais.
- Mettre en place des outils de financement adaptés aux besoins des petites et moyennes entreprises.

Recommandation n°5

Gestion des ressources naturelles : Préserver les acquis et poursuivre les appuis à une meilleure gouvernance des ressources forestières et de la biodiversité.

- Contribuer à la pérennité des actions antérieures relatives aux aires protégées à travers : le dialogue politique sur la concrétisation des engagements du gouvernement ; la réalisation de certains appuis institutionnels (ACFAP) ; le soutien à un développement économique maîtrisé des zones concernées.
- Poursuivre les appuis en faveur d'une meilleure gouvernance des ressources forestières en privilégiant une approche basée sur : la responsabilisation de chacune des parties prenantes (Etat, concessionnaires forestiers, ONG, organisations de base,) ; la valorisation de l'ensemble des produits forestiers (non uniquement le bois) ; le renforcement de la coordination régionale ; la recherche de synergies avec les interventions de l'AFD.

Liée à : C4	Niveau de priorité : moyen	Adressé à : DUE, SCUE, EM
-------------	----------------------------	---------------------------

Application opérationnelle à court terme :

- Aires protégées :
 - Soutenir l'entretien et la consolidation de la banque de données de l'ACFAP ; appuyer la mise en réseau des aires protégées de la RC.
 - Appuyer la lutte anti-braconnage.
 - Développer les capacités de gestion participative des aires protégées.
- Forêts :
 - Dans la perspective de l'échéance du 3 mars 2013, soutenir l'opérationnalisation du système de légalité et traçabilité, notamment à travers un appui : au fonctionnement de la cellule de légalité forestière et de traçabilité du MDDEFE ; à la mise en place du système de traçabilité ; à la diffusion de l'information sur l'application concrète de l'APV-FLEGT ; à un traitement équitable des concessions lors de la réalisation des contrôles (ce qui implique de différencier les cas)¹⁵².
 - Mettre en place au sein de la DUE, ou auprès du Ministère, un « facilitateur de l'APV-FLEGT »¹⁵³.
 - Réaliser des échanges d'informations avec les pays voisins, notamment au niveau des DUE.

Application opérationnelle à moyen terme :

- Aires protégées :
 - Encourager l'approfondissement des connaissances sur la biodiversité de la RC (études scientifiques) et la diffusion de ces connaissances (éducation environnementale).
 - Promouvoir la valorisation économique des aires protégées au travers de l'écotourisme et soutenir des actions de développement rural au bénéfice des populations vivant à l'intérieur et en périphérie des aires protégées.
- Forêts :

¹⁵² Pour partie, ces actions sont prévues dans le cadre de l'avenant du projet « Développement d'un système de traçabilité des bois et produits forestiers en République du Congo » (titre résumé), financé à hauteur de 5 millions € par le FED et qui a débuté en septembre 2009.

¹⁵³ Cette personne serait l'interlocuteur du point de vue technique et administratif ; elle interviendrait à la fois au niveau de la CE et au niveau national et serait en relation avec les responsables du processus dans les pays voisins.

- Orientation générale : une fois le système de traçabilité établi, soutenir le développement durable du secteur forestier dans son ensemble.
- Appuis institutionnels : renforcer les capacités des Directions Départementales du MDDEFE à appliquer le système de vérification ; favoriser le bon fonctionnement du fonds forestier (transparence) ; impulser la mise en place d'un financement pérenne de l'application de l'APV-FLEGT en RC et d'un contrôle indépendant ; appuyer la formation de forestiers (ENEF Mossendjo et IDR Brazzaville).
- Accès à l'information : faciliter la mise en place d'un observatoire congolais de la filière économique du bois, prévu par le projet PAGEF (AFD) ; soutenir l'intensification des rencontres et échanges d'informations entre les parties prenantes.
- Secteur privé : promouvoir l'aménagement, voire la certification forestière, auprès des concessions forestières qui n'ont pas encore entrepris ce processus.
- Société civile¹⁵⁴ : appuyer les OSC dans la recherche de mécanismes de financement durables leur permettant d'exercer leur rôle d'observateur indépendant du FLEGT.

<u>Recommandation n°6</u>		
Acteurs non étatiques : Poursuivre les actions de renforcement des capacités en les inscrivant dans un cadre stratégique		
<ul style="list-style-type: none"> ● En complément du mapping prévu par la DUE, réaliser un diagnostic approfondi des A.N.E. congolais et des dynamiques sociales qui les caractérisent. ● Sur cette base, et en considérant certaines des recommandations issues du séminaire Etat / PTF / société civile (Brazzaville, mai 2011), définir un schéma stratégique de renforcement des capacités des A.N.E., en coordination avec les autres PTF. Ce schéma privilégiera une approche pragmatique et « bottom – up ». ● Ces deux démarches constituent des prérequis à l'ouverture d'un dialogue tripartite (Etat, PTF, ANE) pour parvenir à une vision partagée de la participation des A.N.E. à la vie publique. 		
Liée à : C3	Niveau de priorité : moyen	Adressé à : DUE.

Application opérationnelle à court terme :

- La poursuite d'un appui aux A.N.E. nécessite de disposer d'une meilleure compréhension de la diversité des A.N.E. congolais et des dynamiques sociales qui les caractérisent. C'est pourquoi il est important que le mapping prévu sur ligne budgétaire « ANE-AL » (mobilisation de deux AT) soit complété, ou prolongé, par un processus de recherche-action qui serait mis en œuvre sur une période relativement longue (trois ans) et animé par une équipe de socio-anthropologues indépendants.

Application opérationnelle à moyen terme :

- A partir du résultat du diagnostic approfondi, définir un schéma stratégique de renforcement des capacités des A.N.E. qui : i) prendra en compte, d'une part, la triple dimension du renforcement des capacités (individuelles, organisationnelles et institutionnelles) et, d'autre part, la diversité des catégories d'acteurs appuyés ; ii) sera élaboré selon une démarche participative ; iii) reposera sur la mobilisation de financements des autres PTF (France, PNUD) et la coordination des actions.
- Au vu des relations complexes, et encore balbutiantes, qu'entretiennent les acteurs étatiques et les A.N.E. en RC et des premiers résultats des actions de structuration d'un dialogue tripartite, il est

¹⁵⁴ Voir également la recommandation spécifique n°6, concernant l'ensemble des A.N.E.

nécessaire de renforcer cette dynamique en instaurant des mécanismes et des instances de concertation tripartite (A.E., A.N.E. et PTF). Cette action doit notamment i) prendre en compte certains des résultats du séminaire A.N.E. organisé par le Ministère du Plan (feuille de route, mai 2011) ; ii) prévoir un calendrier stable des consultations et un plan d'action ; iii) mettre au point des modalités de diffusion de l'information ; iv) mettre au point un système de monitoring et de suivi de ce dialogue ; v) sensibiliser l'ensemble des parties prenantes aux rôles des autres acteurs.

5.3 Recommandations relatives aux modalités de l'aide

Recommandation n°7		
Modifier les procédures et les processus afin d'améliorer l'efficacité de l'aide¹⁵⁵		
<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer l'adéquation des procédures aux caractéristiques des dynamiques de développement appuyées (contiguum développement / post conflit ; renforcement des A.N.E, ...). • Rechercher un accroissement des cofinancements de l'Etat congolais (et de leur décaissement effectif), en particulier pour le secteur de concentration n°1 « gouvernance de l'action publique dans le domaine économique ». • Renforcer l'effectif de la DUE, notamment en relation avec ses nouvelles fonctions. • Favoriser le travail en concomitance plutôt qu'en successif, aux différentes phases de l'instruction ou de la mise en œuvre des interventions. • Soutenir la réalisation d'études sectorielles en préalable à l'instruction de nouvelles interventions (afin de disposer d'une situation de référence que le système statistique national n'est pas en mesure de fournir pour l'instant). • Faire évoluer les procédures et processus de sélection, mobilisation et suivi des assistants techniques (court terme et long terme). • Notes de débit : poursuivre le dialogue engagé entre la DUE et le gouvernement de la RC afin de parvenir à un apurement complet de la situation¹⁵⁶. 		
Liée à : C1, C4, C6	Niveau de priorité : élevé	Adressé à : SCUE, DUE

Application opérationnelle à court terme :

- Systématiser les entretiens avec les assistants techniques proposés, avant la signature des contrats avec les prestataires.

Application opérationnelle à moyen terme :

- Conventions de financement incluant un cofinancement de l'Etat congolais : faire figurer une clause suspensive portant sur le respect des échéances et des montants du cofinancement.
- Réformer les contrats cadres relatifs à la mobilisation de l'expertise court terme, afin d'améliorer la qualité des prestations.

¹⁵⁵ Pour la plupart, les recommandations ci-dessus ne sont pas spécifiques à la coopération de l'UE avec la République du Congo ; elles concernent l'ensemble du dispositif d'aide au développement de l'UE.

¹⁵⁶ En tenant compte, bien sûr, du remboursement effectué en août 2011.

<u>Recommandation n°8</u>		
Renforcer la prise en compte effective et durable des questions transversales		
<ul style="list-style-type: none"> • Consolider la prise en considération des questions transversales dans les dispositifs de S/E des interventions, dans les évaluations d'impact et dans le dialogue politique avec le gouvernement de la RC. • Veiller à l'intégration systématique de la problématique du changement climatique (avec ses deux volets : atténuation et adaptation) lors de la formulation de nouvelles interventions. 		
Liée à : C7	Niveau de priorité : moyen	Adressé à : DUE

Application opérationnelle à court terme :

- Dresser un bilan du degré et de la pérennité de la prise en compte des questions transversales dans les interventions relevant des 9^{ème} et 10^{ème} FED.

Application opérationnelle à moyen terme :

- Dans le cadre de la préparation du 11^{ème} FED, élaborer un dispositif réaliste et pertinent de S/E de la prise en compte des questions transversales.

<u>Recommandation n°9</u>		
Poursuivre les efforts de coordination avec les autres PTF et accroître la visibilité de la coopération UE-RC		
<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre et intensifier les efforts engagés par la DUE depuis 2010, en vue d'une meilleure coordination des PTF et d'une mise en œuvre plus significative des principes de la déclaration de Paris. • Renforcer les synergies entre les interventions au niveau national et celles au niveau régional. • Définir et mettre en œuvre une stratégie de communication, commune à l'ensemble des interventions. Celle-ci viendrait renforcer, de manière transversale, l'efficacité de l'ensemble des actions, en particulier celles conduites dans le domaine de la gouvernance. 		
Liée à : C8	Niveau de priorité : moyen	Adressé à : DUE, EM

Application opérationnelle à court terme :

- Application de la Déclaration de Paris : poursuivre le soutien aux réunions sectorielles organisées par le Ministère du Plan à partir de mai 2011.
- Coordination dans le secteur des transports :
 - Contribuer à une relance du dialogue politique, incluant l'ensemble des PTF concernés, sur la base d'un diagnostic partagé et d'une proposition de feuille de route (PNT actualisé) ; celle-ci devra prendre en compte la question de l'harmonisation régionale.

- Définir, avec les autres PTF, une stratégie pour associer la Chine dans le processus de coordination.
- Visibilité :
 - Veiller à ce que les projets et programmes publient leurs résultats.
 - Définir et mettre en œuvre une stratégie de communication au niveau de la DUE.

Application opérationnelle à moyen terme :

- Mettre en œuvre les conclusions du groupe de travail chargé de formuler des propositions d'amélioration de la coordination entre PTF.
- Mettre en œuvre les différents volets de la stratégie de communication