



Un panneau d'affichage public décrivant les taxes autorisées et leurs montants au Bandundu

ÉVALUATION FINALE DE PERFORMANCE

Programme de Bonne Gouvernance (PBG) en République démocratique du Congo (RDC)

8 août 2014

Cette publication a été produite à la demande de l'Agence américaine pour le développement international (United States Agency for International Development/USAID). Elle a été préparée indépendamment par International Business and Technical Consultants, Inc.

PROGRAMME DE BONNE GOUVERNANCE (PBG) EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO (RDC)

ÉVALUATION FINALE DE PERFORMANCE

Rapport final du 8 août 2014

IQC AID-RAN-I-00-09-00016, Numéro de commande AID-660-TO-14-00001

AVIS DE NON-RESPONSABILITÉ

Les points de vue de l'auteur exprimés dans cette publication ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Agence américaine pour le développement international (USAID) ni du Gouvernement des États-Unis.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ACRONYMES..... | i |
| RÉSUMÉ..... | iii |
| Objectifs et questions de l'évaluation..... | iii |
| Méthodologie..... | iii |
| Principaux résultats et conclusions..... | iv |
| Recommandations..... | vi |
| INTRODUCTION..... | 1 |
| Contexte..... | 2 |
| Contexte sur la décentralisation..... | 2 |
| Profils des bailleurs de fonds qui appuient la décentralisation..... | 3 |
| Profil des activités et partenariats du PBG..... | 4 |
| BUT DE L'ÉVALUATION..... | 5 |
| Méthodes d'évaluation..... | 6 |
| Plan de travail..... | 6 |
| Sites de collecte des données..... | 6 |
| Interviews d'informateurs clés..... | 7 |
| Méthode de collecte des données en groupes de discussions..... | 7 |
| Méthode d'analyse inclusive des données..... | 7 |
| Site de comparaison..... | 8 |
| Limitations et défis..... | 8 |
| RÉSULTATS..... | 9 |
| 1. Capacités et forces institutionnelles..... | 9 |
| 1.1 Dans quelle mesure les ETD du Projet ont-elles de meilleures ressources ?..... | 9 |
| 1.2 Que sont des méthodes de collecte de recettes efficaces du PBG?..... | 12 |
| 1.3 Partenariats publics privés au Katanga..... | 14 |
| 1.4 Le Projet a-t-il contribué à la transparence, à l'ouverture et à la responsabilisation ?..... | 15 |
| 1.5 Capacités des Parlements..... | 16 |
| 2. Demande de gouvernance responsable de la part des citoyens..... | 17 |
| 2.1 Demande accrue..... | 17 |
| 2.2 L'accroissement de la demande a-t-il affecté le comportement du gouvernement ?..... | 19 |
| 3. Prestation de services des institutions du GRDC..... | 20 |
| 3.1 Les services gouvernementaux ont-ils changé dans les secteurs techniques ?..... | 20 |
| 4. Mise en œuvre et approche..... | 20 |
| 4.1 Approches de la mobilisation de la volonté politique..... | 20 |
| 4.2 Dans quelle mesure les résultats sont-ils durables ?..... | 22 |
| 4.2.1 Stratégies efficaces de mise en œuvre..... | 23 |
| 4.3 Intégration de la gouvernance et des secteurs techniques..... | 24 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5. Questions transectorielles | 25 |
| 5.1 Programmation liée au « genre » | 25 |
| 5.2 Impact sur les entités urbaines et rurales est-il différent? | 25 |
| 6. Autres résultats | 25 |
| 6.1 Conception du projet..... | 25 |
| CONCLUSIONS..... | 27 |
| Recommandations..... | 29 |
| Leçons tirées..... | 32 |
| ANNEXE I : PROFILS D'APPUI A LA DECENTRALISATION PAR DES BAILLEURS DE FONDS | 33 |
| ANNEXE II : PROFILS DES ACTIVITES ET PARTENAIRES DU PBG | 35 |
| ANNEXE III : GRILLE D'ANALYSE DES DONNÉES PAR QUESTIONS D'ÉVALUATION | 40 |
| ANNEX IV: RATING SCALE SCORES..... | 55 |
| ANNEX V: DATA COLLECTION INSTRUMENTS | 58 |
| ANNEX VI: SOURCES OF INFORMATION | 60 |
| ANNEX VII: DISCLOSURE OF ANY CONFLICTS OF INTEREST | 64 |
| ANNEX VIII: EVALUATION QUESTIONS AND SUB-QUESTIONS..... | 67 |
| ANNEX IX: EVALUATION STATEMENT OF WORK | 72 |
| ANNEX X: TABLE OF STATISTICAL ANALYSIS OF RATING SCORES | 82 |

TABLE DES TABLEAUX

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tableau 1 : Catégories de dépenses du projet..... | 4 |
| Tableau 2 : Sites de rassemblement de données | 6 |
| Tableau 3 : Croissance des recettes des ETD du projet de 2008 à 2013..... | 12 |
| Tableau 4 : % de personnes interrogées dans les ETD du Projet qui pensent avoir l'occasion d'exprimer leurs opinions..... | 14 |
| Tableau 5 : Profils des bénéficiaires des partenaires du PBG | 35 |
| Tableau 6 : Modules Ateliers de formation..... | 38 |
| Tableau 7 : Grille d'analyse | 40 |
| Tableau 8 : Nombre de lois/décrets ébauchés et approuvés | 46 |
| Table 9: Average Ratings by Respondent Category | 55 |

ACRONYMES

| | |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AC | <i>Animateurs Communautaires</i> |
| AFEJUCO | <i>Association des Femmes Juristes Congolaises (Sud-Kivu)</i> |
| AFEM | <i>Association des Femmes des Médias du Sud-Kivu (Sud-Kivu)</i> |
| AN | <i>Assemblée Nationale de la République démocratique du Congo</i> |
| ANAPECO | <i>Association Nationale des Parents d'Élèves du Congo (Katanga)</i> |
| APRODEF | <i>Association pour la promotion et la défense des droits des enfants et des femmes (Maniema)</i> |
| ASSOPAC | <i>Association pour la Promotion de l'Agriculture au Congo (Bandundu)</i> |
| AVEMA | <i>Action des volontaires pour la promotion de l'environnement au Maniema</i> |
| BDD | <i>Bureau Diocésain de Développement (Katanga)</i> |
| CAS | <i>Country Assistance Strategy (Stratégie d'aide par pays/SAP)</i> |
| CBS | <i>Capacity Building Specialists (Spécialistes en renforcement de capacités/SRC)</i> |
| CEDAC | <i>Centre d'Étude, de Documentation et d'Animation Civique (Sud-Kivu)</i> |
| CENADEP | <i>Centre National d'Appui au Développement et à la Participation Populaire</i> |
| CJP | <i>Commission Justice et Paix (Katanga)</i> |
| CLAC | <i>Comité de Lutte Anti-Corruption</i> |
| CNONGD | <i>Conseil National des ONG de Développement</i> |
| CO | <i>Centre Olame (Sud-Kivu).</i> |
| COFERD | <i>Collectif des Femmes Rurales pour le Développement (Bandundu)</i> |
| COJESKI | <i>Collectif des Organisations des Jeunes Solidaires du Congo-Kinshasa (Maniema)</i> |
| COREF | <i>Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques (Ministère des Finances)</i> |
| CRD | <i>Centre des Ressources pour la Démocratie</i> |
| CRONGD | <i>Conseil Régional des ONG de Développement</i> |
| CSO | <i>Civil Society Organizations (Organisations de la société civile)</i> |
| CTAD | <i>Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation</i> |
| DAI | <i>Development Alternatives Inc.</i> |
| DPA | <i>Dialogues Publics (Dialogues Pour l'Action)</i> |
| DRC | <i>Democratic Republic of Congo (République démocratique du Congo)</i> |
| ECOFIN | <i>Commission Economique et Financière de l'Assemblée nationale</i> |
| ETD | <i>Entités territoriales décentralisées</i> |
| FG | <i>Focus Group (groupe de discussion)</i> |
| GRDC | <i>Gouvernement de la République démocratique du Congo</i> |
| HBM | <i>Haki Za Binadamu (Maniema)</i> |
| HQ | <i>Headquarters (siège social)</i> |
| HR | <i>Human Resources (ressources humaines)</i> |
| IBTCI | <i>International Business and Technical Consultants Inc.</i> |
| IP | <i>Implementing Partner (partenaire de mise en œuvre)</i> |
| IR | <i>Intermediate Result (résultat intermédiaire)</i> |
| KII | <i>Key Informant Interview (Interview d'informateur clé)</i> |
| LMDP | <i>Le Miroir du Peuple</i> |
| M&E | <i>Monitoring and Evaluation (surveillance et évaluation)</i> |
| OLCAC | <i>Observatoire de Lutte contre la Corruption en Afrique Centrale</i> |
| OSC | <i>Organisations de la société civile</i> |
| PBG | <i>Programme de Bonne Gouvernance</i> |
| PAJ | <i>Commission Politique, Administrative et Juridique de l'Assemblée Nationale</i> |
| PI | <i>Performance Indicator (Indicateur de performance)</i> |
| PAP | <i>Plan d'Actions Prioritaires (Plan d'action du secteur financier)</i> |

| | |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PMP | Performance Monitoring Plan (Plan de surveillance des performances) |
| PRCG | <i>Projet de Renforcement des Capacités en Gouvernance</i> (Banque mondiale) |
| PROSADEF | <i>Promotion de la Santé, des Droits de l'Enfant et de la Femme</i> (Bandundu) |
| RBM | Results Based Management (Gestion basée sur les résultats) |
| RDC | République Démocratique du Congo |
| RECIC | <i>Réseau de l'Éducation Civique au Congo</i> (Bandundu) |
| RH | Ressources Humaines |
| RIO | <i>Réseau d'Innovation Organisationnelle</i> (Sud-Kivu) |
| SAP | Stratégie d'aide par pays |
| SI | Social Impact (Impact social) |
| SERACOB | <i>Service de Renforcement des Appuis aux Communautés de Base en Afrique Centrale</i> |
| SFCG | Search for Common Ground (recherche de terrain d'entente) |
| SOCIKAT | <i>Société Civile du Katanga</i> |
| SRC | Spécialistes en renforcement de capacités |
| SWAP | Sector-Wide Approach (Approche sectorielle) |
| TEYESA SURVIE | Teyesa Survie Telema Ya Sala-Survie (Bandundu) |
| TOT | Training of Trainers (Formation des formateurs) |
| UMAMA | Umoja Wa Mama Wa Maendeleo (Maniema) |
| USAID | United States Agency for International Development (Agence des États- Unis pour le développement international) |
| USG | United States Government (Gouvernement des États-Unis) |

RÉSUMÉ

Le *Programme de Bonne Gouvernance* (PBG) est un projet quinquennal (2009-2014) mis en œuvre par DAI. Au début du programme, DAI avait cinq sous-traitants, 50 partenaires dans quatre provinces (Bandundu, Katanga, Maniema et Sud-Kivu) et un budget de 36,5 millions de dollars. Le PBG s'est concentré sur trois secteurs – la société civile, les parlements et les gouvernements locaux – correspondant aux trois Résultats intermédiaires (IR) de la demande de responsabilisation des citoyens (IR1) ; les parlements sélectionnés sont plus démocratiques et efficaces (IR2) et les lois, politiques et procédures de décentralisation ont été établies et mises en œuvre (IR3). À mi-parcours du projet, le PBG s'est concentré sur l'appui à la gestion des recettes par 12 ETD avec la participation des citoyens. La conclusion globale de l'évaluation est que le projet a été très bien géré en dépit d'un contexte très difficile et d'une portée très vaste. Il a également été conclu que le travailpilote avec les autorités locales a confirmé provisoirement le principe fondamental de la participation citoyenne pour une décentralisation effective.

Objectifs et questions de l'évaluation

Conformément à la portée du travail, les deux principaux objectifs de l'évaluation sont :

- 1) Quelle est la performance du programme en termes de renforcement des institutions et d'accroissement de la demande de la part des citoyens ?
- 2) Dans quelle mesure la théorie de changement du projet est-elle valide, selon laquelle des institutions renforcées et une demande accrue résulteraient en une meilleure prestation de services ?

L'évaluation de performance du PBG a été conçue pour répondre aux questions suivantes :

- 1) Les institutions disposent-elles de capacités et de forces accrues ?
- 2) Y a-t-il eu une demande accrue de la part des citoyens pour une gouvernance responsable ?
- 3) Y a-t-il eu des améliorations au niveau de la prestation de services publics par les autorités locales ciblées ?
- 4) Quelles leçons ont été tirées des stratégies de mise en œuvre ?
- 5) Quels sont les résultats liés aux thèmes transsectoriels de la problématique du genre et de l'impact urbain-rural ? Certaines questions clés de l'évaluation abordent l'efficacité de la génération de recettes parmi les ETD ou Entités territoriales décentralisées et les méthodes les plus efficaces pour obtenir ces résultats.

Méthodologie

Un plan de travail a été élaboré en fonction du plan d'évaluation proposé par l'International Business and Technical Consultants Inc. (IBCTI) et en coordination avec les représentants de la Mission USAID basée à Kinshasa. L'équipe d'évaluation comprenait quatre experts congolais et un expert international de haut niveau en la matière. Les sites sélectionnés pour la collecte des données comprenaient : trois provinces d'intervention (Sud-Kivu, Katanga et Bandundu) ; des visites dans les neuf Entités territoriales décentralisées pilotes dans les trois provinces visitées et dans une Entité territoriale décentralisée ne faisant pas partie du projet, à des fins de comparaison. La quatrième province du programme, le Maniema, a été exclue de la portée du travail d'évaluation en raison des difficultés de déplacement, étant donné le court délai accordé au travail sur le terrain. L'équipe d'évaluation a utilisé les méthodes de collecte de données suivantes :

- Analyse des rapports annuels et trimestriels, rapports de projets spéciaux et rapports internes du PBG en provenance des quatre bureaux provinciaux du PBG.
- Interviews d'informateurs clés (KII) : des interviews ont été réalisées auprès de représentants des parlements (membres du Parlement, Chefs d'administrations de haut niveau, responsables des commissions, personnel de bureau d'études), des responsables des ETD (maires, responsables des services financiers et cadres supérieurs) et des représentants d'organisations de la société civile (OSC). Environ 137 interviews ont été conduites.
- Groupes de discussion (FGD) : Dans chaque ETD, l'équipe d'évaluation a organisé trois groupes de discussion avec 10 participants chacun comprenant des femmes, des jeunes et des professionnels. Au total il y avait 30 FGD avec 300 participants de groupes de discussions (plus de 100 femmes).
- Questionnaire : L'équipe d'évaluation a élaboré un questionnaire destiné à obtenir les opinions sur des sujets en rapport avec les questions d'évaluation et qui a été soumis à 473 personnes (dont 202 sur 473 étaient des femmes). Ce questionnaire a été élaboré à des fins de collecte et de triangulation d'informations plutôt que de dérivation de résultats statistiquement importants.
- Réunions spéciales : L'équipe d'évaluation a également rencontré des personnes n'ayant pas été sélectionnées au départ pour une interview, mais ayant été déterminées par la suite par l'équipe d'évaluation comme susceptibles de fournir des informations importantes.

Le processus d'analyse des données a été réalisé comme suit :

- L'équipe d'évaluation de cinq membres s'est réunie à cinq occasions différentes pour comparer et analyser les notes des KII, FGD et observations durant et après le travail sur le terrain.
- Les données collectées au cours des interviews et des FGD ont été analysées en fonction de chacune des 13 questions d'évaluation. Ces informations sont compilées dans une grille d'évaluation (Annexe III).
- Les réponses au questionnaire de sondage d'opinion ont été analysées à l'aide des programmes Excel et SPSS.

Principaux résultats et conclusions

Bien que confrontée à des objectifs difficiles, le projet PBG a été géré avec succès. Les rapports du PBG sont complets et la totalité des 4 000 activités fournies sont identifiables. Ses indicateurs de performance quantitatifs sont nombreux. Ces indicateurs numériques rapportent et documentent les niveaux élevés d'activité et de productivité du projet. Ils ne renseignent pas sur les résultats. Le PBG a réalisé plusieurs tentatives créatives et originales de mesure des résultats en complétant ces indicateurs numériques (pour la plupart désignés par l'USG) avec des indicateurs qualitatifs (ou basés sur des opinions) afin de mesurer des niveaux de référence et des changements au niveau des institutions et d'évaluer l'opinion publique. Ceci était un effort important de mesure de performance, du fait que les indicateurs numériques (par exemple, le nombre de personnes formées) révèlent très peu sur les changements d'attitude et de comportement nécessaires aux résultats d'une gouvernance démocratique.

Les activités les plus réussies étaient la formation et l'assistance technique dans les ETD, les deux avec les organisations de la société civile et les administrations des ETD. À travers des interviews en profondeur et des groupes de discussions, l'évaluation a révélé des preuves de changements comportementaux de la part autorités locales : plus grande transparence, participation accrue des citoyens, plus grande mobilisation des citoyens, un budget présenté sur le site Web officiel d'une ville et des récépissés officiels des taxes payées. La méthode ayant connu le plus grand succès était celle de l'implication des citoyens et des OSC à travers de structures formelles comme des comités qui a permis une interaction entre les différentes parties et l'établissement de consensus sur les problèmes et de solutions.

L'évaluation a révélé des preuves convaincantes du mérite de la théorie liant les demandes des citoyens à une meilleure prestation de services. Il serait probablement plus exact d'utiliser le terme de « collaboration » au lieu de celui de « demande », du moins en ce qui concerne les résultats de cette étude. La demande, en tant que concept autonome, peut ne pas créer de changement dans ce contexte. Le changement piloté par la demande des citoyens implique des représentants élus, dont la réélection dépend de la confiance des citoyens. Toutefois, les responsables actuels des ETD ne sont pas élus. Ils sont nommés par des supérieurs dans leur ville ou leur province ou par des autorités politiques à Kinshasa. Leur allégeance envers ceux qui les nomment l'emporte, un fait admis à l'équipe au cours des interviews. Néanmoins et en dépit de ce principe connu de responsabilité démocratique, l'étude a trouvé des preuves, parmi les leaders des ETD, selon lesquelles les opinions des citoyens comptent également, et cela de plus en plus, une fois que les mécanismes officiels de consultation et de dialogue publics (tels que testés dans le projet) deviennent habituels. Un soutien supplémentaire de cette théorie de décentralisation est la découverte du fait que certains leaders d'ETD font des investissements visibles dans l'infrastructure des villes en utilisant les recettes accrues provenant des taxes et, dans certains cas, faisant appel aux citoyens pour obtenir leur feedback.

Le projet était handicapé au départ par une portée très vaste. Plus spécifiquement, les cibles institutionnelles désignées et une structure de planification de travail rigide ont causé ces blocages. A mi-parcours du projet, la portée a changé considérablement, permettant une plus grande flexibilité concentration sur les partenariats avec les ETD ayant plus de potentiels de résultats. Un lecteur uniquement habitué aux rapports de projets pourrait rater ce fait, du fait que le contrat n'a jamais été révisé. DAI a continué à rechercher des activités, à fournir des résultats et des rapports basés sur la portée initiale. Un certain nombre d'activités ont été réduites ou même arrêtées, comme cela a été le cas pour les activités de formation avec les gouvernements provinciaux, alors que les efforts auprès des parlements ont été poursuivis – bien qu'il y avait des raisons claires pour les interrompre (surtout au niveau de l'Assemblée nationale) et réaffecter des ressources. Il s'agissait d'une méthode de gestion efficace du projet dans le contexte de la RDC, à la fois pour l'USAID et DAI.

Une conclusion importante découlant de cette évaluation est l'importance de la volonté politique comme condition préalable nécessaire aux investissements du projet, à savoir : la volonté (motivation) de participer à des activités (en dépit d'une baisse des indemnités quotidiennes de l'USG), l'affectation de ressources publiques au soutien des objectifs du projet et la prise de décisions permettant l'application des réformes. L'élément à succès que représentent les recettes fiscales des ETD comportait ces trois aspects. En l'absence d'engagement ou d'intérêt de la part des partenaires, qu'il s'agisse d'individus ou d'institutions, les risques des investissements des bailleurs de fonds sont bien supérieurs et le succès bien plus rare. Lorsque les partenaires souhaitent un soutien et s'engagent à obtenir des résultats, alors l'appui technique, à la fois sous forme de ressources matérielles et en compétences, est une valeur ajoutée.

L'évaluation révèle aussi que la portée du projet, la bonne gouvernance, était bien trop vaste. Si le projet avait été un « appui à la décentralisation », il aurait pu concentrer les activités plus tôt sur des activités et des partenaires pertinents et être capable de tester complètement les modèles budgétaires de participation. La reconstruction de salles de classe au Sud-Kivu, la distribution de kits agricoles aux fermiers du Katanga ou le support informatique à l'Assemblée nationale auront contribué à réduire les besoins, mais pas à faire progresser la décentralisation. Les activités d'appui des ETD soutenaient directement la décentralisation financière du fait de son évolution en pratique et c'est pourquoi le projet a obtenu des résultats dans ce domaine, bien au-delà de ceux intéressants, mais non concluants de tous les autres thèmes du projet.

Recommandations

1. **Réplication du succès de la composante de décentralisation financière au niveau des ETD.**

L'USAID devrait continuer à s'appuyer la composante du PBG ayant le plus grand succès, à savoir : l'appui aux ETD pour la génération de recettes avec la participation des citoyens. Cette composante doit être définie en tant qu'appui à la gestion des recettes (taxes et dépenses) des ETD. Cette composante du projet devra être reproduite dans d'autres ETD et poursuivie dans les sites pilotes existants.

Ceci est important, car, en raison des preuves révélées dans cette évaluation, le PBG (bien qu'étant une activité pilote dans un pour cent des ETD) a réussi à démontrer qu'une gestion participative au niveau des ETD peut potentiellement fonctionner en RDC. Les résultats sont préliminaires, du fait que le processus participatif de planification-budgétisation n'a pas encore achevé un cycle administratif complet. Son abandon maintenant laisserait des questions sans réponse au sujet d'une participation efficace des citoyens à la décentralisation des gouvernements locaux. L'évaluation a également révélé quelques preuves d'imitation par d'autres ETD, ce qui peut être potentiellement un bon indicateur de viabilité et peut-être aussi un indicateur d'intérêt sincère envers le changement parmi d'autres leaders d'ETD.

Expansion de partenariats avec des OSC pour inclure des ONG plus importantes admissibles pour des subventions en espèces. Les OSC ont joué un rôle important dans cette expérience et doivent continuer à être soutenues, en tant que mécanisme de participation des citoyens. Des subventions en espèces, bien que difficiles à mettre en œuvre avec de petites OSC, offrent davantage d'opportunités de prise en charge locale.

Soutien aux organismes centraux. L'évaluation recommande que pour l'instant le soutien aux organismes centraux devrait être uniquement destiné à faire progresser et à faciliter la décentralisation des ETD (COREF, CTAD, la fonction publique, l'Assemblée nationale, etc.).

2. **Intégration de secteurs techniques dans le Projet à l'aide de la stratégie de participation des citoyens et des comités participatifs existants.**

Il peut s'avérer possible d'intégrer le processus réussi du PBG à travers des comités participatifs et la pression du public pour travailler à la fois localement et verticalement dans les secteurs techniques. Le même principe utilisé par le projet, à savoir, de travailler là où il existe déjà une volonté politique de décentralisation, peut être testé à nouveau, en soutenant une combinaison de province-capitale-ETD et commune dans un seul cadre commun. L'objectif consiste à créer une volonté et un consensus pour réformer à partir du bas, avec une focalisation commune des différents acteurs sur les mêmes problèmes et objectifs.

Il existe des comités de dialogue à haut niveau et au niveau local susceptibles de représenter un point d'entrée pour la programmation. Quelques exemples de ces comités sont fournis dans ce rapport.

On ne sait pas si cette approche va élargir la portée d'un projet futur aux secteurs techniques. Le PBG n'a pas réussi à fournir de formation aux ministères sectoriels au niveau des provinces, en raison d'une faible volonté politique et d'un manque d'intérêt.

3. **Collaboration entre bailleurs de fonds.** L'USAID devra chercher des activités conjointes et des accords avec des bailleurs de fonds ayant des objectifs similaires.

Cette recommandation convient à la fois aux activités au niveau du projet et au dialogue au niveau central avec le gouvernement au sujet des réformes. Au niveau du projet, le PBG était engagé activement avec le PNUD. Il peut exister des moyens pour augmenter cette collaboration aux niveaux techniques et financiers.

4. **Le renforcement des capacités** sans volonté politique doit être évité. La volonté politique doit être un critère déterminant utilisé par l'USAID dans la sélection de partenariats et de cibles.

Les ressources techniques comme la formation étaient moins efficaces avec les partenaires chez qui la volonté politique était faible. En d'autres termes, l'assistance technique et autres produits et extrants techniques – comme les feuilles de route, etc. – ont peu d'impact sur la volonté politique. L'énoncé du travail de l'USAID a défini un indicateur tridimensionnel efficace pour évaluer la volonté politique.

Le projet PBG a fourni des intrants techniques à différentes institutions. Ceux qui ont réussi – appui aux ETD avec participation des citoyens – provenaient de l'existence d'une forte volonté politique parmi les administrations des ETD, plus particulièrement concernant les recettes fiscales.

5. **Conception flexible - Portée ciblée.** Les projets futurs dans ce secteur doivent comprendre, dans la mesure du possible, dans le contexte de programmation de l'USAID, une conception flexible, mais une portée étroitement ciblée. Les résultats doivent être définis spécifiquement, mais les partenariats et les activités doivent être suffisamment ouverts pour permettre à un partenaire de mise en œuvre d'ajuster ses activités et partenariats, en fonction de la volonté politique et du potentiel de réalisation des résultats. Dans ce projet, l'appui apporté à une bonne gouvernance représentait une portée trop large, ce qui a contribué à des problèmes au niveau des partenariats et des réalisations, au cours des deux premières années, perdant de ce fait l'occasion de tester complètement une gouvernance participative au niveau local.

INTRODUCTION

Le *Programme de Bonne Gouvernance* (PBG) est un projet quinquennal (2009-2014) de l'USAID mis en œuvre par DAI avec un budget de 36 252 000 dollars. L'étude actuelle est l'évaluation finale de performance du PBG. Il s'agit d'une évaluation indépendante, réalisée par International Business and Technical Consultants, Inc. (IBTCI), incluant une portée de travail (Annexe VII) comprenant 13 questions d'évaluation et deux objectifs.

Le PBG avait une vaste portée de travail comprenant 50 partenaires, trois piliers (ou résultats intermédiaires), quatre provinces (Bandundu, Katanga, Maniema et Sud-Kivu), cinq parlements, 12 gouvernements locaux, 30 partenaires de la société civile et environ 4 000 activités de formation et d'assistance technique. Sa portée principale consistait à soutenir une décentralisation administrative, mais un certain nombre d'autres activités liées à la gouvernance ont été soutenues. Pour entreprendre ce projet complexe, les plans de travail du PBG comportent 14 sous-objectifs, plus de 100 objectifs de niveau inférieur et comportaient initialement 108 indicateurs de performance – principalement des indicateurs de résultats (réduit ultérieurement à environ 30). L'Annexe I fournit un profil complet de tous les partenaires et activités.

Le PBG a commencé ses opérations en septembre 2009, en soumettant un plan de travail détaillé sur cinq ans comme exigé au cours des premiers mois du démarrage. La structure initiale et complexe du plan de travail est restée principalement intacte tout au long de la durée de vie du projet. Ceci en dépit du fait, comme il est expliqué dans cette étude, que d'importantes révisions bénéfiques aient eu lieu au niveau des institutions et d'autres cibles vers la mi-parcours du projet. Les dirigeants du PBG ont demandé une évaluation à la mi-parcours afin d'en réviser la portée en fonction des leçons tirées au cours des deux premières années du projet, mais pour des raisons de limitations du financement, l'évaluation n'a pas eu lieu.

Le plan de travail a été élaboré autour de trois piliers ou résultats intermédiaires (IR). Comme présentés dans l'énoncé de travail de l'évaluation, il s'agissait de :

IR1 : Demande de responsabilisation ou de reddition de compte de la part des citoyens : Demande accrue pour une gouvernance responsable parmi les citoyens et les organisations civiles.

IR2 : Des corps législatifs sélectionnés sont plus démocratiques et efficaces : Capacité améliorée des législatures provinciales et nationales à mener des actions législatives et à superviser des activités exécutives.

IR3 : Des lois, politiques et procédures de décentralisation sont établies et mises en œuvre : Appui accru de la part des citoyens pour une décentralisation et une meilleure capacité des gouvernements locaux à fournir des services.

Ces trois piliers étaient distincts, chacun avec ses propres objectifs, directeurs, partenaires, indicateurs, extrants et rapports. L'objectif du projet du PBG était vaste, sinon vague : « améliorer les capacités de gestion et de responsabilisation ou reddition de comptes des gouvernements locaux et des assemblées parlementaires dans quatre provinces et à l'Assemblée nationale et accroître la demande des citoyens pour une gouvernance locale responsable. »

Rétrospectivement, le nom de « Bonne gouvernance » pour le projet n'était pas très approprié. L'appui d'une bonne gouvernance en République démocratique du Congo (RDC) est manifestement un

ingrédient essentiel de l'évolution d'éloignement d'un État défaillant et en déroute. Toutefois, l'USAID peut avoir eu un objectif plus spécifique et focalisé à l'esprit lors de sa conception du projet début 2008 : l'appui d'une décentralisation administrative, comme défini dans la Constitution de 2006, a été adopté à la suite d'un référendum national. La Constitution avec ses règles claires et sa formule de décentralisation contenait un message d'espoir pour une réforme durable destinée à résoudre les conflits et à stimuler le développement. D'autre part, la « Bonne Gouvernance » suggérait une portée bien plus vaste d'activités et de partenariats, dont la majeure partie n'était que marginalement pertinente à la décentralisation.

En fonction de la manière dont le projet a démarré, il aurait pu se terminer par de nombreuses activités et extrants, mais très peu de résultats. Heureusement, le PBG a changé de focalisation (avec le soutien total de l'USAID), un fait pas bien reflété dans les rapports du projet. À partir de 2012, la principale portée est passée à l'assistance apportée aux 12 entités territoriales décentralisées (ETD) afin d'augmenter leurs recettes fiscales, avec la société civile locale jouant un rôle crucial et participatif. Par conséquent, deux des trois piliers – IRI (société civile) et IR3 (ETD) – ont fusionné suite à cet objectif commun et réussi (comme il sera rapporté ici).

CONTEXTE

Contexte sur la décentralisation

La Constitution de 2006 a présenté un cadre détaillé d'administration de la décentralisation comme suit :

Le Congo est divisé en 11 provinces (devant être étendue à 26 en trois ans) ; chaque province possède une compétence exclusive dans certains domaines de la politique publique (principalement l'éducation, la santé et le développement rural) ; les gouverneurs provinciaux doivent être élus par des assemblées provinciales élues au suffrage universel ; le gouvernement central doit redistribuer 40 % du revenu national domestique aux provinces, dont 40 % de celui-ci doit à son tour être redistribué aux entités territoriales décentralisées (ETD) comme les villes, communes, secteurs et chefferies et les provinces sont autorisées à légiférer dans leurs domaines de compétences, y compris concernant la génération de recettes.¹

La mise en œuvre exige une plateforme de lois, réglementations, procédures, réorganisation administrative et capacité institutionnelle pour la mise en application des réformes. Par exemple, alors que le secteur de la santé est actuellement décentralisé en principe, tout son personnel est nommé et ses ressources contrôlées par le Ministère de la Santé du gouvernement central. Durant l'évaluation, l'expert en la matière a demandé à six répondants, tous experts dans le processus de décentralisation de la RDC, leurs opinions sur l'état de la décentralisation en 2014 (où une mise en œuvre complète équivaut à 100 %). Les réponses varient entre un taux d'accomplissement de 10 % à 40 %. Ils s'accordent sur le fait que l'étape suivante la plus importante est les élections locales, afin de commencer à formaliser la responsabilisation publique auprès des citoyens. Étant donné que sept ans se sont écoulés, ce progrès n'est pas impressionnant. Les répondants s'accordent sur le fait que le principal problème est le manque de volonté politique aux niveaux élevés, plutôt que des problèmes juridiques, techniques ou institutionnels – bien que les questions juridiques et administratives dans ce vaste pays représentent également des problèmes imposants.

La décentralisation, lorsqu'elle est accompagnée de réformes de démocratisation, promeut une bonne gouvernance, une plus grande responsabilisation et meilleure représentation, stabilité et

¹ Article non publié « One Thing Led to Another... Donors, Decentralization and the Consequences of Partial Reform in the DR Congo » Pierre Englebert, Pomona College et Emmanuel Kasongo Mungongo, Université de Kinshasa. Février 2014.

développement.² La distribution des pouvoirs signifie que les décisions sont prises plus près des bénéficiaires qui dépendent de ces décisions et que les citoyens peuvent devenir des partenaires du gouvernement local. Les besoins spécifiques des citoyens au niveau local ont plus de chance d'être abordés et les services publics de mieux répondre à leurs besoins. Pour la RDC, ces services publics comprennent les infrastructures publiques, de santé, d'éducation et d'agriculture. Du même coup, la décentralisation réduit le pouvoir politique au centre.

Au sein du gouvernement de la République démocratique du Congo (GRDC), trois services rivalisent pour le leadership de la décentralisation : la CTAD, le Ministère de la Fonction Publique et le Ministère des Finances à travers le COREF. Après que le Ministère de la Décentralisation soit devenu un service du Ministère de l'Intérieur, l'influence de la CTAD s'est retrouvée nettement réduite. Le Ministère de l'Intérieur est responsable d'un certain nombre de questions importantes : la sécurité et le maintien de l'ordre étant les plus importants, en plus de la décentralisation et les pratiques habituelles (Chefferies). Le Ministère la Fonction Publique est un acteur important lié aux ressources humaines et aux réformes administratives nécessitées par la décentralisation. Le COREF (avec l'appui de la Banque mondiale) a pris la tête de la coordination de toutes les réformes de gestion des finances publiques, y compris la décentralisation financière – également un aspect vital de la réforme.

Profils des bailleurs de fonds qui appuient la décentralisation

Les principaux bailleurs de fonds soutenant la décentralisation en RDC sont la Banque mondiale, le PNUD, le DFID, l'Union européenne et l'Institut de la Banque mondiale (un projet de budget participatif au Sud-Kivu a été achevé en 2012). En plus du PBG, le projet BRIDGE financé par l'USAID a également soutenu la décentralisation. Un profil des bailleurs de fonds qui appuient la décentralisation se trouve à l'Annexe I.

Stratégie de gouvernance du DFID

Le DFID est l'un de quatre à cinq bailleurs de fonds soutenant activement les communautés locales. Son projet de développement communautaire de 106 millions de livres sterling (£), appelé *Tuungane*, était un projet pilote similaire au PBG, qui a été évalué par une université américaine à l'aide de méthodes des sciences sociales, pour un coût d'un million de dollars. Il a également mené une évaluation interne récente de toutes ses activités de gouvernance, le tout fournissant des enseignements importants se rapportant à l'USAID en RDC. Suite à l'évaluation de ses activités de gouvernance avec le parlement, la société civile et les finances publiques, le DFID a décidé d'arrêter toutes ses activités de renforcement des capacités comme configurées actuellement, avec quelques exceptions en finances publiques. Il a conclu que le renforcement des capacités au niveau technique n'obtenait pas de résultats, en raison d'un manque de volonté politique de réformes au plus haut niveau. Ceci est en fait, l'approche exacte du PBG, à savoir le renforcement des capacités au niveau technique. Le DFID fait une distinction entre la responsabilisation envers les résultats et celle envers les extrants. Du fait que la responsabilisation envers les résultats est son premier mandat, il se réoriente vers un modèle de programmation combinant les facteurs politiques, créant de nouvelles coalitions d'intéressés, une programmation flexible « du bas vers le haut » basée sur les problèmes et sur les opportunités. Lorsqu'une activité ne fonctionne pas, elle est arrêtée. La participation et la supervision des citoyens sont désormais intégrées à d'autres activités. Cette approche est similaire à la Stratégie des États fragiles de l'USAID, datant de janvier 2005 et possédant un langage et des concepts similaires.

² Carothers, Thomas & Diane De Gramont. 2013. *Development Aid Confronts Politics: The Almost Revolution*. Washington, DC: Carnegie Endowment.

En matière de finances publiques, le DFID est le principal bailleur de fonds du Multi-Donor Trust Fund, essentiellement une approche sectorielle (SWAP), gérée par la Banque mondiale (*Projet pour les finances transparentes au Congo* -DFID 21 M € BM 5 M €, Belgique et Canada). À travers le COREF, un comité de haut niveau du Ministère des Finances, un Plan d'action de réforme de toutes les finances a été approuvé. Il possède six piliers d'investissement : réforme budgétaire ; réformes fiscales (réformes taxation/douanes) ; gestion des dépenses, comptabilité ; supervision (y compris l'Auditeur général) et la décentralisation financière.

Résultats intermédiaires et organisation du projet

Le projet était organisé et doté en personnel selon trois piliers (ou IR) distincts – demande de responsabilisation des citoyens (IR1), les parlements sélectionnés sont plus démocratiques et efficaces (IR2) et les lois, politiques et procédures de décentralisation ont été établies et mises en œuvre (IR3). Une participation accrue de citoyens et de groupes civiques, essentielle à la gouvernance démocratique, a été particulièrement fragile en RDC. La participation des citoyens à la planification et à la budgétisation des gouvernements locaux aide à identifier leurs besoins, à les engager dans leurs rôles de citoyens, comme le paiement d'impôts et de taxes, et leur donne les moyens de plaider pour une budgétisation liée au genre (problématique hommes-femmes). La participation des citoyens contribue à des parlements efficaces du fait que la sensibilisation parlementaire des citoyens (extension et formation en interne) renforce les trois fonctions parlementaires d'élaboration de politiques, de surveillance et de représentation.

Depuis 2012, les ateliers du PBG combinaient généralement les participants OSC-ETD ou OSC-Parlement. Cette fusion avait un autre avantage, à savoir, un contact et une interaction accrues entre les acteurs, davantage de réseautage et d'établissement de relations et par conséquent une confiance accrue. Le Tableau 1 présente un aperçu des catégories de dépenses du PBG. Il n'est pas étonnant que la principale catégorie soit la main-d'œuvre – pour le personnel du projet, les formateurs et l'assistance technique, ainsi que les consultants locaux et internationaux. Une grande partie des heures de personnel du projet a été consommée par le processus de gestion des subventions en nature exigeant en main-d'œuvre.

Tableau 1 : Catégories de dépenses du projet

| Catégorie de dépenses | USD (millions) | % |
|------------------------------------------------|----------------|------------|
| Main-d'œuvre ³ | 14,7 | 40,2 |
| Ateliers | 2,8 | 7,6 |
| Subventions en nature et Assistance | 0,790 | 2,1 |
| Sous-traitants | 3,0 | 8,2 |
| Déplacements | 2,0 | 5,5 |
| Autres coûts directs (bureau, véhicules, etc.) | 11,3 | 30,9 |
| Indemnités | 2,0 | 5,5 |
| TOTAL | 36,5 | 100 |

Profil des activités et partenariats du PBG

Le nombre de personnes formées dépasse les 12 000 (38 % femmes). Environ 10 000 personnes ont participé à des dialogues publics et environ 600 à des comités budgétaires participatifs, alors que 6 000 ont reçu une formation financière et de gestion liée à la décentralisation et au gouvernement local. Le nombre des députés de l'Assemblée nationale et du personnel administratif formé s'élève à plus de 800 et des députés des assemblées provinciales avec leur personnel administratifs à environ 4 800. Près

³ La main-d'œuvre comprend 933 000 \$ en frais de consultants locaux – 51 consultants/3 959 jours (Mai 2014)

de 500 membres du personnel d'OSC ont été formés à l'analyse budgétaire. Ces grands nombres révèlent des niveaux importants d'activité, mais pour un lecteur non familiarisé avec le projet, ils ne tracent pas de portrait clair de ce projet complexe et évolutif. La présente section et les tableaux de l'Annexe II donnent un résumé des profils d'activités, des bénéficiaires et des partenaires.

La plupart des activités du projet peuvent être décrites brièvement sous la rubrique « renforcement des capacités », per ex. : formation et assistance technique. Toutefois, à la différence de la plupart des projets de renforcement de capacités, le PBG n'a donné qu'un soutien minimal en équipement et en matériel aux institutions. Environ 60 « subventions en nature » (aucun échange d'argent) ont été fournies à petite échelle (moyenne par subvention inférieure à 10 000 dollars), principalement aux OSC (environ 15 ont été fournies aux gouvernements locaux d'ETD), habituellement dans le but d'obtenir une participation citoyenne accrue dans les activités des gouvernements locaux ou plaidoyers politiques. Ce soutien en nature a nécessité une participation considérable du personnel du projet en logistique, approvisionnement, organisation d'événements, appui des bénéficiaires de subventions pour les rapports, etc. Le projet possédait une douzaine de modules de formation d'où les événements de formation ont été sélectionnés. D'autres activités comprenaient des visites et échanges d'études, l'organisation des tables rondes de comités locaux (planification et budget), des conférences et une assistance technique à court terme. Cette dernière souvent comme formation de suivi pratique aux ateliers. Après 2012, les activités de formation auprès des ministères provinciaux et ministères de secteurs provinciaux ont été arrêtées. Les activités avec l'Assemblée nationale n'étaient jamais fréquentes. Depuis 2012, le PBG s'est concentré sur l'appui des ETD pour accroître les recettes fiscales, avec la participation des OSC. Les relations du Projet avec la CTAD étaient principalement pour soutenir la progression du processus bloqué de décentralisation.

Un profil complet des partenaires et des activités se trouve à l'Annexe II.

BUT DE L'ÉVALUATION

Conformément à la portée du travail (Annexe VII), les deux principaux objectifs de l'évaluation sont comme suit :

- 1) Quelle est la performance du programme en termes de renforcement des institutions et d'accroissement de la demande de la part des citoyens ?
- 2) Dans quelle mesure la théorie de changement du projet est-elle valide, selon laquelle des institutions renforcées et une demande accrue résulteraient en une meilleure prestation de services ? L'USAID prévoit d'utiliser les résultats de l'évaluation pour contribuer à un nouveau programme.

L'évaluation de performance du PBG a été conçue pour répondre aux questions suivantes :

- 1) Les institutions disposent-elles de capacités et de forces accrues ?
- 2) Y a-t-il eu une demande accrue de la part des citoyens pour une gouvernance responsable ?
- 3) Y a-t-il eu des améliorations au niveau de la prestation de services publics dans les ETD ciblées ?
- 4) Quelles leçons ont été tirées à des stratégies de mise en œuvre ?
- 5) Quels sont les résultats liés aux thèmes transsectoriels de la problématique genre et de l'impact urbain-rural ? Certaines questions d'évaluation clés abordent l'efficacité de la génération de recettes parmi les ETD, ainsi que les méthodes les plus efficaces pour obtenir ces résultats.

Il a été demandé aux évaluateurs d'évaluer : « La théorie de changement ayant renforcé les institutions et une demande accrue résultant en une meilleure prestation de service. » Il s'agit d'une théorie de

décentralisation. Décentraliser signifie : *distribuer les fonctions ou pouvoirs administratifs (d'une autorité centrale) sur une zone moins concentrée : décentraliser le gouvernement national.* ⁴

METHODES D'EVALUATION

Plan de travail

L'équipe d'évaluation d'IBTCI a ébauché et soumis un plan de travail avant de démarrer le travail sur le terrain. Le plan de travail a été ébauché en fonction du plan d'évaluation proposée et soumise par IBCTI et de l'analyse des documents du projet fournis par l'USAID. Le plan de travail a été discuté avec l'USAID et des représentants de la *Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD)* et du Cabinet du Premier Ministre, au cours de deux réunions après l'arrivée à Kinshasa, puis révisé avant le travail sur le terrain dans les provinces. Le plan de travail a défini la collecte de données dans trois provinces : Bandundu, Katanga et Sud-Kivu, ainsi qu'à Kinshasa. Neuf sites du projet et un site de comparaison n'ayant pas bénéficié du programme ont été sélectionnés pour la collecte des données. Parmi ces sites deux étaient en milieu rural. Les questions d'évaluation présentées dans le plan de travail ont été traitées durant des réunions à l'USAID et le questionnaire avec échelle d'évaluation a été révisé. Toutes les questions définies dans le plan de travail d'évaluation ont été traduites en français et la méthodologie a été discutée par les deux équipes, en plus de briefings sur le projet et l'élaboration de procédures pour les groupes de discussion.

Sites de collecte des données

Un certain nombre de facteurs a été pris en considération dans le processus de sélection des sites d'évaluation. Des quatre provinces ayant bénéficié du programme, Maniema a été exclue de la portée du travail en raison des difficultés de déplacement à travers les ETD étant donné le court délai accordé au travail sur le terrain. Comme illustré dans le Tableau 2, tous les six sites d'intervention au Sud-Kivu et au Bandundu ont été inclus dans l'évaluation. Au Katanga, les trois sites d'ETD du projet ont été visités, ainsi qu'un site où il n'y a pas eu d'intervention (la *commune* de Kenya à Lubumbashi). La *commune* de Kenya a été choisie pour être le site de comparaison où aucune activité du projet PBG n'a eu lieu. Parmi ces 10 sites, l'équipe d'évaluation a collecté des données dans trois villes, cinq *communes* (une commune est un quartier dans une ville) et deux sites ruraux. En ce qui concerne ces derniers, un site était une *chefferie* (le chef est le membre d'une famille au pouvoir), l'autre chef est nommé par la province, aussi appelée *secteur*.

Tableau 2 : Sites de rassemblement de données

| Province | Site urbain (Ville) | Site urbain (Commune dans une ville) | Site rural | Site témoin (Comparaison) |
|--------------|---------------------|-------------------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| Katanga | Kolwezi, Likasi | Katuba (ville de Lubumbashi) | | Kenya (ville de Lubumbashi) |
| Bandundu | | Lukolela (Kikwit) Mayoyo (ville de Bandundu) | Bukangalonzo (Kenge) | |
| Sud-Kivu | Bukavu | Kadutu (ville de Bukavu) | Chefferie Ngweshe/Walungu | |
| TOTAL | 3 | 4 | 2 | 1 |

⁴ <http://dictionary.reference.com/browse/decentralization>

Interviews d'informateurs clés

Les personnes interviewées ont été sélectionnées parmi des membres du personnel d'ETD responsables des divisions administratives et financières qui ont également été des bénéficiaires. Les interviews des OSC l'ont été avec des personnes ayant bénéficié de subventions du PBG ou d'autres OSC dans la communauté. L'équipe d'évaluation a réalisé environ 137 interviews semi-structurées, individuellement ou en petits groupes de personnes appartenant à la même organisation. Des interviews en groupe ont eu lieu quand les personnes avaient très peu de temps disponible en raison de leurs responsabilités professionnelles (comme le personnel administratif des provinces ou des ETD). Certaines interviews avec des OSC ont également eu lieu en groupes. Les catégories de personnes interviewées étaient comme suit: personnelles de haut rang à l'Assemblée nationale et dans les assemblées provinciales, bailleurs de fonds, personnel des ETD, personnel provincial et OSC. Certaines interviews ont été menées par l'un des membres de l'équipe, d'autres par deux membres de l'équipe procédant ensemble aux interviews, ces dernières fournissant des analyses approfondies et des comparaisons d'impressions et d'opinions. La liste des personnes interviewées se trouve à l'Annexe VI.

Méthode de collecte des données en groupes de discussions

Deux membres de l'équipe d'évaluation sont des experts en organisation de groupes de discussions. Dans chaque site de collecte des données, trois groupes de discussions comprenant 10 personnes chacun (groupes de professionnels, femmes et jeunes) ont été organisés. Les participants ont été sélectionnés par l'équipe d'évaluation sans soutien de la part des bureaux du projet PBG. Sur chaque site, une personne de liaison a été choisie pour aider l'équipe à identifier et à recruter les 30 participants. Sur chaque site, un preneur de notes a été employé pour enregistrer les discussions animées par l'expert. Au total, 30 de groupes de discussions ont été organisés pour environ 300 personnes, dont 10 étaient des groupes de femmes (au total il y avait plus de 100 femmes, du fait que d'autres groupes de discussions comprenaient également des femmes). Il a également été demandé aux participants de remplir l'échelle d'évaluation à 5 points (12 questions) à la conclusion du groupe de discussion.

Questionnaire avec échelle d'évaluation

Une échelle d'évaluation à 5 points avec 12 questions a été élaborée, révisée avec l'USAID et administrée à un total de 473 personnes pendant la collecte de données. Sur les 473 répondants, 202 étaient des femmes. La plupart des répondants avaient été interviewés ou avaient participé à un groupe de discussion. Toutefois, certains répondants au questionnaire étaient du personnel administratif ou des membres d'un parlement ou d'ETD, mais n'avaient jamais été interviewés. Le but des évaluations était d'obtenir des résultats numériques correspondant aux opinions récoltées. L'échelle n'était pas destinée à représenter un sondage entièrement scientifique, qui aurait nécessité un échantillonnage randomisé stratifié des répondants. Une compilation des évaluations en fonction de divers critères est présentée dans les tableaux figurant aux annexes.

Méthode d'analyse inclusive des données

Pendant la phase d'analyse des données, l'équipe d'évaluation composée de cinq membres s'est réunie cinq fois pour analyser leurs notes et autres résultats. Les 13 questions d'évaluation étaient systématiquement discutées. Les données étaient alors enregistrées dans une grille analytique de résultats (ultérieurement totalement intégrée à la section des résultats).

Les données utilisées pour l'analyse comprenaient les nombreux rapports du projet, différentes études du PBG et des fichiers de contexte en provenance de bureaux sur le terrain et fournis par l'USAID, avec une combinaison de notes de KII, de groupes de discussion et d'observations réalisées par les membres de l'équipe à partir de leurs interviews ou des sites, produits et événements observés. Le questionnaire a été analysé à l'aide du logiciel SPSS. À tout moment, les points de vue des quatre Congolais membres de l'équipe étaient essentiels pour extraire les données pertinentes, en fonction de leurs connaissances

du contexte et des personnalités en jeu. Une fois les résultats et les recommandations de l'Expert en la matière (le seul membre international de l'équipe) compilés dans une ébauche, l'équipe s'est à nouveau réunie à d'autres occasions pour discuter des documents écrits et effectuer des corrections. Certains membres de l'équipe ont fourni des documents directement en français, qui ont été ensuite traduits en anglais.

Site de comparaison

Le plan d'évaluation initial prévoyait des sites témoins, c'est-à-dire des ETD en dehors du projet. Le but était d'établir s'il y avait des différences entre les sites du projet et ceux en dehors et desquelles il s'agissait. Pendant l'achèvement de la planification du travail lors de réunions avec l'USAID/Kinshasa, des discussions ont eu lieu concernant la possibilité d'abandonner l'option de sites témoins. L'USAID recommanda un site supplémentaire : la *commune* de Kenya dans la ville de Lubumbashi. Ce choix a été fait en partie parce qu'il pouvait être inclus dans le travail sur le terrain, à des coûts minimaux en temps (le temps imparti au travail sur le terrain était déjà court) et parce que l'USAID s'intéressait à cette commune pour d'autres raisons. Plus tard, l'équipe a réalisé que Kenya était trop proche et trop similaire à Katuba pour servir de site témoin.

Les visites dans la *commune* de Kenya ont eu lieu à la fin du travail sur le terrain au Katanga. L'équipe a eu du mal à rencontrer le personnel de l'ETD, en raison de l'occurrence d'autres événements dans la commune. Le bureau du PBG sur le terrain, qui avait aidé à planifier les réunions dans les communautés des ETD, n'avait pas autant de contacts que dans les sites des ETD du projet. Trois groupes de discussions ont été organisés et réalisés à Kenya. Il y avait deux autres problèmes avec ce site. Tout d'abord, le bourgmestre de Kenya avait servi en tant que Bourgmestre Adjoint dans la *commune* de Katuba et était familiarisé avec le PBG et ses méthodes. Ensuite, les mêmes OSC travaillant à Katuba travaillaient aussi à Kenya.

En fait, il s'agit là d'un parmi plusieurs exemples trouvés dans lesquels des ETD hors projet imitaient les ETD du projet. En résumé, Kenya n'a rapporté que très peu d'informations, excepté le fait qu'une imitation du PBG a lieu, un signe que les méthodes des ETD sont efficaces et potentiellement durables.

Limitations et défis

Le projet avait une vaste portée, y compris des ensembles de partenaires institutionnels et des systèmes de rapports/comptes-rendus très vastes. Le temps imparti à l'examen de toutes les activités était limité. Le premier plan de travail énumère des centaines d'extrants dans au moins 30 catégories. Cette évaluation aurait pu avoir mené un vaste examen sur dossier de tous les extrants par rapport aux plans de travail sur cinq ans, si l'USAID avait souhaité cette approche. Des évaluations institutionnelles et organisationnelles complètes des cinq parlements à eux seuls auraient absorbé la totalité du calendrier. La logistique des déplacements était complexe et coûteuse en temps. Par exemple, il a fallu trois jours à une sous-équipe pour se rendre du Sud-Kivu au sud du Bandundu. La durée de collecte des données a excédé le plan de trois jours, ce qui a réduit la durée disponible pour l'équipe de cinq personnes à travailler ensemble pour analyser les résultats. L'exclusion du Maniema de l'évaluation aurait pu avoir un impact sur les résultats. Plus spécifiquement, l'équipe d'évaluation a découvert que les activités de renforcement des capacités parlementaires avaient des résultats minimes selon les données collectées sur les sites visités. Toutefois, il semblerait que la province du Maniema ait pu être une exception, du fait qu'elle avait été cotée par une évaluation parlementaire du PBG en 2010 comme ayant le parlement le plus développé.

Au bout du compte, ces limitations n'ont pas affecté les découvertes clés. L'USAID avait déjà indiqué par la portée des questions d'évaluation, les domaines de plus grand intérêt, surtout par rapport à son intérêt d'enseignements tirés pour toute programmation future : quelles activités et méthodes

possédaient le meilleur potentiel d'atteindre les résultats (par opposition aux extrants). Dans l'idéal, si le temps l'avait permis, il aurait été utile d'explorer plus à fond si des résultats du PBG avaient été atteints auprès des parlements provinciaux. Parmi les instruments qualitatifs développés par le PBG pour compléter les indicateurs de résultats, l'outil d'évaluation parlementaire aurait pu être utile pour comparer les évaluations de 2010 et de 2014. Toutefois, le PBG n'avait pas encore terminé l'évaluation parlementaire de 2014. L'indice d'OSC a mesuré les changements de scores au cours de la période de quatre ans. Cependant, ni cet outil ni les autres outils d'évaluation du PBG n'ont été évalués quant à leur exactitude et réalisme concernant la mesure des changements.

RÉSULTATS

Les résultats sont présentés selon la même structure que les questions d'évaluation de l'énoncé du travail.

1. Capacités et forces institutionnelles

1.1 Dans quelle mesure les ETD du Projet ont-elles de meilleures ressources ?

L'évaluation a révélé que globalement les sites ETD du projet possédaient de meilleures ressources à la conclusion du projet, par rapport au début en 2009. Parmi les ressources accrues, on compte les recettes fiscales et des ressources humaines renforcées. L'augmentation moyenne des recettes pour les 12 ETD était de 147,2 % sur quatre ans. L'évaluation a trouvé des preuves que le projet a contribué – peut-être de manière significative – à un accroissement des recettes et à un renforcement des compétences du personnel des ETD en matière de transparence au niveau de la collecte de taxes et de la gestion des finances.

Recettes accrues : Le Tableau 3 présente les recettes fiscales pour les 12 ETD du projet entre 2008 et 2013. Globalement, il y a une nette tendance d'accroissement des recettes fiscales des sources propres aux ETD du projet entre 2009 et 2013. Huit des douze ETD ont augmenté leurs recettes fiscales – en hausse de 55 % à 514 % dans une ETD (Banghageli). Quatre ETD ont connu moins de recettes ou aucun changement. La plus forte augmentation a eu lieu pour la ville de Kolwezi, qui a accru ses recettes de 700 000 dollars en 2009 à 2,5 millions de dollars en 2013, une croissance de 240 % ; la ville a rapporté aux consultants qu'ils prévoyaient des recettes de près de 5 millions de dollars en 2014.

Rétrocession. Ces recettes fiscales ne comprennent pas les taxes levées par les ETD pour le compte des provinces et du gouvernement central ni les recettes provenant de *rétrocession* (recettes fiscales du gouvernement central reversées aux provinces, qui les distribuent à leur tour aux ETD). En ce qui concerne les niveaux provinciaux, entre 2010 et 2013, le taux de *rétrocession* aux provinces atteignait en moyenne entre 5,6 % et 6,3 % des recettes nationales. Si l'on inclut les salaires du personnel et des investissements décentralisés, le taux de *rétrocession* atteignait 28,8 % en 2013.

Ressources humaines renforcées : Les ressources humaines (RH) ont été renforcées, en raison des méthodes de formation répétée du projet combinées à un appui d'assistance technique (TA) récurrent au personnel des ETD dans les domaines suivants : planification participative sur cinq ans, budgétisation annuelle participative, processus de budgétisation et d'analyse, utilisation de sites Web, gestion et suivi financières. Une AT récurrente sur place à court terme a été fournie afin de renforcer encore davantage les mêmes formations et compétences ciblées. Le taux de roulement du personnel des ETD est relativement faible, c'est pourquoi ces compétences acquises sont plus durables. Cependant, la plupart des ressources humaines et du leadership travaillant pour les ETD sont, en plus de tous les employés

provinciaux et techniques (dans l'éducation, la santé, l'agriculture) employés par le gouvernement central, environ 330 000 personnes dans les provinces.

Soutien minimal en matériels/équipement : À quelques exceptions près (comme les activités liées aux taxes dans la ville de Bukavu), le projet n'a pas pris en charge le matériel, l'équipement ou les systèmes des ETD.

Preuve de contribution du projet à des recettes fiscales accrues : Des interviews de différentes sources, à la fois gouvernementales et de la société civile, soutenaient la conclusion selon laquelle ces différentes activités financées par le projet, ciblant à la fois les niveaux techniques et de gestion, étaient cruciales à la réussite. De plus, plusieurs ETD visitées par l'équipe d'évaluation n'avaient pas reçu de soutien technique relatif à la gestion fiscale et financière.⁵ Le personnel et la direction des ETD ont reconnu facilement que le soutien du PBG était très utile. Le PBG a aussi ciblé une gestion efficace et transparente des revenus à travers 15 subventions d'OSC, dont certaines ont été passées en revue par l'équipe. Par exemple : des subventions du projet ont ciblé la nomenclature fiscale, la réduction de taxes illégales et la corruption administrative ; d'autres subventions ont rendu les informations publiques concernant les taxes municipales légales (et par exception lesquelles étaient illégales) ; d'autres subventions ont promu le paiement de taxes.⁶

Preuves de compétences développées. Comme prouvé par les interviews KII, la plupart des membres du personnel des ETD a parlé très positivement de la formation et de l'AT reçue du PBG. Le maire de Kolwezi – connu pour être l'un des leaders ayant un plus grand succès au niveau gouvernemental local – a reconnu que les ateliers et le réseautage du projet, financés par le PBG, étaient cruciaux pour influencer son style efficace de leadership et de gestion communale.

Secteur minier - pas un facteur important : Bien que la croissance du secteur minier soit récente et de portée considérable⁷ – par exemple, la production de cuivre a doublé en trois ans – le secteur minier ne représente qu'une faible part des recettes des ETD. Cela fait de nombreuses années qu'il existe, mais les augmentations de recettes dans les ETD du Katanga sont très récentes. La plupart des taxes dans le domaine minier sont nationales ou exemptées pour les nouveaux investisseurs. Les seules recettes fiscales du domaine minier pour les ETD proviennent de l'exploitation minière « artisanale ». L'industrie minière fournit des revenus indirects par l'intermédiaire de petites entreprises et de prestataires de services commerciaux qui paient des impôts locaux sur certains des revenus générés des clients dans le secteur minier.

Indicateurs d'ETD solide. Voici quelques indicateurs clés d'une ETD solide :

- Croissance des recettes fiscales
- % versé du budget annuel des investissements
- Plans d'investissements annuels

⁵ Le projet de finance de la Banque mondiale était principalement actif au niveau provincial plutôt que des ETD. Le PNUD était actif auprès d'autres ETD en coordination avec le PBG. Le projet de développement communautaire du DFID ciblait initialement les communautés (jusqu'à son évaluation à mi-parcours de 2012).

⁶ Quelques exemples de subventions liées au PBG (numéros de référence PBG) : KAT-058; KAT-20; KAT-015; KAT-05; BAN-037; BAN-036; BAN-031; BAN-019; MAN-004, MAN-017; SK-044.

⁷ Selon l'institut d'études géologiques du gouvernement américain (USGS), la RDC est le premier producteur de cobalt, un métal particulièrement recherché dans les industries de pointe comme l'aérospatiale, dont il dispose aussi des plus importantes réserves. De même source, le Congo était en 2013 le deuxième producteur mondial de diamants, le troisième de tantale, et se classait dans les dix premiers pour le cuivre et l'étain. (Source : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Canada)

- Inclusion des citoyens dans la planification, la budgétisation et la supervision des dépenses
- Programmation liée au genre incluse dans le budget (30 %) et supervision de la mise en œuvre
- Rapport annuel des dépenses publié dans un lieu public
- Affichage des coûts et frais des services publics

Limitation des résultats : Le projet a profité d'une occasion, une réforme fiscale soudaine et ponctuelle à partir du niveau provincial et vers le bas, à compter de 2008. Bien que les augmentations de recettes ne sont pas connues au niveau des ETD en RDC, toutes les administrations provinciales ont augmenté leurs recettes fiscales depuis 2009, quand les services fiscaux provinciaux ont été ouverts (à noter que la ville de Bukavu possède également désormais une unité fiscale). Les recettes provinciales ont augmenté de 2 041 % au Bas-Congo, 769 % en Orientale, 555 % au Bandundu, 304 % au Katanga, 195 % au Kasai Oriental, 91 % à Kinshasa, 74 % au Kasai occidental et 64 % au Sud-Kivu. Au cours de la même période, les revenus du gouvernement au niveau national ont augmenté de 441 %.⁸ Bien que l'évaluation n'a pas réussi à comparer les recettes accrues des ETD du projet avec celles de l'ensemble des 900 ETD, il semble évident qu'un système fiscal municipal transparent, ayant des récépissés officiels et une banque privée pour collecter l'argent, a beaucoup plus de chance d'entraîner la confiance des citoyens et la volonté de payer des taxes. (Voici un exemple du cas observé de Kolwezi.) Il sera tout aussi important pour les administrations des ETD de démontrer des dépenses transparentes (encore trop tôt pour des conclusions).

Le Tableau 3 indique les recettes annuelles des ETD du projet de 2008 à 2013. L'évaluation n'a pas vérifié indépendamment toutes les données du Tableau 3. Toutefois, certaines des données financières ont été confirmées verbalement par des personnes interviewées représentant des services financiers des ETD.

⁸ Document non publié : « Donors, Decentralization and the Consequences of Partial Reform in the DR Congo » [Bailleurs de fonds, décentralisation et conséquences d'une réforme partielle en RDC] Pierre Englebert, Pomona College, Emmanuel Kasongo Mungongo, Université de Kinshasa. Février 2014

Tableau 3 : Croissance des recettes des ETD du projet de 2008 à 2013

| Provinces | ETD | Référence 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | % diff. |
|-----------------------------|---------------|----------------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|---------|
| Bandundu | Bukanga Lonzo | 839 | 2 941 | 7 361 | 9 869 | 5 169 | 3 038 | 3% |
| | Mayoyo | | 10 825 | 4 953 | 3 302 | 3 163 | 64 461 | 495% |
| | Lukolela | 2 000 | 3 601 | 9 818 | 15 117 | 3 428 | 5 567 | 55% |
| Katanga | Katuba | | | | 101 156 | 23 341 | 31 743 | -69% |
| | Likasi | 41 060 | 562 240 | 430 | 1 888 803 | 1 318 747 | 925 000 | 65% |
| | Kolwezi | 31 107 | 726 169 | 809 561 | 1 727 339 | 2 049 393 | 2 488 762 | 243% |
| Maniema | Bangengele | | 1 235 | 2 704 | 3 949 | 6 972 | 7 580 | 514% |
| | Alunguli | 6 487 | 235 866 | 25 980 | 32 117 | 15 279 | 16 331 | -93% |
| | Wakabago II | | 20 380 | 6 519 | 4 612 | 6 970 | 5 728 | -72% |
| Sud-Kivu | Bukavu | | 503 915 | 544 869 | 553 297 | 354 087 | 971 277 | 93% |
| | Kadutu | | 112 016 | 168 879 | 206 889 | 278 327 | 315 918 | 182% |
| | Ngweshe | 381 111 | 121 106 | 114 404 | 432 125 | 419 441 | 545 541 | 350% |
| Augmentation moyenne | | | | | | | | 147,2% |

Source : Rapport du projet PBG : Evolution_Recettes_ETD_2009-2103

1.2 Que sont des méthodes de collecte de recettes efficaces du PBG?

Interventions les plus efficaces : celles qui accroissent la confiance des citoyens

L'évaluation a révélé qu'il existe une synergie entre les citoyens faisant confiance à leur gouvernement municipal et les recettes fiscales. Le PBG a doublement contribué à accroître la confiance des citoyens. D'une part en fournissant des idées, des compétences et des méthodes pour permettre aux administrations des ETD d'être plus transparentes et d'autre part en fournissant l'occasion à la société civile de participer avec le gouvernement à des activités liées à la fiscalité et aux finances. La confiance des citoyens repose sur des preuves visibles de gestion et d'investissements honnêtes et efficaces des recettes de la part des ETD. Certaines des interventions du PBG faisaient appel aux seules administrations des ETD, alors que d'autres impliquaient les citoyens et les OSC.

Administration des ETD seule : Les méthodes et procédures mises en œuvre par les ETD seules avec l'appui du PBG comprennent notamment :

- Amélioration de l'administration de récépissés officiels de taxes centralisés et imprimés pour inspirer confiance (Bukavu, Bandundu, Kolwezi)
- Guichet unique de perception fiscale pour toutes les taxes de la ville (Bukavu et Kolwezi)
- Banque locale avec guichet et préposé à la mairie pour recevoir les fonds (Kolwezi)
- Investissements visibles des taxes par le gouvernement local (camions de pompiers, trottoirs, camions de ramassage des ordures à Bukavu) ; liste publique de tous les projets d'investissement remontant à 2008 (Kolwezi)
- Établissement de bureau de perception municipal (Cellule de mobilisation des recettes, Bukavu 2014)

Participation des citoyens et des OSC dans l'administration des ETD : La participation des citoyens est essentielle pour assurer la prioritarisation des besoins communautaires dans les dépenses

fiscales. Les citoyens participant à la planification et à la budgétisation représentent tous les citoyens et rendent compte auprès de leurs voisins, instaurant ou réduisant la confiance, selon l'efficacité des comités. Certaines activités de subventionnement du projet ont été menées par des OSC avec la collaboration d'ETD ; cette collaboration a permis de renforcer encore davantage la confiance de plusieurs manières différentes : par exemple, les OSC locales font partie de la communauté et rendent également des comptes aux voisins et lorsque les citoyens observent les OSC travailler avec les ETD, il y a des chances que leur confiance soit accrue. L'évaluation a noté les activités suivantes découlant d'une confiance accrue :

- **Transparence fiscale accrue.** Les OSC ont enquêté sur et ont affiché des catégories de taxes municipales dans plusieurs endroits y compris à Lukolela (voir la photo du panneau d'affichage près du marché). Cette activité a réduit la petite corruption liée aux taxes.
- **Promotion de l'obligation des citoyens à payer des taxes.** Les OSC ont enquêté et publié des taxes légales et illégales, ont promu le paiement de taxes par les citoyens et découragé les taxes illégales en informant les autorités des ETD des activités illicites. De nombreuses ont été fournies par le PBG par l'intermédiaire de subventions, voir la note de bas de page précédente No.6.
- **Participation des citoyens à des comités de planification d'actions et de surveillance budgétaire**
- **Réunions de Dialogues publics (DPA) par des responsables avec des citoyens :** à Lukulela, par exemple, le maire tient des réunions publiques mensuelles présentant les revenus et les dépenses
- **Comités de consultation de citoyens que les ETD peuvent utiliser pour consultation au sujet de problèmes de manière ponctuelle**

Parmi ses nombreuses études et enquêtes, le PBG a réalisé des sondages d'opinion publique à trois occasions, dans les quatre provinces cibles. L'une des questions posées peut donner un aperçu de la relation entre la confiance des citoyens et les recettes fiscales. Le Tableau 4 présente les résultats entre 2010 et 2014 pour la question « occasions d'exprimer des opinions ». Si l'on compare avec le Tableau 3, Recettes des ETD, il semblerait qu'il y ait une relation entre l'augmentation des recettes et l'augmentation des occasions d'exprimer ses opinions, selon la perception des répondants. Dans la commune de Bukanga Lonzo par exemple, les recettes ont augmenté de seulement 3 % entre 2010 et 2014, alors qu'en même temps les occasions d'exprimer ses opinions ont diminué de 17 %. À Mayoyo, les recettes ont augmenté de 495 % au cours de cette période, alors que les occasions de s'exprimer ont augmenté de 47 %. Le modèle ne correspond pas dans le cas de Kolwezi : les recettes fiscales ont nettement augmenté, mais les occasions de s'exprimer n'ont pas changé – bien que Kolwezi ait commencé et soit restée à un niveau relativement élevé, avec plus de 70 % des répondants rapportant de telles occasions.

Tableau 4 : % de personnes interrogées dans les ETD du Projet qui pensent avoir l'occasion d'exprimer leurs opinions⁹

| Province | ETD | 2010 OUI | 2012 OUI | 2014 OUI | % diff. 2010-2014 |
|----------|-----------------|----------|----------|----------|-------------------|
| BAN | Bandundu/Mayoyo | 37 | 78 | 84 | 47 |
| BAN | Bukanga Lonzo | 79 | 88 | 62 | -17 |
| BAN | Kikwit/Lukolela | 82 | 58 | 75 | 7 |
| BAN | Kazamba | | | 77 | |
| KAT | Katuba | 67 | 48 | 52 | -15 |
| KAT | Kenya | | | 61 | |
| KAT | Kolwezi | 77 | 72 | 74 | -3 |
| KAT | Likasi | 66 | 44 | 59 | -7 |
| MAN | Alunguli | 78 | 40 | 73 | -5 |
| MAN | Bangengele | 67 | 23 | 63 | -4 |
| MAN | Wakabango II | 87 | 16 | 47 | -30 |
| MAN | Mikelenge | | | 71 | |
| SUK | Bukavu | 46 | 43 | 55 | 9 |
| SUK | Kadutu | 50 | 36 | 50 | 0 |
| SUK | Ngweshi/Walungu | 42 | 41 | 63 | 21 |
| SUK | Kavumu | | | 56 | |
| MOYENNE | | 64,8 % | | 63,9 % | |

Limitations : Les citoyens s'attendent à ce que les investissements des ETD reflètent les besoins définis en fonction de la budgétisation et de la planification de mesures participatives. Toutefois, des postes prioritaires du budget peuvent ne pas recevoir d'investissements prévus alors que les ETD répondent à des facteurs politiques. Le leadership des ETD est nommé par des supérieurs politiques. Cependant, la participation des citoyens et un budget transparent permettent aux citoyens de faire preuve d'un plus grand réalisme concernant les capacités des dépenses municipales.

1.3 Partenariats publics privés au Katanga

Le concept d'accès aux recettes du secteur privé pour des investissements d'infrastructures publiques est très pertinent. Il est dit que les individus et sociétés du secteur privé ont du liquide disponible à investir, mais que le manque de confiance dans le secteur public est le principal facteur inhibiteur. L'USAID a joué le rôle de courtier honnête, instaurant la confiance chez ces investisseurs privés. Par l'intermédiaire du PBG, l'USAID a également fourni un soutien technique au processus de sous-traitance, comme des modèles de contrats et des procédures d'approvisionnement. Au plus long terme, une réforme du secteur bancaire est nécessaire pour permettre le financement et les crédits d'investissements.

Résultats des PPP au Katanga. Les résultats de ce projet pilote ne peuvent pas être évalués au cours de cette phase précoce. Il n'y a eu que deux contrats signés au cours des deux dernières années, tous les deux dans la commune de Katuba (une commune de Lubumbashi). À ce point, aucun projet ne semble près d'être achevé. L'un des projets (construction de marché) est en attente depuis deux ans, en raison de problèmes financiers ; le second projet (rénovation d'une salle de réunion municipale) a été bloqué quatre fois en raison de son appropriation par des personnes du gouvernement pour le stockage

⁹ RAPPORT FINAL : ÉTUDE SUR LA BONNE GOUVERNANCE (Mai 2014). Études de marché et sondages d'opinion Immeuble Botour – 10e niveau – Commune de Gombe Tél. : 099 99 39 460 – E-mail : experts@experts.cd Site : www.experts.cd

et la vente de semoule de maïs. Aux dernières informations, l'équipe a rapporté que ce problème avait été résolu. Deux autres projets potentiels ont été étudiés à Likasi, mais n'ont pas réussi à passer l'étape de faisabilité. L'un visait la reconstruction d'un abattoir existant, mais les coûts des études d'impact environnemental l'ont empêché de progresser. Deux autres investisseurs ont exprimé leur intérêt par la suite, mais il ne s'est rien passé de nouveau au cours des derniers mois. Un projet de parc municipal a aussi été envisagé, jusqu'à présent sans identification d'investisseur.

La supervision des contrats et la surveillance des projets PPP pendant et après la clôture du projet peuvent poser problème. Dans le cas du projet de construction de marché, cela fait deux ans que l'activité est au point mort. Le bureau du PBG assurant la continuité fermera ses portes en septembre 2014. Pendant le travail d'évaluation sur le terrain, le bureau du PBG sur place a organisé une réunion pour aider à faire progresser l'autre projet PPP (reconstruction de la salle de réunion).

1.4 Le Projet a-t-il contribué à la transparence, à l'ouverture et à la responsabilisation ?

L'évaluation a trouvé des preuves de participation des citoyens au gouvernement au niveau municipal local et une transparence, ouverture et responsabilisation de la part des administrations des ETD. Ces résultats sont les étapes précoces d'un processus de réforme indispensable.

Participation des citoyens. Le projet a encouragé la participation des OSC et des citoyens depuis le début. Au début du projet, les ateliers du projet pour la société civile, les administrateurs des ETD et les parlements étaient organisés séparément, car ces acteurs n'étaient pas encore habitués à travailler ensemble et, comme stipulé dans les rapports du projet et dans l'évaluation de l'énoncé du travail, les acteurs ne se faisaient pas confiance. Les messages du projet étaient les mêmes depuis le début, à savoir que la collaboration était bénéfique à tous les intéressés. Ce même message était transmis dans les diffusions radiophoniques. D'ici 2012, de nombreuses activités regroupaient les OSC et le gouvernement dans les mêmes événements. L'évaluation a révélé que les activités conjointes représentaient des moyens efficaces pour augmenter l'ouverture et la responsabilisation. Les personnes interviewées et les groupes de discussion ont indiqué que cette présence conjointe permettait des échanges directs et la création de réseaux, ainsi que la reconnaissance par les participants de la similitude de leurs intérêts. Toutes les subventions en plaidoyer aux OSC exigeaient la participation de fonctionnaires publics. En cas de politique, les réformes juridiques (décrets au niveau provincial) exigeaient la collaboration totale d'un membre du parlement comme champion de la loi proposée. Environ 47 projets de réforme juridique ont été financés, dont 16 ont fini par être adoptés des parlements.

Transparence accrue. Un résultat significatif est le fait que la ville de Kolwezi serait la première ETD dont le budget est affiché sur son site Web. La formation et les subventions du PBG ayant contribué à la transparence comprennent notamment :

- Formation à la planification et à la budgétisation participatives
- Subventions de clarification des catégories fiscales (nomenclature) afin de réduire les taxes illégales
- Subventions d'activités anti-corruption concernant la police et l'administration locale
- Comités de planification et de budgétisation des ETD comprenant des citoyens
- Répétitions des messages de transparence dans les événements de formation du projet

Responsabilisation. Parmi les activités contribuant à la responsabilisation, on compte les suivantes :

- Inclusion des citoyens dans les comités de surveillance du budget et des dépenses
- DPA. *Dialogues publics* – Les dialogues publics servent de moyen d'information des citoyens sur les

concepts de responsabilisation des fonctionnaires et donnent l'occasion aux citoyens de poser des questions.

- L'équipe d'évaluation a observé le bourgmestre de Lukolela tenir une réunion publique d'information sur les dépenses et les recettes. Il a déclaré le faire une fois par mois.

Des élections locales sont essentielles pour une responsabilisation réelle. Pour l'instant, tous les responsables des ETD sont nommés et selon le processus politique ils ont des obligations envers ceux qui les ont nommés.

Ouverture des fonctionnaires au changement. L'évaluation a révélé des preuves de changement de mentalité des fonctionnaires, concernant une plus grande responsabilisation de leur part envers les citoyens. Le fait que de nombreuses activités du PBG ont lieu conjointement entre les citoyens et le gouvernement ou des députés est aussi une preuve du changement de mentalité. À Bukavu, une OSC a organisé un événement au cours duquel le gouverneur, le maire et des chefs de communes étaient invités à participer avec des citoyens – et le fait le plus remarquable est que cet événement a eu lieu. L'évaluation a révélé une preuve anecdotique selon laquelle la campagne des OSC pour réduire la corruption policière avait réduit le nombre d'arrêts de véhicules pour pots-de-vin à Bukavu. Des députés provinciaux ont collaboré avec la société civile pour élaborer des lois provinciales (*edicts*), bien que l'évaluation ne puisse pas rapporter s'il s'agit d'une pratique courante ou limitée à quelques députés plus collaboratifs.

Limitation. La principale limitation de ces résultats est que l'ensemble du processus est trop récent. La participation des citoyens n'a été mise en œuvre qu'au cours des deux dernières années (par exemple, un comité budgétaire participatif a été formé à Likasi en février 2014). Pour que ce modèle puisse être testé à fond, il faudrait que plusieurs cycles budgétaires se soient déroulés, alors qu'aucun cycle complet n'a eu lieu jusqu'à présent dans quelque ETD que ce soit (par ex. : planification participative, budgétisation, mise en œuvre et surveillance de la mise en œuvre). Il existe quelques preuves selon lesquelles certaines taxes locales sont encore collectées par des percepteurs non enregistrés, ce qui a abouti à l'évaluation. À Bukango Lonzo, le chef de secteur fournit des informations transparentes sur les dépenses lors des réunions publiques – mais se contente de donner des généralités et non pas des données financières.

1.5 Capacités des Parlements

En 1999, pendant ses travaux de recherche sur l'aide à la démocratie à travers le monde en voie de développement, Thomas Carothers a écrit :

*Si l'on me demandait de désigner le domaine de l'aide à la démocratie qui atteint le moins souvent ses objectifs, il me faudrait pointer du doigt l'aide législative. Son passé est truffé de déceptions et d'échecs.*¹⁰(Pages 181-182)

Des évaluations institutionnelles et organisationnelles complètes des cinq partenaires parlementaires du PBG n'ont pas été tentées, car cela aurait demandé de nombreuses semaines d'efforts dirigés. Par conséquent l'évaluation ne peut pas rapporter de résultats confirmant ou infirmant l'important point de vue de Carothers. Il existe, toutefois, des preuves limitées suggérant que les parlements ont contribué à l'avancement de la décentralisation et aucune preuve que les parlements ont contribué à l'activité la plus réussie du projet, à savoir les recettes fiscales des ETD. Le questionnaire à échelle d'évaluation soumis à

¹⁰ *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve.* Thomas Carothers, Carnegie Endowment for International Peace, p. 181-182

473 personnes a révélé que celles familiarisées avec le PBG ont noté les parlements comme étant moins efficaces qu'il y a cinq ans, par rapport à des personnes non familiarisées avec le PBG.

En 2006, les assemblées provinciales étaient de nouvelles institutions et par conséquent, l'appui à la formation fourni, ainsi que le soutien du PNUD et de l'UE, auront sans aucun doute aidé ces institutions à comprendre leurs rôles et responsabilités. En raison d'un manque de motivation de l'Assemblée nationale, le PBG a mené très peu d'activité avec l'AN, suggérant peu de chance d'impact. Le PBG a élaboré un instrument d'auto-évaluation parlementaire, qu'il a administré et rapporté en 2010. L'évaluation n'a pas réussi à vérifier si l'instrument était précis. Toutefois, des différences ont été identifiées parmi les capacités des assemblées en 2010 et un certain nombre d'activités du PBG ont ciblé les besoins d'assemblées provinciales en fonction de l'évaluation.

Le premier plan de travail du PBG a donné cet objectif pour le composant du parlement (IR2) :

Améliorer les capacités des corps législatifs nationaux et provinciaux dans leurs missions essentielles : représentation, légifération et contrôle du gouvernement et du processus budgétaire et renforcement de l'aptitude des gouvernements locaux à mener à bien la décentralisation.

Le projet a fourni de nombreuses activités (principalement aux assemblées provinciales) qui, en théorie, renforceraient les capacités au niveau des quatre fonctions de représentation, supervision, législation et administration parlementaire. En ce qui concerne la décentralisation, au moins trois lois essentielles s'y rapportant n'ont pas été présentées ni adoptées à ce jour en 2014 :

- La loi concernant la Caisse Nationale de Péréquation (CP) qui va en organiser la structure, le rôle et la responsabilité ;
- La loi sur le pouvoir territorial devant réorganiser les provinces de la RDC en 26 Entités territoriales décentralisées ;
- La loi sur la régionalisation de la fonction publique organisant les services publics au niveau local, provincial et de l'État et clarifiant leurs rôles et responsabilités spécifiques.

Il y avait peu ou même aucune loi (*édicte*) portant sur la décentralisation, ayant été votée au niveau provincial. C'est un fait que les retards de passage et d'adoption de lois dépendent moins du soutien technique des bailleurs de fonds ou des capacités techniques du Parlement, que de la volonté politique sur laquelle le projet n'avait aucun contrôle. Le problème des intrants techniques de la part des bailleurs de fonds lorsque la volonté politique fait défaut est traité plus loin dans ce rapport.

Les répondants au sondage d'évaluation ont tendu à noter l'efficacité des parlements comme étant moindre qu'il y a cinq ans. Les quatre questions sur les parlements ont été notées par les 473 répondants comme moins bien que la plupart des autres questions du sondage. Toutefois, ces données peuvent ne pas être statistiquement significatives.

2. Demande de gouvernance responsable de la part des citoyens

2.1 Demande accrue

L'évaluation basée sur les interviews a révélé certaines preuves anecdotiques de changements d'attitude des citoyens envers une plus forte demande pour une responsabilisation des fonctionnaires. Comparée à la situation au début du projet, la situation sur les sites du projet avait sans nul doute évolué. Un extrait de la portée du travail d'évaluation décrit le paysage des OSC avant le début du PBG :

Les organisations de la société civile (OSC) en RDC n'ont souvent qu'une compréhension limitée des concepts liés à la bonne gouvernance, à la décentralisation, aux plaidoyers, à la supervision de la part des citoyens et aux processus budgétaires. Les OSC se débattent souvent pour saisir la différence entre plaidoyers et campagnes de sensibilisation, avec la plupart des organisations se concentrant simplement sur la mise de pression sur les acteurs politiques dans le but d'augmenter la qualité des services publics fournis plutôt que sur l'offre de recommandations et de partenariat. De plus, les relations entre les décideurs et la société civile tendent à reposer principalement sur la confrontation plutôt que sur la collaboration, les empêchant de s'engager dans un dialogue positif pour trouver des solutions.

Ceci est fortement soutenu par le sondage à échelle d'évaluation soumis à 473 personnes (voir la section 6.2 pour les résultats de l'échelle d'évaluation). Les répondants familiarisés avec le PBG ont noté le rôle et l'importance de la participation des citoyens dans l'administration des ETD de manière nettement supérieure. Ces changements d'attitudes identifiés par l'évaluation (voir deux exemples ci-dessous) ne font pas nécessairement référence à une plus forte demande, mais plutôt à une plus grande volonté de la part des citoyens à collaborer avec le gouvernement local. Le fait que de nombreuses activités du PBG ont lieu conjointement entre les citoyens et le gouvernement ou (dans une moindre mesure) avec des députés est une preuve du changement de mentalité. La question d'évaluation discutée ici fait la distinction entre les attitudes des citoyens et celles des fonctionnaires (sujet traité à la question 2.2 ci-dessous). Toutefois, les deux sont étroitement liées et interdépendantes. Par exemple, à Bukavu, une OSC a organisé un événement au cours duquel le gouverneur, le maire et des chefs de communes étaient invités à participer avec des citoyens – et cet événement a eu lieu. L'exemple Lukolela/Kikwit ci-dessous dans cette section, répété à la Section 2.2 est un autre exemple de cette interdépendance.

Un sondage d'opinion des citoyens, financé par le PBG, a été réalisé à deux occasions – en 2010 et en 2014 (environ 6 000 personnes ont été interviewées dans chaque sondage). Une question du sondage – discutée dans une section antérieure de ce rapport, voir Tableau 4 – était étroitement liée à la demande de responsabilisation de la part des citoyens, à savoir la mesure dans laquelle les répondants pensaient avoir des occasions d'exprimer leurs opinions. Les données varient : dans certaines ETD, les citoyens rapportent une augmentation des occasions de s'exprimer, alors que dans d'autres les citoyens citent une diminution des occasions entre 2010 et 2014.

En général, la tendance envers une plus forte demande de la part des citoyens de la RDC pour leurs droits civiques et démocratiques continue à progresser depuis son niveau le plus bas pendant la période de Mobutu, quand le silence était la seule chance de survie – lorsque les forces de sécurité pouvaient arrêter une personne pour le simple fait de prononcer le nom de « Mobutu » à haute voix.

Selon le rapport annuel du PBG de 2013, le projet a facilité 480 occasions de demandes de la part des citoyens (Indicateur de performance (PI No. 1.2). Le PI No. 1.4, Nombre de citoyens présents aux audiences publiques, indique 7 900 personnes à la fin de la quatrième année du projet.

Mécanismes favorisant les demandes des citoyens. Les principales catégories de mécanismes sont :

- **DPA.** Les *audiences publiques* sont des événements permettant aux citoyens et aux fonctionnaires de dialoguer sur des politiques, des problèmes ou les recettes et les dépenses d'une municipalité. (Le nom de l'événement a été changé ultérieurement en *dialogues pour l'action* ou DPA.) Le PI No. 1.4 – nombre de personnes présentes aux audiences publiques, indique 7 691 personnes (Rapport annuel 2013)
- **Comités de citoyens.** Chaque site de projet établit un nombre de comités avec des citoyens y participant ou les dirigeants. Ils comprennent les **comités consultatifs** (dirigés par des citoyens pour dialoguer avec ou superviser les ETD) ; **comités d'établissement de plans d'action** (membres citoyen/OSC élaborant des plans d'investissements annuels ou quinquennaux au niveau

local incluant des évaluations des besoins communautaires) ; **comités budgétaires participatifs** (comité d'ETD dirigé par le responsable du budget)

Preuves. Globalement, les observateurs classent les demandes des citoyens en RDC à un niveau relativement bas, comparé aux pays africains où la décentralisation est plus avancée. Quelques exemples de preuves de projets contribuant à une demande accrue :

- Ngweshe (*chefferie* au Sud-Kivu) : Cet endroit rural traditionnel est dirigé par le même chef depuis 71 ans ! Le chef est bien connecté aux rangs élevés du pouvoir politique, cependant le leader de la société civile (totalement conscient des implications) a demandé que le village rende ses dépenses publiques. Il a été déclaré *persona non grata*.
- Lukolela (Kikwit dans la province de Bandundu). Des vendeurs sur un marché se sont plaints à une ONG locale dénonciatrice (CLAT) de taxes illégales. La CLAT a envoyé un rapport à l'ETD et certaines mesures ont été prises. Le maire de Lukolela tient des réunions publiques mensuelles présentant les revenus et les dépenses de la ville.

Il se peut qu'il y ait une tendance vers de plus fortes demandes, avec des pratiques comme celles ci-dessus étant imitées dans d'autres endroits et situations. Une habitude des citoyens à s'exprimer peut être en cours de développement.

Limitations. Les mécanismes des comités à eux seuls ne mènent pas nécessairement à un accroissement des demandes. À Mayoyo (commune dans la ville de Bandundu), l'équipe d'évaluation a participé à un comité consultatif comprenant des employés communaux et le *bourgmestre*. Le *bourgmestre* est parti « afin de permettre aux participants de s'exprimer librement ». Toutefois, peu de personnes ont exprimé leurs opinions, à part pour le président du comité. L'équipe d'évaluation a appris par la suite par un membre du comité que le président du comité était nommé par le *bourgmestre* et allait lui rapporter tout ce qui était dit.

2.2 *L'accroissement de la demande a-t-il affecté le comportement du gouvernement ?*

Comme l'a fait remarquer une personne interviewée : « En 2004, le budget de notre ville était un secret d'État. Maintenant il figure sur notre site Web » (KII à Kolwezi). Voici quelques exemples supplémentaires de changement de comportement de fonctionnaires :

- *La participation des citoyens au processus budgétaire et à la transparence des finances publiques sont des pratiques récentes, pourtant il existe des signes de changement ;*
- *Le bourgmestre de Lukolela organise des réunions mensuelles pour annoncer les recettes et les dépenses des ETD et parle aussi à la radio ;*
- *Le maire de Likasi participe à des visites de communautés avec le Comité consultatif ; davantage de DPA ont lieu ;*
- *Lukolela (Kikwit dans la province de Bandundu). Des vendeurs sur un marché se sont plaints à une ONG locale dénonciatrice (CLAT) de taxes illégales. La CLAT a envoyé un rapport à l'ETD et certaines mesures ont été prises.*
- *La province de Bandundu a adopté une loi spécifiant la manière dont les fonds sont distribués aux ETD ;*
- *À Bukavu et surtout à Kolwezi, les informations concernant les budgets et les dépenses du gouvernement sont de plus en plus disponibles ; à Kolwezi, on peut accéder au budget depuis le site Web de la ville (le premier de cette tendance dans les ETD) ; et*
- *Indications selon lesquelles d'autres leaders de municipalité copient ces pratiques.*

Limitation. Le PBG a démarré des ateliers budgétaires participatifs en 2012, donc le processus est récent. De plus, les autorités sont nommées selon un processus politique et sont ultimement responsables envers ceux qui les ont nommées. Certains admettent librement cet état de fait.

3. Prestation de services des institutions du GRDC

3.1 *Les services gouvernementaux ont-ils changé dans les secteurs techniques ?*

Il y a peu de chance que le projet ait eu un impact important sur la prestation de services dans les secteurs techniques, du fait que le projet n'était que minimalement impliqué dans ces secteurs. Cependant, au Katanga, le PBG possédait un expert à long terme qui travaillait étroitement avec les intéressés dans le secteur, contribuant à un certain nombre d'extrants dans tout le secteur. Jusqu'en 2012, des ateliers de formation à la gestion financière étaient fournis aux ministères provinciaux sectoriels, ainsi qu'une formation fournie aux services financiers des administrations provinciales. Celles-ci ont été arrêtées en raison du faible intérêt de la part des bénéficiaires et du fait que la Banque mondiale procurait elle-même une formation financière. À un micro niveau, le projet a contribué à certaines améliorations sectorielles. Les activités du PBG pour les quatre secteurs étaient fournies par l'intermédiaire de 13 subventions/assistance directe et, comme mentionné plus haut, dans un cas par l'intermédiaire d'un conseiller technique à temps plein du Ministère de l'Éducation dans la province du Katanga. Plus de détails sont donnés à l'Annex III.

4. Mise en œuvre et approche

4.1 *Approches de la mobilisation de la volonté politique*

Le projet avait peu d'impact sur la volonté politique de mise en application de réformes de décentralisation. Les personnes interviewées sont généralement d'accord pour dire que la volonté politique au sein du gouvernement continu à être faible. L'appui du projet au CTAD, l'un des trois acteurs institutionnels centraux de la décentralisation, était entièrement au niveau technique, alors que les problèmes bloquant les réformes étaient politiques, bien que complexes. À l'Assemblée nationale, le PBG a fourni un soutien technique pour faire avancer trois lois liées à la décentralisation et, par l'intermédiaire de la CTAD, a fourni des instruments (une stratégie) et les moyens pour un dialogue parmi les intéressés institutionnels, le tout pouvant ultérieurement aboutir à une mise en œuvre. La volonté politique de décentralisation est quelque peu supérieure au niveau provincial. Les gouverneurs provinciaux sont élus ou sélectionnés par des assemblées provinciales, qui peuvent à leur tour récuser un gouverneur. Toutefois, le pouvoir le plus fort réside avec le Président, qui peut révoquer à la fois le gouverneur et les assemblées provinciales. Les gouverneurs ne sont pas indépendants du leadership politique central. Cependant, en ce qui concerne la réforme fiscale, la décentralisation est déjà une réalité au niveau provincial.

Au niveau des ETD, il existe une énorme volonté politique de mise en application de la décentralisation, surtout concernant la gestion financière. La décentralisation financière est aussi une réalité à ce niveau. Le PBG n'a pas modifié la volonté politique dans ce cas, mais a fourni les compétences et les moyens nécessaires aux ETD pour leur permettre d'augmenter leurs recettes. Dans ce sens, il a « mobilisé » la volonté politique existante.

Niveau central. La communauté internationale s'accorde généralement sur le fait que la volonté politique de mise en application de la décentralisation est très faible et ceci est corroboré par les faits – au bout de sept ans, la décentralisation demeure bien en deçà d'une décentralisation complète. La participation à des activités du projet par des administrateurs parlementaires et la CTAD a été un

développement positif, mais les députés et les comités de l'AN étaient nettement moins intéressés ou motivés à y participer. La CTAD était un partenaire important du projet, dont le mandat global dans le pays consiste à soutenir la mise en application de la décentralisation. Les rapports du projet ont documenté en détail les problèmes relatifs au transfert de la CTAD du Ministère de la Décentralisation à celui de l'Intérieur, dont le mandat est principalement la sécurité et dont l'engagement envers la décentralisation semble faible parmi ses nombreuses priorités difficiles. Au niveau technique, le PBG a soutenu la CTAD pour un certain nombre de mesures destinées à faire progresser la décentralisation, y compris des réunions, visites d'études, conférences, soutien de réformes juridiques, stratégie de décentralisation et un plan de décentralisation (ce dernier n'étant pas un sujet actif au sein du GRDC). Toutefois, aucun de ces intrants techniques ne semble avoir fait progresser de manière significative la mise en application de la décentralisation.

Volonté politique des ETD. L'histoire au niveau des provinces et des ETD est généralement bien plus positive. Les autorités des ETD ont volontiers participé au projet, elles ont appliqué les compétences apprises pour améliorer la gestion financière, la transparence et la responsabilisation et au moins quelques-unes des ETD du projet ont affecté des ressources à l'amélioration des infrastructures des ETD dont elles sont responsables. Dans les deux derniers cas trouvés par les évaluateurs, une ETD avait attribué certaines ressources municipales aux secteurs locaux de la santé et de l'agriculture (en dépit du fait que les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'agriculture sont déconcentrés, dirigés et financés depuis l'administration centrale)

Volonté politique des ETD et sa mesure

Définition dans l'énoncé de la tâche d'évaluation : la volonté politique fait référence à la mesure dans laquelle les interlocuteurs du GRDC acceptent a) de participer à des activités du programme et plus important encore ; b) appliquent les compétences ou les techniques nouvellement acquises aux fins prévues ; et c) attribuent les ressources du GRDC à la réplique ou à la copie des intrants du projet.

La volonté politique est nettement différente lorsque l'on compare les niveaux du gouvernement central et des provinces ETD. La décentralisation est un acte très politique, du fait que, par définition, elle signifie le transfert du pouvoir de prise de décisions à des niveaux toujours plus bas du gouvernement. D'un autre côté, les pouvoirs en place acceptent rarement d'abandonner leurs pouvoirs. Au niveau central, les mesures du PBG ont été techniques – soutien du dialogue, planification stratégique, huit ateliers pour CTAD, ébauche de lois et autres ateliers pour les parlementaires, soutien informatique pour l'administration de l'Assemblée nationale, soutien à l'ébauche de diverses lois et réglementations nécessaires à la plateforme de décentralisation. Toutefois, au bout de 8 ans, les experts locaux estiment que seulement 10 à 40 % de la décentralisation est accomplie, en raison en partie d'un manque de volonté politique. Il est vrai aussi que les problèmes sont très complexes et que de nombreux aspects techniques demeurent – comme des réformes financières sous la direction de la Banque mondiale.

Au niveau des ETD, la volonté politique peut être évaluée comme étant généralement très positive, selon la définition de l'énoncé du travail et les résultats de cette évaluation :

a) Participation au Projet. La participation de leaders politiques des ETD à de nombreux événements du projet est élevée et enthousiaste. Les députés provinciaux et administrateurs des assemblées, maires, bourgmestres et fonctionnaires responsables du budget des finances, qui ont été interviewés, ont rapporté leur satisfaction quant aux compétences acquises et autres avantages du projet.

b) Application des compétences acquises. Les compétences et outils nécessaires aux réformes sont utilisés. Certains exemples, confirmés par l'évaluation sont :

- Les réformes financières avec participation de citoyens, se rapportant à la collecte des taxes, à la planification, à la budgétisation et à la gestion des recettes ont progressé de manière significative au cours des deux dernières années. Des preuves ont été fournies lors des questions antérieures No. 1.1, 1.4 et 2.2
- Exemples d'utilisation continue de DPA par les maires et les *bourgmestres*
- Les leaders ont continué à inclure des comités de citoyens dans leur administration – pour la surveillance des budgets et, dans une certaine mesure, à des fins de transparence

c) Affectation des ressources. Des leaders politiques des ETD ont réalisé des investissements avec la participation des citoyens :

- Kolwezi distribue une liste de tous les investissements publics depuis 2009
- Bukavu a acheté de nouveaux camions de pompiers et de ramassage des ordures et a construit des trottoirs
- Preuves de copies d'investissements par des communes des environs (Chefferies de Bagira et de Kazabi)
- Bukavu (Sud-Kivu) a fait une visite d'étude à Katuba (Katanga) pour comparer la pratique de gestion des dépenses

L'évaluation trouve des preuves que les recettes financières des ETD, qui entrent officiellement dans le système y restent (toutefois, l'évaluation a découvert que pas toutes les recettes entrent dans les systèmes officiels). Il s'agit toutefois d'une tendance positive ; la réalité est que toutes les ressources financières des ETD tombent bien en deçà des besoins et que certaines ETD ont des déficits plus importants que d'autres.

4.2 Dans quelle mesure les résultats sont-ils durables ?

Au moins trois facteurs suggèrent la possibilité de durabilité des résultats, bien que comme il est souvent répété, les résultats n'en sont qu'aux stades précoces :

Compétences acquises à travers les ateliers et l'assistance technique. Ces compétences resteront valables au long terme pour la RDC en tant que pays. Les OSC sont des organisations volatiles et instables, mais les membres du personnel formés vont continuer à travailler dans leurs domaines d'expertise et souvent dans les mêmes communautés. Leurs compétences acquises sont bonnes pour la communauté dans son ensemble. Les employés techniques des ETD (comptabilité, budgétisation et collecte de taxes) et les administrateurs parlementaires conservent habituellement leur poste à vie, à quelques exceptions près. Certains leaders vont sans doute changer lors de la tenue d'élections locales, ce qui pourrait affecter négativement les résultats.

Participation des citoyens. Il est prouvé que la pratique des DPA a été adoptée comme outil de recueil de feedback de la part des citoyens et de résolution de problèmes (par le leadership du gouvernement provincial au Sud-Kivu et les leaders municipaux à Lukolela)

Supervision par les citoyens. Un certain nombre de pratiques, d'outils et de résultats visés du projet seront probablement conservés. Par exemple :

- La budgétisation et la planification participatives¹¹ vont continuer et la réalité suggère qu'elles seront étendues à d'autres endroits
- D'autres comités de citoyens semblent durer sur le long terme – comme les comités de bonne gouvernance dans les communes, les comités consultatifs¹² de supervision et de feedback
- Bukavu possède un site Web de bonne gouvernance financé par la ville.
- Les quelque 19 décrets adoptés vont sans nul doute contribuer à instaurer des changements permanents au niveau des politiques et des pratiques. Alors que l'adoption est différente de la mise en application, il y a de fortes chances que la mise en application sera surveillée par les comités de citoyens existants et bénéficiera aux communautés.

4.2.1 Stratégies efficaces de mise en œuvre

Stratégie flexible des créneaux d'opportunités.

Le PBG a réussi à modifier sa programmation en dépit d'une conception de projet inflexible (par ex. : plan de travail quinquennal au départ). L'approche des créneaux d'opportunités a été recommandée par la Stratégie de 2005 de l'USAID sur les États fragiles, comme moyen de programmer plus efficacement dans des conditions difficiles, en abandonnant ce qui ne marche pas et en prenant des risques pour essayer de nouvelles activités ou partenaires présentant un certain potentiel. Alors que l'on peut discuter sur le fait que la RDC peut être catégorisée comme un État fragile, l'approche a néanmoins été considérée comme appropriée lors de la conception du PBG (voir par exemple, des commentaires dans l'énoncé de l'Évaluation concernant la « flexibilité »). Plus particulièrement, la stratégie de l'USAID stipule :

« Encourager des horizons de planification plus courts et adapter les programmes aux environnements changeants et aux cibles d'opportunités. Alors que les conseils stratégiques provisoires actuels de l'USAID n'exigent pas de délais particuliers de planification, la tendance demeure à adopter des horizons de planification de développement traditionnel à plus long terme. »
(p.9)

Le DFID a mené récemment une analyse de sa programmation en RDC et a décidé d'adopter l'approche pour tous les projets et programmes qu'il soutient, en même temps que la cessation de tout renforcement des capacités, là où les réformes sont bloquées (les intrants techniques ne résolvent pas les problèmes ressortant de la politique).

La stratégie est différente de la planification standard de projets, en ce sens que si les objectifs demeurent les mêmes, les activités, partenariats, cibles et extrants seront abandonnés lorsqu'il sera apparent que les chances d'atteindre les résultats s'amenuisent. La programmation se concentre sur l'obtention des résultats, c'est-à-dire sur les résultats prévus plutôt que sur les extrants. Alors que les activités aux résultats défailants sont abandonnées, de nouvelles opportunités survenant au cours de la mise en œuvre sont saisies, des opportunités basées sur un leadership efficace et des problèmes clairs appropriés par les partenaires. Les intéressés et les comités d'intéressés, aux problèmes communs à résoudre, fourniront les conseils et la direction à un programme.

Stratégies d'inclusion et de réseautage.

Des ateliers inclusifs pour le personnel des OSC et du secteur public, des visites d'études conjointes et des tables rondes de réseautage ont tous été décrits comme indispensables aux changements de

¹¹ Les plans participatifs de développement au niveau local ont démarré en 2010, suivis par la budgétisation participative en 2013. De nombreux citoyens et OSC participent aux deux.

¹² Un comité consultatif est établi volontairement par un leader municipal comme mécanisme de feedback ; certaines ETD imitent cette pratique.

mentalité et de pratique. Cela fait plusieurs générations que l'obstacle du « nous-eux » à la communication est bien compris dans tous les secteurs et les activités conjointes l'ébranlent.

Études, données, surveillance et analyses.

Le projet a élaboré des instruments qualitatifs de sondage des performances afin de capturer le point de référence et les changements survenus dans trois catégories partenaires. Ces instruments et leurs cibles étaient comme suit :

- OSC : Outil d'évaluation des capacités en plaidoyer
- Parlements : Matrice du processus législatif
- ETD : Matrice d'examen de budget ; Modèle de capacités financières
- Citoyens : Un sondage d'opinion des citoyens a eu lieu trois fois afin d'évaluer leurs opinions sur un certain nombre de questions ; le Tableau 8 présentait des données sur une question, les occasions d'exprimer ses opinions.
- Catégories fiscales et études de cartographie comme intrants aux plaidoyers pour réduire la corruption et par une augmentation des informations publiques sur les taxes légales et illégales (voir page de couverture)
- cartographie du système éducatif au Katanga, en soutien d'une stratégie de gouvernance éducative
- Sondages de base de données de contribuables soutenant les réformes fiscales.

Stratégie des subventions en nature.

La composante des subventions en espèces du projet n'a jamais été mise en œuvre comme prévu. Aucune subvention en espèces n'a été octroyée du fait que la direction du PBG a anticipé que les extrants n'atteindraient jamais les prévisions des plans de travail. Dans le contexte des règles de l'USAID, en matière de subventions, il y aurait eu des délais importants de pré-admissibilité des OSC pour des subventions, en raison de leur manque de capacités. De même, le renforcement des capacités des OSC n'a jamais été une focalisation du projet. À la place, le personnel provincial du PBG a fourni toute la logistique nécessaire à la mise en œuvre des subventions par les bénéficiaires des OSC (les subventions ont été octroyées selon un processus concurrentiel). L'approche des subventions en nature a connu un grand succès pour le soutien de nombreux objectifs du projet – tels que les réformes politiques, comme prouvé tout au long de ce rapport.

Un problème rapporté par toutes les personnes interviewées était le sentiment d'être les bénéficiaires de soutien plutôt que des partenaires (« Nous ne sommes pas des enfants ! ») L'appropriation et le renforcement des capacités concernant la gestion du projet étaient tous deux affaiblis par le considérable soutien logistique direct de la part du personnel du projet.

4.3 Intégration de la gouvernance et des secteurs techniques

Le PBG n'a pas réussi à fournir de formation aux ministères sectoriels au niveau des provinces, en raison d'une faible volonté politique et d'un manque d'intérêt. Les activités de formation prévues par le PBG pour les provinces ont été supprimées en 2012.¹³ Les secteurs seraient partiellement en désarroi (confusion des rôles, faible motivation, etc.), en raison d'une décentralisation bloquée. Toutefois, le PBG est resté actif avec d'autres soutiens aux secteurs techniques, principalement par le biais de petites subventions – comme présenté à la question 3.1 ci-dessus. Par exemple : analyse de situation

¹³ Par exemple, l'activité telle qu'elle est définie dans le premier plan de travail du PBG : "3.2.2 Programmes de formation à la planification et à l'administration de base et à la gestion financière pour l'administration du gouvernement provincial. »

participative (éducation au Katanga et agriculture au Bandundu) résultant en besoins définis dans les ETD du projet.

La planification et la budgétisation participatives des ETD ont orienté davantage de recettes et accru les lignes budgétaires dans certains secteurs techniques (agriculture dans la municipalité de Mayoyo de 0 % en 2009, 2010 et 2011 à 25 % en 2012 et à 30 % en 2013 et 2014, le budget de l'éducation a augmenté de 25 % au Katanga). REMARQUE : les provinces disposent d'une certaine discrétion pour attribuer leurs propres recettes fiscales aux secteurs techniques, bien que le principal budget soit transféré (rétrocédé) de Kinshasa.

5. Questions transsectorielles

5.1 Programmation liée au « genre »

La programmation liée au genre est une composante transversale essentielle à toute la programmation ayant lieu dans le contexte de la RDC. Elle a été une composante permanente tout au long de la durée du projet. Le PBG a fourni l'occasion de dialogues entre les femmes sur les questions du genre et du leadership féminin, à la fois dans les forums publics et les réseaux sociaux et pour un dialogue plus vaste sur les questions des femmes, grâce une programmation radiophonique. Cet élément était généralement bien apprécié. Il n'y a pas d'indication d'impact différent pour les bénéficiaires, excepté pour les activités qui ciblaient spécifiquement les femmes. En ce qui concerne les activités du PBG, les questions de la problématique du genre peuvent être abordées à travers des lignes budgétaires liées au genre, comprises dans les budgets des ETD et les plans d'action participatifs. Toutefois, dans le cas du PBG, comme noté auparavant, les comités budgétaires participatifs sont nouveaux. Aucun comité budgétaire n'a eu l'occasion d'inclure une ligne budgétaire liée au genre dans un budget municipal. À Kolwezi, le comité budgétaire participatif est programmé pour superviser le budget 2015 de la ville. Plus de détails sur les activités liées au genre sont donnés à l'Annexe III.

5.2 Impact sur les entités urbaines et rurales est-il différent?

L'impact est différent à certains égards. Les ETD et OSC ruraux n'ont pas le même accès aux bureaux du projet sur le terrain basés dans la capitale provinciale ni à son soutien technique. Autres différences :

- Les déplacements vers des activités du projet sont plus difficiles et plus coûteux pour les bénéficiaires ruraux ; pourtant les indemnités de déplacement sont les mêmes à 5 dollars.
- On pourrait soutenir que les activités du projet se servant de la radio ne connaissent pas cet inconvénient ; néanmoins, la réception radiophonique est moindre dans les régions rurales.
- Les OSC sont liées à leurs communautés et c'est pourquoi les mêmes inconvénients s'appliquent aux partenariats des OSC au niveau rural.
- L'ETD de Ngweshe (*chefferie*) s'est plainte auprès du projet qu'elle n'avait pas reçu le même soutien en matière de technologie fiscale que la ville de Bukavu.

6. Autres résultats

6.1 Conception du projet

Comme discuté à la section 4.2.1 ci-dessus, le PBG était prévu pour être un projet flexible. L'Énoncé de travail de l'évaluation a fait la remarque suivante :

Flexibilité : Comprendre que le succès des interventions de gouvernance dépend souvent d'un environnement politique permissif, l'approche du PBG en matière de planification et de mise en œuvre des activités est hautement flexible. Cette flexibilité permet au PBG d'être réceptif aux opportunités émergentes lorsqu'elles surviennent au sein des institutions ciblées et à différents niveaux du gouvernement. Par exemple, la majeure partie de la focalisation du PBG a pu passer au soutien des entités gouvernementales locales quand les législateurs provinciaux et nationaux devinrent plus préoccupés par la sécurisation de leur réélection que par l'ébauche de nouvelles lois.¹⁴

Comme discuté auparavant, ceci n'était pas le cas au début. Le premier plan de travail annuel du PBG détaillait plus de 50 sous-résultats sous les trois Résultats intermédiaires, chacun comportant des listes de nombreux extrants dédiés. Cette approche de projet basé sur les extrants ne convenait pas à la RDC, où la gouvernance démocratique est fragile et fluide. Le modèle de programmation des États fragiles décrit auparavant était en place après 2012. Le passage d'inflexible à flexible peut être expliqué par ce qui suit. Tout d'abord, le PBG était une proposition concurrentielle. Les soumissionnaires en compétition ont décrit les différentes activités et les résultats qu'ils proposaient d'accomplir pour remporter l'offre. Il est par conséquent possible que l'objet du premier plan de travail consistait à démontrer à l'USAID comment l'entrepreneur prévoyait d'accomplir son plan gagnant sur cinq ans. La procédure est normale et standard, bien que n'apportant rien d'utile dans ce cas. Cette formidable structure de plan de travail est restée en place tout au long de la durée du PBG, un fait n'apportant que de la confusion à un lecteur non averti des rapports du projet, parce qu'un grand nombre des éléments du plan de travail et des extrants rapportés étaient moins accentués en pratique, alors que le projet se concentrait sur seulement quelques résultats significatifs.

Avec le soutien de l'USAID, DAI a pu effectuer des changements importants au niveau des cibles institutionnelles et des activités dans la seconde moitié du projet. Les raisons derrière cette flexibilité – en contraste avec le caractère inflexible du plan de travail – proviennent probablement d'un changement de personnalités au niveau de l'USAID. Dans tous les cas, ceci était heureux, du fait qu'après 2012, le projet s'est concentré sur seulement quelques cibles qui lui ont permis d'obtenir les meilleurs résultats. Parmi les changements significatifs du plan ayant eu lieu, on compte notamment :

- Diminution du soutien à l'Assemblée nationale lorsqu'il est devenu évident que la volonté politique ou l'intérêt des députés était marginal.
- Arrêt du soutien de formation aux administrations provinciales – budget, finances et planification – après 2011, afin de se concentrer sur les ETD, dont les résultats se sont révélés fructueux. Les administrations provinciales bénéficiaient du soutien d'autres bailleurs de fonds (Banque mondiale, UE, PNUD, etc.), alors que les ETD ciblées du projet ne possédaient pratiquement aucun soutien de bailleurs de fonds.¹⁵
- Des subventions directes ont été intégrées au projet, mais en tant que telles n'ont jamais été versées ; à la place, le projet a fourni des subventions en nature (avec des services logistiques pratiques par projet et aucun fonds de subvention). Ce changement a été décidé quand il est devenu apparent que 1) la mise en œuvre de subventions en espèces à des partenaires choisis des OSC serait lente, coûteuse en raison du besoin de supervision et qu'elle bloquerait la réalisation des résultats et 2) le soutien aux administrations des ETD pouvait être inclus dans ce modèle.
- Les partenaires de la mise en œuvre ont été réduits de 5 au départ (3 Américains) à une ONG congolaise à la fin du projet. La raison principale étant une réduction des coûts.

¹⁴ Voir l'Énoncé de travail du PBG, principes de mise en œuvre.

¹⁵ Le projet de budgétisation participative de l'Institut de la Banque mondiale a également œuvré à Bukavu et à Ngeshe depuis 2009. Le PNUD a également soutenu une administration participative, mais en coordination avec le PBG dans d'autres ETD.

Plusieurs activités prometteuses n'ont pas encore été achevées et par conséquent les résultats ne peuvent pas être confirmés. La planification et la budgétisation participatives nécessitent plusieurs cycles (exercices financiers) pour des tests complets.

CONCLUSIONS

En dépit de sa confrontation d'objectifs difficiles, le projet PBG a été très bien géré. Ses rapports sont complets et la totalité des 4 000 activités sont identifiables. Ses indicateurs de performance quantitatifs sont nombreux. Ces indicateurs numériques rapportent et documentent les niveaux élevés d'activité et de productivité du projet. Ils ne renseignent pas sur les résultats. Le PBG a réalisé plusieurs tentatives créatives et originales de mesure des résultats en complétant ces indicateurs numériques (pour la plupart désignés par l'USG) avec des indicateurs qualitatifs (ou basés sur des opinions) afin de mesurer des niveaux de référence et des changements au niveau des institutions et d'évaluer l'opinion publique. Ceci était un effort important, du fait que les indicateurs numériques, par exemple : le nombre de personnes formées, révèlent très peu sur les changements d'attitude et de comportement se rapportant à la démocratie et à la bonne gouvernance.

Le projet était handicapé au départ par des cibles institutionnelles désignées et une structure de planification de travail rigide - bien que, comme il a été découvert au cours de l'évaluation, une bien plus grande flexibilité a été adoptée dans la seconde moitié du projet. Le contrat entre DAI et l'USAID exigeait qu'il se poursuive, par exemple : pour soutenir les parlements, bien qu'il y avait des raisons claires pour interrompre (surtout au niveau de l'Assemblée nationale) et pour réaffecter des ressources. Il a fourni des efforts pendant cinq ans et a documenté ses échecs. Avec la même persistance, après environ 2011, il a convaincu l'USAID de cesser certaines activités et de se concentrer sur celles au potentiel plus important, où la volonté politique était élevée – par exemple, avec les ETD et leurs communautés environnantes. Il s'agissait d'une gestion efficace du programme dans le contexte de la RDC, à la fois pour l'USAID et DAI.

Une conclusion importante découlant de cette évaluation est l'importance de la volonté politique comme condition préalable nécessaire aux investissements du projet, à savoir : la volonté (motivation) de participer à des activités (en dépit d'une baisse des indemnités quotidiennes de l'USG), l'affectation de ressources publiques au soutien des objectifs du projet et la prise de décisions permettant l'application des réformes. L'élément à succès que représentent les recettes fiscales des ETD comportait ces trois aspects. En l'absence d'engagement ou d'intérêt de la part des partenaires, qu'il s'agisse d'individus ou d'institutions, les investissements courent un grand risque d'échec et de dépenses à mauvais escient. Lorsque les partenaires souhaitent un soutien et s'engagent à obtenir des résultats, alors l'appui technique, à la fois sous forme de ressources matérielles et en compétences, est une valeur ajoutée.

L'évaluation révèle aussi que la portée du projet, la bonne gouvernance, était bien trop vaste. Si le projet avait été un « appui à la décentralisation », il aurait pu concentrer les activités plus tôt sur des activités et des partenaires pertinents et être capable de tester complètement les modèles budgétaires de participation. La reconstruction de salles de classe au Sud-Kivu, la distribution de kits agricoles aux fermiers du Katanga ou le support informatique à l'Assemblée nationale auront contribué à réduire les besoins, mais pas à faire progresser la décentralisation. Les activités d'appui des ETD soutenaient directement la décentralisation financière du fait de son évolution en pratique et c'est pourquoi le projet a obtenu des résultats dans ce domaine, bien au-delà de ceux intéressants, mais non concluants de tous les autres thèmes du projet.

Les activités les plus réussies étaient la formation et l'assistance technique dans les ETD, les deux avec la société civile et les administrations des ETD. Les évaluations ont révélé – à travers leurs interviews en profondeur et leurs groupes de discussions – des preuves de changements comportementaux de la part des gouvernements locaux : plus grande transparence, participation accrue des citoyens, plus grande mobilisation des citoyens, un budget sur le site Web d'une ville et des récépissés officiels des taxes payées. Il s'agit de résultats préliminaires, mais très importants en RDC.

La méthode ayant connu le plus grand succès était celle de l'inclusion des citoyens et de l'OSC par l'intermédiaire de structures officielles de comités permettant une interaction entre les parties prenantes et l'établissement de consensus, au sujet de problèmes et de leurs solutions.

« Quelle est la performance du programme en termes de renforcement des institutions et d'accroissement de la demande de la part des citoyens ? »

Comme stipulé à plusieurs reprises dans ce rapport, l'élément le plus réussi du PBG était le soutien pour augmenter la capacité administrative des ETD à percevoir les taxes. Les institutions publiques des ETD ont également été renforcées en pratiquant la sensibilisation des citoyens et en les encourageant à avoir accès à leurs institutions – aussi connu sous le nom de formation « en interne ». Le PBG a considérablement aidé à améliorer les relations entre les administrateurs locaux et les citoyens, grâce à la planification participative (ou Plans de développement locaux) et à des ateliers de budgétisation participative, ainsi que par la promotion du concept de participation des citoyens au gouvernement local. Pour les institutions parlementaires, principalement provinciales, le projet a également promu la sensibilisation des citoyens et la formation en interne, en aidant avec des réformes des règlements intérieurs et des réglementations administratives afin de faciliter les interactions, ainsi qu'en finançant des plaidoyers pour des réformes juridiques exigeant une collaboration entre les citoyens et les députés. Cet intrant pourrait bien contribuer au renforcement parlementaire au long terme, mais à ce jour l'évaluation n'a pas été en mesure d'atteindre cette conclusion.

La majeure partie de la formation et de l'assistance technique était fournie aux individus ; c'est pourquoi l'impact sur les institutions dépend de la longévité de l'emploi des personnes formées. Les administrations parlementaires avaient le plus de chance d'être renforcées grâce à la formation et aux activités de réseautage destinées au personnel administratif permanent.

Le soutien aux organisations de la société civile (OSC) était, du moins théoriquement, une activité de renforcement des institutions. Un outil d'évaluation des OSC élaboré par le projet et utilisé trois fois (outil d'évaluation des capacités en plaidoyer) a révélé qu'entre 2009 et 2013, les organisations soutenues ont renforcé leurs capacités dans neuf dimensions.¹⁶ Toutefois, à une ou deux exceptions près, les OSC soutenues par le PBG étaient gérées par des volontaires et ne possédaient pas d'employés officiels. Dans ces conditions, les capacités ont été renforcées plutôt au niveau des individus, un avantage potentiel pour la communauté. Les OSC n'ont pas reçu de formation à l'administration ni à la gestion financière des OSC avant la fin du projet et, selon des cadres du PBG, un seul parmi les 33 partenaires est susceptible de qualifier pour la gestion des subventions en espèces.

Grâce aux données rassemblées à partir des KIIs et des groupes de discussions, l'équipe d'évaluation a trouvé des preuves de demande accrue des citoyens pour un gouvernement local responsable et transparent. Par exemple, dans des ETD soutenues par le projet, les citoyens ont demandé des informations aux fonctionnaires, lorsque ceux-ci retenaient des informations concernant les dépenses.

¹⁶ Voir le Rapport annuel du PBG 2013 p.16-19 pour les scores de 33 OSC dans quatre provinces entre 2010 et 2013.

Cette preuve est anecdotique et peut être exceptionnelle. Plus important est le fait que le projet a établi des mécanismes d'engagement des citoyens et du gouvernement local concernant des questions d'intérêt mutuel (comités, DPA). Le concept de demande de la part des citoyens implique un conflit avec des fonctionnaires, alors que le projet encourage une collaboration conjointe autour de questions d'intérêt commun.

« Dans quelle mesure la théorie du changement, du renforcement des institutions et d'une demande accrue résultant en une meilleure prestation de services, est-elle pertinente ? »

L'évaluation a révélé des preuves convaincantes – bien que préliminaires – du mérite de cette théorie liée à une meilleure prestation de services. Il serait probablement plus exact d'utiliser le terme de « collaboration » au lieu de celui de « demande », du moins en ce qui concerne les résultats de cette étude. La demande, en tant que concept autonome, peut ne pas créer de changement dans ce contexte. Le changement piloté par la demande des citoyens implique des représentants élus, dont la réélection dépend de la confiance des citoyens. Toutefois, les responsables des ETD ne sont pas élus. Ils sont nommés par des supérieurs dans leur ville ou leur province ou par des leaders politiques à Kinshasa. Leur allégeance envers ceux qui les nomment l'emporte, un fait admis à l'équipe au cours d'interviews avec des fonctionnaires. Néanmoins et en dépit de ce principe d'élections et de responsabilité démocratique, l'étude a trouvé des preuves, parmi certains leaders d'ETD, selon lesquelles les opinions des citoyens comptent également, de plus en plus, une fois que les mécanismes de consultation et de dialogue publics deviennent habituels. Un soutien supplémentaire de cette théorie de décentralisation est la découverte du fait que certains leaders d'ETD font des investissements visibles dans l'infrastructure des villes en utilisant les recettes accrues (bien qu'encore limitées) provenant des taxes et, dans certains cas, faisant appel aux citoyens pour obtenir leur feedback. La responsabilisation doit inclure l'idée selon laquelle les leaders peuvent choisir d'agir conformément à des principes moraux aussi bien qu'au leadership politique.

Toutefois, cette théorie de changement cible une signification bien plus vaste de la « prestation de service ». Les services publics essentiels comprennent la santé, les écoles et, en RDC, son principal secteur productif, à savoir l'agriculture. Toutefois, ces secteurs « techniques » sont déconcentrés, c'est-à-dire qu'ils sont gérés et tirent leurs ressources des ministères du gouvernement central et sont actuellement confrontés à de nombreux problèmes. Les ETD ne contrôlent pas ces services essentiels, bien qu'elles puissent apporter une contribution de leurs propres faibles ressources si elles le souhaitent (l'étude a révélé des exemples d'ETD investissant certaines de leurs propres recettes dans l'agriculture ou la santé). Les gouvernements locaux peuvent investir dans les installations, les trottoirs, les camions de pompiers, etc., ayant ainsi un impact sur la fourniture de ces types de services d'infrastructures. Certaines ETD investissent également dans des salaires ou des suppléments pour leur propre personnel.

RECOMMANDATIONS

I. Réplication du succès de l'élément de décentralisation financière au niveau des gouvernements locaux.

L'USAID devrait continuer à s'appuyer sur la composante au plus grand succès du PBG, à savoir : l'appui aux ETD pour la mobilisation des recettes avec la participation des citoyens. La composante devra être définie en tant qu'appui à la gestion des recettes (taxes et dépenses) des ETD. Cette composante du projet devra être reproduit dans d'autres ETD et poursuivie dans les sites pilotes existants.

Ceci est important, car, en raison de preuves révélées dans cette évaluation, le PBG (bien qu'étant une activité pilote dans un pour cent des ETD) a réussi à démontrer que la gestion participative au niveau du gouvernement local peut potentiellement fonctionner en RDC. Les résultats sont préliminaires, du fait que le processus participatif de planification-budgétisation n'a pas encore achevé un cycle administratif complet. Son abandon maintenant laisserait des questions sans réponse au sujet d'une participation efficace des citoyens à la décentralisation des gouvernements locaux. Les projets pilotes des ETD sont incomplets – aucune ETD n'a achevé de cycle complet de budgétisation participative et de mise en œuvre de surveillance budgétaire (ces activités n'ont vraiment démarré qu'en 2012, néanmoins la planification participative pour les Plans de développement au niveau local ont démarré en 2010). L'évaluation a également révélé quelques preuves d'imitation par d'autres ETD, ce qui peut être potentiellement un bon indicateur de viabilité et peut-être aussi un indicateur d'intérêt sincère parmi d'autres leaders d'ETD.

Expansion de partenariats avec des OSC pour inclure des ONG plus importantes admissibles pour des subventions en espèces. Les OSC ont joué un rôle important dans cette expérience et doivent continuer à être soutenues, en tant que mécanisme de participation des citoyens. Des subventions en espèces, bien que difficiles à mettre en œuvre avec de petites OSC, offrent davantage d'opportunités de prise en charge locale. Les citoyens doivent participer au cycle complet de gestion des recettes – planification, budgétisation, mise en œuvre du budget et surveillance des dépenses, ainsi que les investissements des recettes fiscales par les ETD. La société civile était un participant actif à la perception des taxes des ETD. Toutefois, à moins que les citoyens ne puissent voir comment ces taxes sont investies à bon escient et de manière transparente, la coopération des citoyens pour le paiement de ces taxes va s'évaporer et les partenaires de la société civile perdront leur crédibilité.

L'évaluation recommande que, pour l'instant, l'appui aux organismes centraux lié à la décentralisation doive être uniquement destiné à faire progresser et à faciliter la décentralisation des ETD (COREF, CTAD, la fonction publique, l'Assemblée nationale, etc.).

2. Intégration de secteurs techniques dans le Projet à l'aide de la stratégie de participation des citoyens et des comités participatifs existants.

Il peut s'avérer possible d'intégrer le processus réussi du PBG – les comités participatifs et la pression du public – pour travailler à la fois localement et verticalement dans les secteurs techniques. Le même principe utilisé par le projet, à savoir, de travailler là où il existe DÉJÀ une volonté politique de décentralisation, peut être testé à nouveau, en soutenant une combinaison de province-capitale-ETD et commune dans un seul cadre commun. L'objectif consiste à créer une volonté et un consensus pour réformer à partir du bas, avec une focalisation commune des différents acteurs sur les mêmes problèmes et objectifs.

Il existe des comités de dialogue à haut niveau et au niveau local susceptibles de représenter un point d'entrée pour la programmation. Quelques exemples de tels comités sont :

- Dialogue quadripartite entre les gouvernements, les parlementaires (législateurs, contrôleurs du GOV et représentants de la population), la société civile et même des partenariats privés pour une action conjointe (DPA) :
- Comités de parents rencontrant des syndicats d'enseignants au Katanga
- Comité directeur du secteur de la santé au niveau national ou provincial (CNP-SS et CPP-SS)
- Conseils d'administration et comités de gestion dans les zones de santé

On ne sait pas si cette approche va élargir la portée d'un projet futur aux secteurs techniques. Le PBG n'a pas réussi à fournir de formation aux ministères sectoriels au niveau des provinces, en raison d'une faible volonté politique et d'un manque d'intérêt. Les secteurs techniques sont à différents stades de développement ; certains seraient en désordre partiel, ayant des rôles confus, une faible motivation, en raison d'une décentralisation bloquée. Néanmoins, les mêmes méthodes utilisées avec succès pourraient être testées dans des secteurs au niveau provincial (aussi avec le gouvernement central, puisque les secteurs sont dirigés depuis le centre). Par exemple, dans le secteur de la santé, les structures verticales des comités pourraient servir de plateforme à un projet. Les comités de niveau le plus bas dans les *Zones de santé* sont proches, bien que pas nécessairement identiques aux circonscriptions des ETD.

- 3. Collaboration entre bailleurs de fonds.** L'USAID devra chercher des activités conjointes et des accords avec des bailleurs de fonds ayant des objectifs similaires.

Cette recommandation convient à la fois aux activités au niveau du projet et au dialogue au niveau central avec le gouvernement au sujet des réformes. L'harmonisation des bailleurs de fonds est l'une des cinq recommandations de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.¹⁷ C'est un moyen important pour renforcer les résultats des bailleurs de fonds. Au niveau central, une collaboration conjointe entre les bailleurs de fonds peut faire progresser la décentralisation, à la fois au niveau politique et, concernant la décentralisation, dans les secteurs techniques, dirigés actuellement par les ministères centraux. Au niveau du projet, le PBG était engagé activement avec le PNUD. Il peut exister des moyens pour augmenter cette collaboration aux niveaux techniques et financiers.

- 4. Le renforcement des capacités** sans volonté politique doit être évité. La volonté politique doit être un critère déterminant utilisé par l'USAID dans la sélection de partenariats et de cibles.

Les ressources techniques comme la formation étaient moins efficaces avec les partenaires chez qui la volonté politique était faible. En d'autres termes, l'assistance technique et autres produits et extrants techniques – comme les cartes routières, etc. – ont peu d'impact sur la volonté politique. L'énoncé du travail de l'USAID a défini un indicateur tridimensionnel efficace pour évaluer la volonté politique.

Le projet PBG a fourni des intrants techniques à différentes institutions. Ceux qui ont réussi – appui aux ETD avec participation des citoyens – provenaient de l'existence d'une forte volonté politique parmi les administrations des ETD, plus particulièrement concernant les recettes fiscales.

- 5. Conception flexible - Portée ciblée.** Les projets futurs dans ce secteur doivent comprendre, dans la mesure du possible, dans le contexte de programmation de l'USAID, une conception flexible, mais une portée étroitement ciblée. Les résultats doivent être définis spécifiquement, mais les partenariats et les activités doivent être suffisamment ouverts pour permettre à un partenaire de mise en œuvre d'ajuster ses activités et partenariats, en fonction de la volonté politique et du potentiel de réalisation des résultats. Dans ce projet, l'appui apporté à une bonne gouvernance représentait une portée trop large, ce qui a contribué à des problèmes au niveau des partenariats et des réalisations, au cours des deux premières années, perdant de ce fait l'occasion de tester complètement une gouvernance participative au niveau local. Les extrants et les activités sont décrits très en détail depuis le début, alors qu'a posteriori, ce projet testait l'hypothèse d'un gouvernement local décentralisé et avait besoin de flexibilité sur la manière de mener l'expérience.

¹⁷ DÉCLARATION DE PARIS SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE, Appropriation, harmonisation, alignement, mars 2005. OCDE.
HARMONISATION : « [afin que] les actions des bailleurs soient mieux harmonisées, plus transparentes et permettent une plus grande efficacité collective. »

Leçons tirées

Comment réconcilier le fait qu'au début du PBG, l'USAID avait demandé un plan de travail ou plan directeur quinquennal rigide hautement structuré et pourtant, par la suite, a soutenu et facilité des réalignements importants de la portée du projet et des cibles institutionnelles ? Il est difficile de réconcilier ces contradictions, du fait que dans les deux cas l'USAID est le même organisme de gestion, avec les mêmes procédures et réglementations. L'explication réside probablement au niveau du changement de personnel sur le terrain. Les agents de l'USAID sur le terrain possèdent un certain degré d'autorité décentralisée en matière de prises de décisions afin d'optimiser les résultats et les ressources. L'évaluation a fait des observations similaires concernant le leadership des ETD. Les leaders des ETD qui étaient plus engagés, à l'égard de la participation des citoyens et la responsabilisation, étaient aussi plus efficaces. En dépit du fait que les leaders des ETD sont nommés, certains choisissent davantage que d'autres à agir comme s'ils étaient élus, c'est-à-dire, qu'ils sont plus sensibles aux points de vue et à la participation des citoyens dans leurs communautés.

ANNEXE I : PROFILS D'APPUI A LA DECENTRALISATION PAR DES BAILLEURS DE FONDS

L'aide des bailleurs de fonds à la décentralisation au Congo a démarré après la période de transition de 2003-2006. Au départ, les bailleurs de fonds se sont concentrés sur le gouvernement central et l'Assemblée nationale (AN) en fournissant des fonds et une assistance technique en soutien de la législation. Plus tard, les bailleurs ont commencé à soutenir les provinces, mais seulement quelques-uns ont travaillé au niveau local (l'USAID par l'intermédiaire de BRIDGE et du PBG ; la PNUD et l'Institut de la Banque mondiale). Le dialogue entre les bailleurs et le GRDC sur la gouvernance, surtout la décentralisation, est généralement décrit par les personnes interviewées comme étant faible à l'heure actuelle, en raison de problèmes politiques permanents bloquant les réformes. Voici ci-dessous les profils de principaux projets de décentralisation :

Banque mondiale *Programme de Renforcement des Capacités de Gouvernance (PRCG) :*

- Démarré en 2008 (50 millions USD), renouvelé pour quatre ans (2013-2016 – 67 millions USD).
- La décentralisation est un élément important
- L'objectif consiste à construire un secteur public et une gestion financière aux niveaux national et provincial ; à établir des mécanismes de partage de ressources entre les provinces et l'État central¹⁸.
- Les provinces ciblées sont le Bandundu, le Katanga et le Sud-Kivu avec le Kasai Occidental ajouté dans la seconde phase.
- En raison du manque de rétrocession du gouvernement central, le projet cible le renforcement des capacités locales de recettes des provinces.
- PRCG 2013-2016 : renforcement des capacités des assemblées, gouvernements et perceptions provinciales, établissement de sections d'audit au niveau provincial, obtention de comités directeurs pour les finances publiques locales et développement de budgétisation participative avec les citoyens.¹⁹

PNUD (2008-2012) Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (PADDL) concentré sur le Kasai Oriental, le Nord-Kivu et l'Équateur, financé par le DFID.

- Programme de 29 millions USD pour l'appui à la décentralisation et au développement local
- Au niveau central, le PADDL a soutenu :
 - Adoption de lois et de textes sur la décentralisation,
 - Guides et pamphlets sur la planification et le développement au niveau local,
 - Partenariat avec le Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques (COREF) et le CTAD.
 - La focalisation principale portait sur le renforcement direct des capacités pour les administrations provinciales : 12 bâtiments abritant les services administratifs provinciaux),
 - Cinq guides de planification de développement local, deux plans de développement provinciaux et 20 au niveau local,
 - Élaboration de deux budgets provinciaux et cinq d'ETD,
 - Développement d'un système de gestion des finances publiques dans cinq ETD,

¹⁸ Banque mondiale 2013:vi, 22

¹⁹ Banque mondiale 2012:20

- Soutien d'un mécanisme d'audits de comptes dans cinq ETD.²⁰
- Soutien des assemblées provinciales et promotion de la participation de la société civile au processus budgétaire.
- En 2012, le DFID a changé de partenaires en passant du PNUD à la Banque mondiale.

Union européenne *Projet d'Appui au Démarrage de la Décentralisation en RDC (PA2D)*

- 15 millions d'euros
- Appui à la décentralisation
- À compter de 2010, concentration sur Kinshasa et le Nord-Kivu.

Union européenne *Programme d'Appui aux Parlements (PAP)*

- Appui aux institutions législatives
- 5 millions d'euros
- Le PA2D vise à faciliter le passage vers la décentralisation en soutenant les organismes chargés de diriger les réformes de décentralisation au niveau national et de renforcer les capacités administratives des provinces de Kinshasa et du Nord-Kivu.
- Contribue à la consolidation de la démocratie en RDC en renforçant les capacités de l'Assemblée nationale, du Sénat et deux assemblées provinciales de Kinshasa et du Nord-Kivu.

Institut de la Banque mondiale *Projet de budgétisation participative*²¹

- Début en 2010 au Sud-Kivu
- 8 partenaires pilotes ETD : communes de Kadutu, d'Ibanda, Bagira, chefferies Ngweshe, Wamuzimu, Kabare, Luhwinja et Bafuliro.
- Début du comité budgétaire provincial en mai 2011
- Formation en finances publiques du gouvernement local
- Indicateur du projet : augmentation des recettes fiscales des ETD
- Problème remarqué : manque de supervision des investissements publics par les citoyens

DFID *Projet de développement communautaire de Tuungane (90 millions de livres sterling)*

- Initialement, le projet était une focalisation de développement communautaire, sans liens directs avec les administrations des ETD
- Une évaluation officielle en 2012 (menée par l'Université Columbia de New York) n'a pas trouvé de résultats mesurables significatifs
- Le projet a commencé à comprendre des administrations ETD après l'évaluation

²⁰<http://www.cd.undp.org/projet.aspx?titre=Appui%20C3%A0%20la%20D%C3%A9centralisation%20et%20au%20D%C3%A9veloppement%20Local%20PADDL%29&projetid=2&theme=1>

²¹ « Rapport d'évaluation du BP dans les communes de Kadutu, d'Ibanda et Bagira » Giovanni Allegreti. Juin 2012

ANNEXE II : PROFILS DES ACTIVITES ET PARTENAIRES DU PBG

Tableau 5 : Profils des bénéficiaires des partenaires du PBG

| Catégorie | Organisations | Nature de l'appui |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Partenaire institutionnel national pour la décentralisation | CTAD | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Stratégie et carte de décentralisation (Transfert de compétences) ▪ Appui des études CTAD sur les ETD et admin. provinc. ▪ 2010 : étude d'options d'application de <i>Péréquation</i> ▪ Impression de documents ▪ Visites d'étude au Mali ▪ Consultants à court terme |
| Partenaires/sous-traitants de mise en œuvre | <ul style="list-style-type: none"> ▪ CENADEP (IR1 et IR3 formation OSC 2009-continu) ▪ RTI (IR3 formation finance et admin) ▪ Impact social (IR1 formation et études OSC, 2009-2012) ▪ Recherche de terrain d'entente (dialogue radio lié au genre 2009-2013) ▪ CERACOP (formation OSC 2009-2012) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tous les sous-traitants participent à la fourniture des activités et des études. ▪ Seul le CENADEP demeure en 2014 ▪ Coûts comme principal facteur de déconnexion |
| Partenaires/bénéficiaires des ETD | <p>Bandundu</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Collectif des femmes rurales pour le développement (Coferd) ▪ Réseau de l'éducation civique au Congo (Recic) ▪ Telema Ya Sala-Survie (Teyesa Survie) ▪ Association pour la promotion de l'agriculture au Congo (Assopac) ▪ Promotion de la santé, des droits de l'enfant et de la femme (Prosadef) <p>Katanga</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bureau Diocésain de Développement (BDD) ▪ Association nationale des parents d'élèves du Congo (Anapeco) ▪ Le Miroir du Peuple ▪ Société civile du Katanga (Socikat) ▪ Commission Justice et Paix (CJP) <p>Sud-Kivu</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Centre d'étude de documentation et animation civique (Cedac) ▪ Association des femmes juristes congolaises (Afejuco) ▪ Centre Olame. ▪ Réseau d'innovation organisationnelle (Rio) ▪ Association des Femmes des Médias du Sud-Kivu (AFEM-SK) <p>Maniema</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Association pour la promotion et défense des enfants et des femmes (APRODEF) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Plaidoyers - formation et TA ▪ Outil d'évaluation des capacités en plaidoyer ▪ Subventions en nature pour plaidoyers et autres activités: <ul style="list-style-type: none"> ○ 52 subv., dont 7 "assistance directe" aux administrations ETD et 45 aux OSC ○ 800 000 engagées, dont 250 000 aux ETD ○ Zéro subv. en nature ▪ Appui aux dialogues publics (DPA) ▪ Appui logistique et tech. pour sondages et études sur taxes locales, éval. besoins des citoyens pour planif. d'actions ETD, sondage des perceptions des citoyens sur la liberté d'expression, le genre ▪ Éval. capacités OSC (7 dimensions évaluées à 3 occasions, révélant capacités accrues des partenaires OSC ▪ Éval. OSC des services publics (2010-2012-2014) <p>Profils des subventions:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Plaidoyers en : transparence |

| Catégorie | Organisations | Nature de l'appui |
|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Action des volontaires pour la promotion de l'environnement au Maniema (AVEMA) ▪ Collectif des organisations des jeunes du Congo Kinshasa (COJESKI) ▪ Umoja Wa Mama Wa Maendeleo (UMAMA) ▪ Haki Za Binadamu (HBM) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ budget, inclusions ligne budget, lois fiscales, planning familial, santé maternelle, ramassage des ordures, femmes dans l'admin. publique, budget participatif, plaidoyers liés fiscalité locale, accès public à l'information ▪ Autres subventions : matériel agricole aux petits fermiers, supervis. budget, anti-corruption (7 subv.), parking, rénov. installations, base données fiscales |
| Assemblée nationale et quatre assemblées provinciales | <p>Assemblée nationale Assemblée provinciale du Katanga Assemblée provinciale du Sud-Kivu Assemblée provinciale du Bandundu Assemblée provinciale du Maniema</p> <p>Deux comités (ECOFIN et PAJ) Députés individuels Personnel parlementaire</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Réforme juridique appuyant la décentralisation ▪ Réformes juridiques provinciales (décrets) appuyant les campagnes de plaidoyers ▪ Appui aux administrations et au réseautage parlementaires ▪ Formation des députés ▪ Appui aux systèmes et au matériel informatiques à l'AN ▪ Ateliers RBM et de planification stratégique ▪ Appui à la conférence du Réseau congolais du personnel parlementaire (RCPP) ▪ Sondages d'auto-évaluation des députés ▪ www.gouvernancepourtous.cd ▪ Matrice des processus et capacités législatifs (outil d'évaluation) |
| Partenaires bénéficiaires des ETD | <p>Katanga</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kolwezi ▪ Likasi ▪ Katuba (ville de Lubumbashi) <p>Bandundu</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lukolela (Kikwit) ▪ Mayoyo (ville de Bandundu) ▪ Bukangalanzo (Kenge) <p>Sud-Kivu</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bukavu ▪ Kadutu (ville de Bukavu) ▪ Chefferie Ngweshu/Walungu <p>Maniema</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bangengele ▪ Alunguli ▪ Wakabango II | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Formation admin, finances, perception taxes et planification et budgétisation participatives ▪ Appui base de données contribuables Bukavu et Alenguli ▪ Appui à 11 projets faisabilité et 2 DDP pour PPP au Katanga ▪ 13 activités appui ETD, y compris 7 subv. en nature "assistance directe" et 6 fournies via subv. OSC; chaque ETD en avait une, excepté Lukolela avec 2 ▪ Plans d'action formulés et élaborés (3 générations) ▪ Indice d'examen budgets ETD (outil d'évaluation) |
| Ministère provincial de l'Éducation, de la Santé et de | <p>Katanga</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Division du budget ▪ Division des finances | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Formation en planification, budgétisation, surveillance et supervision budgétaires, |

| Catégorie | Organisations | Nature de l'appui |
|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| l'Agriculture (IR3) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Division de la planification Maniema <ul style="list-style-type: none"> ▪ Division du budget ▪ Division des finances ▪ Division de la planification Bandundu <ul style="list-style-type: none"> ▪ Division du budget ▪ Division des finances ▪ Division de la planification Sud-Kivu <ul style="list-style-type: none"> ▪ Division du budget ▪ Division des finances ▪ Division de la planification | <ul style="list-style-type: none"> investissements publics (2010-2011) ▪ Appui arrêté après 2011 |
| Réseau provincial des femmes leaders dans le secteur public | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Katanga ▪ Maniema ▪ Sud-Kivu ▪ Bandundu ▪ Kinshasa | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tables rondes (2012-2013) |
| Unités budgétaires provinciales | | |
| Sites Web du projet et des partenaires | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ www.gouvernaceportous.cd (pour les comités parlementaires via CENADEF à mai 2014) ▪ www.decentralization.cd (via CTAD 10 mars 2011 au 9 avril 2012) |
| Stations radio | INTERNEWS, partenariats avec stations radio communautaires | <ul style="list-style-type: none"> ▪ "À Nous la Parole" émissions radio et TV bimensuelle. ("Cercle des femmes") |
| Groupes de femmes | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Collectif des femmes rurales pour le développement. COFERD (G-BAN-007) ▪ Alliance féminine pour le développement (ALFED) G-MAN-002 ▪ Association des Femmes des Médias du Sud-Kivu (AFEM-SK) ▪ Association des femmes juristes congolaises (Afejuco) ▪ Promotion de la santé, des droits de l'enfant et de la femme (Prosadef) ▪ Association pour la promotion et défense des enfants et des femmes (Maniema) <p>Subventions en nature :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ PLAIDOYER POUR L'INSTITUTIONALISATION DES MUTUELLES DE SÉCURITÉ SOCIALE POUR LES VEUVES, ORPHELINS ET PERSONNES DU 3e ÂGE (KAT 034) ▪ Projet de plaidoyer pour l'inscription d'une ligne budgétaire allouée à la santé maternelle dans le budget provincial du Sud-Kivu, exercice 2014. SUK 028 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ "À Nous la Parole" émission radio bimensuelle ▪ Table ronde pour femmes fonctionnaires pour les aider à devenir des avocates plus efficaces de l'égalité de traitement face à des déséquilibres flagrants liés au genre dans les services publics, surtout chez les cadres (2010) ▪ Plaidoyer pour davantage de femmes dans la vie publique ▪ Réseau de femmes leaders dans le secteur public pour soutenir la validation du statut du réseau et un plan d'action ▪ Auto-évaluation du programme Cercle de femmes ▪ Établissement du réseau des femmes leaders dans le secteur public |

Tableau 6 : Modules Ateliers de formation

| Module de formation | Cibles | Messages |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Utilisation d'informations pour la supervision des actions du gouvernement par les citoyens | Plaidoyers OSC et ONG | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Réalisation de visites législatives sur place ▪ Tenue de réunions avec le gouvernement |
| Plaidoyer pour le renforcement des capacités | 30 OSC sélectionnées à partir des postulants OSC dans 4 provinces et 12 ETD | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Habilitier les OSC à participer avec une stratégie gagnant-gagnant ▪ Utilisation de recherche d'information et de données comme base pour les plaidoyers ▪ Utilisation d'outils de communication |
| Utilisation de sites Web et du réseau Internet | Personnel parlementaire Administrateurs ETD OSC partenaires du programme | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Techniques de recherche sur Internet |
| Processus et analyse budgétaires | Députés parlementaires Administrateurs ETD OSC partenaires du programme | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Informations et compétences sur le processus national et provincial de préparation budgétaire ▪ Informations et compétences sur le processus budgétaire des ETD ▪ Principes et méthodes d'inclusion des citoyens ▪ Établissement de comités et procédures connexes d'inclusion des citoyens ▪ Cadre juridique ▪ Étapes du processus budgétaire ▪ Rôles d'intervention stratégique des OSC ▪ Méthodes de budgétisation liée au genre |
| Sensibilisation des fonctionnaires à la participation et services publics centrés sur les clients | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Comment mieux communiquer avec les électeurs et les clients ▪ La valeur ajoutée de la participation des citoyens |
| Analyse budgétaire pour parlementaires | 1 Parlement national et 4 provinciaux | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Comme ci-dessus |
| Production de minutes et documents parlementaires | Personnel parlementaire | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Comment préparer un hansard (compte rendu officiel des débats d'une séance du parlement) ▪ Autres documents parlementaires |
| Plans d'action | Fonctionnaires des ETD OSC partenaires | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Plans quinquennaux pour ETD ▪ Suivi de préparation de projets d'investissement (budgets, personnel, calendriers...) ▪ Préparation d'avance d'analyse et données pour étude de faisabilité d'investissement ▪ Sondage des citoyens pour évaluations des besoins |
| Planification et gestion administrative des provinces | Ministères provinciaux de la Santé, de l'Éducation et de l'Agriculture au Katanga et au Bandundu | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Comment diagnostiquer et analyser dans les secteurs techniques |
| Gestion financière des provinces | Ministères provinciaux du Budget dans 4 provinces Ministères provinciaux de la Santé, de l'Éducation et de l'Agriculture dans 4 provinces | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilisation de concepts de gestion basés sur les résultats ▪ Préparation, surveillance et contrôle budgétaire |
| Gestion et surveillance financières des ETD | Comptables, percepteurs et administrateurs des | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Approvisionnement transparent ▪ Comment maximiser les recettes fiscales |

| Module de formation | Cibles | Messages |
|--------------------------------------|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | ETD | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Méthodes de supervision et rapports ▪ Méthodes de collecte de données ▪ Utilisation de données pour la surveillance et les rectifications ▪ Rapports transparents |
| Planification d'actions pour les ETD | 12 ETD | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Comment prioriser les projets ▪ Élaboration d'objectifs ▪ Tactiques de durabilité ▪ Préparation aux études de faisabilité du PBG |

ANNEXE III : GRILLE D'ANALYSE DES DONNÉES PAR QUESTIONS D'ÉVALUATION

Tableau 7 : Grille d'analyse

| Résultats/Preuves ²² | Recommandations |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Capacités institutionnelles I.1 Dans quelle mesure les institutions ciblées du GRDC ont-elles de meilleures ressources suite au PBG ? Dans quelle mesure les changements au niveau des recettes proviennent-ils de facteurs exogènes comme la croissance du secteur minier ?</p> <p>Meilleures ressources : Les rapports du projet indiquent une nette tendance d'accroissement des recettes fiscales des sources propres aux ETD du projet entre 2009 et 2013. Huit des douze ETD ont augmenté leurs recettes fiscales – en hausse de 55 % à 514 % dans une ETD (Banghageli). Quatre ETD ont connu moins de recettes ou aucun changement. La plus forte augmentation a eu lieu pour la ville de Kolwezi, qui a accru ses recettes de 700 000 dollars en 2009 à 2,5 millions de dollars en 2013, une croissance de 240 % ; la ville a rapporté aux consultants qu'ils prévoyaient des recettes de près de 5 millions de dollars en 2014.</p> <p>Rétrocession. Ces recettes fiscales ne comprennent pas les taxes levées par les ETD pour le compte des provinces et du gouvernement central ni les recettes provenant de <i>rétrocession</i> (recettes fiscales du gouvernement central reversées aux provinces, qui les distribuent à leur tour aux ETD). Entre 2010 et 2013, le taux de <i>rétrocession</i> aux provinces atteignait en moyenne entre 5,6 % et 6,3 % des recettes nationales. Si l'on inclut les salaires du personnel et des investissements décentralisés, le taux de <i>rétrocession</i> atteignait 28,8 % en 2013.</p> <p>Ressources humaines renforcées : Les RH ont été renforcées. Pour les ETD, le projet s'est concentré totalement sur une formation répétée et un appui d'assistance technique (AT) récurrent au personnel des ETD dans les domaines suivants : planification participative de mesures sur cinq ans, budgétisation annuelle participative, processus de budgétisation et d'analyse, utilisation de sites Web, gestion et surveillance financières. Une AT récurrente sur place à court terme a été fournie afin de renforcer encore davantage les mêmes formations et compétences ciblées. Le taux de renouvellement du personnel dans les ETD est relativement faible.</p> <p>Cependant, la plupart des ressources humaines et du leadership travaillant pour les ETD sont, en plus de tous les employés provinciaux et techniques (dans l'éducation, la santé, l'agriculture) employés par le gouvernement central, environ 330 000 personnes dans les provinces.</p> <p>Matériels et technologie minimaux : À quelques exceptions près (comme les activités liées aux taxes au Bukavu), le projet n'a pas pris en charge le matériel, l'équipement ou les systèmes des ETD.</p> <p>Preuve de contribution du projet à des recettes fiscales accrues : Le projet a fourni un appui à la génération de recettes par une formation et une AT aux ETD, ainsi que par 15 subventions OSC ciblant les réformes fiscales et budgétaires (l'équipe a rencontré certains bénéficiaires de ces subventions). Par</p> | <p>Réplication du succès de l'élément de décentralisation financière au niveau des gouvernements locaux</p> <p>Indicateurs de performance suggérés pour les ETD</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Croissance des recettes fiscales ▪ % versé du budget annuel des investissements ▪ Plans d'investissements annuels ▪ Inclusion des citoyens dans la planification, la budgétisation et la supervision des dépenses ▪ Programmation liée au genre incluse dans le budget (30 %) et supervision de la mise en œuvre ▪ Rapport annuel des dépenses publié dans un lieu public ▪ Affichage des coûts |

²² Sauf référence contraire, tous les résultats et preuves proviennent des sources suivantes : analyses des notes de terrain des évaluateurs, enregistrées pendant les interviews (KII) ou les groupes de discussions (FGD) ; ou à partir de rapports du projet PBG

| Résultats/Preuves ²² | Recommandations |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>exemple : les subventions ciblant la réduction de taxes illégales et la corruption administrative, les subventions rendant les informations publiques sur ce que sont les taxes légales ou encore les subventions promouvant le paiement de taxes : (Subventions Nos. KAT-058; KAT-20; KAT-015; KAT-05; BAN-037; BAN-036; BAN-031; BAN-019; MAN-004, MAN-017; SK-044)</p> <ul style="list-style-type: none"> Des sondages de contribuables ont eu lieu par l'intermédiaire des OSC à Katuba, Likasi et Kolwezi ; mais pas à Ngweshe, Lukolela et Kadutu. <p>Preuves de compétences développées. Dans les interviews KII, la plupart des membres du personnel des ETD ont parlé très positivement de la formation et de l'AT reçues du PBG. Le maire de Kolwezi – connu pour être l'un des leaders au plus grand succès au niveau gouvernemental local – a reconnu que les ateliers et le réseautage du projet, financés par le PBG, étaient cruciaux pour influencer son style efficace de leadership et de gestion communale.</p> <p>Secteur minier - pas un facteur important : Bien que la croissance du secteur minier soit récente et de portée considérable²³ – par exemple, la production de cuivre a doublé en trois ans – le secteur minier ne représente qu'une faible part des recettes des ETD. Cela fait de nombreuses années qu'il existe, mais les augmentations de recettes dans les ETD du Katanga sont très récentes. La plupart des taxes dans le domaine minier sont nationales ou exemptées pour les nouveaux investisseurs. Les seules recettes fiscales du domaine minier pour les ETD proviennent de l'exploitation minière « artisanale ». L'industrie minière fournit des revenus indirects par l'intermédiaire de petites entreprises et de prestataires de services commerciaux qui paient des impôts locaux sur certains des revenus générés de clients dans le secteur minier.</p> <p>Limitation : Toutes les administrations provinciales – niveaux ETD inconnus – ont augmenté leurs recettes fiscales à compter de 2009, quand les services de perception fiscale provinciaux ont commencé à apparaître. (Par exemple, la Direction des Recettes du Katanga (DRKat) rapporte que la ville de Bukavu possède aussi désormais un bureau de perception.) Les recettes ont augmenté de 2 041 % au Bas-Congo, 769 % en Orientale, 555 % au Bandundu, 304 % au Katanga, 195 % au Kasai Oriental, 91 % à Kinshasa, 74 % au Kasai Occidental et 64 % au Sud-Kivu. Au cours de la même période, les revenus du gouvernement au niveau national ont augmenté de 441 %.²⁴</p> | <p>et frais des services publics</p> |
| <p>1.2 Quelles interventions de perception des recettes (i.e. working with taxation and revenue collection departments, partnership with CSOs in revenue collection, etc.) étaient les plus efficaces – en termes d'augmentations des recettes, de transparence et de confiance des citoyens dans la gestion financière publique – et qui devraient être étendues ? Dans quelle mesure le succès d'une intervention donnée dépend-il du degré d'implication des citoyens ou des OSC dans le processus ?</p> | |
| <p>Interventions les plus efficaces : celles qui accroissent la confiance des citoyens</p> <p>Il existe une synergie entre les recettes fiscales et la confiance des citoyens. La confiance des citoyens repose sur des preuves visibles de gestion et d'investissements honnêtes et efficaces des recettes de la part des ETD. Certaines</p> | <p>Intégration de secteurs techniques dans le Projet à l'aide de la stratégie de participation des citoyens et des comités existants.</p> |

²³ Selon l'institut d'études géologiques du gouvernement américain (USGS), la RDC est le premier producteur de cobalt, un métal particulièrement recherché dans les industries de pointe comme l'aérospatiale, dont il dispose aussi des plus importantes réserves. De même source, le Congo était en 2013 le deuxième producteur mondial de diamants, le troisième de tantale, et se classait dans les dix premiers pour le cuivre et l'étain. (Source : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Canada)

²⁴ Document non publié : « Donors, Decentralization and the Consequences of Partial Reform in the DR Congo » [Bailleurs de fonds, décentralisation et conséquences d'une réforme partielle en RDC] Pierre Englebort, Pomona College, Emmanuel Kasongo Mungongo, Université de Kinshasa. Février 2014

| Résultats/Preuves ²² | Recommandations |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| <p>interventions ont eu lieu avec la participation des citoyens et d'autres sans.</p> <p>Méthodes et procédures mises en œuvre par les ETD avec l'appui du PBG</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Amélioration de l'administration de récépissés officiels de taxes centralisés et imprimés pour inspirer confiance (Bukavu, Bandundu, Kolwezi) ▪ Guichet unique de perception fiscale pour toutes les taxes de la ville (Bukavu et Kolwezi) ▪ Banque locale avec guichet et préposé à la mairie pour recevoir les fonds (Kolwezi) ▪ Investissements visibles des taxes par le gouvernement local (camions de pompiers, trottoirs, camions de ramassage des ordures à Bukavu) ; liste publique de tous les projets d'investissement (Kolwezi) ▪ Établissement de bureau de perception municipal (Cellule de mobilisation des recettes, Bukavu 2014) <p>Activités menées par les OSC avec la collaboration des ETD</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Investigation et mappage des catégories de taxes municipales (dans plusieurs endroits y compris à Likasi – voir la photo du panneau près du marché) ▪ OSC qui enquêtent et rendent publiques les taxes légales et illégales, qui promeuvent le paiement de taxes par les citoyens et découragent les taxes illégales en informant les autorités des ETD <p>Participation des citoyens : Une participation visible des citoyens est importante pour augmenter la confiance, qui à son tour entraîne un accroissement des recettes fiscales. La participation des citoyens est essentielle pour assurer la prioritarisation des besoins communautaires dans les dépenses fiscales. Quelques exemples d'activités du projet :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Participation des citoyens à des comités de planification d'actions et de surveillance budgétaire ▪ Réunions de dialogues publics (DPA) par des responsables avec des citoyens : À Lukulela, le maire tient des réunions publiques mensuelles présentant les recettes et les dépenses ▪ Comités de consultation de citoyens, que les ETD peuvent utiliser pour consultation au sujet de problèmes de manière ponctuelle <p>Limitations : Les citoyens s'attendent à ce que les investissements reflètent les besoins définis en fonction de la budgétisation et de la planification de mesures participatives. Toutefois, des postes prioritaires du budget peuvent ne pas recevoir d'investissements prévus alors que les ETD répondent à des facteurs politiques. Le leadership des ETD est nommé par des supérieurs politiques.</p> <p>PI No. 1.8 – Voir Question No. 2.1</p> | |
| <p>1.3 Qu'est-ce qui a permis à des partenariats publics-privés de réussir dans une ETD du projet et quels étaient les défis ? Quels facteurs risqueraient d'empêcher de dupliquer ce succès ailleurs ?</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Concept très important d'accès aux recettes du secteur privé pour des investissements d'infrastructures publiques ▪ Rôle très important de l'USAID (courtier honnête, appui technique au processus de passation de contrat) ▪ Besoin de réforme du secteur bancaire, pour le financement et les crédits d'investissement ▪ Trop tôt pour évaluer les résultats : seulement deux projets PPP ont signé un contrat et aucun ne semble proche d'être achevé à l'heure actuelle ; l'un des deux est bloqué depuis 2 ans (problèmes de financement et suggestions d'interférence politique dans un projet) ▪ Supervision et surveillance du contrat pendant et après la clôture du projet peut poser problème | |

| Résultats/Preuves ²² | Recommandations |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>I.4 Dans quelle mesure les activités du PBG ont-elles contribué à des améliorations de transparence, d'ouverture à la participation des citoyens et de responsabilisation des institutions du GRDC ?</p> <p>Participation des citoyens. Le projet a encouragé la participation des OSC et des citoyens depuis le début. Initialement, les activités pour la société civile étaient séparées des ateliers ETD et parlementaires. Les messages étaient les mêmes depuis le début, à savoir que la collaboration était bénéfique à tous les intéressés. Le même message était transmis dans les diffusions radiophoniques. D'ici 2012, de nombreuses activités regroupaient les OSC et le gouvernement dans les mêmes événements.</p> <p>Activités conjointes. De nombreuses personnes interviewées et groupes de discussion ont indiqué que cette présence conjointe permettait des échanges directs et la création de réseaux, ainsi que la reconnaissance par les participants de la similitude de leurs intérêts. Toutes les subventions en plaidoyer aux OSC exigeaient la participation de fonctionnaires publics. En cas de politique, les réformes juridiques (décrets au niveau provincial) exigeaient la collaboration totale d'un membre du parlement comme champion de la loi proposée. Environ 47 projets de réforme juridique ont été financés, dont 16 ont fini par être adoptés au Parlement. Les activités menées avec les ETD qui exigent une collaboration active de la part du gouvernement local comprennent une planification et une budgétisation participatives et des comités de supervision formés de citoyens.</p> <p>Transparence. La formation et les subventions ayant contribué à la transparence comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Formation à la planification et à la budgétisation participatives (Kolwezi a son budget sur son site Web) ▪ Subventions de clarification des catégories fiscales (nomenclature) afin de réduire les taxes illégales ▪ Subventions d'activités anti-corruption concernant la police et l'administration locale ▪ Répétitions des messages de transparence dans les événements de formation du projet <p>Responsabilisation. Les activités contribuant à la responsabilisation comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inclusion des citoyens dans les comités de surveillance du budget et des dépenses ▪ DPA. Les dialogues publics servent de moyen d'information des citoyens sur les concepts de responsabilisation des fonctionnaires et permettent de poser des questions ▪ L'équipe a observé le bourgmestre de Lukolela tenir une réunion publique d'information sur les dépenses et les recettes ▪ Des élections locales sont essentielles pour une responsabilisation réelle. Les responsables sont nommés et doivent alléger à ceux qui les ont nommés. <p>Preuves de changement de mentalité ?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Il semblerait qu'on assiste à un changement de mentalité des citoyens – de passive à plus exigeante : À Ngweshe, le leader de la société civile est entré en conflit avec le Chef, car il insistait pour rendre les dépenses publiques. ▪ Le fait que de nombreuses activités du PBG ont lieu conjointement entre les citoyens et le gouvernement ou des députés est une preuve du changement de mentalité. ▪ À Bukavu, une OSC a organisé un événement au cours duquel le gouverneur, le maire et des chefs de communes étaient invités à participer avec des citoyens – et l'événement a eu lieu. ▪ Une preuve anecdotique selon laquelle la campagne des OSC pour réduire la corruption policière a réduit le nombre d'arrêts de véhicules pour pots-de-vin | <p>Le renforcement des capacités sans volonté politique doit être évité. La volonté politique doit être un critère déterminant utilisé par l'USAID dans la sélection de partenariats et de cibles.</p> <p>L'évaluation recommande que, pour l'instant, l'appui aux organismes centraux lié à la décentralisation devrait être uniquement destiné à faire progresser et à faciliter la décentralisation des ETD (COREF, CTAD, la fonction publique, l'Assemblée nationale, etc.).</p> |

| Résultats/Preuves ²² | Recommandations |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>à Bukavu.</p> <p>Limitation. La principale limitation de ces résultats est que l'ensemble du processus est trop récent. La participation des citoyens n'a été mise en œuvre qu'au cours des deux dernières années (par exemple, un comité budgétaire participatif a été formé à Likasi en février 2014). Pour que ce modèle puisse être testé à fond, il faudrait que plusieurs cycles budgétaires se soient déroulés, alors qu'aucun cycle complet n'a eu lieu jusqu'à présent dans quelque ETD que ce soit (par ex. : planification et budgétisation participatives, mise en œuvre et surveillance de la mise en œuvre du budget).</p> <p>Il existe quelques preuves selon lesquelles certaines taxes locales sont encore collectées par des percepteurs non enregistrés, ce qui a abouti à l'évaluation. À Bukango Lonzo, le bourgmestre fournit des informations transparentes sur les dépenses lors des réunions publiques – mais se contente de donner des généralités et non pas des chiffres financiers.</p> | |
| <p>I.5 Quels gains ont été obtenus en termes de capacité législative (d'ébauche et de passage de lois, d'interaction avec les électeurs et capacité du personnel administratif à soutenir les législateurs) des parlements provinciaux ?</p> | |
| <p>Le premier plan de travail du PBG a donné cet objectif pour le composant du parlement (IR2) :</p> <p style="text-align: center;"><i>Améliorer les capacités des corps législatifs nationaux et provinciaux dans leurs missions essentielles : représentation, légifération et contrôle du gouvernement et du processus budgétaire et renforcement de l'aptitude des gouvernements locaux à mener à bien la décentralisation.</i></p> <p>Le projet a fourni de nombreuses activités (principalement aux assemblées provinciales) qui, en théorie, renforceraient les capacités au niveau des quatre fonctions de représentation, supervision, législation et administration parlementaire. En ce qui concerne la décentralisation, au moins trois lois essentielles s'y rapportant n'ont pas été présentées ni adoptées à ce jour en 2014 :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La loi concernant la Caisse Nationale de Péréquation (CP) qui va en organiser la structure, le rôle et la responsabilité ; ▪ La loi sur le pouvoir territorial devant réorganiser les provinces de la RDC en 26 Entités territoriales décentralisées ; ▪ La loi sur la régionalisation de la fonction publique organisant les services publics au niveau local, provincial et de l'État et clarifiant leurs rôles et responsabilités spécifiques. <p>Les retards de passage de lois ne sont pas liés à des raisons techniques ni aux capacités techniques du parlement, mais plutôt à un manque de volonté politique, sur laquelle le projet n'avait aucun contrôle.</p> <p>Les répondants au sondage d'évaluation ont tendu à noter l'efficacité des parlements comme étant moindre qu'il y a cinq ans. Les quatre questions sur les parlements ont été notées par les 473 répondants comme moins bien que la plupart des autres questions du sondage.</p> <p>Sous l'élément IR1, les OSC au niveau des ETD ont reçu des subventions en nature pour défendre les réformes politiques (ébauche de décrets), pour lesquelles une collaboration avec les députés provinciaux était essentielle. Plusieurs subventions se rapportaient à la lutte anti-corruption, dont certaines comprenaient des décrets. Aucun décret soutenu au niveau provincial n'était lié à la</p> | <p>L'évaluation recommande que pour l'instant l'appui aux organismes centraux devrait être uniquement destiné à faire progresser et à faciliter la décentralisation des ETD (COREF, CTAD, la fonction publique, l'Assemblée nationale, etc.).</p> |

| Résultats/Preuves ²² | Recommandations |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| <p>décentralisation (les réformes sont contrôlées depuis le centre). Aucune activité directe du projet combinant les IR2 et IR3 (administration des ETD) n'a été observée.</p> <p>Le PBG a mené une évaluation parlementaire en 2010 (matrice des capacités et processus législatifs), auprès de quatre assemblées provinciales et de l'Assemblée nationale, qui comprenait 7 dimensions de capacités administratives. 8 autres dimensions ont évalué les capacités des députés et des comités :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonctionnement de l'Assemblée ▪ Relations Assemblée-comités ▪ Relations avec le gouvernement ▪ Relations avec les responsables ▪ Relations avec l'administration ▪ Relations avec le public ▪ Relations avec les médias ▪ Relations avec d'autres entités <p>Le premier sondage a révélé que Maniema était la plus développée des cinq et que les comités de Bandundu étaient les plus efficaces. Les relations de travail avec les ETD étaient les moins développées de toutes. Certains résultats de l'évaluation de 2010 ont servi à définir les besoins de formation des assemblées. Une évaluation de suivi prévu pour 2012 a été partiellement achevée dans les provinces, mais le PBG n'a pas réussi à rassembler de données sur l'Assemblée nationale.</p> <p>En 2010, des ateliers ont été tenus pour 644 députés (dont la majorité était provinciaux). En raison d'élections approchant en 2012, à partir de 2011, il y a eu une nette réduction d'intérêt ou de demande de la part des députés et comités de l'AN. L'appui de l'administration parlementaire s'est poursuivi au niveau national, alors que dans les assemblées provinciales les députés et l'administration ont reçu un appui continu. Comme rapporté par les répondants du KII et le personnel du PBG, le projet était moins bien reçu auprès des députés provinciaux, du fait que les indemnités journalières et de séance de l'USAID étaient moins attrayantes que celles du PNUD et de l'UE.</p> <p>Le nombre d'activités d'appui avec l'AN était nettement moindre que celui avec les assemblées provinciales. En 4 ans 1/2, 18 activités ont eu lieu – sans compter les dialogues publics (DPA) dans les provinces où des députés de l'AN ont également participé). Dans la même période jusqu'en décembre 2013, il y a eu environ 300 activités pour quatre assemblées provinciales.</p> <p>L'appui à l'administration de l'AN était le bienvenu, y compris : soutien en TI et aux systèmes informatiques (dans ce cas, le projet a fourni le matériel), formation du personnel, formation à la gestion basée sur les résultats et appui à l'établissement de réseaux pour la conférence du Réseau congolais du personnel parlementaire (RCPP).</p> <p>Un soutien a été fourni à deux comités parlementaires de l'AN. Toutefois, lors d'une interview pendant l'étude, deux membres d'ECOFIN (le comité économique et financier de l'Assemblée nationale) ne se sont pas souvenus d'un appui quelconque du PBG (à part un sondage d'évaluation en 2012). Les dossiers du projet indiquent qu'une assistance technique a été fournie pour une importante législation concernant la TVA en 2012 et pour une loi de réforme des finances en septembre 2010. Les membres d'ECOFIN étaient conscients de l'existence de sept bailleurs de fonds : PNUD, Banque mondiale, NDI et Union européenne par</p> | |

| Résultats/Preuves ²² | Recommandations | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------|----------|----|---|----------|----|---|---------|---|---|---------|----|---|---------------------|----|----|---------------------|----|---|--|
| <p>l'intermédiaire du projet PAG, Open Society, Canada et le Fonds monétaire international. La valeur ajoutée de l'USAID est remise en question. L'autre commission, PAJ, n'a pas répondu à une demande d'entretien. La raison probable est que la PAJ se souvient de l'USAID : il y a environ six mois, le président de la PAJ a été dénoncé par le projet pour avoir tenté de facturer au projet un atelier déjà payé par l'AN.</p> <p>Parmi d'autres soutiens à l'AN, on compte : une visite d'étude au Mali concernant la décentralisation financière en août 2010, la formation de députés en juin et novembre 2012, une assistance technique liée à la décentralisation en juillet 2012, un soutien AT pour comités en décembre 2012 et en novembre 2013, une table ronde de femmes en février 2013, l'appui de la réforme des règlements intérieurs en février 2012.</p> <p>Les rapports du projet n'indiquent que 16 actions de supervision ont eu lieu par l'AN pendant cette période, mais le rôle joué par le projet dans ces actions ni leurs résultats ne sont connus. L'indicateur de performance PI No. 2.1 indique que 817 députés et membres du personnel ont participé à la formation. Dans les quatre assemblées provinciales, 4 800 députés et membres du personnel ont participé à la formation.</p> <p>Tableau 8 : Nombre de lois/décrets ébauchés et approuvés</p> <table border="1" data-bbox="191 898 1084 1157"> <thead> <tr> <th>Parlements soutenus</th> <th>Lois/décrets ébauchés</th> <th>Approuvés</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Bandundu</td> <td>13</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>Sud-Kivu</td> <td>15</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Katanga</td> <td>9</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>Maniema</td> <td>10</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>TOTAL des provinces</td> <td>47</td> <td>19</td> </tr> <tr> <td>Assemblée nationale</td> <td>15</td> <td>9</td> </tr> </tbody> </table> <p>À l'Assemblée nationale, 4 sur 15 avant-projets de lois étaient liés à la décentralisation (3 ont été adoptés). Décrets ou lois que les parlements ne traduisent pas nécessairement en mise en application de nouvelles politiques. L'équipe d'évaluation a observé quelques réformes mises en œuvre. Les décrets, principalement ceux initiés par les OSC, nécessitent la collaboration d'un député champion de la loi proposée. Les propositions comprenaient toute une gamme de thèmes : budgets agricoles, protection des personnes vulnérables ou de l'environnement, santé ou éducation ; les plus courants étaient : budgétisation provinciale (8), protection des enfants (5), réformes fiscales (4) et budget agricole (3).</p> <p>Activités soutenues par le projet Réforme juridique appuyant la décentralisation Réformes juridiques provinciales (décrets) appuyant les campagnes de plaidoyers Appui aux administrations et au réseautage parlementaires Formation des députés Appui aux systèmes et au matériel informatiques à l'AN Ateliers RBM et de planification stratégique Appui à la conférence du Réseau congolais du personnel parlementaire (RCPP) Sondages d'auto-évaluation des députés</p> | Parlements soutenus | Lois/décrets ébauchés | Approuvés | Bandundu | 13 | 7 | Sud-Kivu | 15 | 5 | Katanga | 9 | 3 | Maniema | 10 | 4 | TOTAL des provinces | 47 | 19 | Assemblée nationale | 15 | 9 | |
| Parlements soutenus | Lois/décrets ébauchés | Approuvés | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bandundu | 13 | 7 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Sud-Kivu | 15 | 5 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Katanga | 9 | 3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Maniema | 10 | 4 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| TOTAL des provinces | 47 | 19 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Assemblée nationale | 15 | 9 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p>Demande des citoyens 2.1 Dans quelle mesure les interventions du PBG, mises en œuvre pour encourager la participation des citoyens, ont-elles entraîné une demande accrue de responsabilisation de la part des citoyens ?</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| Résultats/Preuves ²² | Recommandations |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>En général, la tendance envers une plus forte demande de la part des citoyens de la RDC pour leurs droits civiques et démocratiques continue à progresser depuis son niveau le plus bas pendant la période de Mobutu, quand le silence était la seule chance de survie – lorsque les forces de sécurité pouvaient arrêter une personne pour le simple fait de prononcer le nom de « Mobutu » à haute voix.</p> <p>« Citoyen » dans le contexte de ce projet signifie les résidents au niveau des communes et des chefferies. Le projet offrait des outils et des mécanismes spécifiques pour faciliter la demande de responsabilisation de la part des citoyens : selon le rapport annuel du PBG de 2013, le nombre d'événements de demandes IR1 pendant les années 1 à 4 était de 480 occasions (Indicateur de performance (PI No. 1.2).</p> <p>Les principales catégories de mécanismes sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ DPA. Les <i>audiences publiques</i> sont des événements permettant aux résidents et aux fonctionnaires de dialoguer sur des politiques, des problèmes ou les recettes et les dépenses d'une municipalité. (Le nom de l'événement a été changé ultérieurement en <i>dialogues pour l'action</i> ou DPA) <ul style="list-style-type: none"> ○ PI No. 1.4 – nombre de personnes présentes aux audiences publiques : 7691 personnes (Rapport annuel 2013) ▪ Comités de citoyens. Chaque site de projet établit un nombre de comités avec des citoyens y participant ou les dirigeants. Ils comprennent les comités consultatifs (dirigés par des citoyens pour dialoguer avec ou superviser les ETD) ; comités d'établissement de plans d'action (membres citoyen/OSC élaborant des plans d'investissements annuels ou quinquennal au niveau local incluant des évaluations des besoins communautaires) ; comités budgétaires participatifs (comité d'ETD dirigé par le responsable du budget) <p>Preuves. Globalement, les experts classent les demandes des citoyens en RDC à un niveau relativement modeste, comparé aux pays africains où la décentralisation est plus avancée. Des preuves de projet contribuant à une demande accrue :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ngweshe (<i>chefferie</i> au Sud-Kivu) : Cet endroit rural traditionnel est dirigé par le même chef depuis 71 ans ! Le chef est bien connecté aux rangs élevés du pouvoir politique, cependant le leader de la société civile (totalement conscient des implications) a demandé que le village rende ses dépenses publiques. Il a été déclaré <i>persona non grata</i>. ▪ Lukolela (Kikwit dans la province de Bandundu). Des vendeurs sur un marché se sont plaints à une ONG locale dénonciatrice (CLAT) de taxes illégales. La CLAT a envoyé un rapport à l'ETD et certaines mesures ont été prises. Le maire de Lukolea tient des réunions publiques mensuelles présentant les revenus et les dépenses de la ville. <p>Comme avec d'autres résultats portant sur les méthodes du projet, il y a une tendance d'adoption et d'imitation d'idées comme celles-ci dans d'autres endroits et situations. Une habitude des citoyens à s'exprimer est en cours de développement.</p> <p>Limitations. Les mécanismes des comités à eux seuls ne mènent pas nécessairement à un accroissement de la demande :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ À Mayoyo (commune dans la ville de Bandundu), l'équipe d'évaluation a participé à un comité consultatif comprenant des employés communaux et le <i>bourgmestre</i>. Le <i>bourgmestre</i> est parti « afin de permettre aux participants de s'exprimer librement ». Toutefois, peu de personnes ont exprimé leurs opinions, à part pour le président du comité. L'équipe a appris par la suite par un membre du comité que le président du comité était nommé par le <i>bourgmestre</i> et allait lui rapporter tout ce qui était dit. | <p>Expansion de partenariats avec des OSC pour inclure des ONG plus importantes admissibles pour des subventions en espèces.</p> |

| Résultats/Preuves ²² | Recommandations |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Indicateur de performance PI No. 1.8 « % de personnes pensant avoir l'occasion d'exprimer leurs opinions »</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les résultats du sondage d'opinion des citoyens de 2014, financé par le PBG (6 400 répondants de 4 ETD du projet dans 4 provinces), sont mitigés. Certaines ETD révèlent une augmentation du % de personnes pensant avoir l'occasion d'exprimer leurs opinions, alors que d'autres indiquent une diminution). ▪ Davantage de personnes pensent pouvoir s'exprimer que le contraire. ▪ Le % moyen de répondants affirmatifs est resté le même entre le sondage de 2010 et celui de 2014, à savoir 64 % pour les deux années du sondage. <p>Un changement de cette magnitude va prendre du temps.</p> | |
| <p>2.2 Comment est-ce que les changements au niveau de la demande de responsabilisation de la part des citoyens ont-ils affecté le comportement du gouvernement, le cas échéant ?</p> | |
| <p>Preuves de changement de comportement des fonctionnaires et agents publics</p> <p>L'étude a révélé des preuves de changement de comportement. Exemples :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>La participation des citoyens au processus budgétaire et à la transparence des finances publiques sont des pratiques récentes, pourtant il existe des signes de changement ;</i> ▪ <i>Le bourgmestre de Lukolela organise des réunions mensuelles pour annoncer les recettes et les dépenses des ETD et parle aussi à la radio</i> ▪ <i>Le maire de Likasi participe à des visites de communautés avec le Comité consultatif ; davantage de DPA ont lieu</i> ▪ <i>La province de Bandundu a adopté une loi spécifiant la manière dont les fonds sont distribués aux ETD</i> ▪ <i>À Bukavu et surtout à Kolwezi, les informations concernant les budgets et les dépenses du gouvernement sont de plus en plus disponibles ; à Kolwezi, on peut accéder au budget depuis le site Web de la ville (le premier de cette tendance dans les ETD)</i> ▪ <i>Indications selon lesquelles d'autres leaders de municipalités copient ces pratiques</i> <p>Limitation. Le PBG a démarré des ateliers budgétaires participatifs en 2012 – le processus est récent. De plus, les autorités sont nommées selon un processus politique et sont ultimement responsables envers ceux qui les ont nommées. Certains admettent librement cet état de fait.</p> <p>Indicateur de performance No. 1.4 « Nombre de citoyens participant aux audiences publiques »</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 7 900 personnes <p>Indicateur de performance No. 1.8 « % de personnes interrogées dans des provinces choisies persuadées d'avoir l'occasion d'exprimer leurs opinions. » Le % moyen de répondants affirmatifs est resté le même entre le sondage de 2010 et celui de 2014, à savoir 64 % pour les deux années du sondage.</p> | |
| <p>Prestation de services des institutions du GRDC</p> <p>3.1 Comment et dans quels secteurs (y compris, mais sans caractère limitatif, la santé, l'éducation, l'agriculture et les infrastructures publiques), la prestation des services du gouvernement a-t-elle changé en termes de financement, de portée et de qualité ?</p> | |
| <p>Les activités du PBG pour les quatre secteurs étaient fournies par l'intermédiaire de 13 subventions/aides directes et, dans un cas, par l'intermédiaire d'un conseiller technique à temps plein du Ministère de l'Éducation, dans la province du Katanga.</p> <p>Éducation. Exemples de contributions spécifiques du projet pour améliorer la qualité de l'infrastructure ou de la gestion dans le secteur de l'éducation</p> | <p>Intégration de secteurs techniques dans le Projet à l'aide de la stratégie de participation des citoyens et des comités participatifs existants.</p> |

| Résultats/Preuves ²² | Recommandations |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(identification de la subvention/aide directe entre parenthèses) :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 6 salles de classe construites au Sud-Kivu (SUK-003) ; ▪ 3 salles de classe construites au Sud-Kivu (SUK-002) ; ▪ 6 salles de classe construites à Alunguli Maniema (DA-MAN-002) ; ▪ Analyse participative des écoles au Katanga (enseignants et étudiants, analyse des salaires, inscriptions des étudiants, planification stratégique, etc.) ▪ Conseils techniques au Ministère de l'Éducation du Katanga qui comprenaient l'analyse et la documentation du secteur (différentes catégories de systèmes éducatifs publics, privés et religieux), budgétisation et financement de l'éducation, problèmes de corruption, comme les écoles « fantômes », curriculum des formations ; planification stratégique (facilitation du dialogue parmi les intervenants) et financement d'une association d'intervenants dans le domaine de l'éducation. <p>Agriculture. Les activités de subventionnement comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Un kit de matériel agricole en conjonction avec une formation pour les petits fermiers à Likasi et à Kolwezi, avec la collaboration du partenariat ombrelle entre les ETD et les OSC (KAT-021, KAT-022) ▪ Campagne pour l'établissement de priorités dans le budget provincial du Katanga (KAT-038) ▪ Campagne pour la clarification des taxes agricoles à Likasi (KAT-062) ▪ Surveillance de la mise en œuvre du budget agricole à Maniema (MAN-021) ▪ Appui des associations agricoles à Maniema (MAN-005) ▪ Développement participatif d'un mappage et d'un cadre de registres agricoles au Bandundu <p>Santé. Les activités de subventionnement comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Surveillance de la mise en œuvre du budget de la santé relatif au diabète au Sud-Kivu (SUK-010) ▪ Campagne pour l'élément de santé maternelle dans le budget du Sud-Kivu (SUK-028) | |
| <p>Mise en œuvre et approche</p> <p>4.1 Quelles approches de maîtrise de la volonté politique pour une gouvernance responsable de la part du gouvernement et/ou des citoyens ont réussi et pourquoi ?</p> | |
| <p><i>REMARQUE tirée de l'énoncé du travail : la volonté politique fait référence à la mesure dans laquelle les interlocuteurs du GRDC acceptent a) de participer à des activités du programme et plus important encore ; b) appliquent les compétences ou les techniques nouvellement acquises aux fins prévues ; et c) attribuent les ressources du GRDC à la répliation ou à la copie des intrants du projet.</i></p> <p>La volonté politique est nettement différente lorsque l'on compare les niveaux du gouvernement central et des provinces ETD.</p> <p>Niveau central. La participation aux activités du projet par des députés, administrateurs parlementaires et la CTAD a été relativement positive. Le principal partenaire du projet était la <i>Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation</i> (CTAD), dont le mandat consiste à soutenir la mise en application de la décentralisation. Les rapports du projet ont documenté en détail les problèmes relatifs au transfert de la CTAD du Ministère de la Décentralisation à celui de l'Intérieur, dont le mandat est principalement la sécurité. Au niveau technique, le PBG a soutenu la CTAD pour un certain nombre de mesures destinées à faire progresser la décentralisation, y compris des réunions, conférences, soutien de réformes juridiques, stratégie de décentralisation et un plan de décentralisation (ce dernier n'étant pas un sujet actif au sein du GRDC).</p> | <p>Le renforcement des capacités sans volonté politique doit être évité. La volonté politique doit être un critère déterminant utilisé par l'USAID dans la sélection de partenariats et de cibles.</p> |

| Résultats/Preuves ²² | Recommandations |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| <p>Comme traité dans le corps de ce rapport, la décentralisation est un acte très politique, du fait que, par définition, elle signifie le transfert du pouvoir de prise de décisions à des niveaux toujours plus bas du gouvernement ; alors que d'un autre côté, les pouvoirs en place acceptent rarement d'abandonner leurs pouvoirs. Au niveau central, les mesures prises ont été techniques – soutien du dialogue, planification stratégique, ateliers pour la CTAD (8), ébauche de lois et autres ateliers pour les parlementaires, soutien informatique pour l'administration de l'Assemblée nationale, soutien à l'ébauche de diverses lois et réglementations nécessaires à la plateforme de décentralisation. Toutefois, au bout de 8 ans, on estime que seulement 10 à 40 % de la décentralisation est accomplie, en raison en partie d'un manque de volonté politique. Il est vrai aussi que les problèmes sont très complexes et que de nombreux aspects techniques demeurent – comme des réformes financières sous la direction de la Banque mondiale.</p> <p>Volonté politique au niveau provincial et des ETD. L'histoire au niveau provincial et des ETD est l'inverse. En termes des trois critères de volonté politique définis dans la REMARQUE :</p> <p>a) Participation au Projet. Oui, la participation de leaders politiques dans les nombreux événements du projet est élevée et enthousiaste. Les députés provinciaux et administrateurs des assemblées, maires, bourgmestres et fonctionnaires responsables du budget et des finances, qui ont été interviewés, ont rapporté leur satisfaction quant aux compétences acquises et autres avantages du projet.</p> <p>b) Application des compétences acquises. Oui, les compétences et outils nécessaires aux réformes sont utilisés. Certains exemples, confirmés par l'évaluation sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les réformes financières avec participation de citoyens, se rapportant à la collecte des taxes, à la planification, à la budgétisation et à la gestion des recettes, ont progressé de manière significative au cours des deux dernières années. Des preuves ont été fournies lors des questions antérieures No. 1.1, 1.4 et 2.2 ▪ Exemples d'utilisation continue de DPA par les maires et les bourgmestres ▪ Les leaders ont continué à utiliser des comités de citoyens dans leur administration – pour la surveillance des budgets et, dans une certaine mesure, à des fins de transparence <p>c) Affectation des ressources. Oui. Des leaders politiques des ETD ont réalisé des investissements avec la participation des citoyens :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kolwezi distribue une liste de tous les investissements publics depuis 2009 ▪ Bukavu a acheté de nouveaux camions de pompiers et de ramassage des ordures et a construit des trottoirs ▪ Preuves de copies d'investissements par des communes des environs (Chefferies de Bagira et de Kazabi) ▪ Bukavu (Sud-Kivu) a fait une visite d'étude à Katuba (Katanga) pour comparer la pratique de gestion des dépenses ▪ L'évaluation révèle que les recettes financières, entrant officiellement dans le système, y restent (toutefois, pas toutes les recettes entrent dans les systèmes officiels) | |
| 4.2 Quels résultats du PBG ont le plus de chance de durer au-delà de la fin du programme ? | |
| <p>Compétences acquises à travers les ateliers et l'assistance technique. Ces compétences resteront valables au long terme pour la RDC en tant que pays. Les OSC sont des organisations volatiles et instables, mais les membres du personnel formés vont continuer à travailler dans leurs domaines d'expertise et souvent dans les mêmes communautés. Leurs compétences acquises sont bonnes</p> | |

| Résultats/Preuves ²² | Recommandations |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>pour la communauté dans son ensemble. Les employés techniques des ETD (comptabilité, budgétisation et perception de taxes) et les administrateurs parlementaires conservent habituellement leur poste à vie. Certains leaders vont sans doute changer lors de la tenue d'élections locales, ce qui pourrait affecter négativement les résultats.</p> <p>Participation des citoyens. Il est prouvé que la pratique des DPA a été adoptée comme outil de recueil de feedback de la part des citoyens et de résolution de problèmes (par le leadership du gouvernement provincial au Sud-Kivu et les leaders municipaux à Lukolela)</p> <p>Supervision par les citoyens. Un certain nombre de pratiques, d'outils et de résultats visés du projet seront probablement conservés. Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La budgétisation et la planification participatives vont continuer et la réalité suggère qu'elles seront étendues à d'autres endroits ▪ D'autres comités de citoyens semblent durer sur le long terme – comme les comités de bonne gouvernance dans les communes, les comités consultatifs de supervision et de feedback ▪ Bukavu possède un site Web de bonne gouvernance financé par la ville. ▪ Les décrets adoptés vont, sans nul doute, contribuer à instaurer des changements permanents au niveau des politiques et des pratiques. Réponse à la Question No. 1.5 noter que 19 décrets (lois provinciales) ont été adoptés. Alors que l'adoption est différée de la mise en application, il y a de fortes chances que la mise en application sera surveillée par les comités de citoyens existants et bénéficiera aux communautés. | |
| <p>4.2.1 Parmi les diverses stratégies de mise en œuvre du PBG, lesquelles étaient les plus efficaces à réaliser un changement durable ?</p> | |
| <p>Stratégies d'inclusion et de réseautage. Des ateliers inclusifs pour le personnel des OSC et du secteur public, des visites d'études conjointes et des tables rondes de réseautage ont tous été décrits comme cruciaux aux changements de mentalité et de pratique. Cela fait plusieurs générations que l'obstacle du « nous-eux » à la communication est bien compris dans tous les secteurs et les activités conjointes l'ébranlent.</p> <p>Stratégie flexible des créneaux d'opportunités. Le PBG a réussi à modifier sa programmation, en dépit d'une conception de projet inflexible (par ex. : plan de travail quinquennal au départ). L'approche des créneaux d'opportunités a été recommandée par la Stratégie de 2005 de l'USAID sur les États défaillants, comme moyen de programmer plus efficacement dans des conditions difficiles, en abandonnant ce qui ne marche pas et en prenant des risques pour essayer de nouvelles activités ou partenaires présentant un certain potentiel. Le DFID a mené récemment une analyse de sa programmation en RDC et a décidé d'adopter l'approche pour tous les projets et programmes qu'il soutient, en même temps que la cessation de tout renforcement des capacités, là où les réformes sont bloquées (les intrants techniques ne résolvent pas les problèmes ressortant de la politique). La stratégie est différente de la planification standard de projets, en ce sens que si les objectifs demeurent les mêmes, les activités, partenariats, cibles et extrants seront abandonnés lorsqu'il sera apparent que les chances d'atteindre les résultats s'amenuisent. La programmation se concentre sur l'obtention des résultats, c'est-à-dire sur les résultats prévus plutôt que sur les extrants. Alors que les activités aux résultats défaillants sont abandonnées, de nouvelles opportunités surviennent au cours de la mise en œuvre sont saisies, des opportunités basées sur un leadership efficace et des problèmes clairs appropriés par les partenaires. Les intéressés et les comités d'intéressés, aux problèmes communs à résoudre, fourniront les conseils et la direction à un programme.</p> | <p>Conception flexible - Portée ciblée. Les projets futurs dans ce secteur doivent comprendre, dans la mesure du possible, dans le contexte de programmation de l'USAID, une conception flexible, mais une portée étroitement ciblée.</p> <p>Expansion de partenariats avec des OSC pour inclure des ONG plus importantes admissibles pour des subventions en espèces.</p> |

| Résultats/Preuves ²² | Recommandations |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| <p>Des changements significatifs ont eu lieu au niveau du plan :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diminution du soutien à l'Assemblée nationale, lorsqu'il est devenu évident que la volonté politique ou l'intérêt des députés était marginal. ▪ Arrêt du soutien de formation aux administrations provinciales – budget, finances et planification – après 2011, afin de se concentrer sur les ETD, dont les résultats se sont révélés fructueux. Les administrations provinciales bénéficiaient de l'appui d'autres bailleurs de fonds (Banque mondiale, UE, PNUD, etc.), alors que les ETD ciblées du projet ne possédaient pratiquement aucun appui de bailleurs de fonds.²⁵ ▪ Des subventions directes ont été intégrées au projet, mais en tant que telles n'ont jamais été versées ; à la place, le projet a fourni des subventions en nature (avec des services logistiques pratiques par projet et aucun fonds de subvention). Ce changement a été décidé quand il est devenu apparent que 1) la mise en œuvre de subventions en espèces à des partenaires choisis des OSC serait lente, coûteuse en raison du besoin de supervision et qu'elle bloquerait la réalisation des résultats et 2) l'appui aux administrations des ETD pouvait être inclus dans ce modèle. ▪ Les partenaires de la mise en œuvre ont été réduits de 5 au départ (3 Américains) à une ONG congolaise à la fin du projet. La raison principale étant une réduction des coûts. <p>Études, données, surveillance et analyses.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Élaboration d'instruments qualitatifs de sondage des performances afin de capturer le point de référence et les changements survenus dans trois catégories partenaires. Ces instruments et leurs cibles étaient comme suit : <ul style="list-style-type: none"> ○ OSC : Outil d'évaluation des capacités en plaidoyers ○ Parlements : Matrice du processus législatif ○ ETD : Matrice d'examen de budget ; Modèle de capacités financières ○ Citoyens : Un sondage d'opinion des citoyens a eu lieu trois fois afin d'évaluer leurs opinions sur un certain nombre de questions ; le Tableau 8 présentait des données sur une question, les occasions d'exprimer ses opinions. ▪ Catégories fiscales et études de mappage comme intrants aux plaidoyers pour réduire la corruption et par une augmentation des informations publiques sur les taxes légales et illégales (voir page de couverture) ▪ Mappage du système éducatif au Katanga, en soutien d'une stratégie de gouvernance éducative ▪ Sondages de base de données de contribuables soutenant les réformes fiscales. <p>Stratégie des subventions en nature.</p> <p>L'élément subventions en nature du projet n'a jamais été appliqué comme prévu. Aucune subvention en nature n'a été octroyée du fait que la direction du PBG a anticipé que les extrants n'atteindraient jamais les prévisions des plans de travail. Dans le contexte des règles de l'USAID, en matière de subventions, il y aurait eu des délais importants de pré-admissibilité des OSC pour des subventions, en raison de leur manque de capacités. De même le renforcement des capacités des</p> | |

²⁵ Le projet de budgétisation participative de l'Institut de la Banque mondiale a également œuvré à Bukavu et à Ngeshe depuis 2009. Le PNUD a également soutenu une administration participative, mais en coordination avec le PBG dans d'autres ETD.

| Résultats/Preuves ²² | Recommandations |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>OSC n'a jamais été une focalisation du projet. À la place, le personnel provincial du PBG a fourni toute la logistique nécessaire à la mise en œuvre des subventions par les bénéficiaires des OSC (les subventions ont été octroyées selon un processus concurrentiel). L'approche des subventions en nature a connu un grand succès pour le soutien de nombreux objectifs du projet – tels que les réformes politiques, comme prouvé tout au long de ce rapport.</p> <p>Un problème, rapporté par toutes les personnes interviewées, était le sentiment d'être les bénéficiaires de soutien plutôt que des partenaires (« Nous ne sommes pas des enfants ! ») L'appropriation et le renforcement des capacités concernant la gestion du projet étaient tous deux affaiblis par le considérable soutien logistique direct de la part du personnel du projet.</p> | |
| <p>4.3 Comment peut-on mieux intégrer les approches de gouvernance aux activités du secteur technique (santé, éducation, agriculture) pour produire des résultats de développement ?</p> | |
| <p>Le PBG n'a pas réussi à fournir de formation aux ministères sectoriels au niveau des provinces, en raison d'une faible volonté politique et d'un manque d'intérêt. Les secteurs sont supposés être en désordre partiel (confusion des rôles, faible motivation, etc.), en raison d'une décentralisation bloquée. Toutefois, le PBG a réussi son soutien sectoriel – comme présenté à la question 3.1 ci-dessus. Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse de situation participative (éducation au Katanga et agriculture au Bandundu) résultant en besoins définis dans les ETD du projet. ▪ La planification et la budgétisation participatives des ETD ont orienté davantage de recettes et accru les lignes budgétaires dans certains secteurs techniques (agriculture dans la municipalité de Mayoyo de 0 % en 2009, 2010 et 2011, à 25 % en 2012 et à 30 % en 2013 et 2014, le budget de l'éducation a augmenté de 25 % au Katanga). REMARQUE : les provinces disposent d'une certaine discrétion pour attribuer leurs propres recettes fiscales aux secteurs techniques, bien que le principal budget soit transféré (rétrocédé) de Kinshasa. <p>Il existe des comités de dialogue de haut niveau, comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dialogue quadripartite entre les gouvernements, les parlementaires (législateurs, contrôleurs du GOV et représentants de la population), la société civile et même des partenariats privés pour une action conjointe (DPA) : ▪ Comités de parents rencontrant des syndicats d'enseignants au Katanga ▪ Comité directeur du secteur de la santé au niveau national ou provincial (CNP-SS et CPP-SS) ▪ Conseils d'administration et comités de gestion dans les zones de santé <p>Il peut s'avérer possible d'intégrer le processus réussi du PBG – les comités participatifs et la pression du public – pour travailler dans les secteurs techniques. Le même principe utilisé par le projet, à savoir, de travailler là où il existe DÉJÀ une volonté politique de décentralisation, peut être testé à nouveau, en soutenant une combinaison de province-capitale-ETD et commune dans un seul cadre commun. Ceci afin de construire une volonté et un consensus de réforme de bas en haut.</p> | <p>Intégration de secteurs techniques dans le Projet à l'aide de la stratégie de participation des citoyens et des comités participatifs existants.</p> |
| <p>Aspect transsectoriel</p> | |
| <p>5.1 Comment ce programme a-t-il eu un impact différent sur les hommes et sur les femmes, à travers les activités ? Quels éléments d'intégration liés au genre ont réussi et lesquels ont échoué ?</p> | |
| <p>La programmation s'est poursuivie tout au long du projet. Elle a fourni l'occasion de dialogues entre les femmes sur les questions du genre, à la fois dans les forums publics et les réseaux sociaux et pour un dialogue plus vaste sur les questions des femmes, grâce une programmation radiophonique. Cet élément était généralement bien apprécié. Il n'y a pas de différence d'impact pour les bénéficiaires, excepté pour les activités qui ciblaient spécifiquement les femmes. Ces activités comprennent :</p> | |

| Résultats/Preuves ²² | Recommandations |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ « À Nous la Parole » émission radio bimensuelle (étendue plus tard pour cibler tous les auditeurs) ▪ Table ronde pour femmes fonctionnaires pour les aider à devenir des avocates plus efficaces de l'égalité de traitement face à des déséquilibres flagrants liés au genre dans les services publics, surtout chez les cadres (2010) ▪ Plaidoyer pour davantage de femmes dans la vie publique ▪ Réseau de femmes leaders dans le secteur public pour soutenir la validation du statut du réseau et un plan d'action ▪ Auto-évaluation du programme Cercle de femmes ▪ Établissement du réseau des femmes leaders dans le secteur public <p>Le réseau des femmes pour le développement (REFED) existait avant le projet.</p> <p>Exemples de subventions liées au genre :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Plaidoyer pour le planning familial au Sud-Kivu (SUK-016) ▪ Plaidoyer de poste de budget provincial pour la santé maternelle (SUK-028) ▪ Plaidoyer pour un soutien de sécurité sociale pour les veuves, orphelins et personnes âgées (KAT-034) <p>Indicateur de performance No. 1.5 : Nombre d'activités d'éducation civique soutenues par l'USG avec participation et/ou couverture médiatique</p> <p>Sept 2013 216</p> <p>L'apparition de l'émission de radio bimensuelle, soutenue par le PBG et intitulée « À Nous la Parole », a continué à contribuer à ce résultat supérieur aux attentes, du fait que cette émission de radio n'avait pas été programmée au début de ce projet. Suivant la fin du contrat de « Search for Common Ground » (Recherche de terrain d'entente) en septembre 2012, qui avait initialement conduit à la relation avec les stations de radio diffusant : « À Nous la Parole », les bureaux provinciaux du PBG ont repris la gestion directe de ces programmes. Au bout d'une courte période de transition, les programmes ont été relancés en avril 2013, avec la signature de cinq contrats avec des stations radio partenaires – deux au Bandundu, une au Katanga, une au Maniema et un contrat signé entre notre bureau au Sud-Kivu et un partenaire OSC qui gère les relations avec la station radio pour notre projet dans cette province (AR 3013)</p> | |
| <p>5.2 Comment les autorités locales rurales et urbaines ont-elles été impactées différemment par le PBG, le cas échéant ?</p> | |
| <p>Oui, l'impact est différent à certains égards.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les ETD et OSC ruraux n'ont pas le même accès aux bureaux du projet sur le terrain basés dans la capitale provinciale ni à son soutien technique. ▪ Les déplacements vers des activités du projet sont plus difficiles et plus coûteux pour les bénéficiaires ruraux ; pourtant les indemnités de déplacement sont les mêmes à 5 dollars. ▪ On pourrait soutenir que les activités du projet se servant de la radio ne connaissent pas cet inconvénient ; néanmoins, la réception radiophonique est moindre dans les régions rurales. ▪ Les OSC sont liées à leurs communautés et c'est pourquoi les mêmes inconvénients s'appliquent aux partenariats des OSC au niveau rural. ▪ L'ETD de Ngweshe (chefferie) s'est plainte auprès du projet qu'elle n'avait pas reçu le même soutien en matière de technologie fiscale que la ville de Bukavu | |

ANNEX IV: RATING SCALE SCORES

Table 9: Average Ratings by Respondent Category

| # | Question | All Respondents M: 258 F: 204 | Male Respondents | Female Respondents |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------|--------------------|
| | CITIZEN INCLUSION | | | |
| 1. | To what extent does success of government budgets or projects depend on citizens or CSOs being included in the process? | 2.69 | 2.68 | 2.67 |
| 2. | How effective is citizen involvement in government policy, budgets or service delivery? | 2.64 | 2.54 | 2.75 |
| 3. | CITIZEN DEMAND | | | |
| 4. | To what extent have PBG project activities to encourage citizens' participation resulted in increased demand for accountability by citizens? | 3.12 | 3.12 | 3.09 |
| 5. | GOVERNMENT BEHAVIOR | | | |
| 6. | To what extent have changes in citizen demand for accountability affected government behavior? | 3.00 | 2.92 | 3.07 |
| 7. | To what extent has information about government budgets or government activities changed in past 5 years? | 2.92 | 2.93 | 2.90 |
| 8. | WOMEN IN DECISION MAKING | | | |
| 9. | To what extent has PBG program increased women's involvement in decision making in past 5 years? | 3.28 | 3.20 | 3.40 |
| 10. | GOVERNMENT SERVICE DELIVERY | | | |
| 11. | To what extent have government services in health changed here in the past 5 years? | 3.05 | 3.06 | 3.04 |
| 12. | To what extent have government services in education changed here in the past 5 years? | 2.97 | 2.99 | 2.92 |
| 13. | To what extent have government services in agriculture changed here in the past 5 years? | 2.86 | 2.72 | 3.02 |
| 14. | To what extent have government services in roads and infrastructure changed here in past 5 years? | 3.37 | 3.38 | 3.35 |
| 15. | PARLIAMENT EFFECTIVENESS | | | |
| 16. | How effective is the parliament in oversight of the Executive now compared to 5 years ago? | 2.78 | 2.76 | 2.79 |
| 17. | How effective is the parliament in lawmaking now compared to 5 years ago? | 2.86 | 2.99 | 2.67 |
| 18. | How effective is the parliament in representing citizens now compared to 5 years ago? | 2.76 | 2.79 | 2.70 |
| 19. | How effective is the parliament in its internal management and administration now compared to 5 years ago? | 2.73 | 2.75 | 2.69 |

Table 7: Average Ratings: Aware of Project/Not Aware of Project

| # | Question | Aware of Project | Not Aware/ | No Response |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------|-------------|
| | CITIZEN INCLUSION | | | |
| 1. | To what extent does success of government budgets or projects depend on citizens or CSOs being included in the process? | 2.97 | 2.70 | 3.08 |
| 2. | How effective is citizen involvement in government policy, budgets or service delivery? | 2.97 | 2.66 | 2.71 |
| | CITIZEN DEMAND | | | |
| 4. | To what extent have PBG project activities to encourage citizens' participation resulted in increased demand for accountability by citizens? | 3.46 | 3.13 | 3.16 |
| | GOVERNMENT BEHAVIOR | | | |
| 6. | To what extent have changes in citizen demand for accountability affected government behavior? | 3.30 | 3.01 | 3.04 |
| 7. | To what extent has information about government budgets or government activities changed in past 5 years? | 3.22 | 2.93 | 3.06 |
| | WOMEN IN DECISION MAKING | | | |
| 9. | To what extent has PBG program increased women's involvement in decision making in past 5 years? | 3.35 | 3.30 | 2.96 |
| | GOVERNMENT SERVICE DELIVERY | | | |
| 11. | To what extent have government services in health changed here in the past 5 years? | 3.23 | 3.06 | 2.84 |
| 12. | To what extent have government services in education changed here in the past 5 years? | 3.12 | 2.98 | 3.02 |
| 13. | To what extent have government services in agriculture changed here in the past 5 years? | 2.91 | 2.85 | 3.00 |
| 14. | To what extent have government services in roads and infrastructure changed here in past 5 years? | 3.39 | 3.38 | 3.63 |
| | PARLIAMENT EFFECTIVENESS | | | |
| 16. | How effective is the parliament in oversight of the Executive now compared to 5 years ago? | 2.84 | 2.79 | 3.02 |
| 17. | How effective is the parliament in lawmaking now compared to 5 years ago? | 2.95 | 2.87 | 3.04 |
| 18. | How effective is the parliament in representing citizens now compared to 5 years ago? | 2.83 | 2.76 | 3.14 |
| 19. | How effective is the parliament in its internal management and administration now compared to 5 years ago? | 2.87 | 2.74 | 3.00 |

Table 8: Average Ratings by Province

| # | Question | Katanga (n=) | | Bandundu (n=) | | Sud Kivu (n=) | |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----|---------------|----|---------------|----|
| | | M: | F: | M: | F: | M: | F: |
| | CITIZEN INCLUSION | | | | | | |
| 1. | To what extent does success of government budgets or projects depend on citizens or CSOs being included in the process? | 2.35 | | 2.63 | | 3.14 | |
| 2. | How effective is citizen involvement in government policy, budgets or service delivery? | 2.43 | | 2.69 | | 2.84 | |
| | CITIZEN DEMAND | | | | | | |
| 3. | To what extent have PBG project activities to encourage citizens' participation resulted in increased demand for accountability by citizens? | 2.82 | | 3.18 | | 3.42 | |

| # | Question | Katanga (n=) | | Bandundu (n=) | | Sud Kivu (n=) | |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----|------------------|----|------------------|----|
| | | M: | F: | M: | F: | M: | F: |
| | GOVERNMENT BEHAVIOR | | | | | | |
| 4. | To what extent have changes in citizen demand for accountability affected government behavior? | 2.73 | | 3.12 | | 3.20 | |
| 5. | To what extent has information about government budgets or government activities changed in past 5 years? | 2.77 | | 2.90 | | 3.11 | |
| | WOMEN IN DECISION MAKING | | | | | | |
| 6. | To what extent has PBG program increased women's involvement in decision making in past 5 years? | 3.12 | | 3.15 | | 3.57 | |
| | GOVERNMENT SERVICE DELIVERY | | | | | | |
| 7. | To what extent have government services in health changed here in the past 5 years? | 2.91 | | 2.99 | | 3.25 | |
| 8. | To what extent have government services in education changed here in the past 5 years? | 2.90 | | 3.09 | | 2.97 | |
| 9. | To what extent have government services in agriculture changed here in the past 5 years? | 2.69 | | 3.06 | | 2.90 | |
| 10. | To what extent have government services in roads and infrastructure changed here in past 5 years? | 3.41 | | 3.26 | | 3.38 | |
| | PARLIAMENT EFFECTIVENESS | | | | | | |
| 11. | How effective is the parliament in oversight of the Executive now compared to 5 years ago? | 2.90 | | 2.53 | | 2.82 | |
| 12. | How effective is the parliament in lawmaking now compared to 5 years ago? | 2.89 | | 2.64 | | 2.98 | |
| 13. | How effective is the parliament in representing citizens now compared to 5 years ago? | 2.79 | | 2.65 | | 2.78 | |
| 14. | How effective is the parliament in its internal management and administration now compared to 5 years ago? | 2.72 | | 2.73 | | 2.76 | |

ANNEX V: DATA COLLECTION INSTRUMENTS

INTERVIEW QUESTIONS

QUESTIONNAIRE

SEX M F ETD FG Interview FAMILIAR WITH PBG: Y N

CITIZEN INCLUSION

#1 To what extent does success of government budgets or projects depend on citizens or CSOs being included in the process?

| | | | | |
|----------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|----------------------|
| Very Negative (1) | Somewhat Negative (2) | About the Same (3) | Somewhat Positive (4) | Very Positive (5) |
|----------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|----------------------|

#2 How effective is citizen involvement in government policy, budgets or service delivery?

| | | | | |
|-------------------------|-----------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|
| Very Ineffective (1) | Somewhat Ineffective (2) | About the Same (3) | Somewhat Effective (4) | Very Effective (5) |
|-------------------------|-----------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|

CITIZEN DEMAND

#3 To what extent have PBG project activities to encourage citizens' participation resulted in increased demand for accountability by citizens?

| | | | | |
|-------------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-------------------------|
| Much Less Demand (1) | Somewhat Less (2) | About the Same (3) | Somewhat More (4) | Much More Demand (5) |
|-------------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-------------------------|

GOVERNMENT BEHAVIOR

#4 To what extent have changes in citizen demand for accountability affected government behavior?

| | | | | |
|----------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|----------------------|
| Very Negative (1) | Somewhat Negative (2) | About the Same (3) | Somewhat Positive (4) | Very Positive (5) |
|----------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|----------------------|

#5 To what extent has information about government budgets or government activities changed in past 5 years?

| | | | | |
|------------------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|------------------|
| Much Less Information (1) | Somewhat Less (2) | About the Same (3) | Somewhat More (4) | Much More (5) |
|------------------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|------------------|

WOMEN INVOLVED IN DECISION MAKING

#6 To what extent has PBG program increased women's involvement in decision making in past 5 years?

| | | | | |
|------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|------------------|
| Much Less (1) | Somewhat Less (2) | About the Same (3) | Somewhat More (4) | Much More (5) |
|------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|------------------|

GOVERNMENT SERVICE DELIVERY

#7 To what extent have government services in health changed here in the past 5 years?

| | | | | |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|--------------------|
| Much Worse (1) | Somewhat Worse (2) | About the Same (3) | Somewhat Better (4) | Much Better (5) |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|--------------------|

#8 To what extent have government services in education changed here in the past 5 years?

| | | | | |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|--------------------|
| Much Worse (1) | Somewhat Worse (2) | About the Same (3) | Somewhat Better (4) | Much Better (5) |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|--------------------|

#9 To what extent have government services in agriculture changed here in the past 5 years?

| | | | | |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|--------------------|
| Much Worse (1) | Somewhat Worse (2) | About the Same (3) | Somewhat Better (4) | Much Better (5) |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|--------------------|

#10 To what extent have government services in roads and infrastructure changed here in past 5 years?

| | | | | |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|--------------------|
| Much Worse (1) | Somewhat Worse (2) | About the Same (3) | Somewhat Better (4) | Much Better (5) |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|--------------------|

PARLIAMENT

#11 How effective is the parliament in oversight of the Executive now compared to 5 years ago?

| | | | | |
|------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|------------------|
| Much Less (1) | Somewhat Less (2) | About the Same (3) | Somewhat More (4) | Much More (5) |
|------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|------------------|

#12 How effective is the parliament in lawmaking now compared to 5 years ago?

| | | | | |
|------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|------------------|
| Much Less (1) | Somewhat Less (2) | About the Same (3) | Somewhat More (4) | Much More (5) |
|------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|------------------|

#13 How effective is the parliament in representing citizens now compared to 5 years ago?

| | | | | |
|------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|------------------|
| Much Less (1) | Somewhat Less (2) | About the Same (3) | Somewhat More (4) | Much More (5) |
|------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|------------------|

#14 How effective is the parliament in its internal management and administration now compared to 5 years ago?

| | | | | |
|------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|------------------|
| Much Less (1) | Somewhat Less (2) | About the Same (3) | Somewhat More (4) | Much More (5) |
|------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|------------------|

ANNEX VI: SOURCES OF INFORMATION

Key Informant Interviews

| | Organization |
|-----|----------------------------------------------------------------|
| | Kinshasa |
| 1. | CTAD representative |
| 2. | Program Officer, USAID/DRC |
| 3. | Representative from Democracy and Governance Office, USAID/DRC |
| 4. | Program Officer, USAID/DRC |
| 5. | Program Assistant, USAID/DRC |
| 6. | Office of The Prime Minister: Advisor |
| 7. | Democracy and Governance Office, USAID/DRC |
| 8. | European Union: Coordinateur, |
| 9. | UNDP: Program Advisor |
| 10. | World Bank: Decentralization and PRCG project Advisor |
| 11. | DFID: Governance Advisor |
| 12. | Government Official from the National Assembly |
| 13. | Government Official from the National Assembly |
| 14. | National Assembly: Committee President |
| 15. | National Assembly: Committee 2 nd Vice President |
| 16. | National Assembly: Division Chief |
| 17. | National Assembly: Coordinator |
| 18. | DAI/PBG Senior Representative |
| 19. | Senior Staff PBG |
| 20. | PBG Coordinator |
| 21. | PBG Staff |
| 22. | Legislative Advisor |
| 23. | Training and Organizational Development |
| | Katanga- Lubumbashi |
| 24. | World Bank Representative |
| 25. | Municipal Government Representative – Katuba |
| 26. | Municipal Government Representative – Katuba |
| 27. | Katanga Provincial Assembly Staff Director of Administration |
| 28. | Katanga Provincial Assembly Staff |
| 29. | Katanga Provincial Assembly Staff |
| 30. | Katanga Provincial Assembly Committee Representative |
| 31. | Katanga Provincial Assembly: Committee Representative |
| 32. | Katanga Province Ministry of Agriculture: staff |
| 33. | Bureau Diocésain de Développement (BDD) |
| 34. | BDD Representative |
| 35. | Director of a local company PPP project |
| 36. | Company Owner |
| 37. | Katanga PBG Office Staff |
| 38. | Katanga PBG Office Staff |

| | Organization |
|-----|----------------------------------------------------|
| 39. | Katanga PBG Office Staff |
| | Katanga- Likasi |
| 40. | CSO: CJP --Justice and Peace Commission |
| 41. | Senior Government Official of Likasi ETD |
| 42. | Likasi ETD: Government Official |
| 43. | Likasi ETD: Government Official |
| 44. | Likasi ETD: Government Official |
| 45. | CSO Representative |
| 46. | CSO Representative |
| 47. | CSO Representative |
| | Katanga- Kolwezi |
| 48. | EDT Kolwezi: Senior Government Official |
| 49. | EDT Kolwezi: Senior Government Official |
| 50. | EDT Kolwezi: Senior Government Official |
| 51. | EDT Kolwezi: Chief of Budget and Taxation |
| 52. | EDT Kolwezi: Senior Government Official |
| 53. | EDT Kolwezi: Local Government Staff |
| 54. | CSO Representative |
| 55. | CSO Representative |
| 56. | CSO Representative |
| 57. | CSO Representative |
| 58. | CSO Representative |
| | Katanga-Kenya |
| 59. | Kenya ETD: Senior Government Official |
| 60. | Kenya ETD: Senior Government Official |
| 61. | Kenya ETD: Senior Government Official |
| 62. | CSO Representative |
| 63. | CSO Representative |
| 64. | CSO Representative |
| 65. | Sud Kivu-Bukavu |
| 66. | Bukavu: Senior Government Official |
| 67. | CSO Representative |
| 68. | CSO Representative |
| 69. | CSO Representative |
| 70. | EDT Bukavu- Senior Government Official |
| 71. | EDT Bukavu- Senior Government Official |
| 72. | EDT Bukavu- Senior Government Official |
| 73. | EDT Bukavu- Senior Government Official |
| 74. | Provincial Assembly Representative |
| 75. | Provincial Government Staff |
| 76. | Chargé des passations des marchés du PRCG Sud Kivu |
| 77. | AT/INPP Bukavu |
| 78. | DAI Bukavu Staff |
| 79. | DAI Bukavu Staff |
| 80. | DAI Bukavu Staff |
| 81. | DAI Bukavu Staff |
| 82. | DAI Bukavu Staff |

| | Organization |
|------|-----------------------------------------------------------|
| 83. | Sud Kivu-Ngweshe |
| 84. | Senior Chefferie Representative |
| 85. | Préfet |
| 86. | Catholic Parish Representative |
| 87. | Senior Representative of the Mutuelle de santé de Walungu |
| 88. | Senior Official of the Chefferie Ngweshe |
| 89. | Lohale Group representative |
| 90. | Iko Group representative |
| 91. | Chef de groupement |
| 92. | Chargée de l'Etat-civil |
| 93. | Greffier |
| 94. | Chef du personnel |
| 95. | Chef de groupement |
| 96. | Senior Official of the Chefferie |
| 97. | Sud Kivu-Kadutu |
| 98. | Kadutu Senior Official |
| 99. | Kadutu Senior Official |
| 100. | Kadutu Senior Official |
| 101. | Kadutu Senior Official |
| 102. | Kadutu Senior Official |
| 103. | Kadutu Senior Official |
| 104. | Kadutu Senior Official |
| 105. | Kadutu Senior Official |
| 106. | Bandundu-Lukolela |
| 107. | EDT Lukolela - Senior Official |
| 108. | EDT Lukolela Senior Official |
| 109. | EDT Lukolela Senior Official |
| 110. | EDT Lukolela Senior Official |
| 111. | EDT Lukolela Senior Official |
| 112. | EDT Lukolela Senior Official |
| 113. | EDT Lukolela Senior Official |
| 114. | EDT Lukolela Senior Official |
| 115. | EDT Lukolela Senior Official |
| 116. | EDT Lukolela Senior Official |
| 117. | EDT Lukolela Senior Official |
| 118. | EDT Lukolela Senior Official |
| 119. | EDT Lukolela Senior Official |
| 120. | Bandundu-Bukangalonzo |
| 121. | Senior Official |
| 122. | CSO Representative |
| 123. | CSO Representative |
| 124. | CSO Representative |
| 125. | CSO Representative |
| 126. | Bandundu-Mayoyo |
| 127. | Bandundu Provincial Assembly: Senior Official |
| 128. | Bandundu Provincial Assembly: Senior Official |
| 129. | CSO Representative |

| | Organization |
|-----|---------------------|
| 130 | CSO Representative |
| 131 | CSO Representative |
| 132 | CSO Representative |
| 133 | CSO Representative |
| 134 | CSO Representative |
| 135 | CSO Representative |
| 136 | CSO Representative |
| 137 | CSO Representative |

Focus Group Events

| Location | Group | # of Participants |
|-----------------|----------------------------------|--------------------------|
| Katuba | Women | 12 |
| | Youth | 18 |
| | Teachers, civil servants, health | 11 |
| Likasi | Women | 10 |
| | Youth | 10 |
| | Teachers, civil servants, health | 10 |
| Kolwezi | Women | 11 |
| | Youth | 10 |
| | Teachers, civil servants, health | 10 |
| Kenya | Women | 10 |
| | Youth | 10 |
| | Teachers, civil servants, health | 10 |

List of Documents

- GDRC: The Poverty Reduction and Growth Strategy Paper, 2011-2015 (DSCR II, 2011-2015) is the nearest thing to a comprehensive development strategy and includes governance as a pillar.
- GDRC: CTAD's Strategic Framework for the Implementation of Decentralization
- Stabilization and Reconstruction Plan for War-affected Areas (STAREC)
- International Security and Stabilization Support Strategies (I4S)
- USAID: Request for Task Order Proposal USAID-623-EA-09-024
- USAID: 2008 DG Assessment
- USAID: 2009 Country Assistance Strategy
- USAID 2012 Democracy, Human Rights and Governance (DRG) Assessment
- DAI: Task Order Contract and Amendment
 - Quarterly Progress Reports
 - Annual Progress Reports
 - Work plans and PMP
 - Tools, training materials, guidelines, etc.
 - Grantee stories, lessons learned
 - Internal assessments (including Gender Assessment)
 - Baseline data derived from assessments conducted by DAI with targeted institutions (included as an annex to this SOW).

ANNEX VII: DISCLOSURE OF ANY CONFLICTS OF INTEREST

DISCLOSURE OF CONFLICT OF INTEREST FORM

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Name | FRANK HAWES |
| Title | CONSULTANT |
| Organization | HAWES INTERNATIONAL |
| Evaluation Position? | Team Leader / Team member |
| Evaluation Award Number (contract or other instrument, if applicable) | |
| USAID Project(s) Evaluated (Include project name(s), implementer name(s) and award number(s), if applicable) | |
| I have real or potential conflicts of interest to disclose. | <input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No |
| <p>If yes answered above, I disclose the following facts:</p> <p>Real or potential conflicts of interest may include, but are not limited to:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Close family member who is an employee of the USAID operating unit managing the project(s) being evaluated or the implementing organization(s) whose project(s) are being evaluated. 2. Financial interest that is direct, or is significant though indirect, in the implementing organization(s) whose projects are being evaluated or in the outcome of the evaluation. 3. Current or previous direct or significant though indirect experience with the project(s) being evaluated, including involvement in the project design or previous iterations of the project. 4. Current or previous work experience or seeking employment with the USAID operating unit managing the evaluation or the implementing organization(s) whose project(s) are being evaluated. 5. Current or previous work experience with an organization that may be seen as an industry competitor with the implementing organization(s) whose project(s) are being evaluated. 6. Preconceived ideas toward individuals, groups, organizations, or objectives of the particular projects and organizations being evaluated that could bias the evaluation. | |

I certify (1) that I have completed this disclosure form fully and to the best of my ability and (2) that I will update this disclosure form promptly if relevant circumstances change.

Signature: Frank Hawes
 Date: May 5, 2014

Disclosure of Conflict of Interest for USAID Evaluation Team Members Dr Audace Makamba

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Name | Makamba Audace |
| Title | Local Consultant |
| Organization | IBTCI |
| Evaluation Position? | <input type="checkbox"/> Team Leader <input checked="" type="checkbox"/> Team member |
| Evaluation Award Number (contract or other instrument) | IQC AID-RAN-I-00-09-00016, Task Order Number AID-660-TO-14-00001 |
| USAID Project(s) Evaluated (Include project name(s), implementer name(s) and award number(s), if applicable) | USAID/DRC PROGRAMME de Bonne Gouvernance (PBG) |
| I have real or potential conflicts of interest to disclose. | <input type="checkbox"/> Yes <input checked="" type="checkbox"/> No |
| If yes answered above, I disclose the following facts: <i>Real or potential conflicts of interest may include, but are not limited to:</i> 1. Close family member who is an employee of the USAID operating unit managing the project(s) being evaluated or the implementing organization(s) whose project(s) are being evaluated. 2. Financial interest that is direct, or is significant though indirect, in the implementing organization(s) whose projects are being evaluated or in the outcome of the evaluation. 3. Current or previous direct or significant though indirect experience with the project(s) being evaluated, including involvement in the project design or previous iterations of the project. 4. Current or previous work experience or seeking employment with the USAID operating unit managing the evaluation or the implementing organization(s) whose project(s) are being evaluated. 5. Current or previous work experience with an organization that may be seen as an industry competitor with the implementing organization(s) whose project(s) are being evaluated. 6. Preconceived ideas toward individuals, groups, organizations, or objectives of the particular projects and organizations being evaluated that could bias the evaluation. | NA |

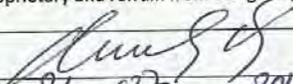
I certify (1) that I have completed this disclosure form fully and to the best of my ability and (2) that I will update this disclosure form promptly if relevant circumstances change. If I gain access to proprietary information of other companies, then I agree to protect their information from unauthorized use or disclosure for as long as it remains proprietary and refrain from using the information for any purpose other than that for which it was furnished.

| | |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Signature |  |
| Date | 21, July 2014 |

Disclosure of Conflict of Interest for USAID Evaluation Team Members

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Name | Jean-Lambert MANDJO AHOLOMA |
| Title | Deputy Team Leader (Mid-Level Expert) and Lead for Field |
| Organization | IBTCI |
| Evaluation Position? | <input type="checkbox"/> Team Leader <input checked="" type="checkbox"/> Team member |
| Evaluation Award Number (contract or other instrument) | IQC AID-RAN-I-00-09-00016, Task Order Number AID-660-TO-14-00001 |
| USAID Project(s) Evaluated (Include project name(s), implementer name(s) and award number(s), if applicable) | USAID/DRC PROGRAMME de Bonne Gouvernance (PBG) |
| I have real or potential conflicts of interest to disclose. | <input type="checkbox"/> Yes <input checked="" type="checkbox"/> No |
| <p>If yes answered above, I disclose the following facts:</p> <p><i>Real or potential conflicts of interest may include, but are not limited to:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Close family member who is an employee of the USAID operating unit managing the project(s) being evaluated or the implementing organization(s) whose project(s) are being evaluated. 2. Financial interest that is direct, or is significant though indirect, in the implementing organization(s) whose projects are being evaluated or in the outcome of the evaluation. 3. Current or previous direct or significant though indirect experience with the project(s) being evaluated, including involvement in the project design or previous iterations of the project. 4. Current or previous work experience or seeking employment with the USAID operating unit managing the evaluation or the implementing organization(s) whose project(s) are being evaluated. 5. Current or previous work experience with an organization that may be seen as an industry competitor with the implementing organization(s) whose project(s) are being evaluated. 6. Preconceived ideas toward individuals, groups, organizations, or objectives of the particular projects and organizations being evaluated that could bias the evaluation. | |

I certify (1) that I have completed this disclosure form fully and to the best of my ability and (2) that I will update this disclosure form promptly if relevant circumstances change. If I gain access to proprietary information of other companies, then I agree to protect their information from unauthorized use or disclosure for as long as it remains proprietary and refrain from using the information for any purpose other than that for which it was furnished.

| | |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Signature |  |
| Date | 21-07-2014 |

ANNEX VIII: EVALUATION QUESTIONS AND SUB-QUESTIONS

Institutional Capacity

I.1 To what extent are targeted GDRC institutions better resourced as a result of PBG? To what extent are changes in revenues due to exogenous factors, such as growth in the mining sector?

"Better resourced" is defined as larger operational and programming budgets, better equipped with materials and technology, and more qualified human resources. Focus will be on ETD (parliaments addressed in I.5).

- Are institutions better resourced?
- What PBG provided capacity building and support tools can be documented?
- Project assistance may have resulted in increased local revenues generated from taxes or other sources. Financial records will be requested. (PBG conducted a study of ETDs in 2013? in which the researchers had difficulty acquiring revenue information from the local authorities).
- Data on revenues in the mining sector in Katanga will be sought.
- **Project Indicator: 3.3** Number of sub-national government entities receiving USG assistance to increase their annual own-source revenues

I.2 Which revenue collection interventions (i.e. working with taxation and revenue collection departments, partnership with CSOs in revenue collection, etc.) were most effective – in terms of increases in revenues, transparency, and citizen trust in public financial management and should be expanded? To what extent is the success of a given intervention dependent on the degree to which citizens or CSOs were included in the process?

What project activities achieved increased revenues? Increased transparency? Increased citizen trust? Targets for data gathering are ETD revenue and tax units and CSOs.

- Data will be obtained through interviews with CSOs and government.
- Increases in transparency and citizen trust will be assessed from multiple sources.
- Increases in revenues will require access to revenue information.

Project Indicators:

- I.8 Percent of people surveyed in select provinces who believe they have opportunities to express their opinions
- 3.3 Number of sub-national government entities receiving USG assistance to increase their annual own-source revenues
- Budget Review and Financial Capacity Maturity Model
- Citizen Focus Group questionnaire results

Project Indicators:

- I.4 Number of citizens attending public audiences
- I.5 Number of USG-supported civic education activities with media participation and/or coverage.
- I.7 Number of CSO receiving USG assistance on how to review and comment on budgets

I.8 Percent of people surveyed in select provinces who believe they have opportunities to express their opinions

I.3 What has enabled local public-private partnerships to succeed in one assisted ETD and what were the challenges? What factors might prevent replicating this success elsewhere?

SME will interview stakeholders and prepare a case study to determine lessons learned. Review to include lessons in the process, and results from perspectives of government, private sector, and beneficiaries. What financial benefits to citizens, government and private sector partner?

KII, FG Questions:

DAI #12 PPP Stakeholders

I.4 To what extent have PBG activities contributed to improvements in transparency, openness to citizen participation, and accountability of GDRC institutions?

This question is broad and similar to evaluation Objective A: did the project contribute to public institutional good governance, defined as transparency, openness and accountability. Parliaments are addressed in 1.5.

- A review of program reports suggests that one of the most significant outcomes is a change in mentality and behavior that has occurred among both civil society and public sector workers involved in PBG activities since 2009, towards greater accountability on the part of public servants and a more positive approach to advocacy from CSOs, resulting in greater collaboration. If true, this would be a remarkable reversal of the 'legacy of Mobutu' whereby public servants lack accountability and citizens lacked empowerment.
- **What were the strategies and activities** that may have helped achieve this outcome? (Refer to Question 4.2.1)

KII, FG Questions:

PS #24, CIT #7, CSO/PBG #7, CSO/NGO #4

1.5 What gains have been made in terms of the legislative capacity (to draft and pass laws, interact with constituents, and capacity of administrative staff to support lawmakers) of provincial parliaments?

Question focuses on institutional strengthening of parliaments, in four areas, three functions, and administrative capacity.

- **A summary of the project's institutional capacity building of the National and four provincial assemblies will be documented, in regards to their three functions of laws, representation and representation.**
- All 12 project performance indicators will be used to draw conclusions. The evaluation will not independently assess institutional capacity building. Interviews will be held with leaders of assemblies in the sites visited (Speaker and Clerk).
- The 2010 parliamentary baseline survey may serve for comparative purposes, but the evaluation will not conduct a full institutional assessment, due to time and resource constraints.

KII, FG Questions:

- PARL #1, 2, 3, 4, 5, 6, 9

Rating Scale Questions:

- DOR #21 CIT # 17 NGO # 23 PARL #7

Citizen Demand

2.1 To what extent have PBG interventions implemented to encourage citizens' participation resulted in increased demand for accountability by citizens?

This significant question overlaps with 1.3 and 1.5, namely, the role of citizen inclusion in achieving results, but places accent on citizen demand. Can the outcome of increased citizen demand be documented and measured? Demand for accountability and active participation by citizens are one of the pillars democratic governance. Therefore, if the outcome is confirmed, the project will have achieved the IRI objective.

- **Increased for demand for accountability** will be measured through interviews with CSOs and a random sample of citizens in focus groups.
- The five-point survey questions will be administered when feasible to establish a numerical index for opinions of respondents on this question.
- Government public servants will also be asked questions on this theme.
- Data from an evaluations of IRI and CSOs conducted by the project in 2010 and 2012 may be included in findings.

KII, FG Questions:

- PS #9, 10, 24, CIT #1, 2, 4, 5, 7, CSO/PBG #3, 5, 6, CSO/PBG #1, 2, 3,

Rating Scale Questions:

- PS #32, ETD #23, CIT #15, CSO/PBG #23, 32, CSO/PBG #12, 15, 20

Project Indicators:

- 1.2 Number of local mechanisms supported with USG assistance for citizens to engage their local government
 - 1.4 Number of citizens attending public audiences
 - 1.5 Number of USG-supported civic education activities with media participation and/or coverage.
- 1.6 Increase in the average score of core PBG-supported CSOs on the Advocacy Capacity Assessment Tool

2.2 How have changes in citizen demand for accountability affected government behavior, if at all?

Question overlaps with 1.3. Is there evidence of new behaviors on the part of government? Accent in data collection will be in regards to behavior changes in ETD governments, as assessed by self, CSOs and citizens.

- Specific civil society demands must be **documented and their outcomes identified**.
- A significant number of project activities involve outreach and in reach of citizens in government and these will be assessed and discussed with respondents for their views.

Government behavior can be defined in a number of ways such as modifications to **policy, changed practices or rules, access to information and an attitude of collaboration and service to citizens**.

Service Delivery of GDRC Institutions

3.1 How, and in which sectors (including, but not limited to, health, education, agriculture, and public infrastructure), has government service delivery changed in terms of funding, reach, and quality

This question addresses the outcome of improved government service delivery in funding, reach and quality in four sectors.

- Rating scales will be used to assess opinions on improvements in the four sectors and three categories (12 questions).
- CSOs, citizens and public servants will be administered the survey and related questions.

KII, FG Questions:

- DON #6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, PS #6, 12, 16, 23, ETD #1, 2, CIT #6, CSO/PBG #9, 13, CSO/NGO #6

Rating Scale Questions:

PS # 25, 26, 27, 28, ETD #16, 17, 18, 19, CIT #8, 9, 10, 11, CSO/PBG #23, 24, 25, 26, CSO/NGO #13, 14,15,16

Implementation and Approach

4.1 Which approaches to harnessing political will for accountable governance by government and /or citizens were successful and why?

Has there been a change in mentality, and if so, what strategies and methods used by the project were successful in increased will among government and citizens, towards an attitude of accountable governance?

- Assess the implication of PMP performance indicator reviews/changes
- This question will be asked of well-informed project staff and senior officials, and CSOs for their reviews on the issues of **political will**, particularly as regards decentralization

KII, FG Questions:

- DAI #11, PS #17, CSO/PBG #14

Rating Scale Questions:

None

4.2 Which PBG results are most likely to be sustained beyond the end of the program?

The question of what results can become long term is complemented by a sub-question, what implementation strategies contribute to sustained results?

- Addressed primarily through interviews.

(4.2)

KII, FG Questions:

- PS #18, 20, CSO/PBG #17, 19, CSO/NGO #8, 9, PARL #12

(4.2.1)

KII, FG Questions:

- DAI #3, 5, 9, DON #3, PS #3, CSO/PBG #2, PARL #11

4.2.1 Which of the various PBG implementation strategies were the more effective in achieving sustainable change?

- In addition to question 4.2, the evaluation has added a supplementary question 4.2.1 related to implementation approaches. PBG has implemented at least nine strategies, which will be examined for their relevance in the DRC context:
 - a) Use of better monitoring and analysis, in order to respond to local context, is more effective.
 - b) Adopt opportunity-based responsive, strategic and flexible programming and entry points to take advantage of ad-hoc opportunities, such as through grants.
 - c) Recognize reality where there is lack of political will and do what can be done (such as working on skills, attitudes instruments, tools, or "decentralization platforms" that will be needed once reforms move forward).
 - d) Invest in studies, surveys, focus groups; for example, political mapping or mapping of public sector staffing for ghost workers; tools for parliaments and remote constituents to communicate; tools for access to information and budget analysis.
 - e) Stress local ownership, such as through grants and partnership agreements, among other mechanisms.
 - f) Give discretionary powers to local field staff
 - g) Develop mechanisms for dialogue and cross-fertilization of information
 - h) Using cross-sectoral strategies
 - i) Effectiveness of adult education methods tested.

4.3 How can governance approaches be better integrated with technical sector (health, education, agriculture) activities to produce development results?

This question is approached by asking experienced programming workers for their opinions, supported by data

- Additional current theories of development results and **lessons learned from other countries** will be considered
- Respondents will be asked to comment and offer their opinions.

KII, FG Questions:

- DAI #10, DON #5, PS #5, CSO/PBG #21, CSO/INGO #11

Rating Scale Questions:

None

Cross-Cutting

5.1 How has this program impacted men and women differently across activities? Which gender integration elements have succeeded and which have not

Gender related outcomes will be approached from the perspectives of most of the 7 categories of respondents.

- The project has gathered gender-desegregated data which will be collected and analyzed.
- Respondents who have been involved in the gender programming activities will be interviewed in depth for their opinions on effectiveness.

KII, FG Questions:

- DAI # 6, 7, DON #4, PS #4, 21, CSO/PBG #20, CSO/INGO #10, PARL #13

Rating Scale Questions:

PS #29, 30, ETD #20, 21, CSO/PBG #29, 30, CSO/INGO #17, 18

5.2 How have rural and urban local authorities been impacted differently by PBG, if at all?
from multiple sources.

- The evaluation will visit both urban and rural sites.

- This will allow a comparison of urban and local authorities.
- This question will be asked specifically of a number of respondents for their views.

KII, FG Questions:

- *DAI #8*

Rating Scale Questions:

PS #31, ETD #22, CSO/PBG #22, 31, CSO/NGO #13, 19

ANNEX IX: EVALUATION STATEMENT OF WORK

FINAL PERFORMANCE EVALUATION – PROGRAMME DE BONNE GOUVERNANCE PROGRAM WITH DEVELOPMENT ALTERNATIVES, INC. (DAI)

C.1 INTRODUCTION:

USAID/DRC intends to solicit and award a Task Order under USAID's Evaluation USAID to undertake an external final performance evaluation of its Good Governance program, Programme de Bonne Gouvernance (PBG), implemented by DAI under the Encouraging Global Anticorruption and Good Governance Efforts (ENGAGE) Indefinite Quantity Contract.

USAID/DRC is imposing a tight deadline of June 30, 2014 (roughly 12 weeks) for completion of the evaluation final report to enable the timely consideration of the findings, conclusions, and recommendations prior to the full design of new activities.

C.2 BACKGROUND

Country Context

With the promulgation of a new Constitution in 2006, the DRC launched a radical transition process that involved rebuilding existing and creating new government institutions after more than a decade of conflict and institutional decay. Although the 2006 Constitution provides a foundation for improved democracy and governance, many political practices have yet to change substantially. Fledgling institutions including the National Assembly, Senate and Provincial Assemblies, and other Government of DRC (GDRC) institutions charged with creating regulations, budgets, and internal procedures struggle to carry out basic functions or effectively deliver services to citizens. Many or most GDRC institutions are not fulfilling their policy-making mandates and lack even basic physical structures. A 2008 USAID Democracy and Governance Assessment of the DRC described the social, economic, and political situation as “extremely challenging,” a sentiment echoed in the 2012 USAID Democracy, Human Rights, and Governance Assessment. Corruption remains endemic, rule of law is not sufficiently respected, the 2011 national elections were flawed, and a pervasive culture of impunity undermines the legitimacy and credibility of the government.

Transparency International ranked the DRC 154th out of 175 countries surveyed in its 2013 Corruption Perception Index. The DRC ranked 183rd (sixth-to-last) in the World Bank's “Doing Business” 2013 report, demonstrating that it is one of the most difficult places in the world to do business. Freedom House noted a continued lackluster country performance in its 2013 “Freedom in the World” report, where the DRC retained a score of six in the survey's political rights and civil liberties categories (the comparative assessment uses a seven-point rating scale, with seven representing the least free status). As such, the DRC has many of the characteristics of a failing state. The state is unable to provide safety, security, or public services to a significant portion of its citizens. The central government does not exert effective control over all of its own territory. As a result, the legitimacy of the government is weak or nonexistent in many parts of the country and among broad segments of the population.

These failings are not exclusive to public structures. Civil Society Organizations (CSOs) in the DRC often have limited comprehension of concepts related to good governance, decentralization, advocacy, citizen oversight, and budgetary processes. CSOs often struggle to grasp the difference between advocacy and awareness raising campaigns, with most organizations focused simply on putting pressure

on political actors with the intent of increasing the quality of public service delivery rather than offering recommendations or partnership. Additionally, relationships between decision makers and civil society tend to be based primarily on confrontation rather than collaboration, preventing them from engaging in positive dialogue to find solutions.

Project Identification

PBG supports USAID's 2009-2013 Country Assistance Strategy (CAS), which had as one goal to support the security conditions and governance structures necessary for the improvement of DRC's social and economic situation, and to extend state authority across the country. Under U.S. Foreign Assistance Objective 2, Governing Justly and Democratically, USAID supported the decentralization process, assisted the national parliament and targeted provincial assemblies to become more democratic and effective, and empowered citizens to demand accountability from elected (or appointed) officials.

USAID funded PBG through a task order issued under the ENGAGE IQC managed by USAID/Washington. The 2008 DG assessment played a large role in informing the design of this program, and highlighted the need to provide technical, material, and logistical assistance to fledgling democratic institutions at three levels of government (national, provincial and local), as well as to civil society organizations, and to support the decentralization process. The design of PBG represented a strategic shift in USAID governance interventions away from post-conflict rapid response and peace building towards longer-term support for sustainable governance institutions that have a role in restoring state authority and legitimacy.

PBG is a five-year project (September 2009 to September 2014) with a budget of \$36,251,768 implemented by DAI.

C.3 PBG OBJECTIVES AND PLANNED RESULTS

The objective of the program is to improve management capacity and accountability of select legislatures and local governments, working with civil society. There are three primary results expected:

- 1) **Citizens demand accountability:** Increased demand for accountable governance among citizens and civic organizations.
- 2) **Select legislative bodies are more democratic and effective:** Improved capacity of provincial and national legislatures to conduct legislative actions and oversee executive activities.
- 3) **Laws, policies, and procedures for decentralization are established and implemented:** Increased citizen support for decentralization and improved local government capacity to deliver services.

These results are intended to increase transparency, equity, and effectiveness in government operations and decision-making and to allow citizens to play a more active role in these processes. The program was designed to help different levels of the DRC Government provide tangible benefits to citizens while creating sustainable institutions.

PBG remains a key program in the USAID/DRC DG Office, because of its size and complexity. The program engages with a variety of government entities across the DRC, from the National Assembly and the Ministry of Interior to provincial assemblies and municipal governments, and it supports civil society to participate in a range of governance activities.

C.4 PBG IMPLEMENTATION APPROACH

Development Hypothesis

There is no explicit development hypothesis provided in the program documentation. For the purposes of this evaluation, one can extrapolate the following development hypothesis from a review of the Country Assistance Strategy and the Results Framework and Expected Results sections of the PBG award: if GDRC institutions are strengthened such that they can manage additional governance responsibilities, including those associated with decentralization, and there is greater demand for democratic reforms and transparency, then the delivery of GDRC services will be enhanced.

Improving budget and financial management and creating inclusive public policy processes should result in changed attitudes of public servants and contribute to the delivery of government services. These efforts, if successful, should begin to transform the relationship between citizens and government, a relationship that has historically been characterized by patronage-based decision making, an absence of effective administrative and financial systems, poor government oversight, and weak capacity of public servants and institutions.

PBG Implementation Principles

The design of PBG integrated several core principles which were included to increase the likelihood of achieving and sustaining project results. These included:

Local buy-in: The program seeks political and financial buy-in for activities. Within targeted provinces, Memoranda of Understanding have been drafted and signed with each partner institution. Additionally, the program supports partnerships between local businesses and government entities in support of local development.

Sustainability: The program focuses on learning, skill acquisition, skill demonstration as well as the implementation of policies and systems that will perpetuate reforms long after the program is completed. Wherever possible, training is not provided as a one-off event, but rather on an ongoing basis, so that the employees of assisted institutions gradually assume management of activities.

Interactive Methodologies (tying training or dialogue to action): Many individuals in the DRC, especially at the national and provincial level, are inundated with trainings that leave no learning behind. This program seeks to draw on interactive adult teaching methodologies, utilizing participatory exercises that internalize knowledge rather than relying on rote memorization. Additionally, skill-building activities are coupled with continued learning through use of peer networks, periodic workshops to reunite participants, cross-training, and the provision of technical experts to work alongside participants in their institutions.

Flexibility: Understanding that the success of governance interventions is often dependent on a permissive political environment, PBG's approach to planning and undertaking activities is highly flexible. This flexibility enables PBG to be responsive to emergent opportunities as they occur within targeted institutions and at different levels of government. For example, the bulk of PBG's focus was able to shift to support local government entities when Provincial and National legislators became preoccupied with securing their reelection and less interested in drafting new legislation.

Cross-Sectoral Approach: PBG seeks to implement good governance activities that support development outcomes in health, agriculture, and education. Examples of this engagement include supporting civil society to advocate for their development priorities and strengthening provincial and municipal government's ability to deliver health, agriculture, and education services or address corruption in these areas.

Cross-Cutting Themes

Anti-corruption and gender are important crosscutting themes that are incorporated into each of the program's Intermediate Results. Two examples of how these themes have been incorporated into programming include PBG's support for women's civil servant networks and the Gouvernance Pour Tous website (<http://www.gouvernancepourtous.cd/>), which is devoted to increased government transparency.

Target Areas and Groups

PBG targets the provinces of Bandundu, Sud Kivu, Maniema, and Katanga for work with provincial legislators and municipal governments. In these target provinces, PBG engages with a range of civil society organizations and three discrete local governments per province (12 in total), in both rural and urban areas. In Kinshasa, the program has been implemented within the National Assembly (with targeted commissions, the Information Technology department, and others), the Ministry of Interior's Decentralization Support Cell (CTAD), and with select national-level civil society groups. Additionally, PBG undertook provincial activities that specifically targeted youth and/or women.

C.5 EXISTING INFORMATION SOURCES

The following documents and sources of information will be available (if not already publicly available) to the evaluation team and are relevant to this evaluation. USAID expects that the evaluation team will review these materials prior to their arrival in the DRC.

- GDCR: The Poverty Reduction and Growth Strategy Paper, 2011-2015 (DSCR II, 2011-2015) is the nearest thing to a comprehensive development strategy and includes governance as a pillar.
- GDCR: CTAD's Strategic Framework for the Implementation of Decentralization
- Stabilization and Reconstruction Plan for War-affected Areas (STAREC)
- International Security and Stabilization Support Strategies (I4S)
- USAID: Request for Task Order Proposal USAID-623-EA-09-024
- USAID: 2008 DG Assessment
- USAID: 2009 Country Assistance Strategy
- USAID 2012 Democracy, Human Rights and Governance (DRG) Assessment
- DAI: Task Order Contract and Amendment
 - Quarterly Progress Reports
 - Annual Progress Reports
 - Work plans and PMP
 - Tools, training materials, guidelines, etc.
 - Grantee stories, lessons learned
 - Internal assessments (including Gender Assessment)
 - Baseline data derived from assessments conducted by DAI with targeted institutions (included as an annex to this SOW).

This and any additional information will be made available to the evaluation team once the award is made. USAID expects the evaluation team to devote an appropriate amount of time to this background review.

C.6 EVALUATION RATIONALE AND KEY QUESTIONS

Purpose and Uses of this Evaluation

This will be the final performance evaluation of PBG. However, USAID appreciates that the evaluation team will conduct its field work during month 54 of a 60-month program, and thus some activities will have not yet produced final results.

The timing of this evaluation coincides with the anticipated launch of a new five-year Country Development Cooperation Strategy. The evaluation will contribute to USAID/DRC's understanding of governance in the DRC and potential approaches to integrating governance across technical sectors under the new strategy.

The evaluation will assess:

- The performance of the program in strengthening GDRC institutions and increasing citizen demand for accountability, and
- The theory of change, that stronger GDRC institutions accompanied by strengthened citizen demand for democratic reforms and accountability will result in enhanced service delivery.

The evaluation will assist the USAID/DRC DG Office to:

- Describe the successes and failures of PBG with explanations for what worked and what did not;
- Describe whether the theory of change was valid, and if so, was it measurable;
- Identify how the PBG approach can be expanded and incorporated more actively in technical sectors such as health, education, and agriculture;
- Provide feedback on management strengths and areas for improvement; and
- Identify implementation problems, unmet needs or unintended consequences or impacts, taking into account unanticipated changes in the host country environment.

This evaluation is in line with the USAID Evaluation Policy (<http://www.usaid.gov/evaluation/policy>) and Automated Directive System (ADS) 203.3.1.3, which require that an evaluation be conducted for each large project implemented. This performance evaluation will help inform the design of activities under the new CDCS, especially new governance activities, and it will contribute to USAID's understanding of the DG sector more broadly.

The final evaluation report will be shared with GDRC counterparts and other stakeholders (including MOI/CTAD, National Assembly, Provincial Assemblies, local and provincial government staff, local CSOs, and other donor organizations) in order to disseminate lessons learned and inform other similar activities.

Evaluation Questions

This evaluation will assist the Mission by providing information that responds to the following questions regarding the performance of PBG and the effect that program inputs have had on:

Institutional capacity and strength:

- To what extent are targeted GDRC institutions better resourced²⁶ as a result of PBG? To what extent are changes in revenues due to exogenous factors, such as growth in the mining sector?
- Which revenue collection interventions (i.e. working with taxation and revenue collection departments, partnership with CSOs in revenue collection, etc.) were most effective – in terms of increases in revenues, transparency, and citizen trust in public financial management - and should be

²⁶ In terms of revenues derived from taxation, retrocession, and other sources.

expanded? To what extent is the success of a given intervention dependent on the degree to which citizens or CSOs were included in the process?

- What has enabled local public-private partnerships to succeed in one assisted ETD and what were the challenges? What factors might prevent replicating this success elsewhere?
- To what extent have PBG activities contributed to improvements in transparency, openness to citizen participation, and accountability of GDRC institutions?
- What gains have been made in terms of the legislative capacity (to draft and pass laws, interact with constituents, and capacity of administrative staff to support lawmakers) of provincial parliaments?

Citizen demand for accountable governance:

- To what extent have PBG interventions implemented to encourage citizens' participation resulted in increased demand for accountability by citizens?
 - What action are citizens taking to hold officials²⁷ accountable?
 - How have changes in citizen demand for accountability affected government behavior, if at all?

Service delivery of GDRC²⁸ institutions:

- How, and in which sectors (including, but not limited to, health, education, agriculture, and public infrastructure), has government service delivery changed in terms of funding, reach, and quality as a result of PBG interventions?

Implementation and approach:

- Which approaches to harnessing political will²⁹ for accountable governance by government and /or citizens were successful and why?
- Which PBG results are most likely to be sustained beyond the end of the program?
- How can governance approaches be better integrated with technical sector (health, education, agriculture) activities to produce development results?

Cross-cutting questions:

- How has this program impacted men and women differently across activities? Which gender integration elements have succeeded and which have not; what are the challenges encountered in integrating gender, and how were these challenges addressed?
- How have rural and urban local authorities been impacted differently by PBG, if at all?

C.7 EVALUATION METHODOLOGY AND DESIGN

As this is an independent final performance evaluation, bidders on this SOW must include a description of (or approach for developing) the proposed research design and methodology in their proposal. A

²⁷ This includes both members of provincial parliaments, who are elected and local government officials, who are appointed.

²⁸ PBG engaged GDRC institutions at the national, provincial and local level, and USAID expects that this evaluation will treat each of these institutions separately.

²⁹ For the purposes of this document, political will refers to the extent to which GDRC interlocutors are willing to a) participate in program activities and more importantly; b) apply the newly acquired skills or techniques for the intended purpose; and c) allocate GDRC resources towards matching or replicating project inputs.

detailed evaluation plan will be the first deliverable to be submitted to USAID for approval. The evaluation must employ both qualitative and quantitative methods.

The overall purpose of the evaluation is described above in section V.A. The evaluation will review all levels of intervention covered by this program: national, provincial and local levels in Bandundu, Katanga and Sud Kivu. Maniema Province is not included in this Scope due to the difficulty of travelling there and the limited time for field work.

Bidders may wish to propose multiple alternative approaches, factoring in the information that will be available to the evaluation team (described in section IV above) after the award is made. In any case, bidders must submit a written description of their proposed methodology.

USAID and PBG will provide a complete list of program sites and will assist the evaluation contractor to select field sites during the initial discussion and approval of the evaluation plan. The sites selected will take a number of factors into consideration, including rural and urban differences, impressions of performance and specific geographic and cultural dimensions of the areas where the program is implemented.

As part of the start-up of this activity, PBG undertook baseline data collection which included the identification and collection of information from target institutions, including NGOs/CSOs, individual legislators, and local government units. This evaluation should make use of this data, which is included as an annex to this SOW, when appraising the performance of PBG activities.

C.8 EVALUATION OF PRODUCTS

Tasks and Deliverables

To carry out the evaluation, USAID anticipates that the evaluation team will need to undertake the following tasks:

- Review of project documentation provided by the Mission (literature review). The documents described in Section IV will be provided to the evaluation team immediately after the signing of the contract;
- Have initial orientation meetings with USAID, DAI (PBG Implementer), and GDRC representatives;
- Produce a detailed design and evaluation plan, including data collection instruments;
- Brief the USAID/DRC team on the design and evaluation plan (to occur shortly after the evaluation team arrives in the DRC). USAID will approve this plan and data collection instruments prior to the commencement of other evaluation activities;
- Identification of any other relevant performance information sources, such as performance monitoring systems, program reports, or previous evaluation or audit reports;
- More in-depth interviewing of USAID/DRC staff and project implementers, partners, and beneficiaries (this will involve conducting site visits) to discuss project results, constraints, successes, and stakeholder impressions. This may involve conducting targeted key informant interviews, focus groups, questionnaires or surveys to provide additional quantitative and qualitative data;
- Brief the USAID/DRC team (near the end of the field work) on preliminary findings, conclusions and recommendations of the evaluation team;
- Draft the evaluation narrative, including the executive summary and other contents (tables, graphs, and annexes); and
- Revision of the evaluation report draft based on comments provided by USAID/DRC.

The evaluation team will provide the following deliverables to USAID:

| Deliverable | Week due |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Detailed design and evaluation plan, including: i) Detailed description of the methodology and sampling/selection procedures for beneficiaries, key informants, local NGOs, and any other stakeholders to be interviewed; ii) A detailed work plan showing a timeline for each evaluation activity to be undertaken, including field work; and iii) A detailed description of evaluation tools and instruments to be utilized for data collection purposes | Third |
| Oral orientation briefings to USAID, DAI and selected GDRC partners to present methodology, data collection instruments and analysis plan | Third |
| Oral debriefing to USAID, selected GDRC representatives, and others to present key findings prior to submission of draft report | Seventh |
| Draft evaluation report for review by USAID and selected GDRC counterparts | Eighth |
| Submission of the final evaluation report (in both French and English) incorporating feedback from USAID and analysis of data gathered | Twelfth |

Illustrative Report Outline

- ✓ **Cover page** (Title of the study, the date of the study, recipient's name, name(s) of the evaluation team.
- ✓ **Preface** or Acknowledgements (Optional)
- ✓ **Table of Contents**
- ✓ **List of Acronyms**
- ✓ **Lists of Charts, Tables or Figures** [Only required in long reports that use these extensively]
- ✓ **Executive Summary** [Stand-alone, 1-3 pages, summary of report. This section may not contain any material not found in the main part of the report]
- ✓ **Main Part of the Report** [Note that this is not to exceed 25 pages in total, and must follow guidelines established in Annex I of USAID's Evaluation Policy]:
 - Introduction/Background and Purpose: [Overview of the evaluation findings, conclusions and recommendations. Covers the purpose and intended audiences for the study and the key questions as identified in the SOW]
 - Study Approach and Methods: [Brief summary. Additional information, including instruments, should be presented in an Appendix].
 - Findings: [This section, organized in whatever way the team wishes, must present the data responding to the key evaluation questions, i.e., the empirical facts and other types of evidence the study team collected, including the assumptions.]
 - Conclusions: [This section should present the team's interpretations or judgments about its findings. Conclusions must demonstrably be linked to specific findings and the analysis resulting from multiple findings.]
 - Recommendations: [This section should make it clear what actions should be taken as a result of the study. Recommendations must demonstrably be linked to findings and conclusions.]
 - Lessons Learned: [In this section the team should present any information that would be useful in the design/implementation of similar or related programs in the DRC or elsewhere, particularly with respect to the differing roles and needs of men and women in respect to governance. Other lessons the team derives from the study should also be presented here.]
 - Appendices: [These may include supplementary information on the evaluation itself; further description of the data collection/analysis methods used; data collection instruments; summaries of

interviews; statistical tables, and other relevant documents. All raw data must be submitted to USAID as an appendix.]

USAID requires both **French and English versions** of this report.

C.9 TEAM COMPOSITION

For planning purposes, the team should consist of two or three senior-level consultants and a mix of experts, who will provide varying technical (subject matter) expertise to the team, and support staff. However, USAID encourages prospective bidders to propose alternative staffing scenarios.

The required areas of technical (subject matter) expertise that should be represented on the team are detailed below:

The following describes the experience and expertise expected of consultants:

- **Team Leader (Key Personnel):** this senior level expert should demonstrate an excellent theoretical and practical background in conducting evaluations of similar size and scope. A strong background in the evaluation, design, or management of development programs supporting good governance in the DRC or in similar contexts is preferred. Specific expertise in public administration, legislative strengthening, financial management, or decentralization is critical. The team leader is expected to demonstrate the leadership, managerial, and communication skills necessary to guide and manage the evaluation team. Fluency in both French and English is required.
- **Mid-level Consultant:** should demonstrate an excellent theoretical and practical background in the evaluation, design or management of development programs supporting government or governance systems. Specific expertise in citizen engagement and oversight, policy making and capacity building is desired. Fluency in both French and English is required.
- **Local (Congolese) Expert Consultant:** significant experience working with or in support of good governance, decentralization, or local institution building. He/she should have significant experience or knowledge of capacity building approaches and other development methodologies employed in the DRC.
- **Data Collectors:** should have in-depth knowledge of the target region and have experience in data collection.

The Team Leader will be the point of contact between the USAID Mission and the team.

Note that in addition to contracted staff, and in order to foster country ownership of the results of this evaluation, the team may include up to two members from the GDRC, likely to be technical staff from the CTAD, the Provincial Assembly, or a municipal government³⁰. The incorporation of GDRC staff shall be done in a thoughtful manner that does not bias results or endanger beneficiaries. The GDRC will be responsible for paying the costs of its participants, if it chooses to participate. The evaluation team will also include up to two staff from USAID/DRC.

C.10 EVALUATION MANAGEMENT

Roles and Responsibilities

USAID's roles and responsibilities are to:

³⁰ Pending USAID/DRC reaching agreement with the mentioned GDRC institutions.

- ✓ Select and contract the evaluators
- ✓ Dedicate up to two full-time USAID staff members to participate in the evaluation
- ✓ Manage contractor performance throughout the evaluation process
- ✓ Review draft report and provide feedback
- ✓ Review and approve all deliverables as described in this SOW in a timely fashion
- ✓ Circulate the final report to GDRC counterparts and other donors
- ✓ Ensure that the final report is uploaded in the Development Experience Clearinghouse (DEC)

Evaluation Team Leader's roles and responsibilities are to:

- ✓ Guide and manage the evaluation exercise
- ✓ Manage all logistics and travel arrangements for the evaluation team
- ✓ Manage sub-contractors and evaluation team
- ✓ Ensure timely submission of all deliverables to USAID

PBG's roles and responsibilities are to:

- ✓ Provide relevant documents as needed
- ✓ Assist evaluation team to set up meetings and interviews, if required. The evaluation team must ensure that PBG staff in no way bias or influence the evaluation findings

Government of DRC (National Assembly, Provincial Assemblies, Municipal Governments - ETDs)

- ✓ Serve as key points of reference and information, including the provision of key documents
- ✓ Appoint technically knowledgeable staff that will participate (either as targeted interlocutors or team members) in evaluation activities, field work, and analysis
- ✓ Participate in oral debriefing
- ✓ Review and comment on final report
- ✓ Continue to provide salary and other benefits to GDRC staff participating in this evaluation

Schedule and logistics

Team members will be expected to spend approximately five weeks (35 calendar days) in the DRC to conduct field activities. The team will spend up to one week prior to travel undertaking a literature review, becoming familiar with the PBG, and gathering evaluation materials. The team leader (potentially in conjunction with the mid-level consultant), likewise, will spend up to an additional four weeks undertaking final analysis, drafting, and responding to comments in order to deliver draft and final evaluation reports. The schedule covers twelve weeks total, taking into account time needed to arrange logistics during the first two weeks and time during which the contractor will be awaiting USAID feedback on the draft evaluation, but USAID does not anticipate that all evaluation team members will be working the full twelve weeks.

In-country activities are expected to commence on or about April 21, 2014 (this is two weeks following the award start date to allow time for DRC visa processing) and will be completed in accordance with the activity schedule provided in section C.10.C below. The evaluation team leader is expected to start working on the literature review and background preparations in mid-February and will submit the draft evaluation report no later than June 2, 2014. USAID/DRC will review and provide comments on the draft evaluation report within two weeks of its receipt, and the contractor will be required to submit the final report to USAID no later than June 30, 2014. This final report will be submitted in both hard and electronic copies and be **in both French and English**.

ANNEX X: TABLE OF STATISTICAL ANALYSIS OF RATING SCORES

| # | Questions | Most frequently response class | | | | | | | | | | | | |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-----|----------------|---------|---------|----------------|---------|------|----------------|-----|----------------|---------|---------|
| | | All | Men | Women | P≤ 0,05 | Fam PBG | No fam PBG | P≤ 0,05 | Parl | NGO | ETD | CSO | Citizen | P≤ 0,05 |
| 1 | To what extent is the success of a given intervention dependent on the degree to which citizens or CSOs were included in the process? | 4 | 1 | 4 | 0,159 | 4 | 1 | 0,000 | 1 | 1 ^a | 4 | 4 | 4 | 0,000 |
| 2 | How effective is citizen involvement in government policy, budgets or service delivery? | 4 | 4 | 4 | 0,130 | 4 | 1 | 0,000 | 1 | 1 ^a | 4 | 4 | 4 | 0,000 |
| 3 | To what extent have PBG interventions implemented to encourage citizen participation resulted in increased demand for accountability by citizens? | 4 | 4 | 4 | 0,415 | 4 | 1 | 0,000 | 3 | 4 | 4 | 4 | 4 | 0,000 |
| 4 | To what extent have changes in citizen demand for accountability affected government behavior? | 4 | 4 | 4 | 0,557 | 4 | 1 | 0,000 | 1 | 3 | 4 | 4 | 4 | 0,000 |
| 5 | To what extent has information about government budgets or government activities changed in past five years? | 4 | 4 | 4 | 0,700 | 4 | 1 | 0,000 | 2 | 4 | 4 | 4 | 4 | 0,000 |
| 6 | To what extent has PBG program increased women's involvement in decision making in past 5 years? | 4 | 4 | 4 | 0,241 | 4 | 4 | 0,070 | 3 | 3 ^a | 4 | 3 ^a | 4 | 0,000 |
| 7 | To what extent have government services in health changed here in the past 5 years? | 4 | 4 | 4 | 0,828 | 3 | 4 | 0,000 | 3 | 3 | 3 | 3 | 4 | 0,011 |
| 8 | To what extent have government services in education changed here in the past 5 years? | 4 | 4 | 4 | 0,546 | 4 | 4 | 0,000 | 3 | 2 ^a | 4 | 3 | 4 | 0,000 |
| 9 | To what extent have government services in agriculture changed here in the past 5 years? | 3 | 3 | 4 | 0,009 | 3 | 3 ^a | 0,052 | 4 | 3 | 3 | 3 | 2 | 0,001 |
| 10 | To what extent have government services in roads and infrastructure changed here in past 5 years? | 4 | 4 | 4 | 0,102 | 4 | 4 | 0,182 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 0,166 |
| 11 | How effective is the parliament in oversight of the Executive now compared to 5 years ago? | 2 | 3 | 2 ^a | 0,950 | 4 | 2 | 0,021 | 2 | 2 | 4 | 2 | 2 | 0,000 |
| 12 | How effective is the parliament in lawmaking now compared to 5 years ago? | 4 | 4 | 2 | 0,033 | 2 | 4 | 0,011 | 4 | 4 | 4 | 2 | 2 | 0,039 |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|-------|---|---|-------|----------------|----------------|---|---|---|-------|
| 13 | How effective is the parliament in representing citizens now compared to 5 years ago? | 3 | 3 | 2 | 0,852 | 2 | 3 | 0,010 | 3 ^a | 2 | 4 | 2 | 3 | 0,020 |
| 14 | How effective is the parliament in its internal management and administration now compared to 5 years ago? | 2 | 3 | 2 | 0,236 | 2 | 2 | 0,001 | 2 | 3 ^a | 4 | 3 | 2 | 0,000 |

Fam PBG: Familiar with PBG

No fam PBG: No familiar with PBG

Parl: Parliamentarian

NGO: NGO working with PBG

ETD: Working at ETD

CSO: Member of civil society

Citizen

USAID/Democratic Republic of Congo
198 Isiro Avenue
Kinshasa / Gombe
Democratic Republic of the Congo

U.S. Agency for International Development
1300 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, DC 20523