



EVALUATION DU PORTEFEUILLE-PAYS 2018-2021
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO



ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE PAYS 2018–2021

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Le présent rapport d'évaluation porte sur la note stratégique du bureau-pays d'ONU Femmes en République Démocratique du Congo (RDC) pour la période 2018-2021 et résulte d'une collaboration étroite entre le spécialiste régional en évaluation, l'analyste régionale en évaluation et les consultants en évaluation, sous la direction des Services Indépendants d'Évaluation et d'Audit d'ONU Femmes.

L'équipe d'évaluation tient à exprimer sa gratitude à l'endroit du personnel du bureau-pays d'ONU Femmes dont Mme Awa Ndiaye Seck, représentante d'ONU Femmes, de Mme Catherine Odimba, point focal de l'évaluation, des coordinateurs et des chargés de programme. Elle remercie les collègues des Services d'Audit au niveau du siège d'ONU Femmes pour leur contribution décisive à l'instruction financière et opérationnelle de cette évaluation.

En particulier, la partie « Efficience » doit beaucoup aux constats énoncés par le rapport d'audit interne d'ONU Femmes RDC.

L'équipe tient également à reconnaître la part des partenaires d'exécution du portefeuille-pays, aussi bien les partenaires gouvernementaux et services étatiques, les organisations non gouvernementales locales et internationales, les partenaires techniques et financiers (agences et coopérations) ainsi que les collègues du Système des Nations Unies.

Que tous ceux et celles qui, de près ou de loin, ont contribué au succès de cette évaluation trouvent ici l'expression de notre sincère gratitude.

ÉQUIPE D'ÉVALUATION :

Cyuma Mbayiha, Chef d'équipe, IES spécialiste régional en évaluation

Lou A. De Giuli, Analyste

Marie-Noëlle Apangwa, assistante recherche

Charles Mushizi, consultant

Eddy Balemba, consultant

Serge Éric Yakeu, consultant

DIRECTION :

Services indépendants d'évaluation et d'audit (IEAS)

Lisa Sutton, Directrice, Services indépendants d'évaluation et d'audit (IEAS)

Inga Sniukaite, Cheffe, Service indépendant d'évaluation (IES)

Mise en page: **Yamrote A. Haileselassie**

Photo: ONU Femmes/ Mutaka

© Mars 2023 ONU Femmes. Tous droits réservés.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	5
1. DESCRIPTION DE L' ÉVALUATION	8
2. CONTEXTE DU TRAVAIL D'ONU FEMMES EN RDC	10
3. APERÇU DU PORTEFEUILLE PAYS D'ONU FEMMES EN RDC	12
3.1. La note stratégique 2018-2021	12
3.2. Parties prenantes	14
3.3. Théorie de Changement	14
4. MÉTHODE	16
4.1. Démarche qualitative de l'évaluation	17
4.2. Éthique et caractère inclusif de l'évaluation	18
4.3. Analyse des données	19
4.4. Limites de l'évaluation	19
5. CONSTATS DE L'ÉVALUATION	20
5.1. Pertinence	21
5.2. Efficacité	27
5.3. Efficience	37
5.4. Durabilité	41
5.5. Droits humains et égalité des sexes	47
6. CONCLUSION	49
7. RECOMMANDATIONS	52
8. LEÇONS APPRISSES	54

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AEF/WEE	Autonomisation Economique des Femmes / Women Economic Empowerment
AHPS/PSHA	Action Humanitaire, Paix et Sécurité / Peace, Security and Humanitarian Actions
CEDEF/CEDAW	Convention sur l'Élimination de toutes les formes de Discrimination Envers les Femmes ; Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women
COEE/OEEF	Cadre Organisationnelle d'Effcience et d'Efficacité / Organisational Efficiency and Effectiveness Framework
DH	Droits de l'Homme
DRF	Development Result Framework
EGAF/GEWE	Égalité des Genre et Autonomisation des Femmes / Gender Equality and Women Empowerment
ÉPP	Evaluation du Portefeuille Pays
GTG	Groupe de Thématique Genre
GTOG	Groupe de Travail des Organisations de la société civile sur le Genre
IDG	Indice de Développement du Genre
IDH	Indice de Développement Humain
IIG	Indice d'Inégalité du Genre
IP/PE	Implementing partners/ Partenaires d'Exécution
LOA	Local Organization Agreement
LPP	Leadership et Participation des femmes à la vie Politique ; Leadership and Political Participation
MFVF/EVAW	Mettre Fin à la Violence à l'égard des Femmes ; Ending Violence Against Women
MINPROFF	Ministère de la Promotion de la Femme et de la Famille
NS/SN	Note stratégique / Strategic Note
ODD	Objectifs de Développement Durable
PCA	Project Cooperation Agreement
UNCT	United Nations Country Team (Equipe Pays des Nations Unies)
	Enquête par Grappes à Indicateurs Multiples
UNSDCF	United Nations System Development Cooperation Framework (Cadre de Coopération pour le Développement du Système des Nations Unies)
UNEG	United Nations Evaluation Group
VSBG	Violences Sexuelles et Basées sur le Genre
WCARO	West & Central Africa Regional Office (Bureau régionale l'Afrique de l'Ouest et du Centre)



SOMMAIRE

ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE PAYS 2018-2021

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Photo: ONU Femmes/ Mutaka

Ce résumé présente les principaux résultats, conclusions et recommandations de l'évaluation du portefeuille pays (ÉPP) d'ONU Femmes République démocratique du Congo (RDC) menée entre août et décembre 2021.

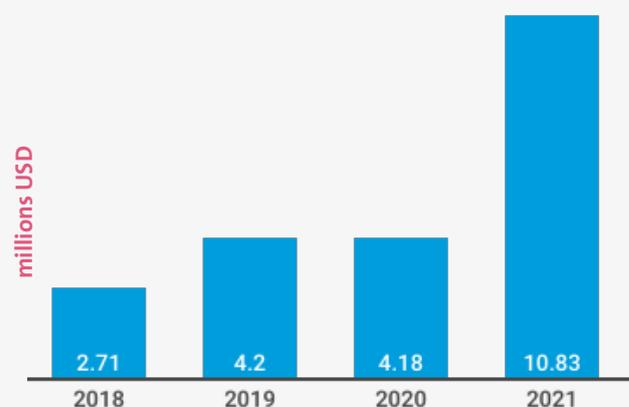
Une EPP est une évaluation systématique des aspects normatif, opérationnel et de coordination de la contribution d'ONU Femmes aux résultats de développement en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes au niveau national. Sa méthode est essentiellement qualitative et les données qui fondent ses constats et conclusions découlent d'un processus de documentation, de consultation et de triangulation de sources multiples rencontrées à Kinshasa, Goma et Bukavu. Comme ONU Femmes – RDC n'avait pas mené d'évaluation de projet ou d'évaluation de programme depuis 2017, les Services d'Évaluation (IES) ont inscrit l'évaluation du portefeuille pays d'ONU Femmes-RDC à leur plan d'action de l'année 2021. L'ÉPP a été menée conjointement avec l'audit interne du bureau-pays.

La République démocratique du Congo est l'un des pays les plus peuplés d'Afrique Centrale puisque sa population est estimée à 95,2 millions d'habitants en 2021¹ étalés sur un territoire de 2,345,409 km². Elle reste dans la catégorie des pays à faible développement humain. L'indice de développement humain de la RDC était de 0,48 en 2019 et se classait au 179e rang sur 189 pays et territoires². En termes d'inégalité de genre et de développement, la RDC était en 2019 au 175e rang sur 189 pays³: le coefficient d'inégalité humaine était de 30,9; l'indice de développement du genre était de 0,844; l'indice d'inégalité du genre était de 0,617 et l'incidence de la pauvreté était supérieur à 60% dans 19 provinces sur 26⁴.

Au cours des années 2019, 2020 et 2021, la RDC a gardé sa 5^e place dans la catégorie « haute alerte » du classement « Fragile States Index ». C'est une relative amélioration par rapport à 2018, année où le pays était classé au premier rang de la catégorie « très haute alerte ».

ONU Femmes est en RDC depuis 2011, à la suite d'UNIFEM implantée dans le pays une quinzaine d'années plus tôt. Entre 2018 et 2021, le budget annuel moyen du bureau-pays était d'à peu près 5,5 millions de US\$ et provenait en majorité des fonds dits « non-core », c'est-à-dire des contributions reçues directement de différents donateurs pour mettre en œuvre des programmes ou projets.

BUDGET ANNUEL (MILLIONS USD) DE 2018 À 2021



¹ Une estimation diffusée par [UNFPA](#) à partir des travaux de microrecensement de l'École de Santé publique de Kinshasa menés en mars et avril 2021 en collaboration avec l'Institut national de statistiques et le Bureau central de recensements

² Indice de Développement Humain du Congo calculé en 2019 et publié sur ce site du PNUD : <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/COD>

³ PNUD, Indice de Développement Humain, <http://hdr.undp.org/en/countries>, 2019

⁴ Document commun de pays, CCA, novembre 2019, p. 59

Cette représentation et présence programmatique confère à l'EPP 2018-2021, à la suite de celle de 2017, un objet dont la cohérence interne, la pertinence, l'efficacité, l'efficacités et la soutenabilité peuvent être étudiés. L'évaluation a appliqué essentiellement une méthodologie qualitative à travers la collecte d'informations lors d'enquêtes d'opinions, de groupes de discussion et d'interviews semi-structurés

avec 120 personnes (dont 38 de genre masculin) sélectionnées parmi plusieurs catégories de partenaires et parties prenantes du bureau-pays.

La note stratégique 2018-2019 ayant été prolongée jusqu'à novembre 2021, les leçons tirées de cette évaluation serviront durant la revue de la nouvelle note stratégique (2022-2024).

MÉTHODE DE L'ÉVALUATION



ENQUÊTE ET ENTRETIENS

120 personnes, dont 38 de genre masculin, ont pris part aux entretiens sur une période de 30 jours. La sélection des répondants a reposé sur un cadre d'échantillonnage inclusif



REVUE DOCUMENTAIRE

Revue d'une masse documentaire de 164 fichiers fournie par le Bureau-Pays et collectée en partie sur différentes plateformes électroniques d'ONU Femmes.



TRIANGULATION DES DONNÉES

La triangulation a permis de valider les principales conclusions en procédant à un recoupement des informations obtenues auprès de diverses sources, y compris des audits internes d'ONU Femmes



ASSURANCE DE QUALITÉ

L'évaluation a bénéficié de retours d'information de la part de membres du Groupe de Référence, et les résultats préliminaires ont été discutés avec l'équipe de direction du Bureau-Pays.

Principaux Constats

L'immensité territoriale du pays, la situation post-conflit, de crise prolongée ou de recrudescence des conflits armés dans certaines provinces, ou la très lente amélioration des conditions générales de gouvernance sont autant de facteurs contextuels ayant contraint l'exercice du mandat intégré d'ONU Femmes en RDC. Pour une entité onusienne établie en RDC depuis douze ans, les succès en matière d'égalité des genres dépendent de sa capacité à rassembler autour de son mandat les capacités des autres agences du Système des Nations Unies, ainsi que le dynamisme de la société civile.

La note stratégique d'ONU Femmes est alignée sur les priorités nationales, et si la composante lutte contre les Violences Sexuelles et Basées sur le Genre (VSBG) n'est pas reflétée dans son cadre de résultats, c'est suite à une répartition de rôles, au sein de l'équipe pays des Nations Unies, selon laquelle UNFPA assume la responsabilité en la matière. ONU Femmes jouit d'une certaine considération parmi les acteurs de la lutte pour l'égalité des sexes parce qu'ils lui reconnaissent le mérite d'avoir exercé ses mandats normatif et de coordination pour contribuer aux efforts ayant abouti à la réforme du Code de la Famille.

Dans le domaine programmatique, ONU Femmes jouit d'un avantage incontesté⁵ en matière de participation politique et, dans une certaine mesure, de renforcement du pouvoir économique des femmes. Cependant, à cause de ses défis opérationnels et de sa faible couverture géographique, ONU Femmes RDC n'a pas encore fait ses preuves dans le domaine de l'action humanitaire ou de la réponse aux catastrophes naturelles.

La stratégie de réseautage à l'échelle nationale, tel que démontré par les collectifs RENAHER et Dynamique nationale des femmes candidates (DYNAFEC) (pour le renforcement du pouvoir économique ou politique, respectivement), s'est révélée avantageuse pour surmonter les défis spécifiques aux domaines politiques et économiques. À cela s'ajoutent les mécanismes de coordination du genre formels (le Groupe thématique genre, le One UN Gender Group) ou les cadres de concertation informels de haut niveau (le « One + One », les « Amis du Genre », ...) grâce auxquels ONU Femmes garde les questions du genre à l'ordre du jour. Néanmoins, il n'y a pas de volonté exprimée pour la revitalisation du Groupe de Consultation de la Société Civile, dont les activités ont été mises en veilleuse depuis longtemps.

⁵ L'avantage ne fait pas de doute au sens où, même si d'autres agences (respectivement le PNUD et UNFPA) y sont activement impliquées, les domaines de « participation politique des femmes » et de « renforcement du pouvoir économique des femmes » incombent à ONU Femmes. Cela dit, quoique la création d'un réseau de 5000 femmes rurales est remarquable, il est encore tôt pour mesurer l'impact du travail entamé avec elles.

La taille et l'instabilité de ses ressources humaines ont posé de réelles difficultés dans la gestion du portefeuille des opérations, ce qui a impacté tous les aspects du fonctionnement de l'organisation, y compris le suivi, les rapports et l'évaluation des projets. Des pertes en mémoire institutionnelle en ont résulté, comme le démontrent le manque d'éléments documentaires requis par l'audit interne ou l'oubli des recommandations du gender score card de 2015. Par ailleurs la surcharge du personnel expose le personnel restant à l'épuisement professionnel et explique l'abandon ou la suspension de certains mécanismes de concertation tels que les cafés-genre. Quoique prometteurs, ces derniers auront duré une année seulement.

Heureusement, le travail effectué sur plus d'une dizaine d'années dans le domaine normatif a abouti en 2016 à la réforme du Code de la Famille. Pour compter parmi les effets durables, ce résultat doit être considéré en rapport avec la préséance accordée normalement au régime de droit coutumier. Le poids des traditions prévaut aussi dans

la condition des personnes handicapées et des peuples autochtones, catégories dont la note stratégique n'a pas réellement pris en compte.

L'évaluation n'a pas manqué de se pencher sur les adaptations effectuées par le bureau-pays pour son action en appui aux efforts nationaux face à la pandémie virale de la Covid-19. Cela a permis de comprendre la contribution relative d'ONU Femmes-RDC à l'effort du pays, en coordination avec le Système des Nations Unies et de déterminer dans quelle mesure les résultats originellement envisagés par la note stratégique ont été affectés par la pandémie.

Les premiers utilisateurs ciblés par cette évaluation sont (i) le bureau-pays d'ONU Femmes RDC, (ii) les Services d'évaluation et d'audit d'ONU Femmes, (iii) le Conseil exécutif d'ONU Femmes, (iv) l'équipe de direction d'ONU Femmes, (v) les principales parties prenantes nationales en RDC, (vi) le Système des Nations Unies en RDC et (vii) le bureau régional d'ONU Femmes pour l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique Centrale.

RECOMMANDATIONS PRINCIPALES

1

Faire du renforcement de l'État un objectif fondamental, de concert avec les autres agences du Système des Nations Unies. Contribuer en particulier, à la consolidation de la capacité du Ministère du Genre, de la Femme et de l'Enfant à s'acquitter de ses fonctions. La conclusion d'accords de collaboration formels avec ce Ministère combinée à un accompagnement technique permettra à ce ministère de retrouver la confiance des organisations citoyennes et d'améliorer durablement les relations de ces dernières avec les instances étatiques, de contribuer à l'application de l'obligation gouvernementale de rendre public le montant des ressources allouées à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes, de mettre à jour la Politique Nationale du Genre et la reprise de mécanismes de concertation tels que les cafés-genre et le Groupe thématique genre

2

Privilégier le travail conjoint, particulièrement en matière de Paix, Sécurité et Action Humanitaire et de lutte contre les VSBG en intégrant dans la programmation le contexte de fragilité et des conflits récurrents. Les recommandations du Gender Scorecard de 2015 méritent une mise à jour assortie d'un plan d'action.

3

Cibler les partis politiques pour établir un dialogue franc avec les hommes sur la parité et les encourager à présenter des listes inclusives des femmes et des personnes handicapées.

4

Recruter (et stabiliser les contrats) du personnel de manière à compenser le déficit en ressources humaines pour, d'une part, constituer une unité de suivi, évaluation et gestion des connaissances et, d'autre part, renforcer de manière conséquente l'équipe des opérations, compte tenu des ambitions de la note stratégique;

5

De concert avec les autres agences du Système des Nations Unies, intégrer de manière transversale le principe "Aucun laissé-pour-compte" dans le discours et les interventions en contexte humanitaire et de développement.



Photo ©ONU Femmes-Tujenge

1. DESCRIPTION DE CETTE ÉVALUATION

Le but de cette évaluation est de fournir une évaluation systématique indépendante des contributions apportées par ONU Femmes aux résultats de développement national relatifs à l'égalité des sexes au niveau national pour favoriser l'apprentissage à travers l'identification des stratégies qui ont abouti à des résultats et celles qui ont moins fonctionné, de manière à ajuster la contribution d'ONU Femmes aux efforts nationaux visant l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes. Il s'agit aussi d'identifier l'avantage comparatif d'ONU Femmes en RDC et de soutenir la prise de décision pour éclairer la mise en œuvre de la nouvelle stratégie du bureau.

L'évaluation porte sur la note stratégique 2018-2021⁶ dans ses dimensions opérationnelle, normative et de coordination du genre.

Au vu des activités récentes du bureau-pays en réponse à des crises, comme la pandémie de COVID-19, ou des catastrophes naturelles, elle observe la capacité d'ONU Femmes – RDC à redéployer ses ressources humaines et financières au service d'un contexte différent de celui qui prévalait lors de la conception initiale de sa note stratégique.

Le personnel du Bureau-Pays en RDC et le Bureau régional d'ONU Femmes pour l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale sont les principaux utilisateurs ciblés par cette EPP. Les utilisateurs secondaires ciblés sont le gouvernement de la RDC, les partenaires du développement comme les agences de l'ONU et les agences bilatérales/multilatérales, et la société civile. Le Coordonnateur Résident de l'ONU (CR)/le Bureau du coordonnateur Résident (BCR) gagneraient également à comprendre la valeur ajoutée et la contribution d'ONU Femmes pour l'avancée du Plan Cadre du Système des Nations Unies pour l'Aide au Développement (PNUAD 2013-2019) et du Cadre de Coopération des Nations Unies pour le Développement Durable (CCNUDD 2020-2024).

L'évaluation interroge les domaines d'impact de la note stratégique selon les critères de pertinence, efficacité, durabilité, égalité des sexes et droits humains. La note stratégique a été évaluée selon les critères⁷ de pertinence, efficacité, efficacité, durabilité et en rapport avec les droits humains et l'égalité des sexes. Suite à une séance de consultation des parties prenantes avant la collecte des données, les questions proposées dans les termes de référence ont été priorisées autour des 5 critères ci-dessus et reformulées avant l'élaboration des guides d'entretien selon les catégories de bénéficiaires. Ces questions d'évaluation apparaissent à l'Annexe III.

CRITÈRES DE L'ÉVALUATION



PERTINENCE

- Alignement
- Positionnement
- Avantage comparatif
- Adaptation en contexte de crise



EFFICIENCE

- Structure de gestion du bureau
- Choix des partenaires
- Couverture géographique
- Gestion des connaissances



GENRE ET DROITS HUMAINS

- Intersectionnalité et réponse aux situations particulières des femmes
- Handicap
- Peuples autochtones



EFFICACITÉ

- Participation politique des femmes
- Autonomisation économique et renforcement du pouvoir économique des femmes
- Violences sexuelles et basées sur le genre et participation des femmes aux processus de paix et de sécurité
- Coordination genre; suivi et évaluation



DURABILITÉ

- Durabilité des résultats du mandat normatif
- Durabilité des résultats du mandat de coordination
- Durabilité des résultats des programmes

⁶ L'année 2021 a été consacrée à la planification du Programme 2020-2024 du Bureau-Pays. Cette note stratégique (NS) n'est approuvée finalement par le Bureau Régional qu'en Novembre 2021. Comme le nouveau Cadre de Coopération des Nations Unies est en vigueur depuis 2020, et qu'ONU Femmes s'y est alignée formellement, ce serait une erreur de considérer la NS 2018-2021 comme la seule référence programmatique qui guide le Bureau-Pays depuis 2018. Nous en reparlons à la section 2.1 consacrée à la Note Stratégique 2018-2021 et à la section 3.1 relative au sous-critère d'alignement.

⁷ Principes OECD et critères DAC disponibles à: <https://www.oecd.org/development/evaluation/2755284.pdf>



Photo ©ONU Femmes-Kapulwa

2. CONTEXTE DU TRAVAIL D'ONU

FEMMES EN RDC

La République démocratique du Congo (RDC) est l'un des pays les plus peuplés d'Afrique centrale puisqu'elle compterait en 2022⁸ une population estimée à 95,2 millions d'habitants. Globalement, on parle en RDC de « pauvreté de masse » parce que l'incidence de la pauvreté est supérieure à 70% dans 22 provinces sur 26⁹. La pauvreté est plus élevée chez les hommes (75,6%) que chez les femmes (71,4%) et elle prévaut plus en milieu rural (70,3%) qu'en milieu urbain (56,5%)¹⁰. L'extrême pauvreté est concentrée dans les régions du Nord-Ouest et du Kasaï et touche en majorité les femmes, les chômeurs, et les travailleurs du secteur informel¹¹.

Le Rapport mondial sur l'écart entre les sexes du Forum économique mondial de 2020 classe la RDC au 149^e rang sur 153 pays, avec un indice d'écart entre les sexes de 0,578, le pire classement de la région subsaharienne. Le rapport du Common Country Assessment (CCA) de 2019¹² révèle que les femmes représentent près de 51% de la population rurale et 85% d'entre elles sont impliquées dans le secteur agricole qui contribue à 40% du PIB. Ses indices de développement humain indiquent des défis à la réalisation du développement durable à l'horizon 2030. En effet, l'analyse¹³ des indices d'inégalités de développement, de l'indice de développement du genre (IDG), de l'indice de l'inégalité du genre (IIG) laisse transparaître d'énormes disparités au sein de la société congolaise et des lacunes spécifiques en matière d'égalité des sexes. Cependant, en matière de représentation politique, la RDC a fait des progrès¹⁴ : la proportion des femmes siégeant au Parlement a connu une progression, passant de 9,70% en 2014 à 14,30% en 2019¹⁵.

Il persiste au Congo jusqu'à ce jour des perceptions rétrogrades sur la place de la femme dans la société. Plusieurs adages consacrent l'infériorité intrinsèque des femmes par rapport aux hommes. Cela se traduit au niveau du législateur par le rejet, en Janvier 2015, du projet de loi réservant un quota de 30% dans toutes les circonscriptions.

Le Bureau Conjoint des Nations Unies pour les Droits de l'Homme a documenté en 2021¹⁶ « 556 victimes adultes de violences sexuelles (548 femmes et 8 hommes) parmi lesquelles 537 personnes (531 femmes et 6 hommes) soit 96 %, ont été victimes de violences sexuelles liées au conflit (VSLC) ». En 2021, la prévalence du VIH était plus élevée chez les femmes (0,97 %) que chez les hommes (0,40 %) ¹⁷.

La République Démocratique du Congo garde sa 5^e place dans la catégorie « haute alerte » du classement « Fragile States Index » au cours des années 2019, 2020 et 2021. C'est une relative amélioration par rapport à 2018, année où le pays était classé au premier rang de la catégorie « très haute alerte ». Les conflits armés et intercommunautaires ont déplacé 5,6 millions de personnes¹⁸ à l'intérieur des frontières nationales, ce qui représente le nombre le plus élevé en Afrique. Le nombre de victimes des conflits armés a augmenté entre 2016 et 2019. Il est passé de 3 morts sur 100 000 à 4 morts sur 100 000 durant cette période¹⁹. La société congolaise connaît des formes de marginalisation comme celle des Batwa²⁰ ou l'exclusion des personnes handicapées.

CONTEXTE DU PAYS

95.2
millions

Avec une population estimée à 95,2 millions d'habitants étendue, la RDC est **un des pays les plus peuplés d'Afrique centrale**.

149^e
sur 153 pays

Le Rapport mondial sur l'écart entre les sexes du Forum économique mondial de 2020 classe la RDC au 149^e rang sur 153 pays.

5^e
place dans la
catégorie
« haute alerte »

La République Démocratique du Congo garde sa 5^e place dans la catégorie « haute alerte » du classement « **Fragile States Index** » au cours des années 2019, 2020 et 2021.

⁸ Une estimation diffusée par [UNFPA](#) à partir des travaux de microrecensement de l'École de santé publique de Kinshasa menés en mars et avril 2021 en collaboration avec l'Institut national de statistiques et le Bureau central de recensements. En 2020, l'annuaire statistique de l'INS affichait plutôt une population totale de 98,37 millions d'habitants.

⁹ CCA – RDC, 2022, p. 10 | Ibid., p. 48 indicateurs des ODD, citée dans le CCA de la RDC, 2020, p.9

¹⁰ Ibid., p.17

¹¹ DRC UNSCDF 2020-2024

¹² Country programme document for the Democratic Republic of the Congo (2020-2024). Executive Board of the United Nations Development Programme, the United Nations Population Fund and the United Nations Office for Project Services. DP/DCP/COD/3.

¹³ <https://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/COD.pdf>

¹⁴ Tel que l'indique un de nos répondants : « Il est difficile de se prononcer sur la représentativité des femmes au sein de l'Assemblée Nationale et du Sénat : les élections législatives de 2018 donnent pas une indication précise du nombre des femmes qui ont été réellement élues car elles ont été entachées de beaucoup d'irrégularités notamment la tricherie. »

¹⁵ « Rapport d'examen national volontaire des objectifs de développement durable », ministère du Plan, 2020, p.33

¹⁶ Bilan Commun de Pays en RDC, 2022, p.30

¹⁷ Bilan Commun de Pays en RDC, 2022, p.23

¹⁸ CCA – RDC, 2022, p. 10. Voir en particulier à l'Annexe XII la dynamique des mouvements de populations au Nord-Kivu.

¹⁹ « Rapport d'examen national volontaire des objectifs de développement durable », ministère du Plan, 2020, p. 48

²⁰ [Observations on the State of Indigenous Human Rights in the Democratic Republic of Congo](#)

3. APERÇU DU PORTEFEUILLE PAYS

D'ONU FEMMES EN RDC

Cette partie du rapport présente, sur la base de la revue documentaire, les données sur le programme d'ONU Femmes en RDC, les dépenses, les activités, les parties prenantes et la théorie du changement.

3.1 La note stratégique 2018-2021

La note stratégique 2018-2021 d'ONU Femmes-RDC se décline en 11 effets répartis en quatre domaines d'impact, soit respectivement, le leadership et la participation des femmes à la vie politique ; l'autonomisation économique des femmes ; l'action humanitaire ; la paix et la sécurité. Elle fait partie du processus de mise en œuvre du plan-cadre d'aide au développement des Nations Unies 2013-2019. Elle est alignée sur les priorités nationales en matière de genre énoncées dans le document national sur la croissance et l'emploi (2010-2020), la politique nationale en matière de genre, les plans sectoriels nationaux ainsi que sur les engagements internationaux du pays. Les ajustements auxquels a consenti le Bureau-Pays en 2020 pour contribuer à la réponse nationale à la pandémie de Covid-19 n'ont pas été reflétés dans la note stratégique.

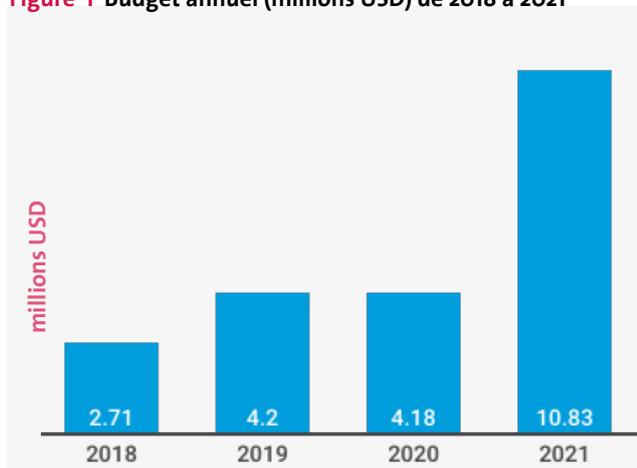
Le budget total de la note stratégique 2018-2021 s'est élevé à 11,5 millions USD soit une moyenne de 2,9 millions USD par an. Environ 36,1% (7,87 millions USD) ont été consacrés à l'Organisation Efficiency and Effectiveness Framework (OEEF) contre 63,9% (13,9 millions USD) pour le Development Results Framework (DRF). Ce budget ne prend pas en compte les contributions des partenaires financiers dans le cadre d'initiatives conjointes des Nations Unies dont le lead ne revient pas à ONU Femmes.

Ce budget connaît des variations d'une année à l'autre d'environ 71% à la hausse en moyenne. Toutefois, le budget « non-core »¹ a plus que doublé en 2021. Contrairement au budget « non-core », le budget « core » et le budget institutionnel (IB)² sont plus importants et stables en 2018 et 2019. Au total neuf donateurs ont contribué au financement du programme entre 2018 et 2021. Par ordre d'importance, 34%, 27%, 19%, et 11% du budget proviennent respectivement du « Women Peace and Humanitarian Fund », du gouvernement de la RDC, du Fonds pour la consolidation de la paix (Peacebuilding Fund), et du gouvernement Suédois.

Quant aux ressources humaines, le personnel d'ONU Femmes-RDC comptait en septembre 2021 un effectif de 22 employés dont 50% de sexe féminin : un poste D, deux postes P, trois postes NOC, deux postes G, huit postes SB, trois postes VNUs et trois consultants. Seuls 6 employés faisaient partie du personnel dit « staff » au sens qu'ils jouissent des droits et privilèges des fonctionnaires du Système des Nations Unies. Le bureau-pays a déployé 3 personnes à Goma mais n'a plus de présence à Bukavu. À cela, il faut ajouter le personnel d'appui du nouveau programme de promotion des droits économiques des femmes : le coordinateur provincial de Goma et les coordinatrices provinciales de Lubumbashi et de Matadi, respectivement.

Enfin, un mot concernant la rédaction de la nouvelle note stratégique (NS) (2022-2024). Pour succéder à la note stratégique de 2018-2019, il a fallu plusieurs mois pour que le nouveau document stratégique soit approuvé. La nouvelle note stratégique n'est approuvée par le bureau régional qu'en novembre 2021, d'autres amendements sont ajoutés au premier trimestre de 2022 suite à la revue du siège. Ce qui, de fait, prolonge d'autant la validité de la note stratégique 2018-2019. Cependant, tel qu'indiqué précédemment, ce serait une erreur de considérer la note stratégique 2018-2021 comme la seule référence programmatique qui guide le bureau-pays depuis 2018. Car le nouveau cadre de coopération des Nations Unies est en vigueur depuis 2020, et ONU Femmes s'y est alignée formellement.

Figure 1 Budget annuel (millions USD) de 2018 à 2021



Source : données de la plate-forme « Project Delivery Dashboard » (2018-2021) consultée le 23/09/2021

¹ Le budget « non-core » comprend les ressources utilisées pour des demandes spécifiques de soutien catalytique et technique.

² Le budget régulier comprend les ressources « core » et IB, considérées comme des contributions non liées couvrant par exemple les frais de gestion tels que les salaires et certains programmes.

Tableau 1 Cadre des résultats (DRF) 2018-2021 – Impacts et effets

 IMPACT 1 : LES FEMMES DIRIGENT ET PARTICIPENT À LA PRISE DES DÉCISIONS À TOUS LES NIVEAUX		
PS Résultat 2 : Les femmes dirigent, participent et bénéficient de manière égale des systèmes de gouvernance		
EFFETS	1.1	Un cadre d'intérêt, de femmes leaders politiques diverses et compétentes est formé.
	1.2	Les femmes sont perçues comme des leaders politiques tout aussi légitimes et efficaces que les hommes
 IMPACT 2 : LES FEMMES, EN PARTICULIER LES PLUS PAUVRES ET LES PLUS EXCLUES, SONT ÉCONOMIQUEMENT AUTONOMES ET BÉNÉFICIENT DU DÉVELOPPEMENT		
PS Résultat 3 : Les femmes ont une sécurité de revenus, un travail décent et une autonomie économique		
EFFETS	2.1	Augmentation de la sécurité foncière et de la productivité des femmes pour une agriculture durable dans un climat changeant
	2.2	Les obstacles au financement sont supprimés et la capacité des femmes à investir dans une agriculture résiliente au changement climatique, l'accès au marché et les chaînes de valeur sont accrus
	2.3	Le climat général des affaires pour les PME est amélioré et favorable à l'autonomisation économique des femmes
 IMPACT 4 : PAIX, SÉCURITÉ ET ACTION HUMANITAIRE (ODD 1, 3, 4, 5, 6, 11, 16)		
PS Résultat 5 : Les femmes et les filles contribuent et ont une plus grande influence dans la construction d'une paix et d'une résilience durables, et bénéficient également de la prévention des catastrophes naturelles et des conflits et de l'action humanitaire		
EFFETS	4.3	D'ici 2024, la prévalence de la violence et des conflits armés est réduite et la sécurité des personnes et des biens est améliorée, en particulier pour les personnes vulnérables, les réfugiés/personnes déplacées, les femmes et les jeunes (effet 1.1, de l'UNSDCF)
	4.4	D'ici 2024, les organisations humanitaires et les structures gouvernementales fourniront une réponse humanitaire coordonnée, rapide et efficace aux personnes touchées par des crises conformément aux normes et principes humanitaires en vue de réduire la surmortalité et la morbidité des personnes touchées (effet 3.2, de l'UNSDCF).
	4.5	Les populations, en particulier les plus vulnérables, bénéficient d'un accès équitable, de qualité et durable aux services sociaux de base, y compris le VIH/SIDA (effet 3.1, UNSDCF)
 IMPACT 6 : LA PAIX, LA SÉCURITÉ ET L'ACTION HUMANITAIRE SONT FAÇONNÉES PAR LE LEADERSHIP ET LA PARTICIPATION DES FEMMES		
PS Résultat 1 : Un ensemble complet et dynamique de normes, de politiques et de standards mondiaux sur l'égalité des sexes et l'autonomisation de toutes les femmes et filles est renforcé et mis en œuvre		
EFFETS	6.1	La planification, les cadres et la programmation de la réponse humanitaire tiennent compte du genre
	6.2	Protection et opportunités économiques pour les femmes déplacées par des situations d'urgence soudaines (conflit/épidémie/catastrophe) dans les abris temporaires et dans les communautés d'accueil
	6.3	D'ici 2024, les populations vivant en RDC, plus particulièrement les plus vulnérables (femmes, enfants, réfugiés et personnes déplacées) jouissent de leurs droits humains, en particulier d'un accès équitable à la justice, (y compris la justice des mineurs), d'une identité juridique et d'une protection, à travers le renforcement des systèmes judiciaire et sécuritaire, des capacités de suivi des organisations de la société civile sur les droits humains et la responsabilité institutionnelle (UNSDCF 1.2)

3.2 Parties prenantes

Ont participé aux entretiens de l'évaluation différentes catégories de parties prenantes : le gouvernement, les organisations de la société civile, les donateurs et les organisations internationales opérant en RDC dont les Agences du Système des Nations Unies, les agences majeures d'aide au développement, ayant appuyé (ou non) le travail d'ONU Femmes en RDC.

Tableau 2. Cartographie des parties prenantes à la mise en œuvre de la Note Stratégique 2018-2021.

CATÉGORIES	DESCRIPTION
 Gouvernement	Ministère du Genre, Famille et Enfant ; Ministère du Plan ; Ministère de la Justice ; Ministère des Affaires Sociales ;
	Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) ;
	Assemblée Nationale
	Secrétaire National 1325
 Agences du Système des Nations Unies	Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA) ; Organisation Mondiale de la Santé (OMS) ; Organisation des Nations Unies pour le SIDA (ONU SIDA) ; Programme Alimentaire Mondial (PAM) ; Agence des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) ; Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RD Congo (MONUSCO)
 Organisations de la Société Civile (OSC) et Organisations Non-Gouvernementales (ONG)	Fédération des entreprises du Congo (FEC CNFE) ; Réseau Congolais des Acteurs de l'Innovation (RCAI), Associations des Femmes, AFIA MAMA, AWLN Caucus des Jeunes ; Commission Nationale des Femmes Entrepreneures
	Cadre permanent de concertation de la femme Congolaise (CAFCO), Réseau National des Associations des Femmes Rurales de la RDC (RENAFER), Dynamique nationale des femmes candidates (DYNAFEC)
	Organisation des Médias
	Réseau d'élection local et provincial des Femmes
 Partenaires financiers	Gouvernements du Japon, de Suède, de Belgique, des Pays-Bas, d'Italie
	Multi-Donor Trust Fund, Women Peace & Humanitarian Trust Fund, Comité National FEM-US, MPTF-SDG Fund; MPTF-UN COVID-19 Response Fund
	Fonds pour la Consolidation de la Paix (PBF)

3.3 Théorie de Changement

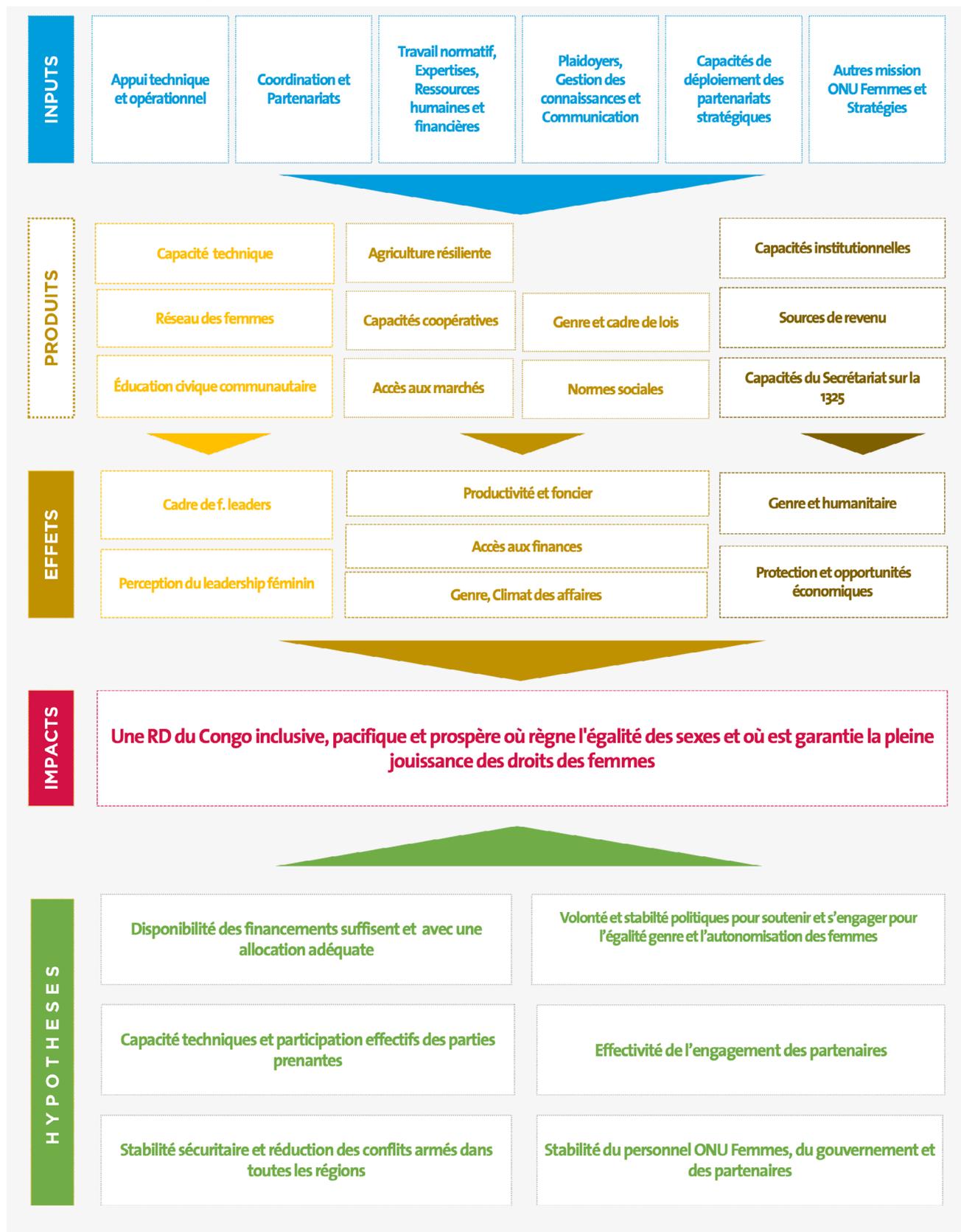
Si les capacités techniques des femmes leaders sont renforcées ; **Si** divers réseaux de femmes sont appuyés ; **Si** les communautés comprennent le droit des femmes à la participation politique **alors** un cadre de femmes leaders pourra émerger.

Si la propriété foncière, la productivité agricole, l'accès aux marchés sont améliorées pour la résilience au changement climatique ; **Si** les lois et politiques deviennent favorables à l'entrepreneuriat féminin et aux coopératives agricoles **alors** les femmes auront plus accès aux opportunités économiques.

Si les institutions maîtrisent les cadres humanitaires sensibles au genre ; **Si** des sources de revenu sont créées pour appuyer les plus vulnérables ; **Si** le Secrétariat sur la 1325 adopte un cadre de redevabilité solide, **alors** l'action humanitaire et de la paix reflètera le leadership féminin.

L'équipe d'évaluation a consulté de manière participative le personnel sur la théorie du changement de la note stratégique. Le schéma ci-après esquisse sa logique d'intervention.

Schéma 2. Théorie du Changement de la Note Stratégique 2018-2021.



Source : Equipe d'évaluation



Photo ©ONU Femmes-Kapulwa

4. MÉTHODE DE L'ÉVALUATION

4.1 Démarche qualitative de l'évaluation

La méthode de cette évaluation revêt un caractère essentiellement qualitatif en ceci qu'elle fonde plus ses constats sur des données lettrées que sur les nombres, procède par des questions d'entretien ouvertes, intègre différents points de vue de sources multiples mais sur une petite population de personnes, et accorde une grande importance au contexte. Ces évidences non chiffrées facilitent la nuance dans l'examen formatif des déterminants internes et externes de la performance sans perdre de vue la dimension sommative de l'évaluation saisie notamment par le biais des perceptions sur l'enchaînement historique des résultats et confirmée par les visites de terrain ou la revue documentaire. Par exemple, les facteurs internes de performance identifiés à travers la confrontation de sources qualitatives diverses permettent de saisir les contraintes et les avantages de l'organisation. Un même processus qualitatif peut être appliqué aux facteurs contextuels pour comprendre le positionnement stratégique de l'organisation qui fait l'objet de l'évaluation. L'évaluation a eu pour sources principales la documentation mise à la disposition de l'équipe et les propos recueillis auprès de répondants sélectionnés sur la base d'une méthode de choix raisonné.

Revue documentaire

La documentation de cette évaluation a été fournie par le Bureau-Pays et collectée en partie sur différentes plateformes électroniques d'ONU Femmes. La revue des documents a été priorisée en fonction de leur pertinence au regard des objectifs de l'évaluation. Elle a influencé l'élaboration des outils d'évaluation, guidé l'analyse et étayé nos constats. L'exploitation de sources de données secondaires utilisables a permis de réduire la redondance lors de la collecte des données primaires.

Enquête et entretiens

Une réunion virtuelle d'introduction a été programmée avec les chargés de programme pour préparer l'identification des parties prenantes clés qui seront engagées dans le processus de collecte de données. En fin de compte, 120 personnes, dont 38 de genre masculin, ont pris part aux entretiens sur une période de 30 jours²³. La sélection des répondants a reposé sur un cadre d'échantillonnage inclusif (Annexe VIII) selon des paramètres tels que la couverture du portefeuille, la diversité des parties prenantes, la connaissance et la nature de leur implication au sein des interventions d'ONU Femmes. L'essentiel des entretiens a eu lieu dans la capitale (Kinshasa) sur une période de deux semaines. Deux membres de l'équipe ont séjourné ensuite à Goma pendant une semaine. L'enquête adressée aux 22 membres du personnel comportait des questions relatives à l'évaluation et celles relatives à l'audit interne de 2021.

Ce qui l'a rendue longue (65 questions) et complexe à analyser. Cela dit, l'enquête a permis de confirmer certaines informations issues des entretiens. Les participant-e-s aux entretiens de groupes avaient pris part à divers types d'interventions : renforcement des capacités ; intégration du genre dans les interventions des Nations Unies ; plaidoyer politique en faveur de la paix et de la sécurité, de la participation politique, du renforcement du pouvoir économique des femmes et de la prévention de la violence à l'endroit des femmes.

Conçus à partir des termes de référence et de la matrice de l'évaluation, les guides d'entretien (Annexe III) couvrent les thèmes et questions de l'évaluation tout en accordant une marge d'ouverture sur d'autres questions pertinentes au programme du Bureau-Pays. Certains entretiens ont été réalisés en ligne pour surmonter les obstacles posés par l'éloignement, l'insécurité ou l'occupation. Les bénéficiaires appartenant aux groupes cibles au Sud-Kivu ont été identifiés à partir des listes des partenaires de mise en œuvre. Chaque entretien a duré entre 20 et 50 minutes, en fonction de la profondeur et de l'importance de l'entretien pour l'évaluation.

Une partie des entretiens s'est déroulée à distance pour pallier aux restrictions imposées par la Covid-19, l'immensité territoriale et l'insécurité de certaines régions. Les entretiens sur le média social WhatsApp ont eu lieu uniquement en audio et parfois en groupe. Des appels téléphoniques ont permis de contourner les problèmes de connectivité. Lorsque l'un des membres de l'équipe d'évaluation ne pouvaient pas participer en ligne, des comptes-rendus ont été téléchargés dans un dossier commun virtuel.

Assurance de qualité

L'évaluation a bénéficié de retours d'information de la part de membres du Groupe de Référence (Annexe II) à des moments clés du processus d'évaluation et les résultats préliminaires ont été discutés avec l'équipe de direction du Bureau-Pays. Tel que prévu pour les évaluations de portefeuille-pays, les Services Indépendants d'Évaluation ont assuré le contrôle de la qualité tout au long du processus : les rapports de conception initiale et de synthèse ont été examinés, commentés, révisés, édités et approuvés.

La collaboration audit-évaluation a d'abord servi à minimiser les sollicitations des répondants. Une concertation entre l'audit et l'évaluation a permis d'harmoniser les questionnaires, d'optimiser la disponibilité des répondants concernant les entretiens virtuels et de coordonner la collecte et le classement des documents. Elle s'est révélée bénéfique en ce qu'elle offre un maillage supplémentaire au processus de triangulation des données.

²³ Outre les 19 bénéficiaires rencontrés au (Sud-Kivu), les participant-e-s aux entretiens émanent respectivement de 32 organisations de la société civile, 8 bailleurs de fonds, 7 agences des Nations Unies, 4 institutions gouvernementales et une institution académique

4.2 Éthique et caractère inclusif de l'évaluation

Autant que possible, des efforts ont été fournis pour minimiser l'utilisation du jargon professionnel et encourager les intervenants à utiliser la langue qui leur convient. Comme deux membres de l'équipe d'évaluation parlent Swahili et Lingala, les risques d'incompréhension culturelle ont ainsi été minimisés car aucune barrière linguistique n'a été rencontrée.

Le caractère sensible au genre de cette évaluation ne repose pas seulement sur son objet. Elle s'est appesantie sur les dimensions genre et droits humains en adoptant:

- des approches qualitatives de collecte et d'analyse des données permettant de saisir les nuances dues à la pluralité d'opinions et à la diversité des participant-e-s ;
- une sensibilité, durant la phase de collecte des données, aux tâches multiples que doivent accomplir quotidiennement nos répondantes ;
- une approche globale imprégnée de la conscience des structures qui contribuent aux inégalités rencontrées par les femmes, les hommes, les filles et les garçons, en particulier ceux qui subissent des formes multi-sectorielles d'exclusion sociale dont l'appartenance linguistique et ethnique, la classe économique, le fait d'être handicapé(e) ou non, etc. À ce sujet, l'analyse de la formulation de la note stratégique et la reconstruction de la théorie de changement ont mis à profit le

« Cadre d'Autonomisation des Femmes²⁴ » de Sara H Longwe pour observer qu'en omettant l'élimination des violences sexuelles basées sur le genre en tant que domaine de résultat, le Bureau-Pays s'est privé de l'énonciation consciente des étapes requises pour entrevoir la réalisation de l'« empowerment ».

L'évaluation s'est conformée aux normes pour assurer le respect de la dignité humaine des participants, y compris les handicapés. Au début de chaque entretien, les participants ont été informés de leurs droits (y compris le droit de s'abstenir), du but de l'évaluation et de l'utilisation des informations confiées aux évaluateurs. Les données sensibles obtenues pendant la phase de collecte de données ont été gérées de façon confidentielle. Par exemple, les informations recueillies en ligne sont complètement anonymes. D'entrée de jeu lors des séances d'entretien, l'indépendance des évaluateurs a été clairement expliquée et les participant-e-s ont reçu une assurance de confidentialité sur le traitement de leurs propos après avoir consenti à répondre à nos questions. Par ailleurs, la présence d'une évaluatrice lors des entretiens de groupe « entre femmes » a permis aux bénéficiaires d'évoquer en toute confiance l'évolution de la prévalence des violences basées sur le genre.

MÉTHODE DE L'ÉVALUATION



ENQUÊTE ET ENTRETIENS

120 personnes, dont 38 de genre masculin, ont pris part aux entretiens sur une période de 30 jours. La sélection des répondants a reposé sur un cadre d'échantillonnage inclusif



REVUE DOCUMENTAIRE

Revue d'une **masse documentaire de 164 fichiers** fournie par le Bureau-Pays et collectée en partie sur différentes plateformes électroniques d'ONU Femmes.



TRIANGULATION DES DONNÉES

La triangulation a permis de valider les principales conclusions en procédant à un recoupement des **informations obtenues auprès de diverses sources**, y compris des audits internes d'ONU Femmes



ASSURANCE DE QUALITÉ

L'évaluation a bénéficié de retours d'information de la part de membres du **Groupe de Référence**, et les résultats préliminaires ont été discutés avec l'équipe de direction du Bureau-Pays.

²⁴ Le cadre « Women Empowerment Framework » est aussi décrit dans le [guide](#) des évaluations de portefeuille-pays

4.3 Analyse des données

Les observations articulées dans cette évaluation reposent en partie sur la revue d'une masse documentaire de 164 fichiers répartis dans 22 dossiers accessibles à chacun des consultants sur « OneDrive ». Les données recueillies des entretiens (individuels et de groupe) sur des cahiers de notes ont été retranscrites dans des tableaux de synthèse dont la structure est ordonnée à celle des outils de collecte des données. Les énoncés les plus notables ont été classés dans un fichier Excel dont les fonctionnalités de filtrage et de triage ont servi à dégager des concordances. L'équipe d'évaluation a mis à contribution sa familiarité avec le travail d'ONU Femmes pour estimer la vraisemblance des interprétations avancées durant la phase d'analyse des données.

L'énonciation des constats a pu se faire sur la base de la corroboration entre les informations orales les plus fréquentes, la documentation écrite et, éventuellement, l'enquête administrée en ligne. En comparant les différents propos, l'analyse visait à identifier les similarités dont la fréquence pourrait suggérer, de manière probante, des faits programmatiques concordants. Durant cette phase, les points de vue exprimés sont retenus pour confirmation ultérieure à chaque fois que leur occurrence est estimée significativement fréquente. Ce processus de confirmation, également appelé « triangulation » a permis de valider les principales conclusions en procédant à un recoupement des informations obtenues auprès de diverses sources, y compris des audits internes d'ONU Femmes – RDC (2021) et du PNUD-RDC (2018 et 2022). À partir de celles-ci, des recommandations ont été formulées et soumises à l'appréciation du groupe de référence.

4.4 Limites de l'évaluation

La démarche inductive qui caractérise cette évaluation ne permet pas la généralisation des constats à d'autres contextes. Ses résultats ne s'appliquent qu'au Bureau-Pays dans les limites temporelles de l'évaluation. Elle peut parfois être entachée de préjugés et ne permet pas de conclure en toute assurance que tels événements sont liés par des relations causales ou de simples corrélations. Pour limiter les erreurs, l'évaluation s'est imposée une rigueur dans la documentation vérifiable des faits objectifs, l'argumentation logique par des analyses et raisonnements valides.

L'autre limite importante est particulièrement perceptible dans la sous-section « efficacité » dont une partie des données aurait normalement été recueillie sur l'une des plateformes organisationnelles mais les rapports des résultats de la note stratégique n'ont pas été renseignés. L'équipe a dû contacter plusieurs chargés de programme afin qu'ils partagent les rapports d'étape liés aux programmes dont ils ont assuré la coordination.

Les entretiens en présentiel se sont tenus en milieu urbain, à Goma et Kinshasa. Les projets mis en œuvre en dehors des cités urbaines n'ont pas été visités, ce qui a limité la contribution des méthodes d'observation au faisceau de preuves qui concourent au fondement des constats de l'évaluation.

Le chronogramme de l'évaluation a largement été revu à la hausse : le processus de recrutement des consultants s'est révélé plus long que prévu. D'autres difficultés ont nécessité l'intensification de l'implication de l'unité d'évaluation du bureau régional d'ONU Femmes sans renoncer aux revues par les pairs et autres mesures d'assurance-qualité.

Enfin, sous la partie efficacité, l'absence de données comparatives n'a pas permis de réaliser une analyse coût-efficacité pour savoir si, compte tenu du budget, les produits réalisés auraient pu être obtenus à moindre coût. La posture de surplomb adoptée par l'évaluation du portefeuille pays ne l'a pas empêché cependant d'interroger l'efficacité des choix d'engagement des partenaires, de couverture régionale ou de gestion du personnel.



Photo ©ONU Femmes-Ceko

5. CONSTATS DE L'ÉVALUATION

5.1 PERTINENCE

5.1.1 Alignement

CONSTAT 1

L'alignement de la note stratégique 2018-2021 aux priorités-genre de la RDC est établi à travers sa convergence avec la politique nationale du genre (2009), les conventions internationales auxquelles adhèrent la RDC, et le plan-cadre des Nations Unies (2013-2017). Cependant, le domaine de résultats sur l'élimination des violences sexuelles et basées sur le genre est prévu dans la stratégie globale d'ONU Femmes 2018-2021 mais absent de la note stratégique d'ONU Femmes – RDC 2018-2021.

La note stratégique 2014-2017 était alignée sur le plan-cadre (2013-2017) du Système des Nations Unies pour le développement du Congo qui lui-même avait pour référence les priorités sectorielles et nationales de la RDC, dont le document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR 2011-2015). Suite aux élections présidentielle et législative de 2018, l'année 2019 a été marquée par une longue période de négociations entre différentes parties impliquées dans la course au pouvoir. D'où le report²⁵ d'une année qu'a connu le plan quinquennal de développement 2019-2023 de la RDC. Or à l'origine, soit durant l'année 2017, la note stratégique d'ONU Femmes-RDC avait été prévue pour la période 2018-2019, afin que sa durée coïncide avec les deux ans de prolongation du plan-cadre des Nations Unies 2013-2017. En 2020, le nouveau cadre de coopération des Nations Unies est entré en vigueur pendant qu'ONU Femmes-RDC rédigeait encore sa nouvelle note stratégique 2020-2024, dont l'approbation n'a été effective qu'en novembre 2021²⁶.

De même, ONU Femmes a prolongé d'une année sa note stratégique 2018-2019. Durant l'année 2019, ONU Femmes est associée au processus de rédaction du Cadre de Coopération UNSDCF. L'alignement de sa note stratégique aux orientations nationales s'est alors opérée en fonction du plan de développement 2019-2023 et en conformité avec la politique nationale du genre de 2009²⁷.

Il faut reconnaître cependant que comme la note stratégique 2018-2021 omet la violence basée sur le genre, son alignement à la Stratégie Nationale de Lutte Contre les Violences Basées sur le Genre (SNVVG) ne peut être établi explicitement. Même à considérer qu'ONU Femmes a mené de nombreuses activités pertinentes au domaine thématique de la VSBG dans le cadre de programmes dédiés à la paix, la sécurité et l'humanitaire, ces activités ne reposant pas sur un parcours-résultats²⁸ articulé de manière cohérente, il n'est pas facile d'en caractériser l'alignement.

²⁵ Autrement appelé « glissement » dans le discours politique et les médias. Un autre report avait précédé celui-là : l'UNDAF 2013-2017 avait été prolongé d'une année pour durer jusqu'en décembre 2018. Il devait, en théorie, être succédé par un nouvel UNDAF couvrant la période 2019-2023. En réalité, l'UNDAF 2013-2017 a duré jusqu'en 2019, année où devait prendre fin en principe la note stratégique d'ONU Femmes. Mais, celle-ci a été prolongée elle-même de deux ans pour des raisons internes à ONU Femmes. Durant les années de report de l'UNDAF, de 2017 à 2019, la nouvelle note stratégique devait s'aligner sur l'ancien UNDAF. Alors que de 2020 à novembre 2021, cette même note stratégique était contemporaine avec le cadre de coopération 2020-2024. L'alignement avec ce dernier cadre n'a pu avoir lieu que pour la nouvelle note stratégique 2020-2024.

²⁶ Cette approbation tardive de la note stratégique 2020-2024 explique pourquoi l'évaluation a pour objet la « Note stratégique 2018-2021 ».

²⁷ La mise à jour de la politique du genre (2009) était à l'origine prévue en 2014. Elle serait déjà révisée depuis 2018 mais non encore publiée pour des raisons que l'évaluation n'a pas pu élucider.

²⁸ Traduction approximative de « result pathway ».

5.1.2. Positionnement

CONSTAT 2

De par ses mandats normatif et de coordination, ONU Femmes a contribué à positionner le genre dans le discours politique, du développement et de l'action humanitaire en RDC. Sa contribution indéniable à la réforme du Code de la Famille (2016), les campagnes périodiques pour l'émancipation des femmes, les cafés – genre, et son rôle catalytique parmi les cercles des diplomates et au plus haut sommet de l'État sont autant de hauts faits cités pour soutenir la perception générale sur le positionnement d'ONU Femmes RDC. Toutefois, la dynamique suscitée au niveau de la société civile pourrait avoir été affectée par l'interruption des cafés-genre et des réunions du GTG, constatée peu avant l'apparition de la pandémie de Covid-19.

Le mandat normatif d'ONU Femmes n'est plus une expression abstraite depuis que le Code de la Famille révisé est entré en vigueur en 2016. D'après les activistes du genre, ce changement historique est l'un des plus hauts faits du mouvement des femmes en RDC. Si ONU Femmes n'est pas la seule institution à laquelle il faudrait attribuer ce progrès, on s'accorde à lui en reconnaître un rôle essentiel aux côtés du ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant²⁹ (MGEF), de la société civile, d'UNICEF et UNFPA et, dans une moindre mesure, du Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'Homme (BCNUDH).

Incontestablement, ONU Femmes continue d'affirmer son leadership lors des campagnes périodiques en l'honneur de l'égalité des sexes (16 jours d'activisme, CSW, Journée internationale des femmes, ...). C'est surtout avec l'instauration des cafés-genre qu'ONU Femmes combine ses mandats normatif et de coordination pour soumettre les questions du genre à l'épreuve de la discussion publique auprès d'un auditoire averti. Ce type de rencontre offre ainsi un espace d'échange sur les questions du genre, de la femme et de la jeune fille.

À travers une dizaine de cafés-genre organisés tous les deux à trois mois³⁰, la présence et la visibilité d'ONU Femmes a été affirmée.

Même si l'élan s'est estompé³¹ entre juin 2019 et octobre 2020 et que le dixième café-genre a été mené sous l'égide de l'Union Européenne au sujet de son prochain plan stratégique genre 2021-2025, la dynamique sociale impulsée par les cafés-genre s'est poursuivie moins à travers les réseaux de la société civile que parmi des groupes d'influence, tels que le « One + One » et le « Groupe Inter-bailleurs » au sein desquels ONU Femmes joue un rôle central³². Comme le dit un cadre d'ONU Femmes – RDC, « le concept 'café-genre' nous a ouvert la porte aux ambassades ». La participation de la Première dame à des activités organisées par ONU Femmes – RDC³³ achève de positionner le discours de l'égalité des sexes au plus haut sommet de l'État.

Quelles retombées concrètes ont eu ces discussions intellectuelles sur le genre? Il n'est pas facile d'en mesurer les conséquences pratiques ou même d'en établir un lien direct avec certaines des décisions favorables au genre qui les ont suivies. Une chose est certaine, en mettant sur la place publique la discussion des thématiques du leadership des femmes, de leur « empowerment » économique et leur voix au chapitre des négociations de paix, ONU Femmes a achevé de positionner le genre dans les consciences à Kinshasa.

²⁹ Le rôle essentiel d'ONU Femmes ne va pas sans limites. Tel que le révèle un entretien « La collaboration entre ONU FEMME et le ministère du genre se limite au niveau du cabinet ; cependant elle demeure faible avec l'administration de ce ministère qui constitue le socle du genre. »

³⁰ En 2017, une année avant la note stratégique de 2018-2021, ONU Femmes inaugure son premier café-genre modéré par l'ambassadeur-e de l'Union africaine. Des intervenants se succèdent au podium pour traiter de sujets comme « *La participation politique des femmes et mouvement féminin dans le contexte des élections et de la décentralisation en RDC* » [3^e édition de café-genre, juin 2017].

« *Pour une participation effective à la construction d'une paix durable, tant au niveau communautaire que national.* » [café-genre du 14 Fév 2018]

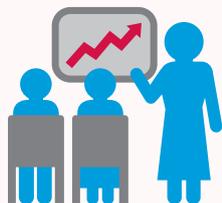
« *Opportunités et défis de l'entreprenariat et du leadership économique des femmes* » [7^e édition de café-genre, 5 Avr 2018].

« *Parcours du leadership féminin de Sun City à nos jours pour une capitalisation d'expériences* » [8^e édition de café-genre, 22 Juin 2018].

³¹ Entre Juin 2018 et Octobre 2020, la pandémie de Covid-19 a eu le temps de sévir en RDC. Mais seulement à partir du 24 mars 2020, date à laquelle l'état d'urgence sanitaire est proclamé par le ministre de la Santé. Par ailleurs, dans la salle où se déroule la 10^e édition des cafés-genre (novembre 2020), personne n'est masqué.

³² Pour en savoir plus, voir la section consacrée à la coordination genre

³³ Il s'agit notamment des 16 jours d'activisme de 2020, de la remise de certificats de formation aux bénéficiaires du programme Agrifed en décembre 2020, de sa participation aux discussions du groupe de réflexion « One + One » co-présidé par la représentante d'ONU Femmes

ENCADRÉ : Les cafés-genre

Le premier café-genre d'ONU Femmes à Kinshasa a été organisé en juin 2017. Mais c'est l'année suivante que les cafés-genre se sont tenus régulièrement. Les cafés-genre ont essentiellement eu lieu dans la capitale et pouvaient réunir entre 20 et 80 personnes autour d'une thématique débattue par un panel d'experts. L'auditoire était composé d'activistes du genre, de hauts fonctionnaires de l'État et du personnel des Nations Unies. La représentante présidait la séance, qui était facilitée par un ambassadeur, membre du « One + One Gender Group ». Les thématiques couvraient les questions de leadership politique féminin, du renforcement du pouvoir économique des femmes et de la contribution des femmes aux négociations de paix.

Il y a eu au total 8 cafés-genre, selon la documentation disponible. La période la plus intense des cafés-genre a été le premier trimestre 2018 : du quatrième café dont le sujet était « Danser pour le changement, chanter pour la paix » le 11 février 2018, on passe au septième café le 9 avril 2018 sur « l'autonomisation sociale et économique des femmes afin de parvenir à un développement durable et inclusif de la République démocratique du Congo ». Le huitième café-genre a eu lieu le 22 juin 2018 et portait sur le : « Parcours du leadership féminin de Sun City à nos jours pour une capitalisation d'expériences ».

5.1.3 Avantage comparatif**CONSTAT 3**

L'autonomisation économique des femmes et le leadership et participation politique sont les deux domaines d'impact pour lesquels l'avantage comparatif d'ONU Femmes est incontesté. Quoique le lead en matière de lutte contre les violences sexuelles et basées sur le genre revient à UNFPA et que d'autres agences coordonnent des projets de ce domaine, ONU Femmes y contribue à travers ses programmes consacrés à la paix, la sécurité et l'action humanitaire.

ONU Femmes-RDC a un rôle de premier plan dans les efforts visant à accélérer la participation des femmes au leadership politique. Cette réputation, ONU Femmes la doit plus à son pouvoir de rassemblement qu'à ses moyens financiers. Ainsi, ONU Femmes est à l'origine de la création en 2019 de l'organisation de femmes DYNAFEC. Sous son impulsion, les femmes perdantes aux élections législatives ont mis leurs forces individuelles en commun, sans distinction d'orientation politique. Par ailleurs, le Réseau des femmes leaders africaines (African Women Leaders Network – AWLN) a été lancé en RDC sous l'égide d'ONU Femmes-RDC et de l'Union africaine, en positionnant ainsi les efforts nationaux au niveau continental³⁴. Plusieurs pays africains suivront par la suite l'exemple de la RDC, dont le Cameroun, la Sierra Leone et le Congo.

ONU Femmes entretient en outre des rapports de confiance avec la Commission électorale nationale indépendante (CENI). Trois ans avant les élections de 2018, ONU Femmes a détaché une chargée de Programmes auprès de la CENI pour améliorer les conditions de participation des femmes aux élections.

La CENI a accueilli favorablement cet appui d'ONU Femmes dans un contexte où le pays avait décidé de ne plus accepter d'aide aux élections de la part des donateurs.

Comme le suggère une employée d'ONU Femmes, « Notre avantage comparatif se trouve là où nous ne marchons pas sur les plates bandes des autres, c'est-à-dire dans deux domaines : le leadership et la participation politique des femmes d'une part, et le renforcement du pouvoir économique des femmes d'autre part ». Le programme d'appui aux femmes agricultrices est un domaine prometteur où ONU Femmes affirme son pouvoir de mobilisation. Le Réseau national de femmes rurales (RENAFER) compte actuellement 5 000 membres appartenant à plus d'une centaine d'organisations réparties dans 20 provinces. L'implication de ce collectif dans la mise en œuvre de projets ne fait pas l'unanimité³⁵ au sein des agences des Nations Unies.

Cependant, ONU Femmes – RDC n'a pas consolidé sa niche dans les interventions visant à aider les jeunes filles à rattraper l'écart numérique qui les sépare des garçons³⁶.

³⁴ La visibilité d'ONU Femmes à travers le réseau AWLN était à son comble le 25 Novembre 2021 lorsque le président Tshisekedi, alors Président en Exercice de l'UA a été rejoint par 6 présidents africains pour inaugurer les 16 jours d'activisme avec la Conférence des hommes sur la masculinité positive.

³⁵ La formation de RENAFER remonte à février 2020, résultat d'une collaboration ONU Femmes – FAO. Cette dernière n'a pas estimé nécessaire d'accompagner l'implication de RENAFER dans la mise en œuvre de projets. Pour elle, RENAFER, en tant qu'organisation faitière devait uniquement s'en tenir à la facilitation de l'interaction entre associations membres.

³⁶ Voir plus de détails sous Efficacité / Autonomisation économique et renforcement du pouvoir économique des femmes / collaboration avec Ingenious City

En matière de commerce en ligne, l'ouverture d'une rubrique manioc sur la plate-forme Agromwinda n'a pas encore donné de résultats concluants³⁷. La boutique virtuelle domiciliée sur le site Agromwinda, était supposée permettre d'écouler les récoltes des organisations de femmes rurales regroupées au sein de RENAFER.

Dans les autres domaines d'impact, la répartition des rôles entre agences onusiennes est organisée de telle sorte que le portefeuille de la violence basée sur le genre (VBG) revient principalement à UNFPA. Celle-ci se charge de la collecte de données sur les VBG, de la prévention et de la réponse médicale psychosociale, y compris en situation de conflit. Pour s'assurer de la coordination du Système des Nations Unies dans le domaine des VBG, UNFPA a détaché deux experts en la matière auprès du bureau du coordinateur résident et assure la coordination du sous-cluster des VBG, dont l'un des résultats est l'appui apporté au ministère du Genre, de la Femme et de l'Enfant pour la rédaction de la stratégie nationale de lutte contre les violences basées sur le genre (SNVBG). Au sein du Système des Nations Unies, ONU Femmes et UNFPA ne sont pas les seules agences qui travaillent sur les VBG : le PNUD a consacré 4.9 millions de US\$ entre janvier 2020 et septembre 2021 à des actions relatives aux VBGs³⁸. La répartition de rôles entre UNFPA et ONU Femmes explique probablement l'absence de programmation ou de budgétisation prévues par

le bureau-pays sur l'élimination des violences sexuelles et basées sur le genre dans la note stratégique de 2018-2019. Ce déficit programmatique sur la violence sexuelle est cependant comblé au niveau des projets : des activités qui traitent de la prévention des violences basées sur le genre sont fréquemment prévues dans le cadre de projets sur le thème paix, sécurité et travail humanitaire.

Quant à la participation des femmes aux processus de paix et de sécurité, ONU Femmes – RDC compte sur la programmation conjointe avec la MONUSCO, aux côtés d'OCHA, d'UNICEF, du PAM, du HCR, etc. dont l'expertise collective dans le domaine humanitaire est largement établie. Dans l'hypothèse où le départ annoncé de la MONUSCO soit effectif, on peut anticiper une remise-reprise de la section « Femmes, Paix et Sécurité » de la MONUSCO au Système des Nations Unies, dont ONU Femmes. Pour surmonter le vide que laisserait la MONUSCO, seule la programmation conjointe permettra à ONU Femmes de surmonter ses limites en couverture géographique, en ressources, en expertise humanitaire et en effectif du personnel. Par ailleurs, si on se réjouit qu'ONU Femmes-RDC assiste actuellement aux réunions de l'équipe humanitaire (ou « UN Humanitarian Country Team »), il n'est pas certain que cela lui donne accès à une part du financement mobilisé dans le cadre exclusif de l'IASC (Inter-Agency Standing Committee).

³⁷ Pour des éléments d'explications, voir chapitre portant sur l'efficacité / autonomisation économique et le renforcement du pouvoir économique des femmes

³⁸ Source : Audit interne du PNUD-RDC, Mars 2022.

5.1.4 Adaptation en contexte de crise

CONSTAT 4

ONU Femmes était positionnée³⁹ de manière favorable pour la mise en œuvre rapide de mesures d'urgence, notamment celles liées à la Covid-19 ou financées par des fonds humanitaires spécialement affectés aux femmes. Sa contribution en situation de catastrophe, notamment à travers des études d'analyse-genre, a été limitée par des défis opérationnels et de coordination.

Projets de prévention et de réponse à la Covid-19

Les activités consenties par ONU Femmes – RDC en appui à la résilience communautaire face au COVID-19 témoignent d'une agilité d'adaptation face à des contextes changeants. À cette fin, il a fallu (re-)déployer ses ressources humaines et mettre à contribution les relations de partenariat en cours ou non avec différentes organisations. La mise en œuvre de cette réponse spéciale n'aurait pas été possible sans la mise à disposition des fonds de MPTF-WPHF/COVID-19⁴⁰.

Lorsque survient la pandémie de COVID-19, ONU Femmes y répond en ouvrant un volet COVID-19 dans le cadre de programmes déjà en cours. Des consultations virtuelles sont menées entre ONU Femmes et les députés et maires provinciaux pour échanger sur leurs situations et expériences respectives concernant COVID-19. ONU Femmes compte en outre sur DYNAFEC pour sensibiliser sur la prévention de la pandémie et distribuer des kits de résilience⁴¹ parmi les femmes résidentes de quartiers défavorisés de Kinshasa, notamment les vendeuses des marchés. RENAFER est chargée de distribuer des kits de résilience auprès des femmes rurales, dissémine les messages de prévention parmi les familles de ses 5000 membres et forme plusieurs femmes à produire des antiseptiques⁴².

Par ailleurs, pour répondre à la pandémie, ONU Femmes met à contribution son rôle de coordination du genre au sein du Système des Nations Unies en tant que membre de la Plateforme Onusienne de Réponse à la Covid-19. Le montant mis à sa disposition pour appuyer les efforts de prévention et soulager les effets de la Covid-19, dans le cadre du Projet « Concerted action with forcibly displaced women, girls and host communities against consequences of the COVID-19 crisis (DRC) »⁴³ financé par MPTF, s'est élevé à 207,603 US\$ en 2020⁴⁴ et à 295,365 US\$ en 2021⁴⁵. Un projet d'ONU Femmes-RDC a été mis en place pour contenir la recrudescence des violences domestiques grâce à la communication pour le changement de comportement. Il prend en charge également les besoins juridiques, psychologiques et médicaux des victimes.

Capacité d'analyse rapide des besoins liés à une crise

L'éruption du volcan Nyiragongo le 20 mai 2021 a représenté un énorme défi pour ONU Femmes et sa capacité d'adaptation. Tel que l'a noté l'équipe d'évaluation durant sa mission à Goma, l'éruption a déplacé des communautés entières, y compris celles qui avaient auparavant bénéficié de ses projets.

³⁹ Pour la mise en œuvre des fonds d'urgence WPH ou MPT : il a suffi qu'ONU Femmes – RDC mobilise 2 ou 3 partenaires déjà approuvés (avec un parcours connu sur des projets en cours ou récents) par le comité de pilotage. À l'inverse, une étude rapide sur la situation des déplacé-e-s de Nyiragongo dans les environs du volcan Nyiragongo impliquait plus d'efforts de la part du personnel déjà surchargé de travail.

Ce qui explique pourquoi le succès d'ONU Femmes RDC dans la mise en œuvre des fonds WPH par le biais de PCA en cours, ne fonde pas assez l'affirmation de son avantage comparatif dans la livraison de kits humanitaires en situation de catastrophe ou de conflit ou la prestation de services liés à la protection.

Avec de meilleurs systèmes, ONU Femmes RDC peut certainement se positionner dans l'analyse rapide du genre et apporter son expertise en matière de genre dans les mécanismes de gouvernance humanitaire conjointe.

⁴⁰ Les fonds du Projet MPTF ont été remis à ONU Femmes ainsi qu'à UNFPA et UNHCR.

⁴¹ Sous la section consacrée à la durabilité, l'évaluation admet n'avoir pu apprendre des bénéficiaires sur l'utilité des « kits de résilience », leur durée d'utilisation, la possibilité de les produire localement plutôt que de les importer afin d'en augmenter le nombre d'utilisateurs, etc...

⁴² Dans un rapport concernant les résultats du plan d'action 2020 financé par l'ambassade de Suède d'ONU Femmes, il est indiqué que « plus de 400 femmes ont acquis des compétences techniques dans la fabrication de savons antiseptiques et 290 femmes ont été formées dans la fabrication de gel hydroalcoolique ». Le rapport indique que 11 % de ces dernières ont mis en pratique ces enseignements en fabriquant du savon antiseptique qu'elles ont écoulé sur le marché avec profit. Si ce taux est maintenu pendant une année ou deux, ONU Femmes aura contribué modestement à atténuer les perturbations économiques induites par la Covid-19.

⁴³ Montant reçu le 13 nov 2020 selon un membre du personnel.

⁴⁴ En fait 260 914 \$ d'après une notification du PNUD (courriel du 13 NOV 2020)

⁴⁵ Chiffres tirés d'ATLAS en août 2021

Lorsque l'éruption volcanique a éclaté, ONU Femmes a voulu réaliser une étude intitulée « Gender Needs Assessment » qui aurait documenté la situation particulière des femmes dans la mesure où elles représentent la majorité des personnes frappées. L'étude aurait servi d'outil de plaidoyer et aurait aidé à guider les interventions à l'aide d'une cartographie des personnes vulnérables sinistrées. Pour des raisons d'efficacité sur lesquelles nous reviendrons, l'étude n'a pas pu être finalisée. Cela a confirmé les limites d'ONU Femmes dans le domaine humanitaire : par souci de rapidité, ONU Femmes a cru pouvoir mener l'étude sans impliquer les agences-sœurs.

Étude sur l'impact de la Covid-19

En avril 2020, soit un mois après que le ministère de la Santé eut déclaré officiellement la présence de la Covid-19 en RDC, ONU Femmes a transféré 30 000 US\$ au PNUD pour l'élaboration de « [l'étude d'impact sanitaire et socio-économique de la COVID-19](#) ». Un mois plus tard, le rapport de l'étude co-financée par la BAD, l'UNICEF, l'OIT, l'ONU Femmes et le PNUD a été publié.

L'ouvrage reconnaît au passage que de la survenue de la pandémie de Covid-19 « il pourrait s'en suivre par ailleurs une montée des cas de violence basée sur le genre. Cette violence pourrait aussi résulter des effets du confinement. ». Cette citation n'affirme qu'au conditionnel le lien entre la violence domestique et les mesures de restriction visant à contenir la pandémie de Covid-19. Par ailleurs, le chapitre consacré aux implications de la pandémie sur les politiques économiques et sociales (et la nécessité de revisiter le PNSD) ne suggère pas d'attention particulière au sort des femmes durant la pandémie. Et lorsque le rapport reconnaît ses propres limites liées à l'urgence imposée par la crise, elle ne cite pas d'étude – parmi les 4 ou 5 études⁴⁶ qui compenseraient lesdites lacunes – sur l'impact-genre de telle ou telle autre crise sanitaire. En outre, sur plus d'une centaine des pages que compte « [l'étude d'impact sanitaire et socio-économique de la COVID-19](#), la situation particulière des femmes est évoquée rapidement sur trois paragraphes⁴⁷, sans compter leur reprise dans le résumé exécutif.

⁴⁶ Les études proposées sont notamment (1) « comptabilité sociale de 2018 ou 2019 » ; (2) « effets du Covid-19 sur le secteur minier (principal levier de la croissance de la RDC), sur le processus de transformation des structures économiques et sur la situation alimentaire et nutritionnelle. » ; (3) « le recensement scientifique de la population et de l'habitat et l'aménagement national du territoire » ; (4) « programme de diversification de l'économie et de renforcement de la compétitivité du secteur privé » ; (5) « Le Plan quinquennal des transports 2020-2024, comme le premier palier d'opérationnalisation du Plan directeur intégré des transports de la RDC (PDNIT) ».

⁴⁷ respectivement aux pages 95, 102 et 103

⁴⁸ En avril 2020, le PNUD émet un ouvrage informatif intitulé « [Gender-Based Violence and Covid-19](#) ».

⁴⁹ « Decision making. The score of 1,5 is far below both the minimum standard and the global average. The score is negatively impacted by the fact that the Coordinator of the One UN Gender Team is not a part of the UNCT HOA group, and therefore is not best positioned to make the necessary linkages at the highest levels of decision making according to the criteria set forth in the Scorecard based on best international practice. », Gender Scorecard DRC, 2015, p. 10.

⁵⁰ La fin de cette crise est annoncée le 16 décembre 2021 mais un [nouvel épisode](#), d'Ébola, le 14^e, éclate à Mbandaka le 23 avril 2022.

⁵¹ « [Tout repose sur ses épaules : évaluation rapide sur le genre et les violences faites aux femmes et aux filles lors de l'épidémie d'Ébola à Beni en RDC](#) », IRC, mars 2019.

⁵² [Report of the multisector impact assessment of gender dimensions of the ebola virus disease \(EVD\) in Sierra Leone](#).

L'omission du genre dans les propositions de l'étude commanditée par le gouvernement avec le soutien du SNU, dont ONU Femmes, pose la question de la pertinence de ce type d'effort collectif. La question se pose d'autant plus que le PNUD avait produit, au niveau du siège, un guide⁴⁸ préconisant que les réponses nationales et décentralisées intègrent la lutte contre les VBG dans leur formulation et mise en œuvre. Cela constitue une indication de l'influence limitée du One UN Gender Theme Group, tel que l'avait déploré en son temps le Gender ScoreCard de 2015⁴⁹. À cet égard, le Système des Nations a failli parce qu'à travers son appui technique conjoint, il n'a pas saisi l'opportunité pour transmettre sa conscience du lien direct entre la survenue de la Covid-19 et la prévalence accrue de la violence domestique basée sur le genre.

Heureusement, cette conclusion ne peut être généralisée car à la même période (mai 2020), un bureau-pays d'ONU Femmes a mis en œuvre [un projet](#) inspiré du [guide de 10 pages](#) produit par le siège, à moindre coût, sur les consignes et bonnes pratiques face aux incidences de VBG dans le contexte de la Covid-19.

Ebola

De la neuvième crise d'Ebola en Mai 2018 à sa réapparition en 2021⁵⁰, rien n'indique qu'ONU Femmes se soit impliquée d'une manière ou d'une autre. Les participants aux entretiens ont admis la pertinence de mener des études semblables à celle qu'a réalisée en 2019 l'International Rescue Committee⁵¹. Une étude similaire a été effectuée par ONU Femmes Sierra Leone⁵². ONU Femmes-RDC aurait dû mobiliser les moyens du Système des Nations Unies, dans son rôle de coordination du genre pour une étude semblable. Et cela serait d'autant plus justifié que l'Ébola est réapparue plus de 10 fois en RDC, notamment dans la province de l'Équateur. Ces études sont des outils de plaidoyer efficaces permettant de mobiliser des ressources en vue de maîtriser les recrudescences des VBG dans un contexte d'épidémie.

5.2 EFFICACITÉ

5.2.1 Participation politique des femmes

CONSTAT 5

Si les résultats décevants des élections de 2018 n'ont pas brisé l'élan des femmes vers la parité, c'est notamment grâce au travail d'ONU Femmes-RDC effectué avec les perdantes rassemblées au sein de DYNAFEC. Sans engagement direct avec les hommes au sein des partis politiques, cette stratégie avantageuse ne sera pas suffisante pour la contribution d'ONU Femmes à une amélioration sensible de la participation politique des femmes en RDC.

À la fin de 2018, la RDC a organisé plusieurs élections en suffrage universel : l'élection du Président de la République, l'élection des députés à l'Assemblée nationale et l'élection des députés aux Assemblées provinciales. D'aucuns craignaient que les élections ne soient annulées, et plusieurs observateurs ont indiqué qu'elles se sont relativement bien déroulées. Néanmoins, le taux de représentation des femmes n'a pas été à la mesure des attentes: avec seulement 9,8% des membres de l'Assemblée nationale élus en 2018, ce taux a reculé⁵³ de 4% par rapport aux chiffres de 2006. C'est là le résultat le plus inattendu des efforts d'appui d'ONU Femmes à la participation des femmes aux élections.

Au vu de ces résultats décevants, les femmes candidates malheureuses se sont regroupées au sein de l'association DYNAFEC qui a ouvert un bureau à Kinshasa notamment avec l'appui d'ONU Femmes. Par la suite, un soutien plus substantiel leur a été apporté par l'ONG Internationale « The Carter Center » dans le cadre du programme canadien « Voix et leadership des femmes ». L'immensité territoriale de la RDC représente certes un défi de coordination, mais DYNAFEC y répond en créant un groupe WhatsApp avec ses membres éparpillés géographiquement.

L'ambassade de Suède a alors commandité une étude, à travers ONU Femmes, visant à tirer les leçons de l'expérience électorale récente⁵⁴. La feuille de route⁵⁵ qui s'ensuit identifie plusieurs actions dont les suivantes :

1. Adopter des quotas contraignants
2. Inciter plus de femmes à faire de la politique et à se présenter aux élections
3. Contribuer au renforcement de la confiance en soi des femmes
4. Travailler davantage avec les partis politiques
5. Veiller à l'engagement des hommes et des garçons

Par rapport à la note stratégique qui a été conçue quelque temps avant les élections de 2018, cette feuille de route constitue une avancée conceptuelle significative sur le genre d'actions requises pour réaliser la parité du leadership politique. En effet, sur les 5 points de la feuille de route, seul le deuxième et le troisième ont bénéficié des interventions de la note stratégique d'ONU Femmes. Cette dernière n'a pas ciblé directement les hommes pour promouvoir la participation politique des femmes. Or la sensibilisation des hommes constitue le fil conducteur des éléments programmatiques apportés par la feuille de route. C'est des hommes qu'il s'agit lorsque la feuille de route revient à la charge sur les quotas malgré le rejet de 2015 et invite à sensibiliser les partis politiques.

Aucun des 3 produits (ou outputs) de la note stratégique n'a trait au plaidoyer auprès de l'Assemblée nationale pour le « verrouillage⁵⁶ » de l'article 13 de la loi électorale. La contrainte que poserait ce verrouillage est assimilable aux actions couvertes par la première des cinq consignes de la feuille de route énumérées ci-dessus, soit « Adopter des quotas contraignants ».

Deux autres éléments programmatiques de la feuille de route que la note stratégique d'ONU Femmes devrait ajouter à son cadre de résultat sont :

- Travailler davantage avec les partis politiques ;
- Veiller à l'engagement des hommes et des garçons.

⁵³ Mais il faut admettre qu'on comptait seulement 12% de femmes (contre 14% en 2006) parmi les candidates aux élections législatives.

⁵⁴ « Étude sur la représentation et l'influence des femmes en politique en RDC », Mars 2019.

⁵⁵ « La feuille de route pour la participation politique des femmes en RDC »,

⁵⁶ Cité parmi les causes du faible taux de femmes élues, l'article 13 de la loi électorale dispose que chaque liste électorale tienne compte de la parité et de l'handicap mais son alinéa-3 rend cette prise en compte facultative : « la non réalisation de la parité homme-femme au cours des prochaines échéances électorales n'est pas un motif d'irrecevabilité d'une liste »

Les avancées programmatiques que comporte la feuille de route ne sont pas reflétées dans la théorie du changement proposée par la note stratégique en matière de participation politique des femmes. Selon la note stratégique, les préalables à l'autonomie, l'influence et le leadership féminins sont les suivants :

1. que les dispositions et cadres électoraux favorisent l'équilibre entre les sexes lors des élections ;
2. qu'une masse critique de femmes leaders soit suffisamment préparée et motivée par la course électorale ;
3. que les femmes soient perçues comme des leaders politiques tout aussi légitimes que les hommes dans la société ; et enfin,
4. que les femmes soient promues en tant que leaders dans des institutions politiques sensibles au genre.

Or d'après la leçon tirée des élections de 2018 et sur la base de l'expérience de 2019 au Nigeria⁵⁷, la dynamique de pouvoir au sein des partis politiques est la cause de la faible représentation des femmes sur les listes électorales. La note stratégique n'a pas prévu de résultat lié à l'engagement direct des hommes au sein des partis politiques pour réaliser la parité.

Le défi que pose la mise en oeuvre de cette suggestion dans le cadre de la note stratégique 2022-2024 est que plusieurs de ses résultats (y compris les effets et produits/outputs de la « gouvernance et participation politique ») sont une reprise littérale du libellé articulé dans l'axe stratégique qui leur correspond au sein de l'UNSDCF. Or cet emprunt caractérise aussi les indicateurs car ils ne sont pas assez spécifiques pour être associés au mandat d'ONU Femmes – RDC :

Tableau 4 Correspondance entre UNSDCF et DRF

PRODUIT DE L'UNSDCF	CORRESPONDANCE DANS LE DRF 2020-2024	OBSERVATION
Produit 1.3.1 : <i>Les citoyens, en particulier les femmes et jeunes, ont accès à l'information et participent efficacement aux instances de prise de décision et dans tous les secteurs de la société (politique, économique, sociale et culturel) au niveau national, provincial et local</i>	OUTPUT 1.1.1	La reprise est littérale
Produit 1.3.2 : <i>Des élections libres, transparentes et démocratiques sont organisées conformément au cadre législatif, à tous les niveaux, et dans un environnement sécurisé</i>	OUTPUT 1.1.5	La reprise est littérale
Produit 1.3.3 : <i>Les OSC intervenant dans le domaine de la gouvernance disposent des capacités organisationnelles, techniques, institutionnelles et contribuent, grâce à la participation citoyenne, à l'amélioration de la gestion des affaires publiques et à la redevabilité (reddition des comptes)</i>	OUTPUT 1.1.3	Le produit UNSDCF est repris entièrement avec la spécification « OSC des femmes »

Le choix de reprendre la formulation du UNSDCF ne sert donc pas directement les priorités identifiées dans la Feuille de Route pour la Participation Politique des Femmes en RDC.

⁵⁷ Comme l'a appris ONU Femmes Nigeria, « To be effective and sustainable, UN Women and its partners' efforts must directly target political parties. » (5ème recommandation de l'Évaluation du Portefeuille-Pays)

5.2.2. Autonomisation économique et renforcement du pouvoir économique des femmes

CONSTAT 6

La mise en place et la capacitation du réseau national de femmes rurales (RENAFER) constitue la plus grande réalisation d'ONU Femmes – RDC dans le domaine de l'impact économique. Le programme-phare « AGRIFED » s'est heurté aux restrictions commerciales qui entourent les A.S.B.L et au défi que constitue la réalisation de la vente en ligne.

La note stratégique reconnaît que 85 % des femmes congolaises sont engagées dans le secteur agricole. Il va donc de soi qu'ONU Femmes-RDC ait choisi l'agriculture durable comme secteur d'appui au renforcement du pouvoir économique des femmes. En réalité, étant donné que 69.4% des travailleuses congolaises vivent en-dessous du seuil de pauvreté⁵⁸, il faudrait plutôt parler de programmes de réduction de la pauvreté.

Le programme-phare d'ONU Femmes dit « AGRIFED » porte sur l'agriculture résiliente aux changements climatiques⁵⁹. Le premier accomplissement à mettre au crédit du programme agricole d'ONU Femmes-RDC est la mise en place en février 2020 du RENAFER en collaboration avec la FAO. Réputée compter plus de 2500 associations réparties sur 19 provinces, cette organisation permettrait d'atteindre un total de 125 000 femmes rurales et de surmonter ainsi les obstacles liés à l'immensité territoriale de la RDC. L'ambition préalable était d'estimer les besoins⁶⁰ des centaines de milliers de femmes à travers la description de leurs profils individuels. L'équipe d'évaluation n'a pas pu confirmer l'exhaustivité d'une base de données sensée répertorier les éléments de profil de chaque membre des milliers d'associations de femmes rurales.

À sa conception, ce programme avait 4 composantes : (1) le droit des femmes à la terre et à la sécurité foncière ; (2) l'accès aux moyens de production et aux technologies ; (3) l'accès aux services financiers ; et (4) la participation aux chaînes de valeur et aux marchés. Dans la pratique, seuls l'accès aux technologies et la participation aux chaînes de valeur ont été mis en œuvre. Lors de la mission de terrain, nous n'avons pas entendu parler d'activités visant à faciliter l'accès à des services financiers. C'est une conséquence du régime de restrictions commerciales imposées aux associations sans but lucratif.

Par ailleurs, il n'y a pas encore de progrès dans le domaine de la propriété foncière même si le programme prévoyait de plaider auprès des autorités traditionnelles et des administrateurs politiques dans les provinces de Kinshasa (plateau de Bateke) et de Kwilu (Idiofa, Gungu, Blungu) pour l'accès durable des femmes à la terre.

Pour la composante relative à la participation aux chaînes de valeur, ONU Femmes a choisi de se concentrer sur la chaîne de production, transformation et distribution du manioc⁶¹. Consommé par la majorité de la population, le manioc peut être complété en vitamines et sels minéraux pour subvenir aux besoins en nutrition du pays. L'essentiel des activités a consisté à former un total de 190 femmes, comme l'affirme le Réseau congolais des acteur-e-s de l'innovation que dirige la professeure Yandju, experte en biotechnologie alimentaire. Les enseignements ont porté sur le traitement et la transformation du manioc (fabrication de farine panifiable, préparation de gâteaux, beignets, gaufres et spaghettis), les concepts nutritionnels, les règles d'hygiène et de conservation des différents produits et les connaissances financières de base. Des formations du même type ont été dispensées par l'International Institute of Tropical Agriculture (IITA). Pour réunir le plus de personnes possibles, RENAFER a invité à ces formations des fermières ressortissantes de diverses contrées du pays. Par exemple, venant de 10 territoires différents, une centaine de femmes se sont réunies en octobre 2021, dans le village de Mawunzi Mansende (Mbanza-Ngungu, Kongo-Central) à l'occasion d'un atelier animé par IITA.

Il est encore trop tôt à ce stade pour comptabiliser le nombre de femmes qui ont pu écouler leurs produits à valeur ajoutée suite à l'application des enseignements dispensés par IITA, RENAFER et autres formateurs/-trices.

⁵⁸ Source: ONU Femmes, Women Count, Base de données par pays, 2021. La même source indique que 66.4 % des travailleurs masculins vivent sous le seuil de la pauvreté

⁵⁹ Pour ce domaine d'impact, la TDC de la note stratégique de 2018-2021 se lit comme suit : If (1) women farmers realize rights to land and secure land tenure; if (2) they have equal access to productive resources, services and technologies for sustainable farming; if (3) they attain the financial capacity to invest; and if (4) they participate fully in green value chains and markets; then (5) women farmers are economically empowered and resilient in a changing climate; because (6) the root causes and drivers of gender gaps in agriculture have been removed.

⁶⁰ Dans son discours de lancement du réseau RENAFER en février 2020, la représentante d'ONU Femmes annonce l'initiation imminente « d'une base de données exhaustive, qui rassemble toutes les organisations de femmes rurales de RDC. » Cela « (...) permettra de connaître plus précisément les besoins et les profils des femmes rurales dans le pays ».

⁶¹ Dans les documents de projet, il était question de manioc et de maïs, mais cette dernière culture n'apparaît pas par la suite dans les rapports et les échanges.

À supposer qu'un total de 300 à 600 femmes aient été formées par IITA et RENAFER et reçu des kits de démarrage, il est estimé que seule une dizaine des femmes formées⁶² ont pu réellement mettre en pratique les enseignements sur la production de pain, gaufres et autres pâtisseries à partir de la farine de manioc panifiable.

Ces résultats modestes devraient, à notre avis, remettre en scène le modèle de coopérative de transformation/commercialisation pour assumer rapidement les coûts d'équipements et réduire les risques. Mais le passage à une nouvelle forme organisationnelle ne sera pas simple à cause des restrictions commerciales liées au statut juridique du RENAFER, dont le statut est celui d'une association sans but lucratif. À la lumière des discussions avec diverses parties impliquées, l'attention est à ce stade focalisée sur la réalisation des formations et moins portée sur les stratégies organisationnelles permettant aux associations d'engranger durablement des profits.

Enfin, le volet technologie du programme n'en est qu'à ses balbutiements. En juin 2021, ONU Femmes a engagé un partenariat avec l'organisation [Agromwinda](#) pour mettre en place sa plate-forme « Buy from Women-DRC ». En réalité, il n'y a pas de site web séparé dit « Buy from Women-DRC ». Lorsqu'on se rend sur le site d'AGROMWINDA, à la recherche des produits vendus par des fermières de RENAFER, il faut naviguer entre les rayons de produits divers (ordinateurs, perruques, téléphones, ...) avant d'arriver aux produits agro-alimentaires. Il s'agit en fait d'une sous-catégorie aménagée sous le département [tubercules](#) des différents rayons de la plate-forme de commerce virtuel d'AGROMWINDA. On n'y trouve pas encore de produits dérivés mais plutôt des cossettes de manioc en vente sous la section « Tubercules » répartie selon la localité de production ou d'entreposage⁶³.

Il n'a pas été possible pour l'évaluation de recueillir des informations sur le volume de manioc vendu par les associations membres de RENAFER via la plate-forme. Vu le caractère récent de l'accord de coopération entre ONU Femmes et AGROMWINDA (juin 2021), il faudra d'abord que les femmes rurales et le public se familiarisent avec l'outil de vente en ligne.

⁶² Nous n'avons pas pu vérifier cette affirmation par une visite des sites de production.

⁶³ Comme aucune des sous-rubriques ne mentionne explicitement RENAFER, on peut deviner que les associations concernées sont celles dont la localité est suivie de la référence « Associations des Femmes (...) » qui mentionnent explicitement le mot « Femmes » soit : Bulungu [Kwilu (Association des Femmes Vendeuses de Bulungu)], Kabata [Kwilu (Association des Femmes Productrices de Kabata)], Idiofa [Kwilu (Association des Femmes Vendeuses d'Idiofa)]. Les autres origines du manioc vendu dans le cadre de la collaboration RENAFER-AGROMWINDA (avec l'appui d'ONU Femmes) sont les entrepôts de Bokuda (Sud-Ubangi), Yembongo (Kinshasa), Mukoko [Kwilu (Organisation Paysanne des Exploitants forestiers Site Mukoko)], Gungu [Kwilu (Organisation d'intervention Agricole pour le Développement de Gungu)]. En fait, après vérification, seules les cossettes de manioc de Bulungu et Idiofa sont en vente sur le site d'Agromwinda. Le projet a été mis en œuvre aussi dans le territoire de Gungu mais ses cossettes de manioc ne sont pas en vente sur le site d'Agromwinda. Les prix au kilo variaient de 38 000 CDF à 75 000 CDF.

⁶⁴ Dans la section consacrée au critère Efficience, nous revenons sur le partenariat avec Ingenious City. Sa sélection comme partenaire de mise en œuvre n'a pas été estimée régulière par l'audit (audit interne d'ONU Femmes RDC, 2021, Issue Nr. 6).

⁶⁵ Seul le projet intitulé « Web and mobile platform allowing farmers to have access to local market information and to better sell their crops to avoid post-harvest losses » a un lien direct avec l'agro-alimentaire.

⁶⁶ « Buy from Women is a clear example, as it is unlikely that many poor or marginalized women will be able to use the platform because they lack internet connectivity, electricity, literacy and digital literacy. », IEAS, « Corporate formative evaluation of UN Women's approach to innovation », 2021, pp.9, 28.

Ensuite, nous anticipons des difficultés logistiques, notamment concernant le transport fluvial, ferroviaire, routier et aérien pour réaliser la livraison des commandes. Les fleuves Congo, Kasai et Ubangi forment un système de transport naturel utilisable uniquement pendant la journée. Le transport aérien est cher et les chemins de fer nécessitent une réhabilitation. Seuls 10% du réseau routier est utilisable, ce qui isole Kinshasa de la plupart des provinces.

TUJENGE STEM (Science Technology Engineering and Mathematics) est le deuxième élément du programme technologique Buy From Women. Le programme mis en œuvre en partenariat avec l'entreprise informatique [Ingenious City](#)⁶⁴ a formé, entre avril 2020 et mars 2021, près de 50 jeunes filles désireuses de se lancer dans l'innovation digitale. Le projet visait à stimuler l'entrepreneuriat féminin dans le domaine de l'intelligence artificielle. Même si aucune « start-up » en robotique n'a résulté des formations dispensées aux deux cohortes de jeunes filles, le projet a été jugé pertinent pour rattraper le retard numérique accusé par les femmes. Pour la plupart de nos répondants, au-delà des résultats pratiques du projet, l'essentiel du message lancé par ONU Femmes est qu'il faut briser les stéréotypes genrés associés à la technologie.

À part l'avantage éducatif non négligeable de rompre les perceptions dominantes sur les aptitudes respectives des filles et garçons concernant la technologie, l'articulation du programme d'incubation informatique avec le reste du programme Agrifed n'est pas très claire. Sur les 28 intitulés de projets explorés par les jeunes filles, seuls 6 ont un rapport indirect avec l'agro-alimentaire et 1 seul des projets proposés par les participantes est lié directement au centre d'intérêt des fermières d'AgriFed⁶⁵.

Ces résultats devraient inspirer de la prudence à l'égard des initiatives liées aux technologies. Des réserves ont été exprimées dans l'évaluation globale sur l'approche d'ONU Femmes à l'innovation, notamment le fait que leurs présupposés logistiques (équipement, électricité, connectivité) ne sont pas assurés, ce qui limite leur durabilité et leur inclusivité, particulièrement concernant les femmes les plus vulnérables⁶⁶.

5.2.3. Violences sexuelles et basées sur le genre et participation des femmes aux processus de paix et de sécurité

CONSTAT 7

La participation des femmes aux processus de paix demeure très faible. Les progrès modestes vers la cohésion communautaire suite à la contribution des projets humanitaires sont fragilisés par la reprise des conflits avec les rebelles et les pays limitrophes.

Comme nous l'avons déjà observé, la note stratégique n'a pas prévu de résultat relatif à l'élimination de la violence sexuelle. Cependant, cette thématique est reflétée dans les programmes visant la participation des femmes aux processus de paix et de sécurité. Dans ce dernier domaine, la contribution d'ONU Femmes s'est effectuée essentiellement par le biais d'un accord de collaboration avec la MONUSCO et la mise en œuvre de projets ciblant directement les femmes vulnérables, notamment les déplacées internes.

Le leadership des femmes dans le règlement des conflits

La résolution 2556 du Conseil de Sécurité des Nations Unies (18 décembre 2020), invitait les autorités administratives à « garantir la participation pleine, effective et véritable des femmes à toutes les étapes de ce processus ». Ladite résolution salue « la prise en compte systématique de la question du genre ». C'est précisément pour que le genre soit transversalement intégré dans les interventions de la mission qu'a été créée l'unité-genre de la MONUSCO. Cela coïncide avec l'objectif d'ONU Femmes en matière de paix et de sécurité, soit l'implication des femmes dans la protection des civils et les efforts de maintien et de promotion de la paix et de la sécurité.

Concrètement, cet objectif devrait se traduire par :

- la représentation des femmes dans les processus de négociation, de maintien et de consolidation de la paix (faire participer les femmes leaders de la société civile et les membres d'organisations à la prévention et au règlement des conflits, aux institutions publiques et à la prise de décision) ;

- l'inclusion des réseaux de femmes dans le déploiement de conseillers en civil et en uniforme pour la protection des femmes et des hommes
- la prévention des violences sexuelles et la réhabilitation des survivantes.

En réalité, les progrès sont modestes concernant le leadership des femmes dans le règlement des conflits. L'unité genre de la MONUSCO fait partie du département politique de la mission onusienne. Or ce département n'a plus le rôle le premier plan qu'il occupait à l'époque où la mission avait pour nom MONUC. Dans un contexte où les conflits perdurent malgré plusieurs décennies de présence des forces onusiennes, la MONUSCO peine parfois à faire comprendre son rôle politique parmi la population⁶⁷ alors qu'approchent les élections prévues à la fin de 2023. À l'inverse, son rôle de protection est tantôt apprécié⁶⁸, tantôt violemment fustigé, comme le révèlent les [manifestations hostiles](#) de la population, avec pour motif son manque de résultats malgré 21 ans de présence en RDC.

Tel que le confirme l'actualité, dans un contexte d'état de siège⁶⁹ où prime l'approche militaire et sécuritaire, les populations qui n'ont pas réussi à fuir les territoires occupés par les rebelles sont contraintes de soutenir les organisations rebelles. Dans ces conditions, il est peu question pour les populations soumises de participer aux efforts de paix. Ensuite, comme les mouvements rebelles n'associent pas militairement les femmes dans leurs actions, les femmes restent marginalisées durant les négociations de paix. Il y a rarement des femmes combattantes, tant du côté rebelle que gouvernemental.

⁶⁷ [RDC : des femmes manifestent à Goma pour demander le départ de la MONUSCO](#)

⁶⁸ « (...) une question posée par un journaliste relative à l'inefficacité présumée de la Monusco sur le terrain. « Nos collègues et moi-même, nous allons souvent sur le terrain. Nous rencontrons les représentants de la population. On entend souvent des choses plus positives que ceux qui pensent que la Monusco ne fait rien pour la sécurité depuis près de 20 ans. (...) Mais la population nous dit : restez et soyez plus présents. » Propos du secrétaire général adjoint tirés du site de la Primature de la RDC [<https://www.primature.cd/public/2021/10/21/re-trait-progressif-et-echelonne-de-la-monusco> – le-premier-ministre-sama-lukonde-sest-entretenu-avec-le-secretaire-general-adjoint-de-lonu-en-charge-des-operations-de-maintien-de-la-paix/]

⁶⁹ Le 6 mai 2021, le président congolais Félix Tshisekedi déclare l'état de siège dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu. Le but : restaurer la paix, alors que ces provinces subissent les attaques de groupes armés. Un an après, plusieurs députés continuent de relever l'impréparation qui a précédé cette décision, l'absence d'objectifs militaires et de chronogramme d'actions stratégiques.

ENCADRÉ

Ces opinions sont corroborées par une analyse⁷⁰ publiée en 2021 par l'Institut Georgetown pour les Femmes, la Paix et la Sécurité avec l'appui du Gouvernement Canadien. L'Institut dresse un bilan mitigé des missions onusiennes successives, la MONUC et la MONUSCO.

“EFFECTIVENESS - After 20 years in the DRC, MONUSCO's impact on peace and stability remains contested. A 2019 assessment of the mission's effectiveness credits MONUSCO and MONUC with a number of positive strategic results, including preventing a recurrence of major violence, creating a permissive environment in which foreign and domestic actors could carry out economic activity, contributing to the functioning and creation of crucial infrastructure such as airports, roads, and telecommunications, and enhancing civic space and civil society. However, MONUSCO's performance on the protection of civilians is varied, and by some accounts, has diminished the state's role in preventing violence and protecting civilians. On a more fundamental level, the mission has generally failed to invest in the long-term political change necessary to build and sustain peace in light of its withdrawal.

Consultations with MONUSCO personnel and local actors sought to uncover how stakeholders conceive effectiveness in the DRC context, and whether or not they believe the mission is effective. Interviewees defined effectiveness in the following ways, from most to least common:

- Protection of civilians;
- Consultation with locals;

- Completion of assigned, concrete tasks;
- Creation of visible change on the ground;
- Provision of vocational training and capacity-building for locals. Views on the effectiveness of the mission varied widely.

The following are notable sentiments expressed by stakeholders:

- MONUSCO generally fails to protect civilians and respond quickly to alerts;
- Peacekeepers sexually abuse and/or exploit local women, boys, and girls;
- Peacekeepers are distant from and disrespectful towards local civilians;
- MONUSCO's quick-impact projects are very beneficial for the local community;
- The FIB is more responsive, less burdened with bureaucracy, and therefore more effective than the rest of MONUSCO;
- The mission's radio station—Radio Okapi—is very useful at relaying information about attacks;
- MONUSCO mandates do not reflect conditions on the ground.

Au niveau national, des voix s'élèvent pour mettre fin à la guerre. C'est le cas de l'ONG Rien sans les Femmes (RSLF) dont une médiatrice de paix indique : « Au niveau des mécanismes nationaux, les femmes et les jeunes femmes sont représentées au taux de 26,2%⁷¹, une proportion qui est assez faible, alors que la femme est l'actrice principale de la paix, car elle a des aptitudes naturelles pour agir dans la résolution pacifique des conflits. Dans les mécanismes et initiatives de paix, sur les 11 points de coordination ciblés par le projet, elles sont représentées au taux de 31%⁷²».

Les pourparlers qui se sont tenus récemment à Nairobi avec la médiation du Kenya n'ont pas brillé par la présence des femmes à la table des négociations. Seul le cadre international se prêterait à une participation significative des femmes en conjuguant les efforts des organisations de femmes comme le Comité des femmes Africaines pour la Paix et le développement de l'Union Africaine

ou l'organisation non-gouvernementale Femmes Africa Solidarité, avec le travail crucial des organisations faitières de la société civile congolaise.

Changements apportés par les projets d'ONU Femmes en contexte humanitaire

À travers la mise en œuvre de différents projets humanitaires, dont certains ont été financés par la MONUSCO, ONU Femmes a pu prendre en charge différentes formes de vulnérabilité qui résultent de l'instabilité créée par les conflits armés du Kasai, du Tanganyika, de l'Ituri, du Nord et du Sud-Kivu.

Quelques observations⁷³ ont été faites au sujet des projets suivants suite aux entretiens et visites de terrain organisées à Goma (Nord-Kivu). Ces projets avaient été sélectionnés sur la base de différents critères, dont le montant des avances déboursées et l'accessibilité.

⁷⁰ Case Study of the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO), Georgetown Institute for Women, Peace and Security, May 2021

⁷¹ L'évaluation n'a pas pu consulter l'étude menée par RSLF pour connaître le calcul de ce taux de participation.

⁷² Annonce faite publiquement le 29 avril 2022 par Annie Bambi (Rien sans les femmes) sur l'étude sur la participation de la femme et les jeunes femmes dans les mécanismes et initiatives de paix dans les 11 points ciblés de coordination de RSLF.

⁷³ Voir Annexes VIII et IX : informations collectées à Goma

Tableau 5 – Échantillons de projets sélectionnés

Réf. ATLAS	INTITULÉ
125817	Action concertée avec les femmes, les filles déplacées et les communautés d'accueil contre les conséquences de la crise de la COVID-19 et les VBG au Nord-Kivu
121761	Lutte pour l'éradication des violences sexuelles et basées sur le genre en ville de Goma et en territoires de Nyiragongo, Masisi, Ruthuru
115109	Appui à la réinsertion des femmes victimes de violences de la part des groupes armés et renforcement de capacité en vue de lutter contre les violences basées sur le genre à Mugunga, Rusayo, Kibumba, Muja
121761	Assistance socioéconomique et juridique au service de la lutte contre les abus sexuels, la défense des droits des veuves et filles démunies aux alentours des carrés miniers en provinces du Nord et du Sud-Kivu/RDC

Sur la base du lien présumé entre les conflits et la pauvreté, plusieurs projets mis en oeuvre dans cette région instable ont une composante de génération de revenus et de sensibilisation à la participation des femmes dans la prise de décisions. L'intérêt supposé⁷⁴ de la mise en oeuvre de ces projets modestes est de faciliter la « transition humanitaire – développement » en zone post-conflit. Pour l'évaluation, il est plus réaliste d'envisager que ces projets contribuent à une meilleure cohésion au niveau communautaire. Tel que relaté par les membres de l'équipe d'évaluation au retour de leur mission au Sud-Kivu:

« Les femmes qui ont reçu une formation agricole dans le cadre du projet 115109 axé sur l'Autonomisation Économique et l'Élimination des VBG ont souligné dans les groupes de discussion qu'elles avaient augmenté leurs capacités en matière d'approches innovantes de l'agriculture et, par conséquent, leurs revenus. Bien qu'elles aient déclaré être désormais capables de gérer leurs activités agricoles de manière indépendante, sans le soutien de l'agronome qui les a accompagnées pendant toute la durée du projet, elles ont mentionné qu'elles apprécieraient de pouvoir continuer à recevoir un soutien technique ad hoc. »⁷⁵

Les bienfaits de ces projets vont parfois au-delà des personnes récipiendaires de l'appui d'ONU Femmes.

« Les voisins et la famille qui n'avaient pas bénéficié du projet ont pu apprendre des techniques agricoles directement d'eux, soulignant les répercussions positives du projet sur la communauté au sens large. »⁷⁶

Les formations sur les droits humains ont eu aussi des répercussions dans les décisions familiales des personnes qui y ont pris part.

« Le groupe de discussion avec les bénéficiaires a également indiqué que des changements de comportement favorables à une plus grande égalité des sexes ont eu lieu dans leurs communautés. Une participante a présenté le cas de sa fille adolescente, qui est tombée enceinte après avoir été victime de violences sexuelles. Contrairement à la coutume, elle et son mari ont facilité le retour de la fille à l'école, un choix qu'elle a attribué à la meilleure connaissance des droits de la femme obtenue en participant aux sessions de sensibilisation incluses dans le pilier de soutien psychosocial du même projet. Cet épisode a été caractérisé comme étant une étape importante et a permis de déclencher des discussions dans leur réseau sur l'exclusion que les femmes et les filles subissent traditionnellement comme conséquence des abus. »⁷⁷

Les partenaires de mise en oeuvre interrogés ont également déclaré avoir constaté des changements de comportement et une meilleure protection des droits des femmes dans les communautés ciblées. Néanmoins, il a été impossible d'évaluer à la fois l'ampleur des changements survenus et la contribution du projet en raison des indicateurs du projet et du système de suivi en place.

« Interrogés sur la manière dont ces changements sont saisis, le staff d'ONU Femmes et les organisations de mise en oeuvre ont indiqué que cela reste un défi. Ces dernières n'ont que les histoires de réussite individuelles des bénéficiaires comme la principale méthode pour mettre en évidence les changements survenus. »⁷⁸

Les modestes changements mentionnés ci-dessus sont constamment remis en question par la reprise des hostilités entre le gouvernement et les rebelles d'une part, et d'autre part, les tensions avec les pays frontaliers où s'enfuient [ces derniers](#) sous le feu de l'armée gouvernementale appuyée par la MONUSCO.

⁷⁴ "Post-conflict areas of the country require greater innovation to respond not only to obvious needs that follow conflict, but also to attend to those needs for decentralization, stability and development. This allows for stabilization and development processes to take place as well as longer term interventions and strengthening of the resilience factor in communities having been assisted with humanitarian aid. This element of transition from humanitarian towards development will be factored into UN Women's programming particularly in the economic empowerment component." » note stratégique 2018-2019, p.5

⁷⁵ Voir Annexes VIII et IX : informations collectées à Goma.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

5.2.4. Coordination genre

CONSTAT 8

Dans un contexte où le ministère du Genre n'a pas les moyens requis pour se faire entendre, plusieurs mécanismes supplémentifs ou complémentaires de concertation sur le genre ont spontanément fait leur apparition au cours des quatre dernières années. Leur continuité requiert cependant un suivi technique régulier que la taille du personnel d'ONU Femmes ne permet pas de satisfaire.

Les entretiens tenus avec différentes parties prenantes s'accordent très souvent sur le rôle critique joué par la représentante d'ONU Femmes pour que le flambeau de l'égalité des sexes soit porté par l'équipe des Nations Unies, le Cercle diplomatique des « Amis du Genre » et les plus hautes personnalités du gouvernement, dont la Première dame. C'est le cas du « Gender Donor Group » intitulé aussi *One + One* qui regroupe les agences du Système des Nations Unies, l'Union européenne, le FMI et quelques ambassades intéressées par la question du genre⁷⁸.

À part cet objectif commun, les membres du groupe « One + One Genre » représentent des bailleurs de fonds en RDC : l'Espagne, la Belgique, le FMI, les Pays-Bas, la Suède, l'Union européenne, etc... D'où son autre appellation, « Coordination inter-bailleurs pour le genre⁷⁹ ». Des bailleurs de fonds tels que le Japon, la Chine et la Corée du Sud n'en font pas partie, ce qui tend à affirmer le caractère euro-américain du groupe « One + One Genre ». En 2021, ce groupe avait quatre priorités : la lutte contre la violence sexuelle, le renforcement du pouvoir économique des femmes, le leadership politique des femmes, la participation des femmes à la paix et la sécurité.

Des sources s'accordent cependant pour admettre que les engagements de haut niveau décrits ci-haut n'ont pas leur pendant technique⁸⁰ au niveau du Bureau-pays. Interrogés sur le « One UN Gender Team », plusieurs membres du personnel des Nations Unies ont indiqué qu'il est plus actif lors de la préparation de grands événements périodiques

tels que la journée du 8 mars ou les 16 jours d'activisme et qu'il a été consulté lors de la rédaction de documents stratégiques tels que le UNSDCF ou le CCA. À part la rareté de ses réunions constatée bien avant la survenue de la Covid-19, son défi principal est le niveau hiérarchique de la représentation du personnel des agences, tel que dénoncé depuis le Gender Scorecard de 2015. À cela s'ajoute le fait que le One UN Gender Team ne participe pas aux réunions de l'équipe pays.

L'évaluation n'a pas recueilli suffisamment d'informations sur les activités du groupe thématique genre (GTG) parce que, selon des sources du Ministère du Genre, Famille et Enfant, il avait cessé de se réunir bien avant la survenue de la pandémie de Covid-19. En 2010, ONU Femmes et le ministère du Genre avaient collaboré pour définir la mission et les objectifs du GTG ainsi que ses attributions institutionnelles dans un document de 36 pages. Différents sous-groupes de travail y sont distingués⁸¹ mais il n'est pas prévu de sous-groupe de travail sur la participation des femmes aux processus de paix et de sécurité.

Les programmes conjoints, notamment à travers différents mécanismes interagence comme le fonds humanitaire WPHF, la collaboration avec la MONUSCO et la réponse d'urgence à la pandémie Covid-19, ont réalisé des synergies entre le travail d'ONU Femmes et les agences des Nations Unies.

⁷⁸ Les ambassadeurs se succèdent annuellement à la co-présidence du « One+One » qui revient en permanence à la représentante d'ONU Femmes. Ainsi, lors de la mission de terrain de l'équipe d'évaluation, le « One + One Gender Group » avait pour co-président-e-s la représentante d'ONU Femmes et l'ambassadeur de Suède. Dans un entretien qui nous a été accordé, il disait du « One + One » qu'il est « un groupe stratégique fonctionnant avec beaucoup d'informel dont les membres sont les ambassadeurs et les représentants du Système des Nations Unies et du FMI ». Son objectif est « de faire avancer l'agenda-genre en RDC ».

⁷⁹ Qu'il ne s'agit pas de confondre avec le groupe « Feminist friends » ou « Feminist Seven » composé de l'Allemagne, du Canada, du Royaume-Uni, de la Suède, de la Belgique, des Pays-Bas et de l'Union Européenne.

⁸⁰ Les fonctions techniques qui méritent l'attention sont la revitalisation du One UN Gender Group et du Groupe de consultation de la société civile, le suivi des recommandations du Gender Scorecard, le plaidoyer pour la mise en place d'un sous-groupe de travail paix et sécurité au sein du groupe thématique genre.

⁸¹ Il y a ainsi le sous-Groupe de Travail Violences sexuelles et basées sur le genre (p.16-20), le sous-Groupe de Travail Égalité des sexes et habilitation du statut juridique de la femme (p.21-25), le sous-Groupe de Travail Renforcement du Pouvoir Économique et Autonomisation de la femme (p.26-30) et le sous-Groupe de Travail Participation politique de la femme et leadership féminin (31-35).

Par ailleurs, force est de constater que le Plan Cadre de Coopération des Nations Unies est sensible au genre, tant au niveau de son analyse contextuelle, de ses principes programmatiques que dans la formulation de son cadre de résultats et sa théorie de changement. A travers des initiatives conjointes, ONU Femmes combine l'exercice de ses mandats opérationnel et de coordination. C'est le cas de la contribution de l'Équipe-Pays à la réponse du Gouvernement à la pandémie de la Covid-19. L'organisation annuelle conjointe des 16 jours d'Activisme est l'occasion de conjuguer les mandats normatifs, programmatiques et de coordination. Cependant si d'aucuns reconnaissent la contribution d'ONU Femmes à la coordination du genre notamment à travers le leadership du Programme Management Team, des sources du Système des Nations Unies suggèrent que « le Bureau devait être plus staffé que ça ». L'expertise d'ONU Femmes aurait pu être mise à contribution plus régulièrement lors des revues et rapports périodiques sur la mise en œuvre du cadre de coopération (UNSDCF).

En théorie, le Groupe de consultation de la société civile est une autre structure prévue dans les modalités d'engagement du bureau-pays avec la société civile. Vu l'interruption des activités du groupe thématique genre, ce groupe de consultation aurait servi de plate-forme alternative pour l'engagement participatif des organisations de la société civile. Malheureusement, ce groupe de consultation a été mis en veilleuse depuis longtemps. Des différents entretiens, y compris avec la représentante du bureau-pays, il ne ressort pas de volonté de la revitaliser. Pourtant, dans un contexte où les cafés-genre n'ont pas eu lieu depuis 2019, les séances de dialogue avec le Groupe de consultation constituent pour ONU Femmes autant

d'opportunités à saisir pour jouer son rôle de passerelle entre les parties prenantes et offrir ainsi une plate-forme de discussion entre le gouvernement et les organisations féministes. Parmi ces dernières, le dialogue permettrait une meilleure coordination entre des acteurs qui visent les mêmes objectifs. En effet, l'évaluation a observé l'absence de concertation entre DYNAFEC, AWLN-RDC et RSLF qui visent, chacune à sa manière, la participation politique des femmes. Le Groupe de Consultation ne réunit pas uniquement des organisations financées par ONU Femmes. Par exemple, RSLF est bénéficiaire directe de fonds de l'ambassade de Suède, qui par ailleurs apporte son soutien financier à chacun des résultats de la note stratégique d'ONU Femmes.

Le Gender Scorecard de 2015 n'a pas laissé beaucoup de traces dans la mémoire collective d'ONU Femmes-RDC et du One UN Gender Theme Group. Même en mars 2018, au terme d'une « formation sur le cadre de redevabilité sur le genre » facilitée par ONU Femmes – WCARO à laquelle ont participé 36 membres du personnel des NU, un souci de remémoration est exprimé. Il a alors été recommandé de « partager le rapport du Gender Scorecard de 2015 : si le rapport est toujours pertinent (sic), de proposer un plan d'amélioration basé sur les recommandations. Autrement lancer un nouveau Gender Scorecard ⁸² ». En novembre 2021, lors de la mission d'évaluation, très peu de membres du personnel d'ONU Femmes interrogés étaient au courant du Gender Scorecard de 2015.

Pourtant, le document de planification stratégique de 2018 y fait référence : « A *Gender Scorecard* was also initiated within the UNCT in 2015 to aim (sic!) UN Women to improve gender coordination⁸³. »

⁸² Recommandation no2 figurant sur le résumé de la formation du 4-8 mars 2018, Kinshasa.

⁸³ Note stratégique 2018-2019, p.5.

5.2.5. Suivi et évaluation

CONSTAT 9

La note stratégique a été exécutée sans système de suivi, de rapport et d'évaluation fonctionnels. La quasi-absence de missions sur le terrain ou de vérification (« spot-checks »), l'omission des rapports annuels sur la plate-forme RMS de 2018 à 2021 ne permettent pas à ONU Femmes-RDC d'assurer le suivi et de rapporter avec précision les progrès vers les résultats. Il n'y a pas eu d'enquêtes/études sur les données de référence des indicateurs de résultats du portefeuille, ce qui prive le Bureau de visibilité sur les résultats accomplis.

La note stratégique de 2018 s'engageait à une approche de gestion axée sur les résultats⁸⁴ de manière à documenter ceux-ci par le suivi direct des projets, notamment par des visites de terrain. Or, tel que l'admettent les chargés de programme et comme le confirment les organisations de la société civile sur lesquelles compte ONU Femmes-RDC pour la mise en œuvre de ses programmes, il y a eu rarement ou jamais eu de visite du personnel d'ONU Femmes-RDC. La pandémie de Covid-19 a achevé de décourager en 2020 toute volonté éventuelle d'entreprendre des missions. Des séances en ligne ont alors été organisées avec les partenaires⁸⁵. Une partie des organisations rencontrées à Kinshasa et à Goma⁸⁶ se sont dites surprises du manque de réponses à leurs courriers électroniques. Il faut admettre cependant que les requêtes des parties prenantes peuvent parfois excéder les capacités en personnel du bureau-pays.

La note stratégique 2018-2021 priorisait⁸⁶ l'élaboration d'une étude des données de référence. La promesse n'a pas été tenue, ce qui limite la possibilité pour ONU Femmes de mesurer le progrès de ses résultats. L'évaluation du portefeuille-pays [précédente](#) s'était exprimée sur ce point⁸⁷. Cinq ans après, force est de constater qu'entre Janvier 2018 et Octobre 2022, le Bureau fonctionnait sans Chargé de Suivi et Évaluation. Pour compenser cette absence, il est prévu que chaque Spécialiste de Programmes s'occupe de cette fonction car, dit-on, le Suivi et Evaluation sera inscrit dans leurs cahiers des charges : « The country office has integrated monitoring and evaluation and resource mobilization in the terms of reference of each programme specialist to ensure that these two thematic areas become fully mainstreamed in the daily activities of each staff⁸⁸. »

Mais cette ventilation de tâches de suivi à travers différents chargés de programmes ne marche pas : la plate-forme Results Management System (RMS) n'affiche pas de rapport annuel depuis la dernière évaluation de la note stratégique de 2014-2017. Les années 2018, 2019, 2020 et 2021 se sont donc écoulées sans que le parcours programmatique d'ONU-Femmes-RDC ne soit reflété sur RMS. Outre les rapports annuels, RMS n'affiche pas le suivi trimestriel des indicateurs pour l'année 2021. En cas de défaillance ou d'incapacité, c'est en principe le bureau régional qui prend le relai du bureau-pays. Mais vu que, dans le cas de la RDC, la représentante était supervisée par la directrice exécutive, le bureau régional n'avait pas suffisamment de marge pour intervenir. Cette situation hiérarchique a mis à l'épreuve l'architecture régionale d'ONU Femmes.

Enfin, nous avons pu observer que certaines activités prévues dans l'humanitaire portent sur une thématique non mentionnée dans le cadre des résultats de la note stratégique : le fait que des interventions portant sur les violences sexuelles soient exercées en pratique sur le terrain, sans être reflétées de manière délibérée dans les documents de planification, cela limite la visibilité sur le degré d'exercice d'un pan entier du travail d'ONU Femmes RDC.

Le manque de visibilité est d'autant plus ressenti qu'ONU Femmes – RDC n'a pas mené d'évaluation depuis 2017. À cela s'ajoutent des pertes de mémoire institutionnelle, décrites sous la section « Efficience » (Audit Issue 10), qui peuvent être préjudiciables à l'exercice du mandat d'ONU Femmes. En guise d'exemple, citons l'oubli qui entoure le Gender Scorecard de 2015.

⁸⁴ « A results-based management approach for monitoring, reviewing, reporting and evaluation to track progress of the programme will continue to be employed in implementing of the present strategic. Direct project-monitoring activities, driven by periodic progress reports and field visits when applicable, will be conducted on an ongoing basis, utilizing the United Nations Coordination Framework monitoring and evaluation framework/systems. UN Women DRC will also develop a Performance Monitoring Framework (PMF) with detailed performance indicators and time monitoring. Annual Work Plans will be reviewed at the beginning of each calendar year to make adjustments as required. » Note stratégique, 2018-19, p.8

⁸⁵ Ce qui correspond aux intentions affichées dans le document stratégique : « UN Women DRC Office will conduct capacity building activities for partners in Result Based Programming and Monitoring. » Note stratégique, 2018-19, p.9

⁸⁶ « The first monitoring and evaluation priority will be the establishment of a base line study and the elaboration of the monitoring and evaluation framework. » Note stratégique, 2018-19, p.9

⁸⁷ Il s'agit du Constat No12 et de la Recommandation No3 de l'ÉPP 2014-2017

⁸⁸ Note stratégique, 2018-19, p.8

5.3 EFFICIENCE

5.3.1. Structure de gestion du bureau

CONSTAT 10

Les départs de personnel ont affecté les fonctions programmatiques et de coordination d'ONU Femmes RDC et le nombre élevé de postes vacants entrave l'exécution optimale de la note stratégique. La petite taille de son unité des opérations conduit à des retards dans l'approbation et l'exécution des transactions, dont celles concernant les achats, recrutements et avances aux partenaires.

Au moment de la visite du bureau-pays en octobre 2021, ce dernier comptait 7 membres du personnel (3 internationaux, 4 locaux), et 17 détenteur-e-s de contrats « non-staff » (8 Service Contractors (SC) locaux, 1 Service Contractor (SC) international, 3 Volontaires des Nations Unies locaux et 5 consultants Special Service Agreement (SSA)). La composante féminine du personnel était alors de 58 %. Plusieurs postes étaient vacants suite aux nombreux départs⁸⁹ et au rythme lent des recrutements. La plupart des départs d'employés qualifiés découlent du caractère peu compétitif des contrats d'ONU Femmes. En effet, la proportion de personnel détenteur de contrat Fixed Term Appointments (FTA) est de 29%, ce qui est faible par rapport au personnel du PNUD dont ladite proportion est de 51% en Juin 2018. Le risque posé par la précarité est connu en 2017 : la note stratégique promettait alors que des mesures de stabilisation seraient prises grâce à des contrats plus valorisants⁹⁰.

- Les départs et la précarité ont eu plusieurs conséquences sur le fonctionnement du bureau. La première est la tension éprouvée par le personnel pour optimiser l'exercice du triple mandat d'ONU Femmes. Écartelée entre les exigences respectives de la coordination, du travail sur les politiques, le normatif et l'opérationnel, la composante programmatique du personnel était contrainte de prioriser les urgences. Par conséquent, le souci d'équilibre et de cohérence entre les éléments du triptyque mandataire devenaient secondaires.
- Le suivi des activités liées au mandat de coordination d'ONU Femmes a particulièrement souffert du départ de personnel, qu'il s'agisse de la tenue régulière des activités du *One UN Gender Theme Group*, du groupe thématique genre ou du suivi des intégrations du genre dans des études ou des politiques;

- Selon l'audit de 2021, des documents et pièces comptables du projet d'incubation digitale ont été perdus suite au départ de l'assistant en finance pour une autre agence des Nations Unies (Audit Issue Nr. 6). En conséquence, au moment de l'audit, il était difficile de rendre compte de la procédure de sélection de ce partenaire.

Les soucis (ou 'issues') identifiés ont eu à leur tour des répercussions sur l'efficacité des interventions d'ONU Femmes :

- des retards ont été déplorés dans la plupart des processus opérationnels, suite au ralentissement des approbations :
- après le départ de la représentante adjointe, la seule personne ayant l'autorité d'approbation dans le cadre de contrôle interne (ou ICF) reste la représentante pays, ce qui crée des goulots d'étranglement (Audit Issue Nr. 11);
- par ailleurs, les lignes hiérarchiques au sein des équipes de programme sont devenues de plus en plus floues. La plupart des membres du personnel relèvent dès lors directement de la représentante-pays (Audit Issue Nr. 7). Ce qui, combiné à la rareté des concertations hebdomadaires, a rendu difficile la circulation de l'information. Ainsi, la pandémie a aggravé le fonctionnement en silo, raréfié la mise en commun des moyens et ouvert la voie à des chevauchements.

⁸⁹ 13 au total, dont celui de la représentante adjointe suite à sa démission.

⁹⁰ «The service contracts will be transformed progressively into FTAs based on mobilized non-core resources.»

5.3.2. Choix des partenaires

CONSTAT 11

La presque totalité des fonds avancés par ONU Femmes ont été confiés aux organisations de la société civile, ce qui a marginalisé les partenaires gouvernementaux.

Lorsqu'on parcourt la liste des organisations ou institutions nationales ayant reçu des fonds d'ONU Femmes – RDC dans le cadre de partenariats formels, la grande majorité appartient à la société civile. Le partenariat avec les réseaux locaux de femmes a certes permis au message d'ONU Femmes d'atteindre les communautés et les groupes marginalisés, ce qui contribue à l'amélioration des attitudes/comportements dans le sens de l'égalité des sexes et des droits des femmes. Mais ces partenariats avec les organisations non gouvernementales n'auraient pas dû impliquer l'évitement de la partie gouvernementale. En 2020, il restait encore un ministère provincial parmi les récipiendaires des avances d'ONU Femmes. Et en 2021, les avances aux partenaires ont été accordées à 100 % à des organisations non gouvernementales. Le ministère du Genre, on le sait, est le parent pauvre des dépenses budgétaires du pays. Sa part d'allocations gouvernementales ne dépasse pas 1% du budget de l'État. Or ce ministère n'a pas reçu de fonds d'ONU Femmes-RDC depuis 2019.

Que les engagements financiers d'ONU Femmes – RDC aient eu tendance à ne pas inclure le gouvernement, cela constitue un démenti aux extraits suivants de la note stratégique de 2018-2019 : « *The country office will extend and formalize its partnerships with non-traditional Ministries and institutions such as the Ministries of the Interior, Defense, Planning, Economy, Agriculture, Trade, Health, Social Affairs, Infrastructure and Energy, Finance and Budget in line [with] the different thematic areas. Strong partnerships with the National and Provincial Assemblies as well the Senate are foreseen for purposes of advocacy on the adoption of gender sensitive legislation*⁹¹. »

« *The UN WOMEN advocacy strategy will continue to be based on direct actions towards key institutions of the DRC such as the parliament and the National ministry of Women's affairs in order to accelerate the adoption of a suitable framework for gender equality in the DR of Congo*⁹². »

Quelques passages du document stratégique de l'UNSDCF 2020-2023 consacrés à la durabilité attestent que cette préférence pour les partenariats avec les organisations non gouvernementales n'est pas le fruit du hasard, mais participe plutôt d'un choix délibéré dit, dans le texte, « stratégie de contournement ». Le document se félicite dans un premier temps que la synergie équipe pays-MONUSCO ait permis de renforcer l'appropriation et la cohésion sociale en mettant les communautés au centre du processus de stabilisation. Cela a eu pour résultat « l'amélioration de la sécurité, l'accès aux services sociaux et au développement des activités génératrices de revenus tout en impliquant les administrations provinciales et locales dans le cadre d'un dispositif de pilotage, porté par les institutions les plus indiquées. »⁹³

Cependant lorsque les résultats attendus au terme de processus porteurs de changements n'étaient pas au rendez-vous, cela est dû, suggère le Cadre de Coopération, au « (...) manque de vigilance et de stratégie de contournement de certaines institutions minées par la corruption⁹⁴ (...) ». On retrouve une référence plus abondante à la corruption dans le « Document Commun de Pays » (ou Common Country Assessment) publié un mois avant la stratégie de coopération UNSDCF⁹⁵. Ces allusions à la corruption sont en outre corroborées par la [préface](#) du coordinateur humanitaire en juillet 2020, accompagnée d'un [rapport](#)⁹⁶ de 80 pages sur les irrégularités observées dans le cycle de vie des projets humanitaires en RDC.

⁹¹ Note stratégique 2018-2019, p.9

⁹² Ibid., p.10

⁹³ UNSDCF – DRC, Point 3.6 – Durabilité, p.36

⁹⁴ UNSDCF – DRC, Point 3.7 – Avantage comparatif, p.36

⁹⁵ La corruption revient fréquemment dans le document commun pays. Elle est au centre des propos du chapitre II, pour expliquer les « Principaux problèmes de développement et leurs causes » (p.14) sur lesquels le document revient au paragraphe 6.2 « Gouvernance peu performante, plombée par la lenteur des progrès de l'État de droit et la forte corruption » – la RDC entre croissance, crises, conflits et quête vers une gouvernance efficace au service du développement inclusif et durable, p.62

⁹⁶ Adam Smith International, « Operational review of exposure to corrupt practices in humanitarian aid implementation mechanisms in the DRC », juillet 2020

En termes de cohérence, il est remarquable que des synergies aient été établies entre les programmes d'autonomisation économique et d'une part ceux domaines d'impact visant respectivement la lutte contre la violence sexuelle et basées sur le genre et d'autre part les programmes portant sur la paix, la sécurité et le travail humanitaire. Par exemple, le programme « Réforme et dissémination des textes et lois favorables à l'entrepreneuriat des femmes » a une composante de prévention des violences à l'endroit des femmes qui est mise en œuvre au Sud-Kivu par l'ONG Expertise humanitaire et sociale basée à Goma. De même, le programme financé par la MONUSCO dont la mise en œuvre a été confiée à ONU Femmes au Sud-Kivu a pour titre « *Appui à la réinsertion socio-économique de femmes victimes de la violence* ». Ces deux cas illustrent la disposition d'ONU Femmes à briser les silos entre différentes agences onusiennes et entre

des domaines thématiques usuellement distincts. Cette volonté est manifeste dans la formulation d'un résultat de la note stratégique⁹⁷.

Par ailleurs, l'audit de 2021 observe que le répertoire en ligne des partenaires correspondant aux projets ATLAS n'est pas exhaustif (Audit Issue Nr. 6), ce qui ne permet pas de connaître le volume total des fonds déboursés pour l'ensemble des partenaires et le nombre total de ces derniers. Seul le fonds humanitaire WPHF permet de se prononcer avec assurance tant sur la complétude de son registre de partenaires que sur la rigueur des appréciations de capacités. Par ailleurs, le choix d'*Ingenious City*⁹⁸ comme partenaire de mise en œuvre n'a pas été estimé régulier par l'audit interne de 2021. Pour le reste des partenaires de mise en œuvre, l'audit indique qu'il y a eu des lacunes dans la vérification de leurs capacités de gestion.

5.3.3. Couverture géographique

CONSTAT 12

Pour compenser ses limites face à l'immensité territoriale du pays, ONU Femmes compte plus sur les réseaux d'associations et sur les autres agences des Nations Unies, dont la MONUSCO, que sur ses sous-bureaux de Goma et de Bukavu.

Comme l'indique un partenaire d'ONU Femmes, « La présence géographique d'ONU Femmes dans un pays comme la RDC est déficitaire car elle est présente seulement à Kinshasa et Goma ; il faudrait ouvrir une antenne à Lubumbashi compte tenu de la problématique des femmes et filles sur les sites miniers. »

Dans sa note stratégique, ONU Femmes indique : *“UN Women will continue to operate through its offices in Kinshasa and in Goma for the Eastern part”*⁹⁹. Bukavu n'est pas mentionnée dans cette citation et pourtant, la présence d'ONU Femmes dans cette ville du Sud-Kivu remonte à l'époque d'UNIFEM. Un membre du personnel de grade P4 y avait été déployé avant 2011, suivi en 2017 d'un chargé de programme qui sera, l'année suivante, transféré à Kinshasa. À l'époque, ONU Femmes pouvait encore mentionner dans sa note stratégique: *“The strengthening of the DRC office and program, as well as the re-opening of two sub-offices in Eastern DRC, has opened up an opportunity for UN Women to effectively play its leadership and coordination roles and provide technical support to Gender Equality within the UN system”*¹⁰⁰.

Cette présence n'est effective à Bukavu en 2018 que grâce au recours du bureau à une affectation temporaire d'un membre du personnel d'ONU Femmes Cameroun (« detail assignment ») pour une durée de 3 mois. À son départ, il n'y reste plus que le chauffeur et un chargé de communication. Lorsque ce dernier quitte l'organisation en 2019, il subsiste à Bukavu un chauffeur, un bureau et des véhicules.

La présence d'ONU Femmes est assurée à Goma par une chargée de programme depuis 2014, rejointe en 2018 par un volontaire des Nations Unies pour le suivi des partenaires de mise en œuvre. Depuis 2021, un membre du personnel de grade P3 est présent à Goma épaulé par une assistante administrative. Tant à Bukavu qu'à Goma, ONU Femmes occupe des espaces de bureaux en colocation avec le PNUD. L'équipe d'évaluation en mission à Goma a constaté que le sous-bureau connaissait des problèmes logistiques (Audit Issue 18) : aucun véhicule d'ONU Femmes n'était disponible.

⁹⁷ Outcome 6.2 Protection and economic opportunities for women in temporary shelters & in host communities displaced by sudden onset emergencies

⁹⁸ « For one partner (...), there was no evidence (therefore, no assurance) of a selection process » (Issue 6, IAS audit report on DRC, 2021).

⁹⁹ Ibid. p.8.

¹⁰⁰ Note stratégique 2018-2019, p.5

La grande superficie de la RDC est un défi partagé par toutes les agences des Nations Unies. Pour ONU Femmes, selon les données tirées d'ATLAS en Août 2021, la plus grande partie des avances aux partenaires s'est effectuée autour de Kinshasa : Gombe, Ngaliema, Ndjili, Lingwala, Mont Amba, etc... (Voir Annexe XIII). Cela devrait rendre le suivi plus facile. Des difficultés logistiques peuvent

décourager les visites de terrain en des lieux difficiles d'accès comme Inongo (Mai-Ndombe) ou dont la sécurité n'est pas garantie, comme Beni et Butembo.

Pour le reste du territoire national, ONU Femmes doit compter sur les réseaux des femmes et, éventuellement, les autres agences des Nations Unies, dont la MONUSCO qui prépare son départ progressif du pays.

5.3.4. Gestion des connaissances

CONSTAT 13

Les cafés-genre de 2019 constituent une pratique exemplaire de diffusion des connaissances. Que leur contenu ne soit plus accessible aujourd'hui est une indication des limites en gestion des connaissances du bureau. Des pertes de mémoire institutionnelle ont été déplorées à cause de l'absence de procédures de remise et reprise et surtout, de la faiblesse de la documentation en termes d'inventaire, de classement et de mise à disposition des fichiers sur un dossier virtuel accessible au personnel.

Un point positif en matière de gestion des connaissances est qu'ONU Femmes-RDC a rempli ses engagements concernant sa promesse d'intensifier les conférences sur des sujets divers portant sur le genre¹⁰¹. Une série de neuf conférences dites « cafés-genre » a été organisée dans la ville de Kinshasa. Mais cette pratique a été interrompue, puisque les derniers cafés-genre remontent à la fin de l'année 2019, bien avant la pandémie de Covid-19. Et comme le système de gestion de la mémoire institutionnelle du bureau-pays est faible, il est difficile de retrouver le contenu des cafés-genre de 2019.

Par ailleurs, le système de collecte, classement et partage des données et documents du bureau-pays pourrait être amélioré, comme les missions d'audit (Audit Issue 10) et d'évaluation l'ont noté tour à tour. Des pertes de mémoire institutionnelle ont été déplorées suite aux départs successifs de 13 membres du personnel dont 8 qui n'étaient pas consultants. Ces pertes s'expliquent par le peu de clarté sur les procédures de remise et reprise et la faible centralisation de l'information. Beaucoup de documents sont stockés sur les ordinateurs du personnel.

Le bureau-pays a sollicité de l'aide en 2019 auprès d'ONU Femmes – WCARO pour revoir l'organisation de son infrastructure informatique de manière à mettre en place un système numérique de classement documentaire. Le bureau régional s'est dit alors disposé à dépêcher son informaticien à Kinshasa.

Mais le bureau-pays s'attendait à ce que les billets et les DSAs soient à la charge d'ONU Femmes – WCARO. Lorsque la question a été soulevée auprès de l'unité d'informatique du siège, le message adressé au bureau-pays en janvier 2020 a été qu'il fallait que les dépenses du bureau pour l'informatique devaient être inscrites dans le budget annuel d'ONU Femmes-RDC. En juin 2020, le bureau régional s'est enquis des besoins d'appui sur le même sujet, mais la question du financement de la mission est demeurée inchangée. Le bureau-pays a ensuite répondu qu'elle opérerait dans ce cas pour une solution locale. Mais tel que le montre l'audit, le défi reste entier à ce jour (Audit Issue 16).

La qualité des services en technologies de l'information à ONU Femmes-RDC est en partie le reflet de celle des services correspondants au niveau du PNUD-RDC. L'audit interne du PNUD dénonçait en 2018 « l'absence d'une gouvernance efficace des TIC ou d'un plan de reprise après sinistre » et estimait que les coûts d'internet pouvaient être revus à la baisse¹⁰². Les services des technologies de l'information et de la communication (TIC) font l'objet d'un Accord de Service (SLA)¹⁰³ entre les deux agences signé en 2013. Sont spécifiquement cités la maintenance des logiciels et équipements, l'accès à l'internet et l'infrastructure y afférente, les services de video/audio (télé-)conférence, la maintenance et la création des profils d'accès externe à Atlas.

¹⁰¹ "In terms of communication, UN WOMEN will intensify the gender thematic conferences in 2018 with students, women's and youth groups, but also state leaders as target » NS-2018-19, p.11

¹⁰² "Audit of UNDP CO in the DRC », Report No. 1981, Office of Audit and Investigations, 2018. Comme l'audit du PNUD-RDC de 2021 a été effectuée à distance, le rapport ne couvre pas les questions de TIC.

¹⁰³ "Service Level Agreement between UNDP and UN Women in DRC », Annex-1, Issue 8, p.10

5.4 DURABILITÉ

5.4.1. Durabilité des résultats du mandat normatif

CONSTAT 14

La contribution régulière de la société civile congolaise aux rapports périodiques liés aux conventions internationales sur les droits des femmes est un acquis durable auquel ONU Femmes a contribué.

Le poids de la religion et l'influence des coutumes doivent être pris en compte pour estimer la durabilité des progrès sensés avoir été induits par la réforme du Code de la Famille (2016).

L'évaluation a recueilli l'avis de divers acteurs nationaux ayant bénéficié de l'appui d'ONU Femmes lors des activités relatives à la résolution 1325, à la CEDAW, au protocole de Maputo, et autres conventions internationales : le savoir-faire accumulé par la société civile dans la préparation des rapports parallèles aux comités de suivi des conventions internationales est un acquis durable.

Tel qu'indiqué précédemment, il faut plusieurs années d'efforts coordonnés pour obtenir des changements de lois et de politiques. Il a fallu 13 ans pour changer le Code de la Famille, cela équivaut à la durée de 4 notes stratégiques. Cet acquis est irréversible car, tel que confié lors d'une discussion de groupe organisée dans le cadre de cette évaluation, il est improbable que des parlementaires déclenchent à l'avenir une remise en question de cette réforme pour un retour au statu quo ante. Il faudra plusieurs décennies pour que ces modifications transforment de manière tangible le comportement des citoyen-ne-s. Si les transformations normatives sont donc lentes par nature, la durabilité des résultats liés aux amendements apportés de haute lutte aux lois nécessite une période d'observation plus longue¹⁰⁴.

Cependant, le progrès accompli n'est incontestable que si l'on ne pose pas la question de son enracinement dans la conscience populaire et de son impact au niveau du vécu quotidien des femmes congolaises. Les résultats consécutifs aux amendements des lois ne seront pas durables sans accompagnement par la traduction, la vulgarisation et la dissémination auprès de la population.

D'abord, le droit coutumier a notoirement préséance sur le droit moderne. Les pratiques culturelles qui entourent le mariage, la naissance et la mort renvoient à la tradition plutôt qu'aux cadres de droit moderne, surtout en milieu rural.

Ensuite, tel que confié durant les interviews, étant donné que 95,8 % de la population de la RDC se dit chrétienne¹⁰⁵, le discours égalitaire d'ONU Femmes entrera nécessairement en compétition avec les appels à la soumission de « la » femme émis sans relâche par les églises chrétiennes dont la majorité des fidèles sont des femmes. Il est rappelé aux croyantes le principe de subordination de la femme créée pour servir d'aide à l'homme¹⁰⁶. Dans ces conditions, même en milieu urbain, la thématique de la soumission répandue notamment durant les prédications des églises du réveil a plus de chance de passer parmi les masses que le message d'autonomisation féministe.

¹⁰⁴ Le Code de la famille est réformé en 2016 au bout d'une douzaine d'années de lutte. La question de la durabilité de son influence s'étend au-delà de la période de la note stratégique qui l'a vu rectifiée. Ce qui justifie le regard apparemment rétrospectif que cette évaluation porte sur un événement antérieur à la note stratégique 2018-2021.

¹⁰⁵ Chiffres tirés du site du journal français chrétien « La Croix » intitulé : [Les données démographiques de la République démocratique du Congo](#) (consulté le 21 février 2022).

¹⁰⁶ Éphésiens 5,19-33 ; Genèse

5.4.2. Durabilité des résultats du mandat de coordination

CONSTAT 15

Le *One + One Gender Group* est l'un des mécanismes de concertation durables auxquels ONU Femmes a contribué. D'autres mécanismes tels que les Cafés-Genre, le groupe thématique genre et le One UN Gender Team, le Groupe de Consultation de la Société Civile sont complètement ou partiellement mis en veilleuse, ce qui ne va pas sans conséquences sur l'intégration du genre dans la formulation des politiques publiques¹⁰⁷.

Le rôle-clé d'ONU Femmes dans la création de cadres de discussion du genre parmi les représentations diplomatiques des pays donateurs a été cité plusieurs fois lors des entretiens. Le « One + One Gender Group », le « Groupe Inter-Bailleurs » etc ... sont autant de mécanismes portant la marque d'ONU Femmes mais qui ont acquis une autonomie et une dynamique propres à assurer leur continuité sans que ne soient requis des efforts supplémentaires durant le prochain exercice du portefeuille-pays d'ONU Femmes.

Un autre mécanisme dont le suivi paraît assuré, est l'initiative « Gender Parity Compact ». Chaque année, le bureau du coordinateur résident compile un rapport sur la parité au sein du personnel des Nations Unies en RDC. Ce rapport est revu notamment par la représentante d'ONU Femmes en sa qualité de membre de l'équipe-pays des Nations Unies et présidente du Programme Management Team (PMT) depuis 2019.

Malheureusement, cela ne peut être dit de l'institutionnalisation des mécanismes de concertation initiés par ONU Femmes, tels que les cafés-genre et le groupe thématique genre.

1. La tenue régulière de ces consultations s'est estompée bien avant la survenue de la pandémie de la Covid-19¹⁰⁸. Les cafés-genre ont eu lieu pour l'essentiel durant l'année 2017 et les deux premiers semestres de 2018. Une période de flottement a duré jusqu'en novembre 2020 lorsque l'Union européenne en a récupéré le format pour faire connaître son plan global en RDC intitulé « Gender Action Plan III » de 2021-2025 ;
2. Pour des raisons internes au ministère du Genre, les réunions du GTG ont été interrompues avant que ne soit déclarée officiellement la présence de la

pandémie de Covid-19 en RDC. Cela aurait dû attirer l'attention d'ONU Femmes en vue d'un appui institutionnel ou opérationnel approprié. À ce sujet, l'examen des accords de collaboration ou LOA de la période stratégique 2018-2021 n'indique pas de partenariat formel conclu avec un ministère au niveau national. Or, il est difficile d'envisager la durabilité des efforts dans un secteur de développement quelconque par la seule collaboration avec les organisations de la société civile.

3. Seul le « Gender Parity Compact » du Secrétaire Général a fait l'objet d'une attention collective du Système des Nations Unies sur le genre. Il n'y a pas eu de suivi au processus de redevabilité « Gender Scorecard ». Initié en 2015, ce rapport est demeuré un document dont très peu de personnel d'ONU Femmes se souviennent en 2018 lors d'une formation portant précisément sur la redevabilité-genre du Système des Nations Unies¹⁰⁹. En 2021, c'est plutôt le « Gender Parity Compact » du secrétaire général qui vient d'abord à l'esprit du personnel d'ONU Femmes lorsque la question du « Gender Scorecard » leur est posée durant les entretiens. D'autres ne savaient pas qu'elle avait eu lieu, ce qui renvoie à un déficit de mémoire institutionnelle.
4. Il y a longtemps que le Groupe de consultation de la société civile, une structure prévue dans les modalités d'engagement du bureau-pays avec les parties prenantes, a été mis en veilleuse. Pourtant, tel qu'indiqué précédemment (à la section 5.2.4), le dialogue avec le Groupe de consultation peut permettre une meilleure coordination entre différentes parties prenantes et faciliter le plaidoyer auprès du gouvernement.

¹⁰⁷ Parce que sans suivi, les études qui éclairent ces politiques risquent d'être silencieuses sur le genre, tel que constaté plus tôt concernant l'Étude d'Impact sur le Genre.

¹⁰⁸ Cette interruption d'activités est expliquée différemment selon qu'on s'adresse au personnel d'ONU Femmes ou aux fonctionnaires du Ministère du Genre. C'est soit « depuis le remaniement ministériel d'Avril 2021 (que) le GTG a été suspendu », soit « (c'est) par manque de budgétisation que les réunions du GTG ne sont plus convoquées ».

¹⁰⁹ Un passage du paragraphe « Coordination-Genre » est consacré à cet oubli dans la section de ce rapport portant sur le critère Efficacité.

5.4.3. Durabilité des résultats des programmes

CONSTAT 16

ONU Femmes RDC a contribué à la création de deux réseaux dont le dynamisme et l'autonomie sont autant de signes de durabilité. Il s'agit de RENA FER et DYNAFEC respectivement dans le domaine économique et en matière de participation politique. L'absence d'accords de collaboration avec le gouvernement, l'abandon du travail dans la budgétisation sensible au genre, la courte durée des contrats du personnel et le manque de suivi des projets sont autant d'éléments qui limitent la durabilité. Le plus grand défi à la durabilité des programmes est le contexte de conflits et la fragilité de l'État.

D'une manière générale, la contribution d'ONU Femmes – RDC ne peut être saisie sans référence au contexte de conflits et de fragilité¹¹⁰ de l'État. La République Démocratique du Congo garde sa 5e place dans la catégorie « haute alerte » du classement « Fragile States Index » au cours des années 2019, 2020 et 2021. C'est une relative amélioration par rapport à 2018, année où le pays était classé au premier rang de la catégorie « très haute alerte ».

Dans ce contexte, il est important de promouvoir une programmation sensible aux conflits et à la fragilité ainsi qu'aux besoins humanitaires et de développement. La visite de Goma et de Bukavu a permis d'admettre que cela n'a pas toujours été le cas, notamment lorsqu'il s'agit de renforcer le pouvoir économique des femmes. Suite aux attaques des groupes rebelles ou à une catastrophe géologique (cas du volcan Nyiragongo), les femmes rurales peuvent, du jour au lendemain, devoir quitter les terres qu'elles ont valorisées grâce aux financements reçus.

1. Résultats des programmes d'autonomisation économique:

Certaines initiatives n'ont pas produit de résultats probants, c'est le cas du projet mis en œuvre par « Ingenious City » car aucune « start-up » n'a été initiée suite aux programmes d'incubation numérique en deux cohortes successives. Mais si l'on tient compte du message lancé par un projet en robotique adressé uniquement aux jeunes filles, nous pouvons alors voir des éléments de durabilité dans le fait de briser les stéréotypes associant la technologie à la masculinité. Avec l'inscription de la RDC parmi les pays prioritaires pour l'édition 2022-2023 du programme African Girls Can Code, une suite à ce type d'initiative est possible. Il faudra cependant que le nouveau programme d'incubation s'approprie les leçons tirées par l'évaluation des [approches d'ONU Femmes à l'innovation](#).

À l'inverse, ONU Femmes – RDC n'a pas pu avancer concernant le résultat visant à faciliter l'accès des femmes rurales à la propriété foncière. L'accès à la terre est un facteur de durabilité et un moyen de mobilisation de ressources par le crédit bancaire¹¹¹. À moins d'accorder une attention appropriée à cet axe du projet Agrifed, le programme risque de ne pas faciliter de manière durable l'implication des femmes dans la chaîne de valeurs du manioc, produit choisi par le programme.

De même, on ne trouve pas de durabilité dans la programmation relative à la planification et la budgétisation sensibles au genre. Aucune des notes stratégiques postérieures à 2017 ne l'ont prise en charge. Si cette évaluation avait une portée géographique moins limitée, l'évaluation aurait approché des fonctionnaires de l'administration publique provinciale et nationale initialement formés pour en savoir plus sur la suite des enseignements appris 3 à 5 ans plus tôt à l'occasion des formations organisées par ONU Femmes. Au demeurant, l'abandon de la programmation en planification et la budgétisation sensibles au genre a privé ONU Femmes et la communauté des activistes du genre d'un outil permettant d'assurer le suivi des dépenses accordées au genre dans des secteurs clés tels que la santé, l'éducation ou les infrastructures, tant aux niveaux national que provincial.

Cependant, même si la base de données des 125 000 membres de RENA FER est toujours en construction, le réseau de 2500 associations de femmes rurales porte les signes de la durabilité. Sa représentation sur 19 provinces¹¹² permet à ONU Femmes et d'autres partenaires financiers de couvrir l'immensité territoriale du pays. Il subsiste certes des organisations de femmes rurales établies depuis longtemps qui n'éprouvent pas le besoin de s'inscrire au sein de RENA FER.

¹¹⁰ Le « Rapport National d'Évaluation de la Fragilité en RDC » (Février 2019) (1) résume les exercices précédents du même type en 2013 et 2016, (2) présente un état des lieux de la fragilité notamment dans les domaines de la sécurité, de la justice et des fondements économiques et (3) présente l'évolution du « spectre de la fragilité » de 2013 à 2018.

¹¹¹ Cependant, tel que le note un de nos répondants : « L'inaccessibilité des femmes entrepreneurs au crédit, ce qui constitue une contrainte dans le renforcement du pouvoir économique de la femme. »

¹¹² Si son adhésion se confirme, alors l'Ituri sera comptée comme la 20ème branche provinciale.

C'est le cas notamment de « Dynamique paysanne féminine » ou de la « Ligue des organisations de femmes paysannes du Congo ». Mais RENAHER est la seule organisation faitière dont les affiliations recouvrent plus d'une dizaine de provinces, ce qui peut faciliter la mobilisation de ressources auprès de donateurs soucieux de répliquabilité. Pour une chargée de programme, « la création de RENAHER a été un tour de génie. Elle permet d'atteindre rapidement les femmes lors des activités de sensibilisation face à la Covid-19 ».

Cependant, tel qu'observé précédemment, le statut juridique de RENAHER ne lui donne pas encore la possibilité de commercialiser les produits qu'il transforme.

2. Résultats des programmes de participation politique:

Parmi les nouveaux gouverneurs élus en 2022, par les assemblées provinciales, on compte trois femmes gouverneures sur un total de 24. Le processus électoral qui a débouché sur ce résultat est entièrement endogène : il a été initié par la CENI sans soutien de la part d'acteurs internationaux, ce que l'évaluation considère comme un signe de durabilité.

La création d'un environnement favorable à l'émergence progressive du leadership féminin est un résultat collectif auquel ONU Femmes a contribué de diverses manières, notamment par la pérennisation institutionnelle de l'organisation DYNAFEC grâce notamment à l'appui apporté par ONU Femmes, la coopération canadienne et différentes organisations. Depuis les résultats décevants des élections de 2018, DYNAFEC offre un cadre de concertation entre femmes ressortissantes de plusieurs partis politiques. Il leur permet, indistinctement des orientations politiques, de réfléchir sur les possibilités offertes au leadership féminin au sein des partis politiques en comparant les stratégies de maintien du monopole masculin.

L'ONG RSLF est un autre acteur important mais qui n'a pas reçu de soutien direct d'ONU Femmes durant la période de la note stratégique¹¹³. Son activisme est ressenti au-delà de Kinshasa pour la représentation des femmes au niveau des assemblées et ministères des provinces. Cependant, l'évaluation n'a pas observé une tendance à la mise en commun de moyens ou une répartition de rôles entre des organisations féminines aux objectifs semblables telles que DYNAFEC, AWLN-RDC et RSLF. Pourtant, il existe

une organisation vouée précisément à créer un cadre de concertation sur le genre au sein de la société civile : l'organisation non-gouvernementale, CAFCO qui est le « Cadre permanent de concertation de la femme congolaise ».

3. Résultats des programmes de « Paix, sécurité et travail humanitaire »:

En dehors de la guerre et des catastrophes naturelles, la programmation du volet « Paix, Sécurité et Travail Humanitaire » se caractérise par deux facteurs de non-durabilité cités par nos répondants concernant les projets mis en œuvre par ONU Femmes: la durée très courte des financements et la rareté des suivis sur le terrain. La durée limitée des projets participe d'une pratique programmatique assimilable au saupoudrage des moyens mis à la disposition des partenaires. Il affecte la substance des services apportés aux bénéficiaires.

Si on ajoute à cela les longs délais d'approbation des déboursements, on comprend alors les répercussions sur les livrables aux communautés desservies. Pire, il est déjà arrivé que des projets soient interrompus « par manque d'argent » : il n'y avait plus de quoi verser la deuxième tranche. C'est le cas des projets mis en œuvre par le Réseau congolais des acteurs de l'innovation et par Jesuit Refugee Services respectivement en 2018¹¹⁴ et en 2020¹¹⁵.

Le Cadre Commun de Performance du Fonds Humanitaire de la RDC a pourtant défini un indicateur d'importance critique : le déboursement de fonds à temps. Ce délai de déboursement ne doit pas dépasser 10 jours du calendrier.

4. Covid-19: des femmes poursuivent la production de savon:

ONU Femmes a reçu 198 000 US\$ dans le cadre du projet « WPHF COVID-19 Emergency Response Window ». Ce montant a été transféré en novembre 2020 à des organisations telles que RENAHER ou DYNAFEC pour mener plusieurs vagues de sensibilisation à la prévention de la COVID-19, distribuer des « kits de résilience » et transférer du cash. 400 femmes auraient reçu 200 US\$ chacune, selon des responsables de l'organisation RENAHER.

Y a-t-il eu des retombées durables à ces efforts ? Selon le personnel d'ONU Femmes, 550 femmes ont bénéficié de formations à la production de gel alcoolique. RENAHER parle plutôt d'un effectif de 600 femmes formées.

¹¹³ Comme ONU Femmes, l'ONG reçoit un soutien direct de l'Ambassade de Suède.

¹¹⁴ Nous n'avons pas obtenu d'explication claire de cette interruption

¹¹⁵ La MONUSCO n'a pas souhaité procéder au versement à ONU Femmes de la deuxième tranche, sans un rapport financier exhaustif

Nous n'avons pas vérifié ces affirmations, ni celle selon laquelle 11% des femmes formées se sont lancées « durablement » dans la fabrication des savons. Si elles étaient avérées, alors la poursuite de cette activité économique au-delà de la durée du projet serait un signe de durabilité. Il suffirait que RENAFER répande l'exemple parmi les 19 provinces où elle est représentée pour que ce savoir-faire en saponification améliore la vie des femmes à l'échelle nationale.

Concernant les « kits de résilience », l'évaluation n'a pas eu accès aux bénéficiaires pour s'enquérir de leur utilité, leur durée d'utilisation, de la possibilité de les produire localement plutôt que de les importer, etc. Il faudrait qu'ONU Femmes réexamine l'avantage-coût des « kits de résilience ». Le fait qu'ils sont importés réduit la durabilité de leur distribution.

5. Durabilité et Partenariats:

Le ministère du Genre avait déjà abandonné les convocations du groupe thématique genre bien avant la pandémie de Covid-19, ce qui a paralysé une grande partie des concertations parmi les acteurs du genre jusqu'à ce jour. Cela peut avoir eu plusieurs causes mais le choix d'évitement¹¹⁶, c'est-à-dire de ne pas conclure d'accords formels avec le gouvernement central en 2020 et 2021 n'aidera pas le pays à en finir avec la fragilité de ses institutions étatiques. Pour arriver à transformer durablement les rapports entre femmes et hommes en RDC, il ne suffit pas de réaliser des projets favorisant tel ou tel autre aspect du bien-être

des femmes. Comme les inégalités de genre doivent leur origine et leur perpétuation dans des systèmes de relations entre différents champs qui composent la société, l'approche doit plutôt être suffisamment élargie pour inclure les institutions nationales. Parce que seul le gouvernement a les leviers nécessaires pour accomplir des réformes normatives et assurer de manière globale et durable, la poursuite et l'expansion d'initiatives modestes financées notamment par le Système des Nations Unies.

La méfiance des bailleurs de fonds à l'égard du gouvernement remonte à 30 ans, à l'époque où la Banque mondiale reprochait au Zaïre de Mobutu de détourner à des fins privées les prêts alloués à des projets de développement¹¹⁷. Les privatisations et l'austérité imposées par les programmes d'ajustement structurel ont achevé d'affaiblir l'État, ce qui a entraîné de réels défis dans tous les secteurs. Le dynamisme de la société civile a pour toile de fonds ces relations entre le gouvernement et la communauté internationale. Les organisations non gouvernementales reçoivent alors directement l'aide internationale pour combler le vide laissé par l'État dans plusieurs domaines, y compris la santé et l'éducation.

Cependant, ce qui permet d'espérer que la tendance s'inverse, c'est notamment l'octroi par la Banque Mondiale de prêts significatifs au Gouvernement congolais dont une partie consiste en appui budgétaire consacré à des réformes de gouvernance économique : « Le portefeuille actif de la Banque pour la RDC atteindra environ 7 milliards de dollars à la fin du mois de juin 2022 »¹¹⁸.

¹¹⁶ Voir le deuxième point du chapitre Efficience, intitulé « Choix des partenaires ».

¹¹⁷ La décision de la Banque Mondiale, en mars 1990, d'affecter directement son financement à des projets du secteur social plutôt que de le confier au gouvernement de Mobutu est expliquée dans l'ouvrage « Aid and reform : the case of the Democratic Republic of Congo », 2012 Page 8, Paragraphes 24-26.

¹¹⁸ [Communiqué de presse de la Banque Mondiale du 7 Juin 2022.](#)

5.5 GENRE ET DROITS HUMAINS

5.5.1. Intersectionnalité et réponse aux situations particulières des femmes

CONSTAT 17

Conceptuellement, la note stratégique cible « la femme » en général indistinctement des autres dimensions de sa condition (âge, région, ethnie, revenu, occupation, etc.). En pratique, les partenaires de mise en œuvre ciblent leurs bénéficiaires selon des critères spécifiques.

L'une des causes de l'inégalité entre les sexes c'est la justification du rôle subalterne assigné aux femmes par la culture traditionnelle et la religion chrétienne ou musulmane. La construction d'une conception inéquitable de l'identité féminine n'a été ciblée qu'indirectement par les programmes d'ONU Femmes à travers différentes thématiques d'intervention, notamment dans le cadre de la promotion de l'émergence d'une élite politique féminine. Même dans ce cas, l'usage systématique du terme générique « les femmes »¹¹⁹ pour désigner la cible principale des interventions de la note stratégique suppose que toutes les femmes sont ainsi couvertes par cette appellation générale. Or la prise en compte différenciée des catégories sociales de femmes et de filles congolaises permettrait de saisir de manière moins abstraite leur condition. La note stratégique n'opère pas de distinctions entre les femmes : qu'il s'agisse de participation politique ou d'autonomisation économique en contexte post-conflit ou pas, la note stratégique ne précise pas les différences d'approche choisies selon que sont ciblées les femmes des cités ou les femmes des campagnes, les femmes propriétaires d'entreprises ou de fermes et les femmes qui y travaillent, les agricultrices et les travailleuses des mines, les femmes pygmées et les femmes non-pygmées, les femmes diplômées ou les femmes analphabètes, etc.

Au mieux, la note devient plus spécifique en parlant de l'occupation des micro-entrepreneures qui opèrent dans l'informel¹²⁰, notamment celles impliquées dans le commerce transfrontalier, mais l'incertitude demeure sur les caractéristiques sociales des différentes catégories de femmes. Les choses s'améliorent dans la nouvelle note stratégique 2020-24 qui promet que les programmes d'autonomisation économique contribueront « to the economic empowerment of women living in rural and peri-urban settings in situations of vulnerability and multiple

discrimination, especially women living with disabilities, female household leaders and women survivors of SGBV¹²¹. » Mais elle ne précise pas au moyen de quelle approche elle pourra adapter les interventions à ces cibles. La note stratégique utilise les expressions « women entrepreneurs » et « women farmers and producers » (sic)¹²² de manière interchangeable sans en préciser leurs caractéristiques spécifiques.

L'appréhension de ces différences et leur prise en compte en tant que réalités sociales sont déterminantes dans tous les domaines d'impact stratégique d'ONU Femmes. En ne faisant pas ressortir la diversité qui caractérise les femmes ciblées, la note stratégique s'expose au risque d'inadéquation programmatique. Par ailleurs, son abstraction généralisante sur « les femmes » rend inopérant le principe « aucun-laissé-pour-compte » qui est au centre des objectifs de développement durable.

En pratique cependant, la réalité s'est révélée plus heureuse au niveau des projets visités au Nord-Kivu. ONU Femmes – RDC laisse le soin aux ONG d'effectuer le choix des bénéficiaires¹²³.

« Cette stratégie s'est avérée efficace pour cibler les personnes les plus vulnérables au sein des communautés, car le choix s'est fait grâce à la participation de structures et d'organes communautaires diversifiés. Lors des entretiens, les parties prenantes ont présenté les différents critères utilisés pour sélectionner les bénéficiaires, et ont montré aux collecteurs de données la répartition des individus ciblés en fonction de leur appartenance à des groupes particulièrement vulnérables de la société (...) notamment les femmes victimes de VBG, les orphelins, les femmes handicapées et les veuves. »

¹¹⁹ La seule exception à l'abstraction du terme « les femmes » apparaît lorsque la note stratégique parle d'âge. Mais c'est parce qu'il est question du mariage précoce. « Early marriage is common in all provinces and since 2007 approximately 39% of women between the ages of 20 to 24 are in a marriage or a union before the age of 18. » [NS 2018-19, p.3] Il y a aussi la distinction « Femmes et filles » mais chacun de ces mots est dénué de contenu social.

¹²⁰ Although women form the majority of those who work in the informal sector where no social protection system exists, they make up just 2.8% of wage earners compared to 12% for men. Up to 65% of women involved in micro-businesses are engaged in the agricultural sector and remain the economic pillars of their households through informal trade. » NS 2018-19, p.4

¹²¹ Note Stratégique 2020-2024, p.19.

¹²² La distinction entre « femmes entrepreneures » et « femmes agricultrices » n'est pas incontestable.

¹²³ L'audit reconnaît que « Projects had adequate strategies for targeting or selection of beneficiaries. » Audit RDC 2021, IAS, p.19

Cependant, dans un tout autre domaine, selon l'avis d'un observateur du genre, la stratégie utilisée par ONU FEMME d'organiser les cafés genres uniquement à la commune de la Gombe a exclu des femmes de condition modeste. Elles auraient pu bénéficier de cafés genres plus rapprochés de la population dans des communes autres que le centre-ville de Kinshasa, ainsi que dans les villes des provinces.

La flexibilité relative d'ONU Femmes (comparativement aux autres agences des Nations Unies) concernant le choix de partenaires a été appréciée sur le terrain :

« La plupart des bénéficiaires ont également indiqué (...) qu'avec d'autres partenaires, le choix des bénéficiaires est beaucoup plus limité en termes d'appartenance à des groupes sociaux ou d'âge, ce qui, selon eux, limite la possibilité de cibler les personnes les plus nécessiteuses. Dans un seul cas (projet 115109 axé sur l'EVAW et la WEE), les accords de financement d'ONU Femmes avaient imposé des limites : il n'était pas autorisé à cibler les hommes et les garçons dans le cadre de ses interventions en faveur de l'égalité des sexes, ce qui apparemment a eu un impact négatif sur les résultats du projet. Dans tous les autres cas, l'engagement d'un petit pourcentage d'hommes et de garçons était une stratégie efficace pour garantir l'appropriation du projet par la communauté. »¹²⁴

5.5.2. Handicap

CONSTAT 18

Alors que la note stratégique 2018-2019 est muette sur le handicap, la nouvelle note stratégique prévoit un produit ciblant explicitement les personnes vivant avec un handicap.

La note stratégique 2018-2019 (en vigueur jusqu'en novembre 2021) ne comporte pas une seule référence au handicap. Il est vrai qu'aucun des produits (outputs) de la nouvelle note stratégique n'y fait allusion. Par ailleurs, le sous-bureau de Goma ne permet pas l'accès physique des personnes vivant avec un handicap (Audit Issue 19).

À cet égard, ONU Femmes-RDC ne met pas à contribution les progrès déjà accomplis par le gouvernement à travers ses dispositions légales et institutionnelles. Le pays a un ministère consacré aux droits de plus de 10 millions¹²⁵ de personnes handicapées de la RDC dirigé par la ministre déléguée en charge des personnes vivant avec un handicap (PVH) et autres personnes vulnérables (APV). Le plan d'action de la RDC sur la résolution 1325, tient compte des besoins sécuritaires des femmes vivant avec un handicap conformément à la résolution 2277 sur la protection des personnes handicapées dans les pays confrontés aux conflits. La proposition de loi organique portant protection et promotion des personnes handicapées au Parlement a été déclarée recevable par la Cour constitutionnelle en avril 2022.

Autant d'éléments témoignant d'une volonté nationale d'intégrer le handicap dans les efforts de développement du pays.

Cependant, l'une des activités prévues dans le cadre de la note stratégique 2020-2024 sous le Produit 2.2.2 cible explicitement les personnes vivant avec un handicap, ainsi que d'autres personnes vulnérables:

« UN Women will support cooperatives led by vulnerable women to ensure equitable access to post-crisis economic recovery opportunities with regards to COVID-19 and contribute to the transition from emergence to development with a view to consolidating social cohesion. The intervention will contribute to the economic empowerment of women living in rural and peri-urban settings in situations of vulnerability and multiple discrimination, especially women living with disabilities, female household leaders and women survivors of SGBV. » (NS 2020-24, p.19)

¹²⁴ Extrait de l'Annexe VIII intitulé « A short report from Goma »

¹²⁵ « [African Disability Rights Yearbook 2013](#) » estimait ce nombre à 10,5 millions. (p.291, 1.3) mais plus tard, dans son « Rapport de collecte des données sur les personnes handicapées en RDC » (2016), le professeur Félicité Langwana compte « plus ou moins 13 millions de personnes handicapées » (p.5).

5.5.3. Peuples autochtones

CONSTAT 19

À l'exception d'un projet humanitaire, la note stratégique n'a pas ciblé les personnes appartenant aux peuples premiers de la RDC.

La RDC compterait autour de 650 000 personnes¹²⁶ appartenant aux groupes ethniques autochtones dits « Batwa » ou « pygmées ». En juillet 2013, dans ses observations sur un rapport périodique de la RDC, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes recommande à l'État Congolais « de veiller à ce que les femmes pygmées aient accès, sans discrimination, aux services de base, notamment en matière de santé et d'éducation, et à la terre, de faire en sorte qu'elles aient des moyens de subsistance dans la forêt leur permettant d'être autonomes et de leur proposer un dédommagement lorsqu'elles ont été contraintes de quitter la forêt ».

Neuf ans plus tard, l'Assemblée nationale vote majoritairement pour un projet de loi portant protection et promotion des droits des peuples autochtones pygmées de la RDC. Il prévoit notamment la gratuité d'accès à l'éducation, aux soins de santé et à la représentation auprès des instances judiciaires. Pour être promulguée par le Chef de l'État, cette proposition de loi devra subir une deuxième lecture devant le Sénat.

Qu'aucune des notes stratégiques précédentes et actuelle n'aie directement programmé sur la thématique de la marginalité des peuples premiers, n'a pas empêché qu'elle soit abordée au niveau des projets mis en œuvre par ONU Femmes-RDC. En 2019, un projet-WPHF/FFPH de 200 000 US\$ a été financé par ONU Femmes pour « l'appui à l'engagement de la femme autochtone à la construction de la paix » et la « promotion/protection des droits de la femme et de la jeune fille pygmée ». Un autre projet sur la consolidation de la paix compte « 300 femmes bénéficiaires dont 150 autochtones »¹²⁷.

Un vide programmatique demeure cependant dans le domaine d'impact portant sur la participation politique des femmes. Comme le relate un entretien mené en 2017¹²⁸, les pygmées se plaignent d'une volonté explicite de les maintenir dans l'exclusion notamment parce qu'ils dénoncent la spoliation de centaines de milliers d'hectares de leurs terres ancestrales. Comme certains vivent dans les forêts, ni les hommes ni les femmes pygmées ne peuvent obtenir de carte d'électeur, ce qui les prive d'un accès effectif au droit de vote.

¹²⁶ « Dynamique des Groupes des Peuples Autochtones », 2019, p.5

¹²⁷ Projet soumis au FFPH en octobre 2019 : « Appui à l'autonomisation, la protection des droits et renforcement de la sécurité sociale de la Femme rurale dans les Territoires de Walungu et Kalehe au Sud-Kivu ».

¹²⁸ Voir Annexe VIII.



Photo ©ONU Femmes-C Ngeleka

6. CONCLUSIONS

1.

L'immensité territoriale du pays, la fragilité de l'État, la situation post-conflit, de crise prolongée ou de recrudescence des conflits armés¹²⁹ dans certaines provinces, la lente amélioration des conditions générales de gouvernance sont autant de facteurs contextuels ayant exercé des contraintes sur l'exercice du mandat tridimensionnel intégré d'ONU Femmes en RDC.

Pour une entité onusienne établie en RDC depuis douze ans et qui compte sur le PNUD pour l'exécution de la plupart de ses opérations dans le cadre de l'Accord SLA de 2013, les succès durables en matière d'égalité des genres dépendront de sa capacité à rassembler autour de son mandat les capacités des autres agences du Système des Nations Unies, ainsi que le dynamisme de la société civile. Ce faisant, ONU Femmes pourra non seulement compenser ses propres limites en ressources humaines, en moyens logistiques et en financement mais surtout contribuer à l'effort collectif du Système des Nations Unies visant à combler le vide que laissera le retrait progressif de la MONUSCO¹³⁰.

2

ONU Femmes jouit d'une certaine considération parmi les acteurs de la lutte pour l'égalité des sexes parce qu'ils lui reconnaissent le mérite d'avoir exercé ses mandats normatif et de coordination pour contribuer aux efforts collectifs visant la réforme du Code de la Famille.

L'avantage d'ONU Femmes ne fait pas de doute dans les domaines de la participation politique¹³¹ et, dans une certaine mesure, de réduction de la pauvreté des femmes, tout au moins en termes de mobilisation des femmes rurales et de leur organisation en un réseau national. Dans le domaine de l'action humanitaire ou des interventions d'urgence face aux catastrophes naturelles, ONU Femmes-RDC a du mal à faire ses preuves, vu ses difficultés opérationnelles¹³² internes et compte tenu de l'immensité territoriale.

¹²⁹ Ces conflits induisent des [déplacements de population](#) que l'état de siège introduit en Ituri et au Nord-Kivu en mai 2021 n'a pas réussi à réduire, en partie suite aux offensives des groupes armés soupçonnés de recevoir de l'aide du Rwanda et de l'Ouganda.

¹³⁰ Par exemple, le retrait de la MONUSCO sera effectif le [30 juin 2022](#) dans la province du Tanganyika.

¹³¹ Que la loi électorale, malgré ses révisions multiples, ne compte pas la parité parmi les motifs d'irrecevabilité des listes de candidats, cela représente un défi persistant. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que la proportion de femmes occupant les postes de direction est passée de 30% à 11,90% de 2014 à 2019. [« Rapport d'examen national volontaire des objectifs de développement durable », ministère du Plan, 2020, p.33].

¹³² Parmi ceux-ci, l'on peut citer la taille de ses ressources humaines et le non-respect du délai maximal (10 jours) fixé pour les déboursements, selon un indicateur important du Cadre Commun de Performance du Fonds Humanitaire de la RDC.

¹³³ « Women Empowerment Framework »

3.

La note stratégique d'ONU Femmes est alignée aux priorités nationales, et si la composante lutte contre les violences sexuelles basées sur le genre n'est pas reflétée dans son cadre de résultats, cela n'implique pas nécessairement une absence d'interventions en la matière.

La répartition actuelle des rôles au sein de l'équipe pays des Nations Unies est organisée de telle manière que l'UNFPA assume le premier rôle pour les violences sexuelles basées sur le genre. Cette division de travail ne justifie pas la non-énonciation explicite du résultat programmatique relatif à la réduction des violences sexuelles. Ce silence est propre à desservir l'élaboration du cheminement conscient vers l'autonomie au sens de l'« empowerment¹³³ » de Sara Hlupekile Longwe. L'autonomie ne commence à être envisageable que lorsqu'est atteint le bien-être, selon Longwe, grâce à la satisfaction des besoins primaires que sont les soins de santé, la nutrition, un revenu de base et, ajouterait-on, la sécurité, l'intégrité physique et l'équilibre mental.

4.

La stratégie de réseautage à l'échelle nationale, tel que démontré par les collectifs RENA FER et DYNAFEC (pour le renforcement du pouvoir économique ou politique, respectivement), s'est révélée avantageuse pour surmonter les défis spécifiques aux domaines politiques et économiques.

À cela s'ajoutent les mécanismes formels de coordination du genre (le groupe thématique genre, le One UN Gender Group) ou les cadres de concertation informels de haut niveau (le « One + One », les « Amis du Genre », etc.) qui ont permis à ONU Femmes de maintenir les questions du genre à l'ordre du jour. Néanmoins, les cafés-genre n'ont plus lieu et il n'y a pas de volonté exprimée pour la revitalisation du Groupe de Consultation dont les activités ont été mises en veilleuse depuis longtemps.

6

La taille et l'instabilité des ressources humaines du bureau-pays ont posé de réelles difficultés dans la gestion du portefeuille des opérations, ce qui a impacté tous les aspects du fonctionnement de l'organisation, y compris le suivi, le rapportage et l'évaluation des projets.

Des pertes en mémoire institutionnelle en ont résulté, comme le démontrent l'inaccessibilité de certains éléments documentaires requis par l'audit interne ou l'oubli des recommandations du Gender Scorecard de 2015. Par ailleurs, la surcharge du personnel l'expose à l'épuisement professionnel et explique l'essoufflement, l'abandon ou la suspension de certains mécanismes de concertation tels que les cafés-genre. Quoique prometteurs, ces derniers n'auront duré qu'une année.

Heureusement, le travail accompli sur plus d'une dizaine d'années dans le domaine normatif a abouti en 2017 à la réforme du Code de la Famille. Pour que ce résultat puisse compter parmi les effets durables, la nouvelle note stratégique doit le mettre en rapport avec la préséance accordée normalement au régime de droit coutumier. Le poids des traditions prévaut aussi dans la condition des personnes handicapées et des peuples autochtones, catégories dont la précédente note stratégique n'avait pas réellement pris en compte.

7. RECOMMANDATIONS

Les recommandations ont bénéficié, dans leur forme première, des avis exprimés par les membres du groupe de référence. Elles ne sauraient être envisagées de manière isolée par rapport aux exhortations de l'audit interne d'ONU Femmes – RDC (2021). La gouvernance du bureau-pays, sa gestion et son contrôle de risques constituent un socle sur lequel repose l'efficacité de son action.

RECOMMANDATION 1

Urgence



Complexité



Alignée sur les constats

11, 15, 16, 17, 18, 19

Adressée à

l'Équipe de Gestion
du Bureau-Pays

Faire du renforcement de l'État un objectif fondamental, de concert avec les autres agences du Système des Nations Unies.

Contribuer, en particulier, à la consolidation de la capacité du ministère du Genre, de la Femme et de l'Enfant à s'acquitter de ses fonctions. Veiller en particulier au renforcement des capacités des agents de ce ministère et des cellules genre des ministères sectoriels. La conclusion d'accords de collaboration formels avec ce ministère combinée à un accompagnement technique permettra à ce ministère de retrouver la confiance des organisations citoyennes et d'améliorer durablement les relations de ces dernières avec les instances étatiques, de contribuer à l'application de l'obligation gouvernementale de rendre public le montant des ressources allouées à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes, de mettre à jour la politique nationale du genre et la reprise de mécanismes de concertation tels que les cafés-genre, le groupe thématique genre et le groupe de consultation de la société civile.

RECOMMANDATION 2

Urgence



Complexité



Alignée sur les constats

3, 4, 6, 12, 15

Adressée à

l'Équipe de Gestion
du Bureau-Pays

Tel que reflété dans son nouveau cadre de résultats 2020-2024, ONU Femmes devra privilégier le travail conjoint dans tous ses domaines d'impact et particulièrement en matière de lutte contre les VSBG et de paix, sécurité et action humanitaire en intégrant dans sa programmation la prise en compte du contexte de fragilité et des conflits récurrents.

Les recommandations du Gender Scorecard de 2015 méritent une mise à jour assortie d'un plan d'action dont le suivi devrait être assuré par le One UN Gender Group avec la possibilité d'en tenir régulièrement informée l'équipe de gestion des programmes (PMT) du Système des Nations Unies. Le bureau-pays devra considérer la redynamisation du Groupe de Consultation de la Société Civile pour jouer son rôle de passerelle entre les parties prenantes, minimiser les chevauchements entre des acteurs qui visent les mêmes objectifs et offrir une plateforme de discussion entre le gouvernement et les organisations féministes.

RECOMMANDATION 3

Urgence



Complexité



Alignée sur les constats

3, 4, 6, 12, 15

Adressée à

l'Équipe Programmes du Bureau-Pays

Apporter un appui aux efforts visant à rendre moins facultative l'application de l'article 13 de la loi électorale qui dispose que chaque liste électorale tienne compte de la parité et du handicap. Cibler les partis politiques pour établir un dialogue franc avec les hommes sur la parité et les encourager à présenter des listes inclusives de femmes et de personnes handicapées.

RECOMMANDATION 4

Urgence



Complexité



Revoir de manière réaliste les ambitions numériques du programme d'agriculture rurale et considérer la possibilité de collaborer sur ce volet avec une agence dont l'avantage comparatif en technologies de l'information est mieux établie.

Alignée sur le constat
6

Adressée à
l'Équipe Programmes du Bureau-Pays

RECOMMANDATION 5

Urgence



Complexité



Recruter (et stabiliser les contrats) du personnel de manière à compenser le déficit en ressources humaines pour d'une part constituer une unité de suivi, évaluation et gestion des connaissances et d'autre part renforcer de manière conséquente l'équipe des opérations, compte tenu des ambitions de la note stratégique. Un Comité Conjoint Programmes-Opérations pourrait être mis en place pour la revue mensuelle et la mitigation des risques encourus.

Alignée sur les constats
2, 4, 8, 9, 10, 12, 13, 15

Adressée à
l'Équipe de Gestion du Bureau-Pays

RECOMMANDATION 6

Urgence



Complexité



Réviser la formulation des effets et produits du cadre de résultat (2020-2024) de manière à (1) exprimer la spécificité des résultats visés par ONU Femmes et (2) expliciter le ciblage des personnes vivant avec un handicap, les peuples autochtones et les autres groupes vulnérables.

Alignée sur les constats
17, 18, 19

Adressée à
l'Équipe Programmes du Bureau-Pays

RECOMMANDATION 7

Urgence



Complexité



De concert avec les autres agences du Système des Nations Unies, intégrer de manière transversale le principe « aucun laissé-pour-compte » dans le discours et les interventions en contexte humanitaire et de développement de manière à ne pas exclure les handicapé-e-s, les Batwa, les albinos et autres personnes stigmatisées.

Alignée sur les constats
17, 18, 19

Adressée à
l'Équipe Programmes du Bureau-Pays

8. LEÇONS APPRISES



Les programmes voués à être mis en œuvre à l'échelle de l'ensemble du pays doivent **tenir compte des contextes spécifiques à chaque province ou territoire** car les approches diffèrent selon que le contexte présente :

- des situations post-conflit ou de transition politique avec des signes d'un retour progressif à la confiance pour l'État et de restauration de l'autorité étatique ;
- des situations où les conditions de gouvernance s'améliorent ou dégénèrent ;
- des situations de crise prolongée ou d'impasse.



L'expertise genre d'ONU Femmes-RDC est mieux mise en valeur lorsqu'elle est **inscrite dans un cadre de collaboration inter-agences**. Cela permet à ONU Femmes de contribuer à la réduction de la fragmentation des interventions onusiennes face aux défis de l'immensité territoriale et de la fragilité étatique.



En situation d'urgence induite par les conflits armés et les catastrophes naturelles, **l'assistance technique d'ONU Femmes est valorisée lorsqu'elle éclaire les mécanismes de coordination** de la réponse aux crises. La production d'analyses-genre peut alors bénéficier de la logistique et du savoir-faire collectif des agences concernées.



Il n'a pas suffi que le bureau-pays ait à sa tête une représentante dont la performance diplomatique a contribué au dynamisme des différents mécanismes de concertation sur le genre, tant au sein du Système des Nations Unies que parmi les autorités nationales et diplomatiques. L'essoufflement des initiatives cafés-genre et l'absence de suivi sur les recommandations du Gender Scorecard sont autant de preuves de l'importance cruciale d'**une équipe technique dont les capacités et la gouvernance sont à la hauteur de l'impératif posé par les processus de coordination initiés en amont**.



La ligne de supervision directe établie entre la représentante-pays et la directrice exécutive constitue une dérogation à l'architecture régionale d'ONU Femmes. Si cet arrangement institutionnel a facilité le rôle unique joué par la représentante dans la mise en place des chapitres nationaux d'AWLN, il a constitué un défi à l'exercice de l'assurance-qualité normalement assumée par le bureau régional, la division des programmes et d'autres services du siège. Du coup, la **conformité du bureau-pays aux normes organisationnelles** en a pâti dans des domaines aussi divers que la planification, le suivi et la production des rapports, la sécurité informatique, etc.

Note de fin

Extrait du compte-rendu de la visite d'évaluation à Goma (p.4) :

Plusieurs limitations en matière de suivi et d'établissement de rapports affectent l'approche globale de GAR d'ONU Femmes, ce qui a été reconnu à la fois par ONU Femmes et les partenaires. Les systèmes de suivi des projets semblent globalement incapables de saisir pleinement les changements qui peuvent découler de la mise en œuvre des projets. Comme le souligne la section sur l'efficacité, tous les partenaires interrogés et les participants aux groupes de discussion ont confirmé qu'un certain degré de changement s'est produit dans la vie et les conditions des bénéficiaires. Il reste néanmoins très difficile de mesurer à la fois la quantité et la qualité des changements survenus, en raison à la fois du choix des indicateurs du projet et des méthodes de collecte de données pour les alimenter. Lorsqu'on leur a demandé comment ces changements étaient systématiquement saisis, les partenaires et ONU Femmes ont indiqué que cela restait un défi, et les premiers ont mentionné les histoires de réussite individuelles des bénéficiaires comme la principale méthode pour mettre en évidence les changements survenus.

Un autre problème majeur qui est ressorti des consultations est la faible fréquence ou l'absence totale de visites d'ONU Femmes sur le terrain. Le personnel d'ONU Femmes a reconnu que cela pouvait poser de grands risques en termes de garantie que les activités du projet se déroulent réellement comme prévu et comme indiqué, étant donné que l'organisation n'a aucun moyen de le vérifier sur le terrain. Les partenaires ont également exprimé leur inquiétude, car ils souhaiteraient une collaboration plus étroite afin de bénéficier des conseils d'ONU Femmes dans la mise en œuvre des projets. En outre, ils estiment que cela empêche ONU Femmes de comprendre réellement les réalités sur le terrain, y compris les défis potentiels à la réalisation des résultats prévus.

Produced by the Independent Evaluation Service (IES) of the Independent Evaluation and Audit Service of UN Women (IEAS)

The UN Women Independent Evaluation Service is co-located with the Internal Audit Service under the Independent Evaluation and Audit Service. The UN Women Independent Evaluation Service's main purpose is to enhance accountability, inform decision-making, and contribute to learning about the best ways to achieve gender equality and women's empowerment through the organization's mandate, including its normative, operational, and coordination work. The Independent Evaluation Service also works to strengthen capacities for gender-responsive evaluation within UN entities, governments, and civil society organizations.

© 2021 UN Women. All rights reserved.

Disclaimer: The analysis and recommendations of this report are those of the Independent Evaluation and Audit Services (IEAS) and do not necessarily reflect the views of UN WOMEN. This is an independent publication by the UN WOMEN Independent Evaluation and Audit Services .



220 East 42nd Street
New York, New York 10017, USA
Tel: 212-906-6400
Fax: 212-906-6705

www.unwomen.org
www.facebook.com/unwomen
www.twitter.com/un_women
www.youtube.com/unwomen
www.flickr.com/unwomen