

Bureau indépendant  
de l'évaluation



Investir dans les populations rurales

## République démocratique du Congo

ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE ET DU PROGRAMME DE PAYS





Bureau indépendant  
de l'évaluation



Investir dans les populations rurales

**République démocratique du Congo**

**Évaluation de la stratégie et du programme de pays**

**Janvier 2017**

**Rapport No. 4344-CD**

**Document du Fonds international de développement agricole**

Page couverture: Programme d'appui aux pôles d'approvisionnement de Kinshasa en produits vivriers et maraîchers (PAPAKIN), ©FIDA/Sahel N'Landu M. Vangu.

Dernière page: Producteur maraîcher portant une botte de ciboule, membre d'un Champ école paysan près de Mbanza Ngungu appuyé par le PAPAKIN, Province du Kongo Central, ©FIDA/Michael Carbon; Puit réhabilité par le Programme intégré de réhabilitation de l'agriculture dans la province du Maniema dans le village de Likéri, Province du Maniema, ©FIDA/Pradeep Itty.

Le présent rapport est publié par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA et les résultats et conclusions qui sont présentés dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement le point de vue des États membres du FIDA ou de leurs représentants au Conseil d'administration. Les appellations employées et la présentation des données dans cette publication n'impliquent pas l'expression, de la part du FIDA, d'une quelconque opinion concernant le statut juridique d'un pays, d'un territoire, d'une ville ou d'une zone, ou de leurs autorités, ou concernant le tracé de leurs frontières ou limites. Les appellations "pays développé" ou "pays en développement" répondent à un souci de commodité statistique et n'expriment pas nécessairement un jugement sur le stade atteint par un pays ou une zone donnés dans le processus de développement.

Tous droits réservés.

©2017 Fonds international de développement agricole (FIDA)

## **Avant-propos**

*Cette évaluation de la stratégie et du programme de pays du FIDA en République démocratique du Congo (RDC) couvre la période de 2003 à 2015 et avait comme principaux objectifs d'évaluer les résultats et la performance des activités financées par le FIDA et de produire des recommandations pour le prochain Programme d'options stratégiques de pays (COSOP). L'évaluation s'est penchée sur trois composantes: cinq projets financés par le FIDA, les activités hors-projet comprenant le dialogue politique, la gestion des savoirs et le développement de partenariats, et la pertinence et l'efficacité des COSOP de 2003 et 2012.*

*Depuis le premier financement en 1980, le FIDA a contribué au financement de 8 projets touchant 10 des 11 anciennes provinces et ciblant plus d'un demi-million de ménages. Leur coût estimé total est de 339 millions USD dont deux tiers ont été financés par le FIDA. Le FIDA a dédié environ 156 millions USD aux 5 projets couverts par cette évaluation. Les projets interviennent pour la plupart dans des zones reculées, avec de très importants défis logistiques.*

*L'évaluation a conclu que le Gouvernement et le FIDA ont fait preuve de courage en s'attaquant à la pauvreté rurale dans un contexte socio-économique, politique et institutionnel de fragilité particulièrement difficile. Le mandat du FIDA est d'investir dans les populations rurales afin que celles-ci parviennent à se libérer de la pauvreté, et d'améliorer durablement la productivité de l'agriculture familiale et d'autres activités économiques en zones rurales. Ceci sont des enjeux stratégiques de grande importance pour la RDC au vue de réduire l'insécurité alimentaire et de freiner la destruction de ses richesses naturelles et l'exode rurale, qui mettent à risque la stabilité sociale.*

*Opérant dans des zones de très forte précarité, l'impact à court terme du Programme sur la productivité agricole, la sécurité alimentaire, et l'accès à l'éducation et aux services de santé a été assez important, grâce au choix stratégique de miser sur des domaines à impact rapide, telles que le désenclavement, les semences améliorées et les infrastructures sociales. Pourtant, l'impact du Programme a été limité fortement par la faible efficacité et efficacité des projets, dues à des blocages institutionnels et la faible capacité de planification et de gestion des unités de gestion, d'une part, et des projets trop ambitieux et complexes, prenant mal en compte le contexte de fragilité, d'une autre.*

*Depuis 2010, le FIDA et le Gouvernement ont intensifié la supervision et l'appui à la mise en œuvre du portefeuille, et pris certaines mesures devant améliorer son efficacité, tels que l'établissement d'un Bureau pays FIDA à Kinshasa et l'élargissement progressive de l'équipe de pays.*

*Ce rapport inclut l'Accord conclusif qui résume les conclusions et recommandations de l'évaluation convenus par le Gouvernement et le FIDA.*

*J'espère que les résultats de cette évaluation indépendante seront utiles pour améliorer davantage le partenariat entre le Gouvernement et du FIDA en faveur de la réduction de la pauvreté rurale en République démocratique du Congo, avec une attention particulière pour les petites exploitants familiaux.*



Oscar A. Garcia  
Directeur  
Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

## **Foreword**

*This Country Strategy and Programme Evaluation for the Democratic Republic of the Congo (DRC) covers the period 2003 to 2015. It aims at evaluating the results and performance of IFAD-funded activities and generating recommendations for the next country strategic opportunities programme (COSOP). The evaluation covered three components: five projects financed by IFAD, non-lending activities (policy dialogue, knowledge management and partnership-building), and the relevance and effectiveness of the 2003 and 2012 COSOPs.*

*Since the first loan in 1980, IFAD has financed 8 projects in 10 out of 11 ancient provinces and targeting over half a million households. The estimated total project cost is US\$339 million, of which two thirds were financed by IFAD. IFAD has committed about US\$156 million to the five projects covered by this evaluation. The projects intervene mostly in remote areas, with huge logistical challenges.*

*The evaluation concluded that the Government and IFAD have shown courage in addressing severe rural poverty in a particularly difficult socio-economic, political and institutional context. IFAD's mandate is to invest in the rural population to enable them to overcome poverty and, in particular, to sustainably improve the productivity of smallholder agriculture and other economic opportunities in rural areas. These are major strategic issues for DRC in view of tackling food insecurity, the destruction of its rich natural resources and rural flight, which put social stability at risk.*

*Operating in areas with a highly precarious baseline situation, the programme's short-term impact on agricultural productivity, food security and access to education and health care services has been quite significant as a result of the strategic choice to focus on quick-impact areas, such as road and river access, improved seed material and social infrastructure. However, the country programme's impact was severely reduced by poor project effectiveness and efficiency, caused by: institutional hurdles and weak planning and management capacity of project management units; and overly ambitious and complex projects that did not sufficiently take into account the fragile context of the country.*

*Since 2010, IFAD and the Government have intensified project supervision and backstopping, and taken a number of measures to improve portfolio efficiency, such as creating the IFAD country office in Kinshasa and gradually increasing the IFAD country team.*

*This report includes the Agreement at Completion Point, which summarizes the conclusions and recommendations of the evaluation agreed by the Government and IFAD.*

*I hope that the outcomes of this independent evaluation will be useful to further enhance the partnership between the Government and IFAD in favour of rural poverty reduction in DRC, with special attention to smallholder farmers.*



Oscar A. Garcia  
Director

Independent Office of Evaluation of IFAD

## Remerciements

Cette évaluation de la stratégie et du programme de pays a été conduite par Michael Carbon, fonctionnaire principal chargé de l'évaluation du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE), avec l'appui de Hamdi Ahmedou, Analyste d'évaluation et les consultants suivants: Khaoula Rivière, agronome; Amor Bayouli, ingénieur du génie rural; Anicet Mayira Kapangana, spécialiste en développement organisationnel; et Samuel Niki-Niki, spécialiste en gestion fiduciaire et genre. Pradeep Itty, ancien Responsable principale chargée de l'évaluation, était responsable de la phase préparatoire de l'évaluation, a participé à la mission principale et a fourni des suggestions utiles pour le rapport final.

Laure Vidaud, adjoint à l'évaluation, a joué un rôle critique dans l'administration et la logistique de l'évaluation.

Fabrizio Felloni, Directeur adjoint; Johanna Pennarz, Responsable principale chargée de l'évaluation; et Catrina Perch, Spécialiste de l'évaluation; parmi d'autres collègues du IOE, ont participé à l'examen interne des pairs du rapport d'évaluation. Charlotte Vaillant, consultante indépendante, a aussi examiné le rapport et fourni des commentaires constructifs permettant d'améliorer le rapport.

Le IOE souhaite remercier la Division Afrique de l'Ouest et du Centre pour son excellente collaboration tout au long du processus d'évaluation. L'appui de l'équipe du Bureau pays à Kinshasa a été particulièrement appréciée.

Nous remercions aussi le Gouvernement de la République démocratique du Congo, en particulier le Ministère de l'agriculture, pêche et élevage, pour sa collaboration constructive pendant le processus d'évaluation.

## Acknowledgments

This Country Strategy and Programme Evaluation was led by Michael Carbon, Senior Evaluation Officer of the Independent Office of Evaluation of IFAD (IOE), with support from Hamdi Ahmedou, Evaluation Analyst, and the following consultants: Khaoula Rivière, agronomist; Amor Bayouli, rural infrastructure engineer; Anicet Mayira Kapangana, organizational development specialist; and Samuel Niki-Niki, gender and fiduciary management specialist. Mr Pradeep Itty, former Lead Evaluation Officer, led the preparatory stages of the evaluation, participated in the main mission and provided useful suggestions for the final report.

Laure Vidaud, Evaluation Assistant, played an essential role in the administration and logistics of the evaluation.

Fabrizio Felloni, Deputy Director; Johanna Pennarz, Lead Evaluation Officer; and Catrina Perch, Evaluation Officer; among other IOE colleagues, participated in the internal peer review of the evaluation. Charlotte Vaillant, independent consultant, also examined the report and provided constructive comments.

IOE wishes to thank IFAD's West and Central Africa Division for its excellent collaboration all along the evaluation process. The support provided by the IFAD Country Office in Kinshasa was particularly appreciated.

We would also like to thank the Government of the Democratic Republic of the Congo, and the Ministry of Agriculture, Fisheries and Animal Husbandry in particular, for its constructive collaboration during the evaluation process.



# Table des matières

<b>Équivalents monétaires</b>	<b>iii</b>
<b>Sigles et acronymes</b>	<b>iii</b>
<b>Carte des projets financés par le FIDA</b>	<b>iv</b>
<b>Résumé</b>	<b>v</b>
<b>Executive summary</b>	<b>xv</b>
<b>Accord conclusif</b>	<b>xxiv</b>
<b>Agreement at Completion Point</b>	<b>xxxvii</b>
<b>I. Présentation de l'évaluation</b>	<b>1</b>
A. Introduction	1
B. Objectifs, méthodologie et processus	2
<b>II. Contexte du pays et du programme et des opérations soutenus par le FIDA</b>	<b>8</b>
A. Contexte du pays	8
B. Stratégie et opérations du FIDA pour la période de l'ESPP	20
<b>III. Performance du portefeuille</b>	<b>25</b>
A. Performance des projets et impact sur la pauvreté rurale	25
B. Autres critères de performance	52
C. Synthèse de l'évaluation du portefeuille	57
<b>IV. Évaluation des activités hors-prêts</b>	<b>60</b>
A. Concertation sur les politiques	60
B. Gestion des savoirs	63
C. Partenariats	65
D. Dons	68
<b>V. Performance des partenaires</b>	<b>73</b>
A. FIDA	73
B. Gouvernement	76
<b>VI. Synthèse de la performance de la stratégie du programme de pays</b>	<b>82</b>
A. Pertinence stratégique	82
B. Efficacité de la stratégie et du programme de pays	87
C. Autres questions stratégiques	91
D. Synthèse sur la performance de la stratégie de pays	92
<b>VII. Conclusions et recommandations</b>	<b>93</b>
A. Conclusions	93
B. Recommandations	95
<b>Annexes</b>	
I. Définition des critères d'évaluation utilisés par IOE	98
II. Notes attribuées au portefeuille des prêts du FIDA en République démocratique du Congo	100
III. Notes de la stratégie et programme du FIDA en République démocratique du Congo	101
IV. Projets financés par le FIDA en République démocratique du Congo	102
V. Dons financés par le FIDA en République démocratique du Congo	103
VI. Liste des personnes clés rencontrées	107
VII. Théorie du changement de la stratégie et du programme de pays FIDA en République démocratique du Congo	115
VIII. Principaux produits du portefeuille selon les résultats attendus	121
IX. Projet Bio-économie intégrée	124
X. Bibliographie	126

## **Documents de travail (\*)**

- I. Évaluation sommaire du PIRAM
- II. Évaluation sommaire du PAPAKIN
- III. Notes sur la pertinence du PASA-NK
- IV. Prise en compte de la fragilité dans la stratégie et le programme de pays du FIDA en RDC
- V. Prise en compte du genre et de l'autonomisation des femmes dans la stratégie et le programme de pays du FIDA en RDC
- VI. Prise en compte des jeunes dans la stratégie et le programme de pays du FIDA en RDC
- VII. Questions d'efficience et de gestion fiduciaire dans le programme de pays du FIDA en RDC

(\*) Les documents de travail sont disponibles auprès du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA ([evaluation@ifad.org](mailto:evaluation@ifad.org)).

# Équivalents monétaires

Unité monétaire = Francs congolais (FC)

1 USD = 932 FC

1 FC = 0,001073 USD

## Sigles et acronymes

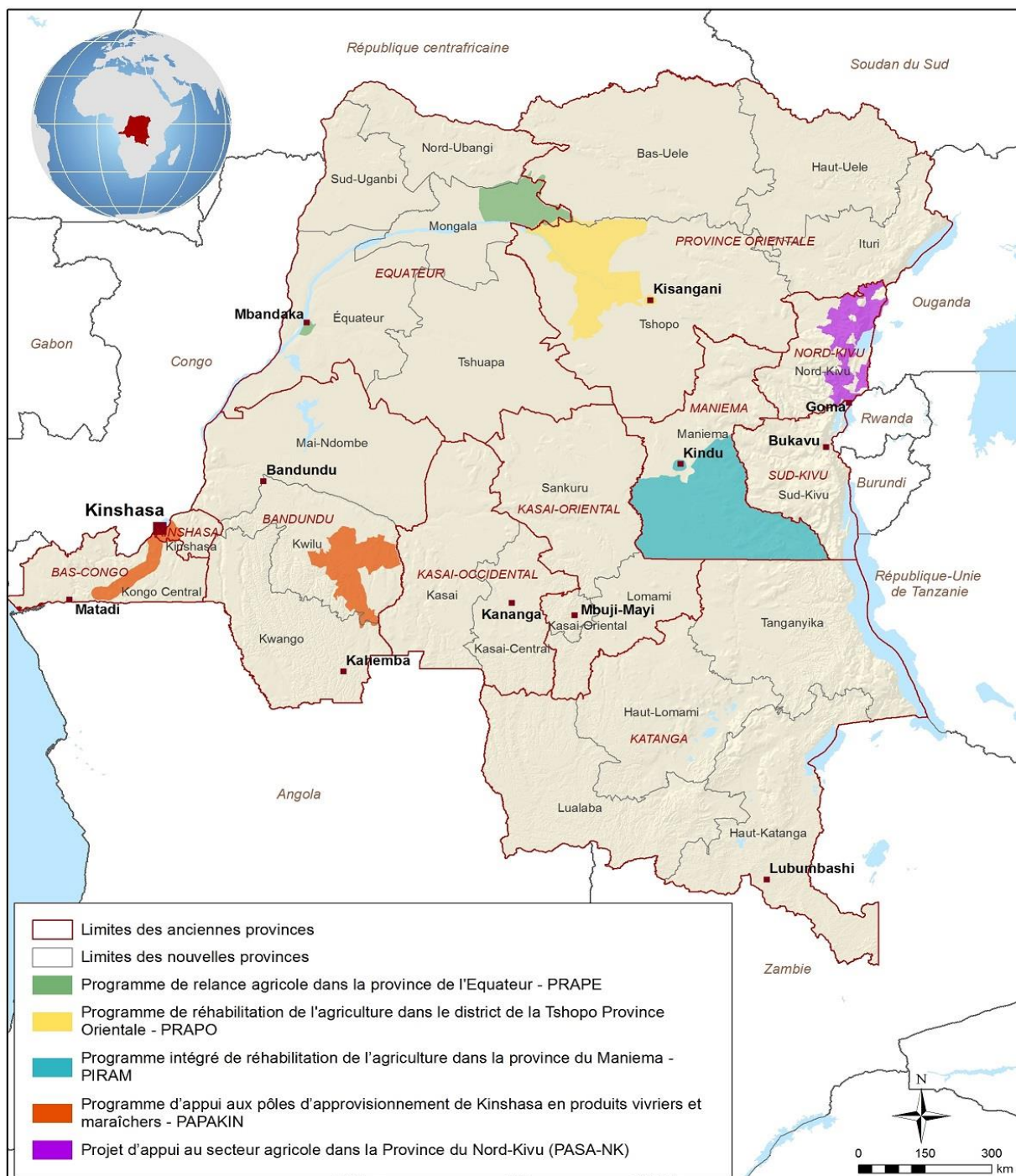
IOE	Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
CARG	Conseils agricoles et ruraux de gestion
CEP	Champs écoles paysans
CLER	Comité local d'entretien routier
CONAPAC	Confédération nationale des producteurs agricoles du Congo
COPACO	Confédération paysanne du Congo
COSOP	Programme d'options stratégiques de pays
CPP	chargé de programme de pays   <i>country programme manager, CPM</i>
CTB	Coopération technique Belge
CVD	Comités villageois de développement
DRF	Demandes de retraits de fonds
DSCRP	Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
DVDA	Directions des voies de dessertes agricoles
ESPP	Évaluation de la stratégie et du programme de pays
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FDL	Fonds de développement local
FIDA	Fonds international de développement agricole
FBSA	Fonds belge pour la sécurité alimentaire
FONER	Fonds national d'entretien routier
GIBADER	Groupe Inter Bailleur de l'Agriculture et Développement Rural
GT9	groupe thématique 9 "Agriculture et dynamique communautaire"
HIMO	Haute intensité de main d'œuvre
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
INADES	Institut africain pour le développement économique et social
INERA	Institut national pour l'étude et la recherche agronomiques
MINAGRIPEL	Ministère de l'Agriculture, Pêche et Élevage
OFID	Fonds de l'OPEP pour le Développement International
OP	organisation paysanne
PAM	Programme Alimentaire Mondiale
PAOPA	Programme d'appui aux organisations paysannes africaines
PAPAKIN	Programme d'appui aux pôles d'approvisionnement de Kinshasa en produits vivriers et maraîchers
PASA-NK	Programme d'appui au secteur agricole dans la province du Nord-Kivu
PIRAM	Programme intégré de réhabilitation de l'agriculture dans la province du Maniema
PNIA	Plan national d'investissement agricole
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRAPE	Programme de relance agricole dans la province de l'Equateur
PRAPO	Programme de réhabilitation de l'agriculture dans le district de la Tshopo province Orientale
PTBA	plan de travail et budget annuel
PTF	partenaire technique et financier
RDC	République démocratique du Congo
S&E	Suivi et évaluation
SENASEM	Service national des semences
SSADR	Stratégie sectorielle de l'agriculture et du développement rural
SYGRI	système de gestion des résultats et impacts
UGP	Unité de gestion du projet
UNCDF	Fonds d'équipement des Nations Unies
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
VDA	Voies de desserte agricole
WCA	Division Afrique de l'Ouest et du Centre (FIDA)

# Carte des projets financés par le FIDA

## République démocratique du Congo

Activités financées par le FIDA

Évaluation de la stratégie et du programme de pays



Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.

Source: FIDA | 28-06-2016

# Résumé

## A. Arrière-plan

1. La République Démocratique du Congo (RDC) est un état fragile. Bien que la Guerre soit officiellement terminée, la situation politique et sécuritaire reste instable. Malgré la richesse de ses ressources naturelles et un potentiel de développement agricole important, la RDC reste l'un des pays les plus pauvres du monde avec la majorité des ménages ruraux souffrant d'insécurité alimentaire. Des décennies de mauvaise gouvernance et de conflits ont fait effondrer le secteur agricole et très peu de moyens sont mobilisés par l'État pour la relance du secteur et, en particulier, en faveur des petits producteurs familiaux.
2. En 2016, le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) a conduit la première évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) en RDC. Cette évaluation couvre la période de 2003 à 2015 et ses deux principaux objectifs sont: (i) d'évaluer les résultats et la performance de la stratégie et du programme financés par le FIDA sous les Programmes d'options stratégiques de pays (COSOP) de 2003 et 2012; et (ii) de produire des conclusions et des recommandations pour le prochain partenariat stratégique entre le FIDA et la RDC prévu en 2017. L'ESPP suit la Manuel de l'évaluation du FIDA (2ième édition 2015), et comprend trois niveaux d'analyse étroitement liés, qui sont: la performance du portefeuille de projets, les activités "hors prêt" et la performance des partenaires (FIDA et Gouvernement) dans la gestion du Programme de pays. Elle fournit aussi une évaluation synthétique de la pertinence et de l'efficacité d'ensemble de la Stratégie et du Programme de pays.
3. La mission principale de l'évaluation a eu lieu en avril 2016 et comprenait des entretiens avec les parties prenantes à Kinshasa (Gouvernement, partenaires de développement et société civile) et des visites de terrain dans 4 provinces d'intervention du programme (Kinshasa, Kongo-Central, Kwilu et Maniema). L'IOE a conduit une évaluation de la performance de projet du Programme de réhabilitation de l'agriculture dans le district de la Tshopo province orientale (PRAPO) quelques mois avant l'ESPP, qui comprenait également des visites de terrain. Le Programme de relance agricole dans la province de l'Equateur (PRAPE) a fait l'objet d'une validation du rapport d'achèvement sur base d'une revue documentaire poussée.

## B. La stratégie et le programme FIDA en RDC

4. Le COSOP 2003 a été conçu au lendemain de la guerre et met l'accent sur la transition entre l'aide humanitaire et le développement. Les quatre grands domaines d'intervention proposés étaient: l'appui à la production agricole, la commercialisation, l'organisation des paysans et la réhabilitation des services sociaux de base. Il a été reconduit en 2008 et s'étend jusqu'en 2011. Trois programmes, PRAPE, PRAPO et le Programme intégré de réhabilitation de l'agriculture dans la province du Maniema (PIRAM) ont été approuvés durant sa période. Le COSOP 2012, continue de cibler particulièrement la production et la commercialisation des produits agricoles, et le renforcement des capacités d'organisation paysannes (OP). Toutefois, le dernier COSOP ne prévoit plus d'appui aux services sociaux de base. Deux programmes, le Programme d'appui aux pôles d'approvisionnement de Kinshasa en produits vivriers et maraîchers (PAPAKIN) et le Projet d'appui au secteur agricole dans la province du Nord-Kivu (PASA-NK), ont été approuvés dans le cadre de ce COSOP.
5. Entre 2005 et 2011, le portefeuille du FIDA en RDC a été géré par un chargé de programme de pays (CPP) basé à Rome, appuyé par un Chargé d'appui sur le terrain présent à Kinshasa. Le Gouvernement et le FIDA ont signé un accord relatif à l'établissement d'un Bureau pays à Kinshasa en avril 2011 et le CPP est basé à Kinshasa depuis janvier 2012. L'Équipe de pays FIDA a été progressivement renforcée comptant six personnes actuellement, partagées sur la RDC et la République du Congo, dont quatre sont basées à Kinshasa et deux à Rome.

## C. Performance du portefeuille

6. **Contexte.** Il est important de reconnaître les conditions d'intervention particulièrement difficiles en RDC, marquées par l'éloignement des zones d'intervention avec un réseau de transport en très mauvais état, la forte dégradation des infrastructures économiques et sociales, la faiblesse des institutions gouvernementales avec une perception très élevée de corruption et des services publics dépourvus de ressources, et la capacité limitée des prestataires de services privés locaux.
7. **Pertinence.** Le portefeuille de projets du FIDA en RDC est en ligne avec les stratégies de pays du FIDA et du Gouvernement portant sur la lutte contre la pauvreté et le développement rural et agricole et répond bien aux besoins des ruraux pauvres. Les points forts de la conception des projets, qui la rendent bien adaptée au contexte difficile, concernent principalement: le placement des OP au centre du processus de développement agricole pour, à terme, en faire des fournisseurs de services essentiels aux agriculteurs; la priorité portée au désenclavement afin d'améliorer la circulation des biens et des personnes; et la promotion de la multiplication locale et la diffusion des semences et plants améliorés. Toutefois, le portefeuille de projets a présenté aussi quelques faiblesses de conception importantes, qui ont affecté l'efficacité et l'efficience des projets. Il s'agit notamment de dispositifs de mise en œuvre compliqués, d'une faible implication des services déconcentrés de l'État et du secteur privé local, d'une durée insuffisante des appuis, d'appuis extérieurs trop limités, et de la faiblesse de l'analyse des risques et des mesures d'atténuation prévues. Par ailleurs, la stratégie de ciblage des projets basée sur l'auto-ciblage portait d'importants risques de captage d'élite et d'exclusion des populations les plus vulnérables, qui n'était pas suivi.
8. **Efficacité.** Les projets ont amélioré la circulation des personnes et des biens et fourni de conseils techniques agricoles et de pêche, des équipements et intrants (tels que les semences améliorées) à un nombre important de producteurs, qui ont contribué à la relance de l'agriculture dans les zones d'intervention. Pourtant, l'efficacité du portefeuille a été réduite par le contexte d'intervention difficile, la révision à la baisse de nombreuses cibles quantitatives, la faible capacité de planification et de gestion des Unités de gestion de projet (UGP), et la durée insuffisante des appuis. La structuration et professionnalisation des OP a atteint de bons résultats quantitatifs, mais l'appui était insuffisant pour assurer une bonne performance et viabilité des OP et de leurs faïtières. D'autre part, les projets n'ont que très faiblement renforcé la capacité des services agricoles déconcentrés. Ainsi, ils n'ont atteint que peu de résultats en matière d'amélioration de l'accès durable aux services de production et technologies appropriées. Les projets ont contribué significativement à l'amélioration des infrastructures sociales, et la mise en place de leurs dispositifs de gestion, mais n'ont pas pu atteindre les cibles quantitatives dans ce domaine.
9. **Efficience.** Les indicateurs d'efficience des projets sont globalement faibles et reflètent des frais de gestion disproportionnés par rapport aux activités et résultats des projets, des importants retards de mise en œuvre, et des lourdeurs dans le montage du système d'accompagnement des bénéficiaires. L'importance des coûts de gestion est liée au contexte d'intervention difficile qui engendre des coûts d'investissement et d'opération très élevés, mais aussi aux dédoublements des rôles et responsabilités entre le Bureau de liaison, les UGP, les antennes des UGP, et les prestataires de service, la nécessité de prendre entièrement en charge les services publics, et la dispersion des zones d'intervention. Les retards de mise en œuvre sont dus, entre autres, à la faible capacité de planification, d'anticipation/gestion des risques et d'exécution des UGP, des services publics et des prestataires locaux, et des lourdeurs de procédures peu maîtrisées qui impliquent souvent plusieurs niveaux de décision. Le système d'accompagnement des bénéficiaires, basé sur l'approche "faire-faire", participe à la lenteur de la prise de décisions et de la mise en œuvre, et à l'augmentation des coûts de transaction à cause des faibles capacités techniques et managériales des prestataires, la faible

capacité de gestion des équipes des projets, l'absence des structures de contrôle interne et d'une assistance technique de proximité adéquate, et la faible capacité de la supervision technique au regard de l'éloignement géographique vis-à-vis des projets et du faible effectif du personnel du Bureau pays. Au cours des cinq dernières années, le FIDA et le Gouvernement ont fait de nombreux efforts pour augmenter l'efficacité des projets, en remplaçant les équipes de projet, organisant des formations, et augmentant la supervision et l'appui à la mise en œuvre des projets. Ces efforts ont apporté, au moins pour quelques projets, des améliorations significatives.

10. **Impact sur la pauvreté rurale.** Le portefeuille a eu un impact perceptible sur les revenus et actifs nets des ménages bénéficiaires, de la productivité agricole et la sécurité alimentaire, et du capital humain et social. En effet, au niveau du PRAPE et PRAPO les revenus monétaires, les avoirs et la sécurité alimentaire des ménages se sont améliorés par rapport à la situation de départ au moins en partie grâce à l'augmentation des rendements et des surfaces emblavées, l'accès amélioré aux bassins de production et aux marchés, et la distribution de semences améliorées et d'outils agricoles. Cependant, l'impact au niveau de la nutrition infantile était faible car les régimes alimentaires sont restés largement inchangés. L'accès des populations à l'éducation et aux services de santé s'est généralement amélioré, grâce à l'amélioration des infrastructures sociales, la réhabilitation des voies d'accès et l'augmentation des revenus dans les zones d'intervention des projets. L'impact du portefeuille dans le domaine des institutions et politiques est insuffisant, à cause du rôle marginal accordé aux autorités provinciales et aux services techniques déconcentrés de l'État dans le pilotage, le suivi et évaluation (S&E), et la mise en œuvre des projets.
11. L'évaluation émet quelques réserves par rapport à la fiabilité des données d'impact disponibles et l'attribution des changements positifs dans les zones d'intervention à la seule intervention des projets. En effet, le retour de la stabilité dans les zones de projet a aussi aidé à impulser l'activité économique et les revenus, et les études d'impact ne disposaient pas d'une situation de référence sans-projet. De plus, l'évaluation a des doutes considérables par rapport à l'impact du portefeuille sur les populations les plus vulnérables (femmes, jeunes sans emploi, sans-terres, populations autochtones). Ces groupes ont pu être exclus des OP, à travers lesquelles la majorité de appuis ont été acheminées, par des mécanismes d'exclusion sociale.
12. **Durabilité.** La stratégie de sortie des projets était appropriée, reposant principalement sur le renforcement des capacités et l'appropriation par les bénéficiaires, afin qu'ils puissent eux-mêmes assurer le maintien des services et la gestion des infrastructures réhabilitées. Les projets ont mis les producteurs et leurs organisations au cœur du processus de développement de manière à favoriser progressivement leur autonomisation. Toutefois, la continuité de cette transformation est menacée par le manque de maturité des organisations faitières (unions et fédérations) et, parfois, le manque d'attention de leurs leaders pour les intérêts de leurs organisations membres. Par ailleurs, l'amélioration constatée au niveau de la production et de la productivité agricole, et donc des revenus et de la sécurité alimentaire, est menacée, entre autres, par l'absence de services publics ou privés d'appui à la production; l'inexistence, à ce jour, de systèmes durables de production, multiplication et distribution des semences de qualité; la forte inégalité de l'accès au foncier; et l'absence d'une vision à long terme pour le développement de systèmes de production intégrés et durables du point de vue environnemental. Aussi, la durabilité des résultats prometteurs enregistrés dans le domaine du désenclavement sont menacés par les capacités limitées des agences gouvernementales devant assurer l'entretien régulier et adéquat des voies réhabilitées.
13. **Genre et autonomisation des femmes.** La conception des projets reconnaît que l'égalité de genre et l'autonomisation des femmes sont essentiels pour la lutte contre la pauvreté, mais aucun projet ne dispose d'une approche adéquate à ce sujet. Ceci se traduit par de très faibles ressources dédiées aux questions liées au

genre, une capacités insuffisante des équipes de projet, et un faible suivi des résultats et impacts sur l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes. Par conséquent, il est difficile d'identifier où des progrès ont été faits en matières de réduction des inégalités entre les sexes en termes d'accès aux ressources, avoirs et services; d'influence sur la prise de décision; d'une répartition plus équitable de la charge de travail au sein des ménages; ou d'une meilleure prévention et promotion de la santé des femmes. La participation des femmes dans les OP et les champs écoles paysans était assez bonne, ce qui aurait pu contribuer à leur autonomisation économique et participation dans les décisions liées à la production. Le PRAPO a fait des efforts particuliers pour atteindre les femmes sur des questions sociales et économiques à travers des clubs d'écoute communautaires et des associations de personnes vulnérables. Plus récemment, l'ONU Femmes a préparé une stratégie et un plan d'action genre pour les projets en cours moyennant un don FIDA.

14. **Innovations et reproduction à plus grande échelle.** Le portefeuille de projets a introduit plusieurs innovations, principalement d'ordre institutionnel. Il s'agit, notamment, par le PRAPE et le PRAPO, de l'organisation des agriculteurs et pêcheurs en organisations de base, unions et fédérations; de la réintroduction de semences améliorées à travers un réseau local de multiplication et de distribution; et de la mise en place de Clubs d'écoute communautaires et des Champs école paysan (sur des modèles développés par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO]). Le PIRAM a promu la reconnaissance officielle des Comités locaux d'entretien des routes (CLER) par le Fonds d'entretien routier. Le PPAKIN est allé plus loin dans la structuration des OP pour les faire évoluer vers la professionnalisation et faire d'eux des opérateurs clés en matière de prestation de services au profit de leurs membres. Cependant, le portefeuille aurait pu être plus innovant en matières de ciblage des populations vulnérables, les femmes et les jeunes, et de gestion des ressources naturelles. Certaines innovations (CLERS, système de multiplication de semences) ont un bon potentiel d'élargissement d'échelle au-delà des zones d'intervention. Le rôle potentiel d'autres partenaires au développement dans l'élargissement d'échelle pourrait être plus important avec une meilleure capitalisation des expériences, des échanges plus fréquents et une meilleure coordination entre partenaires.
15. **Gestion des ressources naturelles et adaptation au changement climatique.** La RDC rencontre des défis environnementaux importants, et le FIDA et le Gouvernement ont clairement exprimé leur sensibilité à ce sujet depuis 2010. Puisque les deux COSOP ont priorisé les appuis à effets immédiats, ils n'ont pas suffisamment pris en compte ces aspects. Le portefeuille the projet aurait pu donner plus d'attention aux questions environnementales et d'adaptation au changement climatique, aussi bien au niveau de la conception que pendant la mise en œuvre des projets. Les projets ont eu peu d'effet sur les pratiques de pêche destructives et ont même involontairement contribué à la déforestation et la dégradation des sols en promouvant l'intensification et l'extension des cultures. Ils ont aussi très faiblement contribué à la résilience contre les aléas climatiques de plus en plus fréquents. Néanmoins, certains éléments positifs peuvent aussi être signalés tels que la diffusion d'itinéraires techniques à très faible (voire sans) recours aux fertilisants minéraux et pesticides, bien adaptées au contexte de faible disponibilité de ces intrants.

## **D. Activités hors-prêts**

16. **Concertation sur les politiques.** Les thèmes identifiés dans les COSOP étaient très pertinents et comprenaient l'augmentation des budgets de l'État en faveur du secteur agricole, le renforcement des capacités des OP, le rôle de jeunes dans le développement agricole, et la coordination de la recherche et du conseil agricole au niveau provincial. Pourtant, ces thèmes ont été très peu touchés par le Programme de pays par manque de temps et de résultats probants au niveau du portefeuille. Dans la pratique, le dialogue politique s'est largement limité à la participation active du CPP aux mécanismes de coordination entre bailleurs et Gouvernement. Les thèmes défendus étaient étroitement liés aux domaines d'intervention des



projets tels que le financement des CLER et la promotion du secteur semencier, et quelques progrès ont été faits dans ces domaines. L'évaluation est d'avis que plusieurs opportunités de dialogue ont été manquées, telles que la participation dans les processus de formulation de stratégies et politiques nationales; la mise en place de conditions politiques lors de la négociation des financements de nouveaux projets; la réalisation d'études sur les questions de politique à traiter en relation avec le COSOP 2012; ou encore, la capitalisation des résultats des projets. Le FIDA appui, à travers un don, les organisations paysannes faïtières pour dialoguer avec le Gouvernement sur les politiques liées au secteur agricole, telles que la mise en place de parcs agro-industriels. Les résultats de ce dialogue restent jusqu'à présent assez modestes mais la voie politique des confédérations paysannes semble se renforcer.

17. **Gestion des savoirs.** Le COSOP 2012 identifie la gestion des savoirs comme une activité importante avec des mécanismes bien définis. Elle fait partie à la fois du mandat des UGP et du Bureau pays du FIDA, mais, en pratique, elle est considérée la responsabilité principale du Responsable de communication et de gestion des savoirs employé par le Bureau de liaison depuis 2011. Le Bureau pays FIDA a organisé quelques ateliers à Kinshasa et le Responsable de communication et de gestion des savoirs a préparé un nombre limité de fiches et articles pour présenter des innovations et résultats de projet, mais, en général, la gestion des savoirs a manqué d'une stratégie opérationnelle et d'un engagement fort des UGP. Les efforts pour mettre en place un système de S&E au niveau du programme n'ont pas abouti du fait de la faiblesse des capacités des équipes de projet et du manque d'appui extérieur, notamment du Bureau pays du FIDA.
18. **Partenariats.** Le Programme de pays a renforcé et diversifié son partenariat avec les institutions du Gouvernement et a piloté des partenariats avec les secteurs associatif et privé. Le FIDA a réussi à mobiliser quelques co-financements importants pour le désenclavement et les services sociaux de base, qui ont bien complétement l'appui aux secteurs productifs ruraux, bien que les résultats obtenus à partir des dons du Fonds Belge pour la sécurité alimentaire aient été assez décevants. Le Programme de pays a eu moins de succès à établir de nouveaux partenariats pour ouvrir de nouvelles perspectives de mise à l'échelle ou pour avoir plus de poids pour infléchir les politiques publiques en faveur des petits paysans. Au niveau des projets, les partenariats avec les services techniques déconcentrés de l'État ont été peu performants dû à leur faibles capacités. À ce niveau, les projets ont pourtant trouvé des synergies et des complémentarités intéressantes avec d'autres projets qui ont permis d'éviter la duplication des actions et de mieux concentrer les ressources des projets vers d'autres besoins utiles. Il existe aussi quelques cas de partenariats réussis avec la FAO financés par des dons FIDA notamment pour la mise en place des Champs écoles paysans et des Clubs d'écoute communautaires.
19. **Dons.** L'évaluation a recensé 20 dons FIDA en RDC, dont 13 dons régionaux et sept spécifiquement pour la RDC. La gestion des dons est dispersée auprès de plusieurs entités du FIDA, avec une très faible implication du Bureau pays dans leur conception et suivi. Les interventions et appuis financés par ces dons sont pourtant assez bien alignés sur les orientations générales des deux COSOP. Compte tenu de la faible performance des projets financés par le FIDA en RDC, plusieurs dons sont intervenus en appui à différentes étapes du cycle de projet et ont contribué à l'amélioration de la performance du Programme. Toutefois, aucun don n'a visé spécifiquement les questions environnementales ou foncières ou de l'emploi des jeunes, malgré l'importance de ces thèmes pour le Programme de pays en RDC et leur faible prise en compte par les projets appuyés par le FIDA en RDC. De même, des composantes essentielles du Programme de pays tels que la gestion des savoirs et le S&E n'ont pas bénéficié d'un appui. Le Projet Bio-économie mis en œuvre par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a mobilisé des financements importants (don FIDA plus imputations sur les prêts PRAPE et PRAPO) mais a donné de très faibles résultats.

## E. Performance des partenaires

20. **FIDA.** Le FIDA a financé un portefeuille de projets aux objectifs pertinents avec une évolution progressive des approches, mais qui sont trop ambitieux, complexes et dispersés au vue des difficultés énormes à surmonter et de la faible capacité de mise en œuvre présente dans le pays actuellement. Jusqu'en 2010, le portefeuille était supervisé par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et à partir de 2005 avec l'appui d'un Chargé d'appui terrain à Kinshasa. Les missions de supervision ont fait des rapports honnêtes sur les difficultés logistiques et de ressources humaines rencontrées par les projets mais peu a été fait par le FIDA pour résoudre ces problèmes. À partir de 2010, le portefeuille de projets est passé sous supervision directe par le FIDA et depuis 2012, le CPP est présent dans le pays de façon permanente. Depuis, la supervision, le suivi et l'assistance technique auprès des projets ont fortement augmenté. Comme la mauvaise gestion fiduciaire touchait l'ensemble des projets, le CPP a donné priorité à cet aspect, donnant beaucoup moins d'attention aux activités hors-projets telles que le dialogue sur les politiques, la concertation inter-bailleurs et la gestion des savoirs. Le Bureau pays s'est vu renforcé depuis 2013 avec l'arrivée d'un Chargé d'appui aux projets, et encore davantage en 2015 avec un Attaché de programme.
21. **Gouvernement.** Les politiques et stratégies développées par le Gouvernement accordent peu de place au renforcement de la petite agriculture familiale. Par ailleurs, le Gouvernement met très peu de moyens à la disposition des services déconcentrés des ministères de l'agriculture et du développement rural, réduisant leurs efficacité dans l'appui à la mise en œuvre des projets et limitant fortement la durabilité des résultats. Le Gouvernement joue un rôle actif dans le pilotage et le suivi des projets, mais rencontre fréquemment des lenteur dans le traitement des dossiers (recrutements, appels d'offres, etc.). La performance des UGP, considérées comme les organes exécutifs du Ministère de tutelle, a été très faible pour l'ensemble des projets pendant leurs 3 ou 4 premières années de mise en œuvre, réduisant fortement l'efficacité et l'efficience des projets. Les dépenses non éligibles récurrentes dues au faible respect des procédures de gestion administratives, comptables et financières, sont le symptôme le plus aigu du faible niveau d'appropriation des procédures; de la faible culture de transparence et redevabilité; et de la faible efficacité des dispositifs de contrôle à priori. Le Bureau de liaison a joué un rôle important d'appui logistique et de représentation des Coordonnateurs de projet à Kinshasa, mais son mandat a évolué progressivement bien au-delà de ces rôles, réduisant l'autorité et l'autonomie des Coordonnateurs de projet.

## F. Performance de la Stratégie et du programme de pays

22. **Pertinence stratégique.** Les COSOP sont bien alignés aux politiques et stratégies du Gouvernement en évolution, cohérents avec les cadres stratégiques du FIDA, et répondent bien aux besoins des populations rurales pauvres. Pourtant, certains domaines importants reçoivent trop peu d'attention, tels que la finance rurale, l'élevage et la pêche, la gestion des ressources naturelles (y compris le foncier) et l'adaptation au changement climatique. Il y a eu des améliorations nettes d'un COSOP à l'autre notamment en ce qui concerne leur processus de préparation et l'identification des risques et des éléments de fragilité, mais celles-ci n'ont pas vraiment été traduites dans une meilleure prise en compte des risques et de la fragilité dans le Programme de pays. Les risques peu pris en compte sont liés, entre autres, au ciblage des populations vulnérables, aux faibles capacités des services étatiques déconcentrés, et au faible investissement du secteur privé en zones rurales. Aussi, l'évaluation considère que l'abandon de l'objectif d'amélioration des services sociaux de base depuis le COSOP 2012 constitue un choix stratégique malheureux, puisque ces services sociaux sont essentiels pour compléter l'appui focalisé sur les secteurs productifs ruraux des projets financés par le FIDA. Même si le ciblage géographique des projets pouvait se justifier d'un projet à l'autre, la dispersion des interventions a affecté leur efficience

et la durée trop courte de leur présence a réduit la probabilité qu'ils atteignent un impact durable.

23. **Efficacité des COSOP.** Le Programme de pays a contribué à ses objectifs stratégiques, mais de façon assez ponctuelle et en restant le plus souvent en-deçà des cibles initiales. Parmi les changements positifs les plus significatifs soutenus par le Programme de pays sont l'amélioration de l'accès à l'éducation et aux services de santé, l'amélioration de l'accès aux bassins de production et aux marchés par le désenclavement, l'augmentation de la production et de la productivité agricole, et une multitude d'OP et d'OP faïtières. Par contre, l'efficacité du Programme de pays est resté, jusqu'à présent, en-deçà des attentes pour ce qui concerne la professionnalisation des organisations paysannes faïtières, les dispositifs de gestion des infrastructures économiques et sociales, la transformation et la commercialisation des produits agricoles, et la production de semences de qualité à grande échelle – tous des résultats devant assurer la durabilité des impacts positifs atteints jusqu'à présent. Par ailleurs, pratiquement aucune avancée a été obtenue au niveau des objectifs institutionnels/politiques dû aux faiblesses du dialogue sur les politiques mené par le Programme de pays dans les domaines identifiés par les COSOP.

## **G. Conclusions**

24. Le Programme de pays du FIDA a fait preuve de courage en s'attaquant à la pauvreté rurale dans un contexte socio-économique, politique et institutionnel particulièrement difficile. Les COSOPs et le portefeuille étaient largement alignés aux politiques et stratégies nationales et du FIDA, et aux besoins des ruraux pauvres, mais le contexte de fragilité du pays et les risques qui l'accompagnent n'ont pas été suffisamment intégrés au niveau de l'analyse du contexte, des stratégies et approches opérationnelles, et des partenariats. Les objectifs ambitieux du Programme de pays, la complexité des montages, la courte durée des projets (qui s'est progressivement améliorée), et les faibles appuis extérieurs qui leur ont été alloués, n'étaient pas en adéquation avec les défis importants d'intervention dans les zones de projet et la faible capacité de gestion et de planification des équipes de projet. Le portefeuille est trop dispersé à travers le pays et le ciblage social, reposant principalement sur l'auto-ciblage à travers les organisations paysannes appuyées, n'est pas assez précis et porte des risques réels d'exclusion des populations vulnérables ou de captage d'élite.
25. L'impact à court terme du Programme sur la productivité agricole et la sécurité alimentaire, le revenu des ménages et le capital humain et social est assez important, grâce au choix stratégique de miser sur des actions à impact rapide dans une situation de départ très précaire. Le Programme a obtenu des résultats quantitatifs assez remarquables en termes d'organisation des producteurs, utilisant les OP comme porte d'entrée principale des appuis à la relance agricole. En investissant beaucoup dans le désenclavement, la distribution de semences améliorées et la vulgarisation agricole, le Programme a certainement contribué à augmenter la productivité et les revenus agricoles, et à la sécurité alimentaire dans les zones d'intervention. La réhabilitation d'infrastructures et des services sociaux de base a eu des effets immédiats sur l'accès des populations à l'éducation et aux services de santé.
26. Cependant, la faible efficacité et efficacité des projets et des activités hors-prêts ont réduit l'étendue et la profondeur de l'impact du Programme de pays. L'efficacité du portefeuille a été fortement affecté par la faible capacité de planification et de gestion des équipes de projet face à la complexité des projets et des procédures; la faible capacité technique et financière des entreprises locales et des services publics; et l'ajustement des cibles quantitatives initiales suite aux défis rencontrés et au rythme très faible d'avancement. L'efficacité du portefeuille a, par ailleurs, été minée par les coûts d'opération très élevés dus à l'enclavement et l'étendue des zones d'intervention; et les blocages administratifs dus aux faiblesses des institutions de l'État et au chevauchement des responsabilités entre le siège du FIDA à Rome, le Bureau pays, le Bureau de liaison, les UGP et les antennes de projet.

27. Le Gouvernement met très peu de moyens à la disposition des services nationaux et déconcentrés des ministères de l'agriculture et du développement rural réduisant leurs efficacité dans l'appui à la mise en œuvre des projets, et aussi la durabilité des résultats. Le plaidoyer du FIDA en faveur d'une hausse de l'allocation du budget de l'État au secteur agricole et rural et de l'importance de l'agriculture familiale n'a pas rencontré grand succès dans un contexte où le budget de l'État est très insuffisant pour financer les nombreux besoins de développement du pays.
28. Avec la supervision directe du portefeuille à partir de la moitié de 2010, et le placement du CPP en RDC depuis début 2012, le FIDA a intensifié ses efforts d'appui à la mise en œuvre du portefeuille, notamment à travers une supervision et un suivi plus étroits des projets et une assistance technique plus poussée. L'établissement d'un Bureau pays à Kinshasa et l'élargissement progressive de l'équipe de pays constituent un important progrès et devraient permettre une plus grande attention à la concertation sur les politiques, la gestion des savoirs et les partenariats.

## H. Recommandations

29. Le Programme de pays du FIDA en RDC représente une opportunité pour le FIDA d'apprendre de son expérience dans un contexte fragile avec des défis importants. Au vu de la performance plutôt insatisfaisante de la stratégie et du programme en RDC, le Gouvernement et le FIDA devraient prendre les décisions et mesures nécessaires pour renforcer le dispositif institutionnel, la stratégie, la gestion des projets et les activités hors-prêts. Ce n'est qu'en améliorant sa performance et son impact que le Programme de pays pourra: convaincre le Gouvernement d'améliorer ses politiques en faveur des petits producteurs familiaux; prétendre à une augmentation d'échelle; et obtenir une possible augmentation de l'allocation des fonds. L'ESPP présente quatre recommandations:
30. **Recommandation 1. Ajuster et renforcer le dispositif institutionnel de gestion du programme de pays par le renforcement des UGP et du Bureau de pays du FIDA, la réduction du Bureau de liaison, la récupération des responsabilités de supervision financière par le Ministère des Finances, et une plus grande implication des services étatiques décentralisés et déconcentrés.**
  - (a) **Renforcer le rôle et la capacité des UGP.** Le Gouvernement devrait recentrer l'ensemble des fonctions de gestion de projet au sein des UGP, y compris la gestion du personnel axée sur les résultats (à l'exception du Coordonnateur, Responsable administratif et financier et Chargé de S&E), la passation des marchés, la communication et la gestion des savoirs. Le Gouvernement et le FIDA devraient conjuguer les efforts pour assurer la sélection d'un personnel hautement qualifié aux postes clés des UGP. Il est aussi recommandé que la passation des grands marchés internationaux soit gérée par une entreprise indépendante spécialisée, et qu'un spécialiste en passation des marchés soit recruté pour chaque UGP, pour gérer la passation des marchés au niveau national et local. Le Gouvernement devrait accepter de mettre en place une assistance technique dans la durée au sein des UGP en matière de gestion axée sur les résultats (planification, gestion fiduciaire, suivi-évaluation) et dans les domaines techniques requis.
  - (b) **Bureau de liaison.** À la lumière de la sous-recommandation précédente, considérant aussi l'évolution des moyens de communication et du Bureau de pays du FIDA, le Gouvernement devrait réduire le plus possible le rôle du Bureau de liaison, et mettre son personnel réduit sous la direction des Coordonnateurs de projet. Le Bureau de liaison ne devrait plus être impliqué dans la gestion fiduciaire et du personnel des projets. Le Gouvernement devrait, ainsi, ajuster les décrets et arrêtés pertinents, et aussi, en accord avec le FIDA, les accords de financement des projets.
  - (c) **Bureau de pays FIDA.** Le FIDA devrait renforcer son Bureau de pays en compétences de gestion fiduciaire, pour mieux venir en appui aux UGP notamment en matières de passation des marchés et de préparation des

Demandes de retraits de fonds. Il devrait aussi pourvoir son Bureau de pays des moyens de fonctionnement suffisants, adaptés aux réalités du pays.

- (d) **Supervision financière.** Pour assurer le pare-feu entre la supervision technique et financière du portefeuille de projets, le Gouvernement devrait placer la supervision financière des projets au sein du Ministère des Finances dont c'est le mandat, notamment la gestion des fonds de démarrage des projets et la signature des Demandes de retraits de fonds.
- (e) **Services étatiques décentralisés et déconcentrés.** Le Gouvernement devrait renforcer l'implication du Ministère et de l'Inspectorat de l'agriculture provinciaux dans le pilotage, le suivi et la prise de décision stratégique au niveau des projets, en ligne avec la décentralisation. Les projets devraient impliquer davantage et assurer le renforcement des capacités techniques et de gestion des services étatiques déconcentrés dans la mise en œuvre des projets. Le Gouvernement et le FIDA devraient prévoir un budget adéquat dans chaque projet pour le renforcement des capacités des partenaires publics.

31. **Recommandation 2. Renforcer la pertinence stratégique et l'impact de la Stratégie et du programme de pays en améliorant l'analyse du contexte de fragilité et le ciblage géographique et social des interventions.**

- (a) **Analyse du contexte de fragilité.** Le FIDA devrait prévoir suffisamment de temps et de ressources, et se reposer sur les recherches approfondies effectuées par d'autres partenaires au développement, pour renforcer l'analyse des causes de la pauvreté rurale et des liens entre celles-ci et la fragilité, notamment sur les plans politique, institutionnel, sociaux et économiques; et mieux les prendre en compte dans la formulation du nouveau COSOP. Une attention particulière devrait être accordée à la problématique foncière, identifiée comme étant un facteur clé de pauvreté et une source de conflits.
- (b) **Ciblage géographique.** Le Gouvernement et le FIDA devraient concentrer l'ensemble des projets et des dons sur un nombre de provinces limité, avec un taux de pauvreté rural élevé mais une situation sécuritaire stable, en y restant pour une durée suffisante (10 à 20 ans de travail effectif). Ils devraient réduire la couverture géographique individuelle des projets à une seule province, tout en promouvant les échanges avec d'autres provinces permettant un appui au développement des filières agricoles dépassant les frontières provinciales et la mise à l'échelle.
- (c) **Ciblage social.** Le Gouvernement et le FIDA devraient s'assurer que les projets soient pourvus d'une stratégie de ciblage spécifique pour atteindre les populations les plus vulnérables, basée sur une bonne analyse de la vulnérabilité et aboutissant à des soutiens différenciés selon les besoins des groupes vulnérables identifiés, en particulier les femmes et les jeunes. Les projets devraient faire un suivi participatif de l'état de pauvreté et de vulnérabilité dans les villages d'intervention des projets et, surtout, parmi les bénéficiaires directs des projets, et essayer de mieux comprendre les mécanismes éventuels de captage d'élite ou d'exclusion au sein des organisations paysannes pour s'assurer que les groupes vulnérables bénéficient effectivement des appuis. Les projets devraient s'assurer aussi que les organisations faitières prêtent attention aux besoins des membres les plus vulnérables au sein des OP qu'elles regroupent.

32. **Recommandation 3. Augmenter l'efficacité et l'efficience du portefeuille par une conception des projets mieux adaptée au contexte, une revue conjointe annuelle du portefeuille, des contrats-programmes avec les agences d'exécution et la délégation maximale de la maîtrise d'ouvrage.**

- (a) **Conception des projets.** Le Gouvernement et le FIDA devraient formuler des projets simples et suffisamment souples, permettant de les ajuster rapidement en fonction des évolutions du contexte socio-économique à

l'échelle nationale et provinciale. Le FIDA devrait prévoir, dans le cadre des études d'identification, une analyse rigoureuse des risques dans les zones d'intervention ciblées afin de développer une stratégie de gestion des risques adéquate, et d'adapter la conception et le dimensionnement des interventions au contexte. Il devrait prévoir une période de préparation et de démarrage des projets réaliste afin de maximiser le temps de mise en œuvre effectif des projets.

- (b) **Revue conjointe annuelle.** Le Gouvernement et le FIDA devraient prévoir un cadre régulier (au moins annuel) de revue conjointe du portefeuille pour passer en revue la mise en œuvre des projets et de convenir des mesures de redressement ou de réorientation nécessaires, comme il est de pratique courante dans de nombreux autres pays.
- (c) **Faire-faire.** Les Projets devraient prévoir des contrats-programmes avec les partenaires responsables de la maîtrise d'œuvre des composantes de renforcement de capacités, pouvant être renouvelés périodiquement sur base des résultats. Pour la réalisation des infrastructures rurales, la maîtrise d'ouvrage devrait être déléguée entièrement à des organisations avec une expérience avérée de collaboration avec le FIDA et de travail en RDC sélectionnées sur la base d'un processus compétitif.

33. **Recommandation 4. Renforcer la pertinence et l'efficacité des activités hors-projets.**

- (a) **Concertation sur les politiques.** Pour augmenter sa voix au niveau politique, le Programme de pays devrait renforcer ses partenariats avec d'autres partenaires techniques et financiers de poids et expérimentés en RDC (Banque africaine de développement, Banque Mondiale, la Coopération technique Belge [CTB], FAO, etc.). La concertation sur les politiques devrait viser en priorité le niveau provincial, notamment sur l'adaptation du Plan national d'investissement agricole au contexte provincial, avec une attention particulière à la valorisation du potentiel de la petite agriculture familiale.
- (b) **Intégration des interventions.** Le Gouvernement et le FIDA devraient veiller à l'intégration des projets financés par le FIDA dans les Plans d'investissements agricoles provinciaux. Le FIDA devrait assurer une meilleure complémentarité entre projets et dons "hors-projets" afin d'assurer leur complémentarité notamment sur des thématiques qui nécessitent des appuis techniques spécialisés et transversaux telles que la gestion de l'environnement (y compris le foncier et l'adaptation au changement climatique), les services financiers ruraux et le petit entrepreneuriat rural, tout en tenant compte des interventions d'autres partenaires techniques et financiers dans ces domaines. Le Gouvernement, avec l'appui du FIDA, devrait rechercher activement des partenaires techniques et financiers pouvant prendre en charge l'amélioration des services sociaux dans les zones d'intervention des projets, en complément aux appuis aux secteurs productifs ruraux financés par le FIDA.
- (c) **Capitalisation des expériences.** Le FIDA, en collaboration avec le Gouvernement et les équipes de projet, devrait capitaliser et identifier les points forts et points faibles des expériences des projets en matière d'approches de structuration des paysans, de vulgarisation agricole (entre autres, les radios communautaires et champs écoles paysans), de multiplication de semences améliorées, et de réhabilitation et entretien de voies de desserte agricole, pour promouvoir le partage des leçons apprises entre projets et entre pays, et pouvant servir de base à la concertation sur les politiques.

## Executive summary

### A. Background

1. The Democratic Republic of the Congo (DRC) is a fragile state. Although the war is officially over, the political and security situation remains unstable. Despite a wealth of natural resources and significant potential for agricultural development, DRC remains one of the world's poorest countries, and most rural households are food-insecure. Decades of poor governance and conflict have led to a collapse in the agriculture sector, and the resources mobilized by Government to reactivate the sector, particularly smallholder farming, are extremely limited.
2. In 2016, the Independent Office of Evaluation of IFAD (IOE) conducted the first country strategy and programme evaluation (CSPE) in DRC. The evaluation covered the period 2003 to 2015 and had two main objectives: (i) evaluate the results and performance of the IFAD strategy and programme funded under the country strategic opportunities programmes (COSOP) of 2003 and 2012; and (ii) produce conclusions and recommendations for the next strategic partnership between IFAD and the DRC planned for 2017. The CSPE followed the second edition of the IFAD Evaluation Manual (2015) and covers three closely related levels of analysis: project portfolio performance, non-lending activities and the performance of partners (IFAD and Government) in managing the country programme. It also provides a summary assessment of the relevance and effectiveness of the country strategy and programme as a whole.
3. The main evaluation mission took place in April 2016 and included interviews with stakeholders in Kinshasa (Government, development partners and civil society) and field visits in four provinces where the programme operates (Kinshasa, Kongo-Central, Kwilu and Maniema). IOE conducted a project performance evaluation of the Agricultural Rehabilitation Programme in Orientale Province (PRAPO) a few months before the CSPE, which also included field visits. IOE further prepared a project completion report validation for the Agricultural Revival Programme in Equateur Province (PRAPE) based on an in-depth desk review.

### B. IFAD strategy and programme in DRC

4. The 2003 COSOP was designed in the aftermath of the war and focused on the transition from humanitarian aid to development. The four major areas of intervention proposed were: support for agricultural production, commercialization, organization of farmers and rehabilitation of basic social services. The COSOP was extended from 2008 to 2011. Three programmes – PRAPE, PRAPO and the Integrated Rehabilitation Programme in Maniema Province (PIRAM) – were approved during the period. The 2012 COSOP continued to target agricultural production and marketing, and capacity-building for farmer organizations. However, the latest COSOP did not include support for basic social services. Two programmes – the Kinshasa Food Supply Centres Support Programme (PAPAKIN) and the North Kivu Agriculture Sector Support Project (PASA-NK) – were approved under this COSOP.
5. Between 2005 and 2011, IFAD's portfolio in DRC was managed by a Rome-based country programme manager (CPM) supported by a field support officer in Kinshasa. IFAD and the Government signed an agreement in April 2011 to establish a country office in Kinshasa and the CPM has been out-posted since January 2012. The IFAD country team grew gradually and currently numbers six people shared between DRC and the Republic of Congo; four of them are based in Kinshasa and two in Rome.

### C. Portfolio performance

6. **Context.** It is important to recognize the particularly difficult intervention conditions in DRC, marked by the remoteness of project intervention areas and a very poor transportation network, highly degraded economic and social infrastructure, very weak government institutions with rampant corruption and

seriously under-resourced public services, and limited capacity of local, private service providers.

7. **Relevance.** The project portfolio in DRC is in line with the COSOPs and the government strategies regarding poverty reduction and rural and agricultural development, and responds well to the needs of the rural poor. Project design had several positive features, well adapted to the difficult context, which included: placing farmer organizations at the centre of the agricultural development process to enable them – over the long term – to provide much-needed services to farmers; prioritizing rural road construction and rehabilitation to improve the circulation of people and goods; and promoting local multiplication and dissemination of improved seed and planting material. Nevertheless, the project portfolio also had some major design flaws which affected project effectiveness and efficiency. These included: unrealistic targets; dispersed project intervention areas; complex implementation arrangements; limited involvement of deconcentrated government services and the local private sector; insufficient duration of support; limited external support; and inadequate risk analysis and mitigation measures. In addition, the self-targeting approach through the farmer organizations carried the risk of elite capture and excluding the most vulnerable people; the approach was not monitored.
8. **Effectiveness.** The projects improved the circulation of people and goods, and provided agricultural and fisheries technical advice, equipment and other inputs, such as improved seeds, to a large number of producers. This has contributed to reviving agriculture in the programme areas. However, portfolio effectiveness was affected by the difficult intervention context, the downward revision of multiple quantitative targets, poor planning and management capacities of project management units (PMUs), and inadequate duration of project support. The structuring and professionalization of farmer organizations has achieved good quantitative results, but support was insufficient to ensure good performance and viability of farmer organizations and their apex organizations. On the other hand, the projects hardly built capacity among deconcentrated agricultural services. Thus, they achieved limited results in improving sustainable access to production services and appropriate technologies to farmers. The projects significantly contributed to upgrading social infrastructure, and setting up their management arrangements, but failed to meet quantitative targets in this area.
9. **Efficiency.** Project efficiency indicators are low overall and reflect disproportionately high management expenses in relation to activities and results, significant implementation delays, and cumbersome beneficiary support systems. The high management costs are attributable to the challenging context, which generates very high investment and operating costs, but also to: overlapping roles and responsibilities between the liaison office, PMUs, PMU branches and service providers; the need to cover all costs of public services; and the fact that the project areas are very dispersed. The implementation delays are primarily attributable to: poor capacity for planning, anticipating and managing risks and for implementation on the part of PMUs, public services and local service providers; and cumbersome procedures that often involve several levels of decision-making. The beneficiary support system, based on the outsourcing approach, further slows down decision-making and implementation and raises transaction costs for several reasons: poor technical and management capacities of service providers; poor management capacity among project teams; lack of internal control structures and adequate proximity of technical assistance; and limited supervision capacity due to geographic remoteness from projects; and limited IFAD country office staffing. Over the last five years, IFAD and the Government have made numerous efforts to increase project efficiency, replacing project staff, providing trainings, and increasing project supervision and implementation support. These efforts have led, at least for some projects, to significant improvements.
10. **Impact on rural poverty.** The portfolio had a noticeable impact on the incomes and net assets of beneficiary households, on agricultural productivity and food security, and on human and social capital. In the cases of PRAPE and PRAPO,



household monetary incomes, assets and food security improved over the baseline situation, in part as a result of higher yields and increased cultivated areas, better access to fields and markets, and the distribution of improved seeds and farming equipment. However, project impact on child nutrition was limited, as diets remained largely unchanged. People's access to education and health care services has generally improved through upgrades in social infrastructure, rehabilitated access roads and higher incomes in the project areas. Portfolio impact on institutions and policies was low because the role assigned to provincial authorities and deconcentrated government technical services in project steering, monitoring and implementation was marginal.

11. The evaluation has some reservations regarding the reliability of available impact data and the attribution of positive changes in the project area solely to the project interventions. Indeed, the return of stability in the project areas has also helped boost economic activity and incomes, and project impact studies did not include a counterfactual. In addition, there are considerable doubts about the portfolio's impact on the most vulnerable people – women, unemployed youth, the landless and indigenous people. These people may have been excluded from the farmer organizations that channelled most of the project support, because of social exclusion mechanisms.
12. **Sustainability.** The projects adopted an appropriate exit strategy based on beneficiary capacity-building and ownership, to enable them to manage and maintain agricultural services and rehabilitated infrastructure. The projects placed producers and their organizations at the heart of the development process to gradually promote their empowerment. However, continuity in this transformation is under threat because apex organizations (unions and federations) are still immature and their leaders do not always hold their member farmer organizations' interests at heart. In addition, the improvements seen in agricultural production and productivity, and associated increases in incomes and food security, are imperilled by: the lack of public or private production support services; the absence of functional quality-seed production, multiplication and distribution systems; unequal access to land; and the absence of a long-term vision for the development of integrated and environmentally sustainable production systems. Furthermore, the sustainability of the promising results on improving road access are in jeopardy due to the limited capacity of government agencies to ensure regular road maintenance.
13. **Gender and women's empowerment.** Project designs recognized that gender equality and women's empowerment are key components of poverty reduction, but none of the projects had an adequate approach in this regard. This translated into limited resources earmarked for addressing gender issues, insufficient project team capacity, and poor monitoring of project results and impact on gender equality and women's empowerment. As a result, it is difficult to identify where progress was made on reducing inequalities between the sexes in terms of accessing resources, assets and services; or a more equitable household division of labour. Women's participation in farmer organizations and farmer field schools was relatively strong, which may have contributed to their economic empowerment and participation in production-related decision-making. The PRAPO project made specific efforts to reach out to women on social and economic issues through community listening groups and special interest groups for vulnerable people. More recently, UN Women prepared a gender strategy and action plan for the two ongoing projects with an IFAD grant.
14. **Innovation and scaling up.** The project portfolio has locally introduced several innovations, mainly institutional in nature. In the cases of PRAPE and PRAPO, these include: grouping farmers and fishers into grass-roots organizations, unions and federations; reintroducing improved seeds through a local multiplication and distribution network; and setting up community-based listening clubs and farmer field schools based on the models developed by the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). PIRAM promoted official recognition for local road maintenance committees (CLERs) by the Road Maintenance Fund.

PAPAKIN furthered the structuring of farmer organizations to enable them to evolve towards professional organizations and make them key operators in providing services to their members. However, the portfolio could have been more innovative in targeting vulnerable people, women and young people, and natural resource management. Some innovations – such as CLERS and the seed multiplication system – show good potential for scaling up beyond the intervention areas. The role of other development partners in scaling up could be enhanced by better capitalization of experiences, exchanges and coordination among partners.

15. **Natural resources management and adaptation to climate change.** DRC encounters serious environmental challenges, and both IFAD and the Government have clearly stated their awareness of such issues since at least 2010. Because the two COSOPs prioritized sectors that could have an immediate impact, natural resources management and climate change adaptation received a backseat. The project portfolio could have paid more attention to environmental issues and adaptation to climate change, both at the design stage and during project execution. The projects had little impact on destructive fishing practices and have involuntarily contributed to deforestation and soil degradation by promoting crop intensification and expansion of cultivated areas. They have also contributed very little to climate change resilience in the face of increasingly frequent hazards. Nevertheless, several indirect positive outcomes can be noted, such as the dissemination of farming techniques that make little to no use of mineral fertilizers and pesticides, well adapted to the context of scarcity of these products.

#### **D. Non-lending activities**

16. **Policy dialogue.** The themes identified in the COSOPs were very relevant, and included increasing government budgets for the agriculture sector, capacity-building for farmer organizations, the role of young people in agricultural development, and coordination of agricultural research and advisory assistance at the provincial level. However, these issues were barely touched on by the country programme due to a lack of time and conclusive results at portfolio level. In practice, policy dialogue was largely confined to active participation by the CPM in donor-government coordination mechanisms. Topics covered were closely related to project intervention areas such as funding CLERs and promoting seed production, and some progress was made in these areas. Several opportunities for dialogue were missed, such as participation in formulating national strategies and policies; putting in place political conditions during negotiations for new project financing; conducting studies on policy issues to be addressed under the 2012 COSOP; and capitalizing on project results. IFAD is supporting apex organizations with a grant to engage in dialogue with the Government on policies relating to the agriculture sector, such as establishing agro-industrial parks. The outcomes of this dialogue remain modest to date, but the voice of farmers' confederations in political fora has certainly increased.
17. **Knowledge management.** The 2012 COSOP presented knowledge management as an important activity with well-defined mechanisms. Knowledge management is a joint responsibility of the PMUs and the IFAD country office, but, in practice, it is seen as the main responsibility of the communication and knowledge management officer employed by the liaison office since 2011. The IFAD country office organized a few workshops in Kinshasa, and the communication and knowledge management officer prepared a limited number of leaflets and articles to present project innovations and achievements. Overall, however, knowledge management lacked an operational strategy and strong engagement by the PMUs. Efforts to set up a monitoring and evaluation (M&E) system at programme level have not been successful so far given the limited capacity of the project teams and the lack of external support, specifically from the IFAD country office.
18. **Partnerships.** The country programme strengthened and diversified its partnership with government institutions and piloted partnerships with associations and the private sector. IFAD successfully mobilized major co-financing for upgrading social services and rural roads, which complemented the portfolio's support to the rural productive sectors, although the results obtained from the

Belgian Fund for Food Security grants were rather disappointing. The country programme was less successful in developing new partnerships that might have opened up new prospects for scaling up, or to garner greater influence on policies in favour of smallholder farmers. At the project level, partnerships with deconcentrated government technical services did not perform well because of their limited capacities. Projects did, however, identify interesting synergies and complementarities with other projects, enabling them to avoid duplication and to better focus resources on other needs. There were also a few cases of successful partnerships with FAO funded by IFAD grants, for instance to set up farmer field schools and community-based listening clubs.

19. **Grants.** The evaluation identified 20 IFAD grants in DRC, of which 13 were regional and seven were country-specific. These grants are administered by several IFAD entities with very limited involvement of the IFAD country office in their design and monitoring. Nevertheless, the interventions and support funded by these grants are quite well aligned with the general directions of the two COSOPs. In view of the poor performance of IFAD-funded projects in DRC, several grants provided support to different stages in the project cycle and contributed to improving programme performance. However, none of the grants have addressed environmental or land issues or youth employment specifically, despite the importance of these issues for the country programme and their limited consideration by the project portfolio. Similarly, no support was provided for key cross-cutting components of the country programme, such as knowledge management and M&E. The bio-economy project implemented by the United Nations Development Programme mobilized substantial financing – an IFAD grant plus allocations from PRAPE and PRAPO – but performed well below expectations.

## **E. Performance of partners**

20. **IFAD.** IFAD has funded a portfolio of projects with relevant objectives and gradually evolving approaches that were, however, too ambitious, complex and spread out considering the enormous challenges and limited implementation capacity currently available in the country. Until 2010, the portfolio was supervised by the United Nations Office for Project Services (UNOPS), and from 2005 onwards with support from an IFAD field operations officer posted in Kinshasa. Supervision missions made candid accounts of the projects' logistical and human resources-related difficulties, but little was done from IFAD's side to address these problems. Since 2010, the portfolio has been under IFAD's direct supervision, and since 2012, the IFAD CPM has been out-posted to DRC. Since then, supervision, monitoring and technical assistance to the projects have dramatically increased. As the projects suffered from poor fiduciary management, the CPM gave priority to this aspect, thus giving much less attention to non-project activities such as policy dialogue, consultations with other donors or knowledge management. The IFAD country office was strengthened in 2013 with the arrival of a country programme officer, and further in 2015 with a programme officer.
21. **Government.** The policies and strategies developed by the Government pay little attention to strengthening smallholder farming. Also, the Government makes very few resources available to deconcentrated services of the Ministries of Agriculture and Rural Development, thus affecting their effectiveness in providing support for project implementation and strongly limiting the sustainability of results. The Government plays an active role in project steering and supervision, but frequently encounters delays in processing such matters as recruitment and tenders. The performance of PMUs, considered the executing agencies of the line ministry, was very weak for all projects for the first three or four years of implementation, seriously reducing their effectiveness and efficiency. Recurring ineligible expenses owing to poor compliance with administrative, accounting and financial procedures are the most acute symptom of the poor command of procedures, the weak culture of transparency and accountability, and the limited effectiveness of *a priori* control mechanisms. The liaison office has played an important role in supporting logistics and representing the project coordinators in Kinshasa, but its mandate has

gradually grown far beyond these roles, reducing the authority and autonomy of the project coordinators.

## **F. Performance of country strategy and programme**

22. **Strategic relevance.** The COSOPs are well aligned with the Government's evolving policies and strategies, consistent with IFAD's strategic frameworks, and responsive to the needs of poor rural people. Still, key elements receive too little attention, such as rural finance, livestock and fisheries, natural resources management (including land tenure) and adaptation to climate change. There were clear improvements from one COSOP to the next, particularly with respect to COSOP preparation and identifying risks and fragility factors, but they did not translate into better taking risks and fragility into account in the country programme. Risks not well considered relate primarily to targeting vulnerable people, limited capacities of deconcentrated government services, and low levels of private investment in rural areas. In addition, the abandonment of the objective to improve basic social services in the 2012 COSOP was a poor strategic choice, as these services are essential to complement the support of IFAD-funded projects focused on the rural productive sectors. Although the projects' geographical targeting and thematic focus can be justified from one project to the next, their dispersion affects their efficiency, and the limited duration of their local presence reduces the likelihood of attaining sustainable impact.
23. **COSOP effectiveness.** The country programme contributed to the achievement of its strategic objectives, although in a rather fragmented way and in most cases falling short of design targets. Among the most significant positive changes supported by the country programme are: improved access to education and health care services; enhanced physical access to fields and markets through improved rural roads; increased agricultural production and higher yields; and a host of nascent farmer organizations and apex farmer organizations. In contrast, the country programme's effectiveness to date remains below expectations with respect to the professionalization of apex farmer organizations, management arrangements for economic and social infrastructure, transformation and marketing of agricultural produce, and large-scale quality-seed production – all essential to ensure sustainability of the positive impacts attained so far. In addition, hardly any progress was made on institutional or policy objectives owing to the limited policy dialogue conducted by the country programme on the priority topics identified in the COSOPs.

## **G. Conclusions**

24. IFAD's country programme in DRC has shown courage in addressing severe rural poverty in a particularly difficult socio-economic, political and institutional context. The COSOPs and project portfolio are broadly relevant to national and IFAD strategies and the needs of the rural poor, but the country context of fragility and accompanying risks are not sufficiently taken into account in the analysis of the operating context, strategies, approaches and partnerships. The country programme's ambitious objectives and complex arrangements, short project duration (which was progressively lengthened), and limited external support are not commensurate with the major operational challenges and the limited management and planning capacities of the project teams. The portfolio is too dispersed across the country, and social targeting, based mainly on self-targeting through the farmer organizations supported, is not sufficiently precise and carries real risks of excluding vulnerable people or of elite capture.
25. The programme's short-term impact on agricultural productivity and food security, household incomes and human and social capital is quite significant as a result of the strategic choice to focus on quick-impact actions in a highly precarious baseline situation. The programme had very good quantitative results in terms of organizing producers, using farmer organizations as the main point of entry for supporting the revival of agriculture. By investing heavily in better access roads, improved seed distribution and agricultural extension, the programme unquestionably contributed to raising productivity and incomes, and to improving food security in the project

areas. Rehabilitating basic social services and infrastructure had an immediate impact on people's access to education and health care services.

26. Nonetheless, low levels of effectiveness and efficiency for both projects and non-lending activities limited the breadth and depth of country programme impact. Portfolio effectiveness was severely affected by: poor planning and management capacity among project teams dealing with complex projects and procedures; poor technical and financial capacity among local enterprises and public services; and design target adjustments required, in view of the challenges encountered and the very slow pace of progress. Portfolio efficiency was undermined by: very high operating costs as a result of project areas that were both vast and difficult to reach; and administrative bottlenecks as a result of weak government institutions and overlapping responsibilities between IFAD headquarters in Rome, the country office, the liaison office, PMUs and project branches.
27. Government resources available to national and deconcentrated services of the Ministries of Agriculture and Rural Development are very limited, making them less effective in supporting project implementation and affecting the sustainability of results. IFAD lobbying in favour of higher government budget allocations for agriculture and the rural sector and the importance of smallholder farming did not meet with much success in a context where the government budget is insufficient to fund the country's multiple development needs.
28. With direct supervision from mid-2010 and the out-posting of a CPM to DRC in early 2012, IFAD stepped up its efforts to support portfolio implementation, through closer project supervision and backstopping, and increased technical assistance. The establishment of a country office in Kinshasa and the gradual expansion of the country team represent significant progress and should enable greater attention to be paid to policy dialogue, knowledge management and partnerships.

## H. Recommendations

29. The country programme in DRC represents an opportunity for IFAD to learn from its experience in a highly challenging and fragile context. In view of the rather unsatisfactory performance of the country strategy and programme, the Government and IFAD should take the necessary decisions and measures to strengthen the institutional arrangements, the country strategy, project management and non-lending activities. Only by improving its performance and impact will the country programme be able to persuade the Government to improve its policies in favour of smallholder farmers, aspire to scaling up, and trigger a possible increase in funding allocations to DRC. The CSPE puts forward four recommendations:
30. **Recommendation 1. Adjust and strengthen the institutional set-up of the country programme by strengthening the PMUs and the IFAD country office, scaling back the liaison office, moving financial supervision responsibilities to the Ministry of Finance, and increasing the involvement of decentralized and deconcentrated public services.**
  - (a) **Project management units.** The Government should re-centre all project management functions in the PMUs, including results-based management of personnel, procurement, communication and knowledge management. The Government and IFAD should make additional joint efforts to ensure highly qualified personnel in key PMU positions. It is also recommended that a procurement specialist be hired for each PMU to manage local and national procurement, while procurement for large international contracts should be managed by an independent specialized agency. The Government should accept that PMUs receive long-term technical assistants in results-based management (planning, fiduciary management, M&E) and in the essential technical areas.
  - (b) **Liaison office.** In line with the preceding sub-recommendation, and considering the evolution of the IFAD country office and progress made in

information and communication technology, the Government should scale down as much as possible the role of the liaison office and put its reduced staff under the authority of the project coordinators. The liaison office should no longer be involved in fiduciary and human resources management. The Government should revise its decrees and orders accordingly, and also, with IFAD's concurrence, the project financing agreements.

- (c) **IFAD country office.** IFAD should strengthen its country office in terms of fiduciary management competencies, to better support PMUs with procurement and the preparation of withdrawal applications, among others. The Fund should also provide its country office with adequate resources to operate, commensurate with country realities.
  - (d) **Financial supervision.** To ensure the firewall between technical and financial supervision of the project portfolio, the Government should place financial supervision with the Ministry of Finance, which is mandated for this responsibility. This would include management of project start-up funds and signature of withdrawal applications.
  - (e) **Decentralized and deconcentrated public services.** The Government should strengthen the involvement of provincial agriculture and rural development ministries and inspectorates in portfolio steering, monitoring and strategic decision-making, in line with decentralization. Projects should involve deconcentrated public services more in project implementation, and build their technical and management capacities. The Government and IFAD should provide for an adequate budget in each project for strengthening capacity of public partners.
31. **Recommendation 2. Strengthen strategic relevance and impact of the country strategy and programme by improving the fragility context analysis and geographic and social targeting of interventions.**
- (a) **Fragility context analysis.** IFAD should foresee adequate time and resources and make use of the in-depth work done by other development partners, to strengthen its analysis of the causes of rural poverty and how these are linked to fragility in their political, institutional, social and economic dimensions. The Fund should then use this better understanding of the fragility context in formulating the new COSOP and projects. Land tenure, which is a key factor in poverty and conflict, should receive special attention.
  - (b) **Geographical targeting.** The Government and IFAD should concentrate all projects and grants on a limited number of provinces with high poverty rates but a stable security situation, and remain there for a sufficient length of time – 10 to 20 years of effective work. They should limit the geographical coverage of individual projects to a single province, but at the same time promote exchanges with other provinces when supporting agricultural value chains that cross provincial borders, to allow scaling up.
  - (c) **Social targeting.** The Government and IFAD should ensure that projects have a specific targeting strategy to reach the most vulnerable people, based on a sound vulnerability analysis, and leading to differentiated support according to the needs of vulnerable groups – women and youth in particular. Projects should conduct participatory monitoring of conditions of poverty and vulnerability in the project villages, and endeavour to better understand the mechanisms of possible elite capture and exclusion within farmer organizations to ensure that vulnerable groups benefit from support. Projects should also ensure that apex organizations pay attention to the needs of the most vulnerable members of the farmer organizations they represent.
32. **Recommendation 3. Make the project portfolio more effective and efficient, with projects better suited to context, an annual, joint portfolio review, and an appropriate outsourcing approach.**
- (d) **Project design.** The Government and IFAD should design simple and sufficiently simple projects, allowing for swift adjustments according to the

evolving socio-economic context at the national and provincial levels. IFAD should, in performing identification studies, include a rigorous analysis of risks in the targeted areas, in order to develop a risk management strategy and adapt the design and scope of projects to the context. IFAD should foresee a realistic timeframe for project preparation and launch, to maximize time for effective project implementation.

- (e) **Annual joint portfolio review.** The Government and IFAD should set up a framework for a regular (at least annual) joint portfolio review, to take stock of project implementation and agree on any necessary corrective measures or reorientations, which is current practice in numerous other countries.
- (f) **Outsourcing.** For capacity-building components, projects should foresee project-long collaboration agreements with execution partners, with periodically renewable performance-based contracts. For rural infrastructure components, the role of project owner should be delegated entirely to agencies that have solid collaboration with IFAD and experience working in DRC, selected on a competitive basis.

33. **Recommendation 4. Improve relevance and effectiveness of non-lending activities.**

- (a) **Integrating interventions.** IFAD should improve the integration of projects and non-project grants to ensure complementarity, in particular on cross-cutting issues that call for specialized technical support such as gender, environmental management (including land tenure and adaptation to climate change), rural finance and small rural enterprise development, taking interventions by other development partners into account. The Government, with IFAD's support, should actively seek other development partners to take care of improving social services in project intervention areas, in order to complement the support to rural productive sectors financed by IFAD. It should also ensure that IFAD-funded projects are integrated in provincial agricultural investment plans.
- (b) **Capitalizing on experiences.** IFAD, in collaboration with the Government and project teams, should identify strengths and weaknesses, and document project approaches related to farmer organization, agricultural extension (community radios and farmer field schools, among others), improved seed multiplication, and rehabilitation and maintenance of agricultural access roads, to promote lesson-sharing between projects and countries.
- (c) **Policy dialogue.** The above themes should also provide the basis for policy dialogue, targeting the provincial level as a priority. Another important topic for dialogue is the adaptation of the national agricultural investment plan to the provincial level, making sure that full benefit is drawn from smallholder agriculture. To increase its voice at the political level, the country programme should strengthen its partnerships with other influential donors that have experience in DRC, such as the African Development Bank, Belgian technical cooperation, FAO and World Bank.

## **Accord conclusif**

### **A. Introduction**

1. En 2016, le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) a conduit la première évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) en République démocratique du Congo (RDC). Cette évaluation couvre la période de 2003 à 2015 et ses deux principaux objectifs sont: (i) d'évaluer les résultats et la performance de la stratégie et du programme financés par le FIDA sous les Programmes d'options stratégiques de pays (COSOP) de 2003 et 2012; et (ii) de produire des conclusions et des recommandations pour le prochain partenariat stratégique entre le FIDA et la RDC prévu en 2017. L'ESPP comprend une évaluation des stratégies de pays de 2003 et 2012, de 5 projets financés par le FIDA, des activités "hors prêt" (gestion des savoirs, dialogue sur les politiques et développement des partenariats) et de la performance des partenaires (FIDA et Gouvernement) dans la gestion du Programme de pays. Elle fournit aussi une évaluation synthétique de la pertinence et de l'efficacité d'ensemble de la Stratégie et du Programme de pays.
2. L'Accord conclusif de l'évaluation reflète de quelle manière le Gouvernement et la Direction du FIDA interprètent les constats et recommandations principaux de l'évaluation de l'ESPP pour la RDC. Il contient un résumé des constats principaux de l'évaluation et reprend les recommandations de l'évaluation, tout en indiquant leur niveau d'acceptation et modalités de mise en œuvre proposées par les partenaires. L'Accord conclusif fait preuve de l'engagement du Gouvernement et du FIDA à mettre en œuvre les recommandations de l'ESPP dans des délais convenus.
3. La mise en œuvre des recommandations sera suivie à travers le Rapport du Président sur l'état de mise en œuvre des recommandations d'évaluation et les actions de la direction (PRISMA), qui est présenté annuellement au Conseil d'administration du FIDA par la Direction du FIDA.
4. L'Accord conclusif est signé par le Gouvernement de la RDC (représenté par le Secrétaire général du Ministre en charge de l'agriculture) et la Direction du FIDA (représentée par Monsieur Perin Saint Ange, Vice-président associé, Département de gestion des programmes). Le rôle d'IOE était de faciliter la préparation de l'Accord conclusif. Il sera inclut dans le Rapport final de l'ESPP.

### **B. Constats principaux de l'évaluation**

5. Le Programme de pays du FIDA a fait preuve de courage en s'attaquant à la pauvreté rurale dans un contexte socio-économique, politique particulièrement difficile. Ce contexte se traduit, notamment, par une pauvreté et insécurité alimentaire rurale, un faible intérêt politique à promouvoir la petite agriculture familiale, une faiblesse des services de l'État, une dégradation des infrastructures économiques et sociales, un faible niveau d'investissement privé, et, par endroits, la récurrence de violences dues aux forces négatives. Les potentialités du pays sont énormes, mais les richesses du sol et du sous-sol, compte tenu de l'intérêt qu'elles suscitent, sont une source de fragilité et de conflits. Des décennies de conflits, pillages et ingérence ont fait effondrer le secteur agricole. La volonté politique, exprimée dans les options et plans nationaux pour le secteur agricole et de développement rural, ne s'est pas encore traduite par des moyens suffisants au profit du secteur. La législation régissant le secteur reste faiblement développée.
6. Dans ce contexte très difficile de post-conflit, de fragilité et d'urgence humanitaire, le Programme de pays a amorcé un processus de relance de l'agriculture et de la pêche dans des zones pauvres et fortement enclavées, favorisant des approches orientées vers le développement à plus long terme.
7. L'alignement politique et stratégique des COSOP et du portefeuille est correcte, mais le ciblage des opérations et la prise en compte du contexte sont insuffisants.



Le ciblage géographique du portefeuille par le FIDA est trop dispersé à travers le pays et certains projets couvrent des étendues trop vastes et diverses. Ceci empêche un ancrage local susceptible de favoriser la durabilité des actions. Le ciblage social, reposant principalement sur l'auto-ciblage à travers des organisations paysannes (OP) appuyées, n'est pas assez précis et porte des risques réels d'accaparement par l'élite, et aussi d'exclusion des populations vulnérables tels que les femmes, les populations pygmées, les populations déplacées et les jeunes. Ces derniers sont pourtant les populations prioritairement ciblées par les COSOP et le FIDA, de par son mandat.

8. Le contexte de fragilité du pays et les risques qui l'accompagnent n'ont pas été suffisamment intégrés au niveau de l'analyse du contexte, des stratégies et approches opérationnelles, et des partenariats. Les objectifs quantitatifs du portefeuille, la complexité des montages, la durée des projets (qui s'est cependant progressivement étendue), et les appuis extérieurs qui leur ont été alloués n'étaient pas en adéquation avec les défis importants d'intervention dans les zones de projet et la faible capacité de gestion et de planification des équipes de projet. Par ailleurs, les questions de genre, de l'environnement et du changement climatique n'ont été que très faiblement prises en compte dans la conception et la mise en œuvre des projets et la stratégie de pays.
9. L'impact à court terme du Programme sur la productivité agricole et la sécurité alimentaire, le revenu des ménages et le capital humain et social est assez important, du fait de la situation de départ très précaire des zones de projet et grâce au choix stratégique de miser sur des actions à impact rapide. La réhabilitation d'infrastructures et des services sociaux de base a eu des effets immédiats sur l'accès des populations à l'éducation et aux services de santé. Le Programme a obtenu des résultats assez remarquables en termes d'organisation des producteurs et a placé les OP et leur faitières au cœur du processus de la relance agricole. En investissant principalement dans le désenclavement des bassins de production, la distribution de semences améliorées et la vulgarisation agricole, le Programme a pu atteindre un impact rapide et mesurable dans ses zones d'intervention sur la productivité, les revenus agricoles et la sécurité alimentaire. Les bons résultats en matière d'infrastructures routières au niveau du PIRAM ont permis d'attirer des financements supplémentaires du Fonds de l'OPEP pour le Développement International (OFID).
10. Cependant, l'impact du Programme de pays a été limité par une faible efficacité et efficience des projets et des activités hors-prêts. En effet, l'efficience du portefeuille est fortement affectée par les coûts d'opération très élevés dus à l'enclavement et l'étendue des zones d'intervention et la faible capacité technique et financière des entreprises locales; qui sont amplifiés par des faiblesses institutionnelles observées pendant la période couverte par l'évaluation. Celles-ci comprennent, notamment: les blocages dus à la lenteur administrative, au chevauchement des responsabilités entre le siège du FIDA à Rome, le Bureau pays, le Bureau de liaison, les unités de gestion du projet (UGP) et les antennes de projet; la faible capacité de planification et de gestion des équipes de projet face à la complexité des projets et des procédures, accentuée par les changements fréquents de personnel; ainsi que l'absence de motivation des services techniques publics déconcentrés. Ces facteurs, malgré les efforts considérables consentis par le FIDA pour le renforcement des capacités des différents acteurs et des institutions, ont engendré aussi une faible efficacité du portefeuille sur toute la ligne. Pour ajuster leur réalisme par rapport aux défis rencontrés et au rythme très faible d'avancement des projets, les cibles quantitatives ont dû être revues à la baisse, y compris le nombre de bénéficiaires ciblés, pour l'ensemble des projets. Une conséquence négative de ces difficultés a été le retrait du bailleur clé de l'appui aux services sociaux de base, composante de projet qui n'a plus été reprise à partir de la stratégie de pays 2012, alors que les besoins restent très importants.

11. Avec le placement du Chargé de programme de pays en RDC, le FIDA a intensifié ses efforts d'appui à la mise en œuvre du portefeuille, notamment à travers la supervision directe complétée par le suivi et l'appui technique aux projets. Ainsi, l'établissement d'un Bureau pays à Kinshasa constitue une décision importante. Même si ses ressources humaines ont été progressivement renforcées, elles restent faibles en matière de gestion fiduciaire et les moyens d'opération semblent assez limités pour permettre une gestion efficace de l'ensemble du programme (projets, dons, dialogue sur les politiques, gestion des savoirs et établissement des partenariats).
12. Les ressources du Gouvernement mis à la disposition des services nationaux et déconcentrés des ministères de l'agriculture et du développement rural sont limitées, réduisant leur efficacité dans l'appui à la mise en œuvre des projets. Le plaidoyer du FIDA en faveur d'une hausse de l'allocation du budget de l'État au secteur agricole et rural n'a pas rencontré de succès dans un contexte où le budget de l'État est très insuffisant pour financer les nombreux besoins de développement du pays. En même temps, les partenariats avec les bailleurs multilatéraux et bilatéraux pour des cofinancements dans le cadre du Programme de pays, notamment en matière d'infrastructure routière, de santé et d'éducation, pour chercher des synergies et atteindre davantage d'effets n'ont pas progressé de façon significative.
13. Par ailleurs, la probabilité de la durabilité des changements est limitée à cause de la faible mise en œuvre de la stratégie de pérennisation et la très faible contribution des activités hors-prêts au sein du Programme de pays. Les résultats du portefeuille en matière de professionnalisation des OP faitières, de renforcement des services publics déconcentrés et privés locaux, de mise en place d'un système durable de production, multiplication et distribution de semences de qualité à grande échelle, dont dépend la durabilité des services agricoles aux petits producteurs, sont encore insuffisants. Ceci est dû, notamment, aux difficultés du contexte d'intervention et au manque de partenariats solides s'inscrivant dans la durée et comprenant le renforcement des capacités, avec les autorités provinciales, les services publics spécialisés du secteur agricole, et le secteur privé. Les deux derniers projets ont fait les premiers pas à mieux impliquer les autorités provinciales et les services déconcentrés de l'État, ainsi que le secteur privé. Le Programme de pays ne s'est pas engagé dans un dialogue politique en faveur d'une contribution financière des provinces au renforcement des OP tel que prévu dans le COSOP 2012. Les projets n'ont pas, non plus, réussi à mettre en place des dispositifs de gestion des infrastructures économiques et sociales, à cause de la mise en place tardive de ces dispositifs et l'absence de financements. Seuls les CLER semblent avoir une chance réelle de durabilité grâce à un début de prise en charge au niveau du PIRAM dans le cadre d'une stratégie nationale.

### **C. Accord conclusif**

14. Au vu des constats résumés ci-dessus et la performance globale plutôt insatisfaisante de la stratégie et du programme de pays en RDC, le Gouvernement et le FIDA s'engagent à prendre les décisions et mesures nécessaires pour renforcer le dispositif institutionnel, la stratégie, la gestion des projets et les activités hors-prêts. C'est dans cet ordre d'importance et d'urgence que sont présentées les recommandations de l'évaluation.

## **C1. Recommandations acceptées par le Gouvernement et le FIDA<sup>1</sup>**

### **Recommandation 1. Ajuster et renforcer le dispositif institutionnel de gestion du programme de pays.**

15. **Renforcement du rôle et de la capacité des UGP.** Le Gouvernement devrait recentrer l'ensemble des fonctions de gestion de projet au sein des UGP, y compris la gestion du personnel axée sur les résultats, la passation des marchés, la communication et la gestion des savoirs. Le Gouvernement et le FIDA devraient conjuguer les efforts pour assurer la sélection d'un personnel hautement qualifié aux postes clés des UGP. Il est aussi recommandé qu'un spécialiste en passation des marchés soit recruté pour chaque UGP, pour gérer la passation des marchés au niveau national et local. Le Gouvernement devrait accepter de mettre en place une assistance technique dans la durée au sein des UGP en matière de gestion axée sur les résultats (planification, gestion fiduciaire, suivi-évaluation) et dans les domaines techniques requis.

### ***Modalités de mise en œuvre proposées par le FIDA et le Gouvernement***

16. Le Ministère en charge de l'agriculture conduit déjà des missions d'évaluation ad hoc des UGP et de leur personnel. Il échange actuellement avec la Primature, le Parlement et le Gouvernement Provincial du Kivu pour examiner les modalités du déplacement de l'équipe de coordination du le Programme d'appui aux pôles d'approvisionnement de Kinshasa en produits vivriers et maraîchers (PAPAKIN) de Kikwit vers Kinshasa tout en maintenant une antenne opérationnelle à Kikwit. La révision des manuels de procédures, Plans de travail et budgets annuels (PTBA) et Plans de passation de marchés est en cours. Avant la fin de 2016, le Ministère en charge de l'agriculture recrutera le nouveau Coordonnateur du PAPAKIN et le personnel manquant sur les postes à pourvoir du PIRAM et du PAPAKIN, et assurera que les manuels des procédures soient validés par le Comité de pilotage. Le FIDA accompagnera ce processus par des appuis ciblés de renforcement des capacités des équipes de projet.
17. Comme exigé dans les accords de financement, le processus de sélection du personnel doit être compétitif et transparent. Le FIDA a systématiquement accompagné les processus de sélection avec l'appui d'un facilitateur/observateur. Cependant, force est de constater qu'il y a eu une grande instabilité au niveau du personnel de projet et des difficultés à motiver suffisamment de candidats qualifiés pour aller travailler en province. L'approche consistant à recourir aux services de cabinets spécialisés, telle que prévue dans l'Accord de Financement du le Projet d'appui au secteur agricole dans la province du Nord-Kivu (PASA-NK), sera pilotée pour les prochains recrutements (personnel du PASA-NK et personnel complémentaires du PAPAKIN et PIRAM). Tous les contrats en cours et nouveaux seront basés sur la performance y compris en termes de savoir-vivre, le FIDA continuera d'apporter son appui au renforcement des capacités du personnel clé nouvellement recruté. Un système d'évaluation annuelle de la performance des membres des équipes sera mis en place par le Gouvernement avec l'appui du FIDA. Sur la base des résultats de l'évaluation annuelle, le Gouvernement, avec l'accord du FIDA, prendra action quant au maintien ou à la séparation du personnel.
18. Le Ministère en charge de l'agriculture, avec l'appui du FIDA, assurera la sélection d'un personnel hautement qualifié aux postes clés des UGP, y compris un expert en passation de marchés dans chaque projet. L'option de passer par le Bureau central de coordination (Ministère des Finances) sera considérée au cas par cas, mais ne devrait pas être nécessaire si les mesures ci-dessus ont été prises.
19. Le Ministère en charge de l'agriculture accepte la mise en place d'une assistance technique dans la durée au sein des UGP en matière de gestion axée sur les

---

<sup>1</sup> Les recommandations de l'ESPP sont reprises ci-dessous en texte normal. Les modalités de mise en œuvre proposées par le Gouvernement et le FIDA sont présentées en texte italique.

résultats (planification, gestion fiduciaire, suivi-évaluation) et dans les domaines techniques requis. Celle-ci est déjà prévue dans le PASA-NK et recommandée par la revue à mi-parcours du PPAKIN, et le FIDA assurera que le principe soit inclus dans le nouveau COSOP et précisé dans les futurs projets lors de la conception.

20. **Responsables et délais de mise en œuvre:** Ministère en charge de l'agriculture; Ministère des finances; FIDA – 2017

21. **Plus grande implication des services étatiques décentralisés et déconcentrés.** Le Gouvernement devrait renforcer l'implication des Ministère et des Inspectorats provinciaux en charge de l'agriculture dans le pilotage, le suivi et la prise de décision stratégique au niveau des projets, en ligne avec la décentralisation. Les projets devraient impliquer davantage et assurer le renforcement des capacités techniques et de gestion des services étatiques déconcentrés et décentralisés dans la mise en œuvre des projets. Le Gouvernement et le FIDA devraient prévoir un budget adéquat dans chaque projet pour le renforcement des capacités des partenaires publics.

***Modalités de mise en œuvre proposées par le FIDA et le Gouvernement***

22. Le Gouvernement au niveau national et provincial assurera la mise en œuvre de cette recommandation. Le FIDA fera figurer dans le prochain COSOP l'importance d'une plus forte implication des autorités décentralisées et déconcentrées chargée de l'agriculture au niveau provincial dans le pilotage, le suivi et la prise de décision stratégique au niveau des projets, en ligne avec la décentralisation.

23. Des ressources sont déjà prévues et utilisées dans le cadre des protocoles d'accord existant entre les projets et les services de l'Etat pour le renforcement des capacités techniques et de gestion des services étatiques déconcentrés dans la mise en œuvre des projets. La question sera approfondie par le Gouvernement et le FIDA lors de la formulation du prochain COSOP, définie lors de la conception des futurs projets et mise au point lors de la préparation des PTBA pendant la mise en œuvre des projets en fonction des partenaires impliqués.

24. **Responsables et délais de mise en œuvre:** Ministère en charge de l'agriculture central et provincial; UGP; FIDA – 2017

**Recommandation 2. Renforcer la pertinence stratégique et l'impact de la Stratégie et du programme de pays.**

25. **Amélioration de l'analyse du contexte de fragilité.** Le FIDA devrait prévoir suffisamment de temps et de ressources, et se reposer sur les recherches approfondies effectuées par d'autres partenaires au développement, pour renforcer l'analyse des causes de la pauvreté rurale et des liens entre celles-ci et la fragilité, notamment sur les plans politique, institutionnel, sociaux et économiques; et mieux les prendre en compte dans la formulation du nouveau COSOP. Une attention particulière devrait être accordée à la problématique foncière, identifiée comme étant un facteur clé de pauvreté et une source de conflits.

***Modalités de mise en œuvre proposées par le FIDA et le Gouvernement***

26. Un certain nombre d'initiatives sur don ont déjà été mises en œuvre avec des institutions de recherche et des ONG pour améliorer la connaissance du milieu (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires [IFPRI]/Système régional d'analyse stratégique et de soutien aux connaissances [RESAKSS], Institut flamand pour la recherche technologique [VITO]) mais également avec le Programme Alimentaire Mondiale (PAM) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Le FIDA prendra en compte la recommandation lors de la formulation du prochain COSOP, notamment en terme de ressources à prévoir et partenariats spécifiques à mettre en place, et dans la conception des futures opérations.

27. **Responsable et délais de mise en œuvre:** FIDA – 2017.

28. **Amélioration du ciblage social.** Le Gouvernement et le FIDA devraient s'assurer que les projets soient pourvus d'une stratégie de ciblage spécifique pour atteindre les populations les plus vulnérables, basée sur une bonne analyse de la vulnérabilité et aboutissant à des soutiens différenciés selon les besoins des groupes vulnérables identifiés, en particulier les femmes et les jeunes. Les projets devraient faire un suivi participatif de l'état de pauvreté et de vulnérabilité dans les villages d'intervention des projets et, surtout, parmi les bénéficiaires directs des projets, et essayer de mieux comprendre les mécanismes éventuels de captage d'élite ou d'exclusion au sein des organisations paysannes pour s'assurer que les groupes vulnérables bénéficient effectivement des appuis. Les projets devraient s'assurer aussi que les organisations faitières prêtent attention aux besoins des membres les plus vulnérables au sein des OP qu'elles regroupent.

***Modalités de mise en œuvre proposées par le FIDA et le Gouvernement***

29. Tous les projets du FIDA en RDC disposent d'une stratégie de ciblage dans le rapport de conception qui prévoient des soutiens et activités différenciées selon les groupes cibles, mais leur mise en œuvre et suivi effectif a fait souvent défaut du fait, entre autres, de la faible performance globale des projets. Le FIDA et le Gouvernement assureront que l'accent sur les femmes et les jeunes sera renforcé dans les futurs COSOP et projets. Un renforcement de capacités des équipes et partenaires de projets en cours sera mené, accompagné d'outils opérationnels pour la mise en œuvre des stratégies de ciblage. Les systèmes de suivi-évaluation seront renforcés pour fournir des données désagrégées par sexe, catégories d'âge et, quand cela est pertinent, appartenance à un peuple autochtone (cas des Pygmées par exemple).
30. Des enquêtes socioéconomiques de base seront organisées de façon participative par les projets au démarrage pour déterminer le niveau de référence de l'état de vulnérabilité. Ces enquêtes seront reprises à la mi-parcours et à la fin des projets afin de permettre un bon suivi et une évaluation objective.
31. Le don régional en cours - Programme d'appui aux organisations paysannes africaines (PAOPA) - fournit un appui spécifique aux organisations paysannes faitières pour, entre autres, les rendre plus inclusives. Le Ministère en charge de l'agriculture assurera que des dispositions appropriées seront incluses dans les conventions/ accords cadre avec les faitières, afin que celles-ci prêtent attention aux besoins des membres les plus vulnérables au sein des OP qu'elles regroupent.
32. **Responsables et délais de mise en œuvre:** Ministère en charge de l'agriculture central et provincial; Ministère en charge de la femme; UGP; FIDA - 2017

**Recommandation 3. Augmenter l'efficacité et l'efficience du portefeuille.**

33. **Meilleure adaptation de la conception des projets au contexte.** Le Gouvernement et le FIDA devraient formuler des projets simples et suffisamment souples, permettant de les ajuster rapidement en fonction des évolutions du contexte socio-économique à l'échelle nationale et provinciale. Le FIDA devrait prévoir, dans le cadre des études d'identification, une analyse rigoureuse des risques dans les zones d'intervention ciblées afin de développer une stratégie de gestion des risques adéquate, et d'adapter la conception et le dimensionnement des interventions au contexte. Il devrait prévoir une période de préparation et de démarrage des projets réaliste afin de maximiser le temps de mise en œuvre effectif des projets.

***Modalités de mise en œuvre proposées par le FIDA et le Gouvernement***

34. Le Gouvernement et le FIDA assureront la prise en compte de la recommandation lors de la formulation du prochain COSOP et de la conception des futurs projets. La préparation des PTBA, les supervisions conjointes et la revue à mi-parcours ainsi que, dorénavant, la Revue conjointe de portefeuille annuelle, seront des occasions de se mettre d'accord sur les ajustements des projets nécessaires, en fonction des

évolutions du contexte. De même, un plan de suivi et évaluation fidèle aux objectifs, activités, résultats et indicateurs attendus du projet sera produit avant le démarrage de chaque projet, et sera, dorénavant, inclus dans chaque Document du projet, afin de servir de tableau de bord aux UGP.

35. L'analyse et la gestion des risques seront renforcées dans le nouveau COSOP et pilotées dans le cadre du PASA-NK. Les efforts conjugués du Gouvernement et du FIDA pour assurer le recrutement diligent d'un personnel qualifié pour l'UGP, accompagné d'un renforcement de capacités intensif des équipes, notamment en matière de gestion axée sur les résultats, devraient contribuer non seulement à l'accélération du démarrage effectif des projets, mais aussi à leur fonctionnement optimal. Le Gouvernement note qu'il faudra veiller à ce que la prolongation des études d'identification ne retarde pas la mise en œuvre opérationnelle des projets et programmes.
36. **Responsables et délais de mise en œuvre:** Ministère en charge de l'agriculture; Ministère du Plan; Ministère des finances; FIDA – 2017.
37. **Revue conjointe annuelle du portefeuille.** Le Gouvernement et le FIDA devraient prévoir un cadre régulier (au moins annuel) de revue conjointe du portefeuille pour passer en revue la mise en œuvre des projets et de convenir des mesures de redressement ou de réorientation nécessaires, comme il est de pratique courante dans de nombreux autres pays.

***Modalités de mise en œuvre proposées par le FIDA et le Gouvernement***

38. Le FIDA et le Gouvernement vont initier immédiatement cette pratique. La "Task Force" nouvellement créée dans le but de permettre le suivi rapproché des projets sera mise à contribution à cette fin. Une première revue conjointe est prévue au premier trimestre de 2017.
39. **Responsables et délais de mise en œuvre:** Ministère en charge de l'agriculture central et provincial; Ministère des finances; FIDA – 1<sup>er</sup> trimestre 2017.
40. **Mise en place de contrats-programmes et délégation maximale de la maîtrise d'ouvrage.** Les Projets devraient prévoir des contrats-programmes avec les partenaires responsables de la maîtrise d'œuvre des composantes de renforcement de capacités, pouvant être renouvelés périodiquement sur base des résultats. Pour la réalisation des infrastructures rurales, la maîtrise d'ouvrage devrait être déléguée entièrement à des organisations avec une expérience avérée de collaboration avec le FIDA et de travail en RDC sélectionnées sur la base d'un processus compétitif.

***Modalités de mise en œuvre proposées par le FIDA et le Gouvernement***

41. Certains contrats-programmes sont déjà en place. Le Gouvernement et le FIDA vont poursuivre et systématiser cette pratique.
42. La maîtrise d'ouvrage déléguée est déjà en application au PIRAM et prévue dans le PASA-NK. Le Gouvernement et le FIDA sont tous deux d'accords sur le principe et le dialogue est en cours mais un consensus n'a pas encore été dégagé sur la systématisation de la maîtrise d'ouvrage déléguée pour les infrastructures rurales. Le FIDA propose d'organiser avec le Ministère en charge de l'agriculture une table ronde de concertation sur la réalisation des infrastructures, avec la participation des autres partenaires techniques et financiers, notamment la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et la CTB, pour bénéficier de leur expérience en la matière qui est plus vaste que celle du FIDA à ce stade. Pour ce qui est du choix des organisations à qui serait déléguée la maîtrise d'ouvrage, le Gouvernement et le FIDA notent que l'expérience de collaboration avec le FIDA ne devrait pas être déterminante. Il suffirait d'avoir une expérience avec d'autres partenaires techniques et financiers de la RDC.

43. **Responsables et délais de mise en œuvre:** Ministère en charge de l'agriculture; FIDA; UGP – 2017.

**Recommandation 4. Renforcer la pertinence et l'efficacité des activités hors-projets.**

44. **Renforcement de la concertation sur les politiques.** Pour augmenter sa voix au niveau politique, le Programme de pays devrait renforcer ses partenariats avec d'autres partenaires techniques et financiers de poids et expérimentés en RDC (Banque Mondiale, Banque africaine de développement, CTB, FAO, etc.). La concertation sur les politiques devrait viser en priorité le niveau provincial, notamment sur l'adaptation du Plan national d'investissement agricole au contexte provincial, avec une attention particulière à la valorisation du potentiel de la petite agriculture familiale.

**Modalités de mise en œuvre proposées par le FIDA et le Gouvernement**

45. Le FIDA est membre du Groupe Thématique 9 et du Groupe inter-bailleurs de l'agriculture et développement rural (GIBADER), et collabore avec le PAM et la FAO. Il a soutenu activement l'élaboration de la politique semencière et a appuyé le plaidoyer national des producteurs et exportateurs de café en 2015. Le FIDA a, par ailleurs, financé dans le cadre d'un don régional l'IFPRI pour la mise en place du Système régional d'analyse stratégique et de soutien aux connaissances (RESAKSS), qui sera relancé avec une modification dans sa structure de gestion.
46. Le FIDA, par son Bureau pays, assurera une présence plus active dans les groupes thématiques des partenaire technique et financier (PTF) sur l'agriculture et le développement rural dans lesquels sont présents, entre autres, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de développement, CTB, FAO, PAM, IFPRI, etc.
47. À l'occasion de la préparation du prochain COSOP, le FIDA poursuivra activement les possibilités de nouveaux partenariats y compris avec le secteur privé sur les thèmes de dialogue politiques (notamment agriculture familiale, ciblage des femmes et des jeunes, financement de l'agriculture, maîtrise d'ouvrage déléguée, adaptation au changement climatique, foncier). Le FIDA et le Ministère en charge de l'agriculture consentiront un effort important pour capitaliser les expériences des projets pour alimenter le dialogue politique et le plaidoyer. Là aussi, de nouveaux partenariats avec les institutions de recherche et universités seront activement poursuivis.
48. Le processus de revue annuelle conjointe de portefeuille qui va être prochainement mis en œuvre pourrait, à terme, être menée avec d'autres PTF comme c'est le cas dans d'autres pays (par exemple au Burkina Faso où la revue est conjointe avec la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et le FIDA).
49. Le Gouvernement note que les partenariats public-privé devraient être développés au moins autant que ceux avec d'autres partenaires techniques et financiers.
50. **Responsables et délais de mise en œuvre:** Ministère en charge de l'agriculture central et provincial; Ministère des Finances; FIDA; UGP – 2017
51. **Amélioration de l'intégration des interventions.** Le Gouvernement et le FIDA devraient veiller à l'intégration des projets financés par le FIDA dans les Plans d'investissements agricoles provinciaux. Le FIDA devrait assurer une meilleure complémentarité entre projets et dons "hors-projets" afin d'assurer leur complémentarité notamment sur des thématiques qui nécessitent des appuis techniques spécialisés et transversaux telles que la gestion de l'environnement (y compris le foncier et l'adaptation au changement climatique), les services financiers ruraux et le petit entrepreneuriat rural, tout en tenant compte des interventions d'autres partenaires techniques et financiers dans ces domaines. Le Gouvernement, avec l'appui du FIDA, devrait rechercher activement des partenaires techniques et financiers pouvant prendre en charge l'amélioration des

services sociaux dans les zones d'intervention des projets, en complément aux appuis aux secteurs productifs ruraux financés par le FIDA.

***Modalités de mise en œuvre proposées par le FIDA et le Gouvernement***

52. Des cadres provinciaux de suivi et de concertation sont mis en place dans toutes les provinces concernées par les projets FIDA en RDC. Ils seront inclus dans le nouveau COSOP et prévus systématiquement lors de la conception des nouveaux projets.
53. Le FIDA a fait des efforts pour améliorer la complémentarité entre projets et dons "hors-projets" par le biais de dons pays et régionaux mais avec des résultats encore peu visibles. La nécessité d'une meilleure intégration entre le portefeuille des opérations et les activités hors-projets sera une orientation claire dans le futur COSOP, notamment par une utilisation plus stratégique des dons pays pour des partenariats sur les thèmes clés pour améliorer la performance et l'impact du programme de pays et, surtout, en assurant l'intégration des résultats et leçons apprises dans les projets en cours et futurs.
54. Dans le Programme de relance agricole dans la province de l'Equateur (PRAPE) et le Programme de réhabilitation de l'agriculture dans le district de la Tshopo province Orientale (PRAPO), un cofinancement du Fonds belge pour la sécurité alimentaire a permis de prendre en compte les aspects sociaux complémentaires qui ne sont pas du mandat du FIDA. Quoique très importants, les résultats de ce partenariat ont cependant été mitigés du fait, entre autres, de la complexité accrue des projets avec l'ajout de ces composantes et de leur faible performance globale.
55. Au vue de l'importance de l'amélioration des services sociaux pour le développement des zones rurales dans lesquelles opèrent les projets, le FIDA continuera de saisir les opportunités comme celles des groupes de concertation des PTF (GT9, GIBADER), d'autres réunions de concertation, notamment au sein du système des Nations Unies, afin d'identifier de possibles partenaires pour l'amélioration des services sociaux dans les zones d'intervention du FIDA en complément de ses activités. La formulation du COSOP et la conception des nouveaux projets vont également offrir de telles occasions.
56. Le Gouvernement soumettra au FIDA une proposition de projet en partenariat avec le Fonds pour le développement international de l'Organisation de pays exportateurs de pétrole (OFID) en matière de financement de l'entrepreneuriat rural.
57. **Responsables et délais de mise en œuvre:** Ministère en charge de l'agriculture central et provincial; Ministère du Plan, Ministère des finances; FIDA - 2017
58. **Meilleure capitalisation des expériences.** Le FIDA, en collaboration avec le Gouvernement et les équipes de projet, devrait capitaliser et identifier les points forts et points faibles des expériences des projets en matière d'approches de structuration des paysans, de vulgarisation agricole (entre autres, les radios communautaires et champs écoles paysans), de multiplication de semences améliorées, et de réhabilitation et entretien de voies de desserte agricole, pour promouvoir le partage des leçons apprises entre projets et entre pays, et pouvant servir de base à la concertation sur les politiques.

***Modalités de mise en œuvre proposées par le FIDA et le Gouvernement***

59. Le FIDA a un partenariat avec l'Institut international d'ingénierie de l'eau et de l'environnement (2IE) à travers un don régional de renforcement de capacités des équipes des projets. Ce partenariat couvre, entre autres, les thèmes de la gestion axée sur les résultats, le suivi-évaluation et la capitalisation. Le FIDA élaborera une stratégie de capitalisation et de gestion des savoirs au niveau du Bureau pays. Elle inclura, entre autres, un plan de renforcement des capacités des équipes de projets mais également des pistes des partenariats à développer (par exemple avec des universités pour la mise à disposition d'étudiants stagiaires) pour appuyer les



projets dans ce processus et pour mener des études thématiques. Par ailleurs, le renforcement des capacités des équipes de projet en matière de suivi et évaluation (S&E) et de documentation des résultats sera poursuivi dans le cadre du partenariat avec 2IE et du don Centres d'apprentissage sur l'évaluation et les résultats (CLEAR) en phase démarrage au sein du FIDA.

60. **Responsables et délais de mise en œuvre:** Ministère en charge de l'agriculture; UGP; FIDA – 2017.

## **C2. Recommandations partiellement ou non acceptées par le Gouvernement ou le FIDA<sup>2</sup>**

61. **Recommandation 1/Renforcement du rôle et de la capacité des UGP.** Il est aussi recommandé que la passation des grands marchés internationaux soit gérée par une entreprise indépendante spécialisée.

### ***Arguments et modalités de mise en œuvre partielles ou alternatives proposés par le Gouvernement et le FIDA***

62. Le Ministère en charge de l'agriculture, avec l'appui du FIDA, assurera le recrutement d'un expert en passation de marchés hautement qualifié dans chaque projet. Celui-ci, appuyé par le Bureau pays du FIDA et éventuellement une assistance technique, constituera une garantie de bonne passation des grands marchés internationaux sans qu'il soit nécessaire de les sous-traiter auprès d'une entreprise indépendante spécialisée.

63. **Responsables et délais de mise en œuvre:** Ministère en charge de l'agriculture; FIDA – 1<sup>er</sup> trimestre 2017.

64. **Recommandation 1/Réduction du Bureau de liaison.** A la lumière de la sous-recommandation précédente, considérant aussi l'évolution des moyens de communication et du Bureau de pays du FIDA, le Gouvernement devrait réduire le plus possible le rôle du Bureau de liaison, et mettre son personnel réduit sous la direction des Coordonnateurs de projet comme initialement prévu. Le Bureau de liaison ne devrait plus être impliqué dans la gestion fiduciaire et du personnel des projets. Le Gouvernement devrait, ainsi, ajuster les décrets et arrêtés pertinents, et aussi, en accord avec le FIDA, amender les accords de financement des projets en conséquence.

### ***Arguments et modalités de mise en œuvre proposés par le Gouvernement***

65. Le Gouvernement partage l'avis de l'ESPP que le Bureau de liaison ne doit pas dépasser son rôle initial de facilitation de la communication entre les UGP éloignées de Kinshasa et les partenaires localisés à la capitale. Par ailleurs, des économies budgétaires sont en cours de réalisation au sein du Bureau de liaison. Cependant, la réduction du mandat du Bureau de liaison et la modification des lignes de supervision de son personnel nécessiteront la révision de fond des accords de financement des projets, et le Gouvernement anticipe que de tels ajustements et révision des accords de financement risqueraient de prendre beaucoup de temps au regard de la priorité de redynamiser le portefeuille, et risque de générer du contentieux.

66. **Responsables et délais de mise en œuvre:** Ministère en charge de l'agriculture; Ministère des finances; FIDA. Réduction du personnel du Bureau de Liaison a trois agents avec une nette limitation de ses attributions au 31 Décembre 2016. Amendement des accords de financement: 1<sup>er</sup> trimestre 2017.

### ***Arguments et modalités de mise en œuvre proposés par le FIDA***

67. Le FIDA a conduit courant avril 2016 une étude du dispositif institutionnel, organisationnel et fiduciaire d'appui à la mise en œuvre du programme de pays et

---

<sup>2</sup> Les recommandations de l'ESPP sont reprises ci-dessous en texte normal. Les arguments et modalités de mise en œuvre partielles ou alternatives proposés par le Gouvernement et le FIDA sont présentés en texte italique.

RDC qui a, entre autres, remis en cause l'efficacité et l'efficacité du Bureau de liaison dans ses structure et fonctions actuelles. A l'issue de l'étude, les constats et recommandations ainsi qu'un plan d'actions pour renforcer le dispositif d'appui et, partant, améliorer la performance du portefeuille du FIDA en RDC, ont été partagés et discutés avec le Gouvernement. Parmi les mesures préconisées figurait la suppression progressive du Bureau de liaison et le désengagement du FIDA de son financement. En conséquence, le FIDA a décidé que le financement du Bureau de liaison actuellement assuré sur ressources du FIDA au travers des 2 projets en cours (PAPAKIN et PIRAM) n'était plus justifié et prendrait fin au 31 décembre 2016. Il en a informé le Gouvernement.

68. **Responsables et délais de mise en œuvre:** Ministère en charge de l'agriculture; Ministère des finances; FIDA. Fin de la prise en charge financière du Bureau de liaison sur financement du FIDA au 31 Décembre 2016. Amendement des accords de financement: 1<sup>ier</sup> trimestre 2017.
69. **Recommandation 1/ Renforcement du Bureau de pays FIDA.** Le FIDA devrait renforcer son Bureau de pays en compétences de gestion fiduciaire, pour mieux venir en appui aux UGP notamment en matière de passation des marchés et de préparation des Demandes de retraits de fonds. Il devrait aussi pourvoir son Bureau de pays des moyens de fonctionnement suffisants, adaptés aux réalités du pays.

***Arguments et modalités de mise en œuvre partielles ou alternatives proposés par le Gouvernement et le FIDA***

70. Le Gouvernement est d'avis que le Bureau pays du FIDA devrait surtout renforcer son staff en expertise en passation de marchés pour faciliter le traitement des demandes de non objection et mieux conseiller les projets afin d'éviter les dépenses inéligibles.
71. Le FIDA est d'avis que les compétences fiduciaires seront renforcées au niveau des UGP et du dispositif d'appui institutionnel de l'Etat (Ministère à charge de l'agriculture et Ministère des finances). Le FIDA (Bureau pays, Division régionale pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre et Département de gestion des fonds), continuera ses appuis ad hoc (suivi rapproché, mission d'appuis, formations, etc.) sans personnel organique supplémentaire au niveau du Bureau pays. En effet, dans le nouveau plan de décentralisation dont s'est récemment doté le FIDA, la présence d'experts fiduciaires (passation des marchés et gestion financière) sur le terrain n'est pas envisagée au niveau des Bureaux pays mais uniquement au niveau des Pôles régionaux. Ainsi, les experts qui seront prochainement basé à Dakar pourront également être mobilisés pour un appui supplémentaire. Les moyens de fonctionnement du bureau de pays seront quant à eux renforcés par un véhicule supplémentaire pour faciliter les déplacements.
72. **Responsable et délais de mise en œuvre:** FIDA – 2017
73. **Recommandation 1/ Récupération des responsabilités de supervision financière par le Ministère des finances.** Pour assurer le pare-feu entre la supervision technique et financière du portefeuille de projets, le Gouvernement devrait placer la supervision financière des projets au sein du Ministère des Finances dont c'est le mandat, notamment la signature des Demandes de retraits de fonds (DRF).

***Modalités de mise en œuvre proposées par le Gouvernement***

74. Actuellement, une équipe restreinte de veille "Task Force" composée d'experts des Ministères de finances; de l'agriculture, pêche et élevage; du développement rural; du Plan; et du Budget est chargée de veiller à la validation et l'éxecution des PTBA y compris le suivi de l'usage des fonds découlant de la signature des DRF par le Secrétaire Général du Ministère ayant en charge l'agriculture et des Avis de non-objection par FIDA. Le Ministère des finances s'assurera que la Task Force dispose

des capacités nécessaires pour assumer cette responsabilité. Le FIDA apportera un appui au renforcement des capacités de la Task Force.

75. **Responsables et délais de mise en œuvre:** Ministère en charge de l'agriculture; Ministère des finances; Ministères du développement rural, du Plan, et du Budget; FIDA - Septembre 2017

***Modalités de mise en œuvre proposées par le FIDA***

76. Actuellement, les DRF sont communiquées au FIDA après signature par délégation du Secrétaire Général du Ministère en charge de l'agriculture. Le FIDA poursuivra les discussions avec le Gouvernement dans le cadre du nouveau COSOP et la conception des projets, pour que la supervision financière des projets soit placée au sein du Ministère des finances, suivant les principes du FIDA. Un contrôle des DRF serait assuré par la Cellule de suivi des programmes et projets du Ministère des finances et les DRF seraient signées par le Secrétaire Général du Ministère des finances. Le Ministère des finances devrait assurer que son Secrétariat Général dispose des capacités nécessaires pour assumer cette responsabilité. Le FIDA apportera un appui au renforcement des capacités de la Cellule de suivi des programmes et projets.

77. **Responsables et délais de mise en œuvre:** Ministère en charge de l'agriculture; Ministère des finances; FIDA – Juin 2018

78. **Recommandation 2/Amélioration du ciblage géographique.** Le Gouvernement et le FIDA devraient concentrer l'ensemble des projets et des dons sur un nombre de provinces limité, avec un taux de pauvreté rural élevé mais une situation sécuritaire stable, en y restant pour une durée suffisante (10 à 20 ans de travail effectif). Ils devraient réduire la couverture géographique individuelle des projets à une seule province, tout en promouvant les échanges avec d'autres provinces permettant un appui au développement des filières agricoles dépassant les frontières provinciales et la mise à l'échelle.

***Arguments et modalités de mise en œuvre partielles ou alternatives proposés par le Gouvernement et le FIDA***

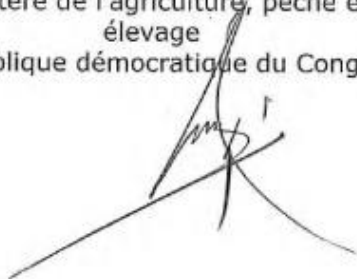
79. Le Gouvernement est d'avis que, plutôt que de limiter la couverture géographique des projets, il faudrait une approche ciblée sur des projets-phares et des zones d'intervention prioritaires, permettant une mise à l'échelle, à travers un effet de démonstration. Le ciblage géographique des projets et programmes sur une seule province ne doit pas empêcher de développer des partenariats et maillages avec d'autres provinces et pôles d'intervention, dans la mesure où un tel maillage est indispensable au développement de chaînes de valeurs (circuits de production/commercialisation/distribution, etc.), encore que par respect de la loi organique N°08/016 du 07 Octobre 2008, consacrant le découpage territorial comme mode de gestion du Pays, le nombre de provinces est passé de 11 à 26. Certaines activités devraient avoir un impact positif couvrant des provinces autres que celles concernées par le portefeuille FIDA en termes du renforcement dudit maillage. Le Gouvernement est convaincu entre autres que l'accès aux micro-crédits permis par le soutien au Fonds national pour le développement agricole, et la mise à la disposition des ménages, à bas prix d'un vaccin contre la peste des chèvres et moutons ainsi que la pseudo-peste aviaire, permise par une production locale, permettrait aux paysans d'optimiser de manière durable leurs revenus. Les animaux domestiques précités constituent une caisse d'épargne ambulante pour plus de 60% de ménages en milieu rural, mais une caisse souvent anéantie par ces épidémies animales dont essentiellement celles-ci-dessus citées.
80. Le FIDA est d'avis que la concentration de l'ensemble des projets et des dons sur un nombre de provinces limité est absolument souhaitable. Cependant, tout en partageant l'avis de la nécessité de concentrer les investissements et éviter le "saupoudrage" pour un impact majeur, la réduction de la couverture géographique individuelle des projets à une seule province, au sens strict du découpage

administratif, risquerait de limiter le développement des filières agricoles et la mise à l'échelle. Le FIDA et le Gouvernement s'engagent à poursuivre la discussion lors de la formulation du prochain COSOP et lors de la conception des futurs projets en tenant compte des objectifs spécifiques et de l'accessibilité. Si l'option de l'appui au développement des filières est maintenue, fondée sur une approche de pôles de développement qui ne suivent pas nécessairement le découpage administratif, il ne conviendrait pas de limiter les projets futurs à une seule province.

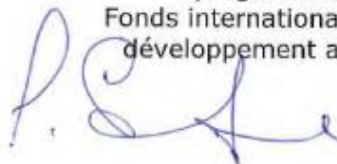
81. **Responsables et délais de mise en œuvre:** Ministère en charge de l'agriculture; Ministère du Plan, Ministère des finances; FIDA – 2017.

Signé à Rome, le 21 Novembre 2016

Dr. Léopold Mulumba-Mfumu  
Secrétaire Général  
Ministère de l'agriculture, pêche et  
élevage  
République démocratique du Congo



Monsieur Périn Saint Ange  
Vice-président Associé  
Département de gestion des  
programmes  
Fonds international pour le  
développement agricole



## **Agreement at Completion Point**

### **A. Introduction**

1. In 2016, IFAD's Independent Office of Evaluation (IOE) conducted the first country strategy and programme evaluation (CSPE) in the Democratic Republic of the Congo (DRC). This evaluation covers the period 2003 to 2015, and had two main objectives: (i) evaluate the results and performance of the strategy and programme funded by IFAD under the country strategic opportunities programmes (COSOPs) of 2003 and 2012; and (ii) produce conclusions and recommendations for the next strategic partnership between IFAD and DRC scheduled for 2017. The CSPE comprises an evaluation of the 2003 and 2012 COSOPs, five IFAD-funded projects, non-lending activities such as knowledge management, policy dialogue and partnership development, and performance by the partners – IFAD and the Government – in managing the country programme. Also included is a summary evaluation of the relevance and effectiveness of the country strategy and programme overall.
2. The agreement at completion point reflects the way in which the Government and IFAD Management interpret the main CSPE findings and recommendations for DRC. It contains a summary of the main evaluation findings and outlines the evaluation recommendations, indicating their level of acceptance and the ways in which the partners propose to implement them. The agreement at completion point demonstrates the commitment of the Government and IFAD to implement the CSPE recommendations within the agreed timelines.
3. The implementation of the recommendations will be monitored via the President's report on the Implementation Status of Evaluation Recommendations and Management Actions (PRISMA) presented annually by IFAD Management to the Executive Board.
4. The agreement at completion point is signed by the Government of the DRC, represented by the Secretary General of the Minister of Agriculture, and IFAD Management, represented by Perin Saint Ange, Associate Vice-President, Programme Management Department. The IOE's role was to facilitate preparation of the agreement at completion point, which will be included in the final CSPE report.

### **B. Main evaluation findings**

5. The IFAD country programme showed courage in addressing rural poverty in a particularly challenging socio-economic and political context. In particular, this context is characterized by rural poverty and food insecurity, little political interest in promoting smallholder family farming, weak government services, degraded economic and social infrastructure, low levels of private investment and, in some places, recurrent violence attributable to negative forces. Although the country holds enormous potential, its wealth of land and underground resources are a source of fragility and conflict given the interests they elicit. Decades of conflict, pillage and outside interference have led to a collapse in the agriculture sector. The political will expressed in national plans and options for agriculture and rural development has not yet translated into the availability of sufficient resources for the sector. Legislation governing the sector remains relatively undeveloped.
6. Within this highly challenging post-conflict context of fragility and humanitarian emergency, the country programme undertook to stimulate a recovery of agriculture and fishing in poor and highly isolated areas, adopting approaches to promote longer-term development.
7. Although the political and strategic alignment of both the COSOPs and the portfolio is sound, the targeting of operations and consideration of context are inadequate.

The geographical targeting of IFAD's portfolio is highly dispersed throughout the country, and some projects cover overly vast and diverse expanses of territory. This stands in the way of anchoring projects locally to promote sustainability. Social targeting, based mainly on self-targeting through the producers' organizations (POs) supported, is imprecise and carries a real risk of elite capture and of excluding vulnerable people such as women, Pygmy populations, displaced people and youth – despite these being precisely the priority groups targeted by the COSOPs and by IFAD under its mandate.

8. The fragile country context and accompanying risks have not been fully incorporated into the analysis of context, operational strategies and approaches, or partnerships. The quantitative objectives of the portfolio, complexity of arrangements, progressively longer project duration and external support allocated were inadequate in relation to the significant challenges of intervening in the project areas and the limited management and planning capacities among project teams. Moreover, considerations of gender, environment and climate change were not sufficiently taken into account in designing and implementing the projects and country strategy.
9. The programme had a considerable short-term impact on agricultural productivity and food security, household incomes, and human and social capital, given the highly precarious starting point of the project areas and thanks to the strategic choice of focusing on actions delivering rapid impact. Rehabilitating infrastructure and basic social services had an immediate impact on people's access to education and health care. The programme obtained outstanding results in terms of organizing producers and placed POs and their apex organizations at the heart of the agricultural recovery process. By investing mainly in opening up access to production hubs, distributing improved seed and providing agricultural extension services, the programme achieved a rapid and measurable impact on productivity, agricultural incomes and food security in the intervention areas. Successful results on road infrastructure by the Integrated Agricultural Rehabilitation Programme in Maniema Province (PIRAM) attracted supplementary financing from the OPEC Fund for International Development (OFID).
10. However, country programme impact was limited by poor efficiency and effectiveness of projects and nonlending activities. In fact, portfolio efficiency was greatly impacted by very high operating costs as a result of the isolation and size of intervention areas and poor technical and financial capacities among local enterprises – exacerbated by the institutional weaknesses observed during the period evaluated. These include administrative bottlenecks; overlapping responsibilities between IFAD headquarters in Rome, the country office, the liaison office, programme management units (PMUs) and project branches; inadequate planning and management capacities among project teams to deal with the complexities of projects and procedures, accentuated by high staff turnover; and a lack of motivation among deconcentrated public-sector technical services. Despite the considerable efforts made by IFAD to build the capacities of different actors and institutions, these factors also led to poor portfolio effectiveness across the board. Quantitative targets had to be revised downwards, including the number of beneficiaries targeted by the projects overall, to make them more realistic given the challenges encountered and the very slow pace of project progress. One adverse consequence of these problems was the withdrawal by the key donor of support for basic social services, a project component that was dropped from the 2012 country strategy even though needs continue to be pressing.
11. With the country programme officer's posting to DRC, IFAD stepped up efforts to support portfolio implementation, as with direct supervision complemented by project monitoring and the provision of technical support. Thus, the establishment of a country office in Kinshasa was an important decision. Although country office staff have gradually been strengthened, they remain weak in terms of fiduciary

management and operating resources appear to be quite limited in terms of enabling effective management of the programme overall – projects, grants, policy dialogue, knowledge management and partnership development.

12. The government resources made available to the national and deconcentrated services of the Ministry of Agriculture and Ministry of Rural Development are limited, reducing their effectiveness in supporting project implementation. IFAD lobbying in favour of an increase in the government budget allocation to the agricultural and rural sector has not met with success in a context in which the government budget is patently insufficient to cover the country's many development needs. At the same time, the partnerships undertaken with multilateral and bilateral donors on cofinancing under the country programme, particularly to seek synergies and achieve greater impact on roads, health care and education infrastructure, have not progressed in any significant way.
13. In addition, the likelihood of the changes being sustainable is limited as a result of poor implementation of the sustainability strategy and a very weak contribution by nonlending activities within the country programme. The portfolio results in terms of professionalizing apex POs, strengthening local private and deconcentrated public services, and setting up the kind of large-scale sustainable system of quality seed production, multiplication and distribution that will determine the sustainability of agricultural services provided to smallholder producers, continue to be insufficient. This is attributable mainly to problems with the intervention context and the lack of sound partnerships continuing into the long term, including on capacity-building, with provincial authorities, specialized public services in the agriculture sector and the private sector. The two most recent projects took the first steps to ensure greater involvement by the provincial authorities and deconcentrated government services, as well as the private sector. The country programme has not undertaken policy dialogue to secure a financial contribution by the provinces to strengthening POs, as provided for in the 2012 COSOP. Nor have the projects succeeded in putting in place arrangements to manage economic and social infrastructure, as a result of the lack of financing and the fact that such arrangements were made belatedly. Only the local maintenance and rehabilitation committees (CLER) would appear to have a real chance of sustainability, thanks to early work by PIRAM to address them as part of a national strategy.

### **C. Agreement at completion point**

14. In view of the findings summarized above and the overall rather unsatisfactory performance of the country strategy and programme in DRC, the Government and IFAD undertake to make decisions and take steps to strengthen institutional arrangements, strategy, project management and nonlending activities. Against this backdrop of importance and urgency, the evaluation recommendations are presented below.

#### **C1. Recommendations accepted by the Government and IFAD<sup>1</sup>**

##### **Recommendation 1. Adjust and strengthen institutional arrangements for country programme management.**

15. **Strengthening the role and capacities of PMUs.** The Government should realign all project management functions within the PMUs, including results-based staff management, procurement, communications and knowledge management. The Government and IFAD should work together to ensure that highly qualified staff are recruited to key positions within the PMUs. It is also recommended that a procurement specialist be recruited for each PMU to manage procurement at the national and local levels. The Government should agree to provide long-term

---

<sup>1</sup> The CSPE recommendations are shown in normal text. Actions proposed by the Government and IFAD to implement them are shown in italics.

technical assistance within PMUs on results-based management – planning, fiduciary management and M&E – and in the technical subject areas required.

**Implementation modalities proposed by IFAD and the Government**

16. The Ministry of Agriculture is already conducting ad hoc evaluation missions on the PMUs and their staff. The Ministry is currently holding exchanges with the Office of the Prime Minister, the Parliament and the provincial government of Kwilu to review options for moving the Kinshasa Food Supply Centre Support Programme (PAPAKIN) coordination team from Kikwit to Kinshasa while maintaining an operational branch in Kikwit. A review of the procedures manuals, annual work plans and budgets and procurement plans is now under way. By end-2016, the Ministry of Agriculture will hire a new coordinator for PAPAKIN and fill staff vacancies in PIRAM and PAPAKIN, and will ensure that the procedures manuals are validated by the steering committee. IFAD will support this process with targeted capacity-building for the project teams.
17. As required under the financing agreements, the staff selection process must be competitive and transparent. IFAD has systematically supported selection processes as a facilitator/observer. Nevertheless, it must be acknowledged that there have been high turnover among project staff and problems with motivating enough qualified candidates to work in the provinces. The approach of hiring specialized firms, as provided for in the North Kivu Agriculture Sector Support Project (PASA-NK) financing agreement, will be piloted for upcoming recruitment processes – involving staff for PASA-NK and additional staff for PAPAKIN and PIRAM. All existing and new contracts will be based on performance, including conduct, and IFAD will continue to provide support in terms of capacity-building for newly recruited key staff members. The Government will set up an annual performance evaluation system for team members with IFAD support. Based on the results of the annual performance evaluation, the Government will, in agreement with IFAD, take steps to retain or separate staff.
18. The Ministry of Agriculture, with IFAD support, will ensure that highly qualified staff are selected for key positions within PMUs, including a procurement specialist for each project. The option of going through the Central Coordination Office of the Ministry of Finance will be considered on a case-by-case basis but should not be necessary if the above measures are in place.
19. The Ministry of Agriculture agrees to provide long-term technical assistance to PMUs on results-based management – planning, fiduciary management and M&E – and in the technical subject areas required. This has already been provided for under PASA-NK and was recommended by the midterm review of PAPAKIN, and IFAD will ensure that the principle is included in the new COSOP and in the design of future projects.
20. **Responsibilities and timelines:** Ministry of Agriculture; Ministry of Finance; IFAD – 2017.
21. **Greater involvement by decentralized and deconcentrated government services.** The Government should strengthen the involvement of ministries and provincial inspectorates of agriculture in project steering, monitoring and strategic decision-making, in line with the decentralization process. The projects should ensure greater involvement and technical and management capacity-building for deconcentrated and decentralized government services in project implementation. The Government and IFAD should provide for an adequate budget within each project for capacity-building of public partners.  
**Implementation modalities proposed by IFAD and the Government**
22. The national and provincial governments will ensure that this recommendation is implemented. IFAD will, in the next COSOP, note the importance of stronger involvement by decentralized and deconcentrated provincial authorities for



agriculture in project steering, monitoring and strategic decision-making, in line with the decentralization process.

23. Resources are already provided for and being used in the framework of existing memorandums of understanding between projects and government services on strengthening the technical and management capacities of deconcentrated government services in project implementation. This matter will be explored further by the Government and IFAD in formulating the next COSOP, specified in the design of future projects and refined during preparation of annual work plans and budgets during project implementation based on the partners involved.
24. **Responsibilities and timelines:** National and provincial ministries of agriculture; PMU; IFAD – 2017.

**Recommendation 2. Strengthen the strategic relevance and impact of the country strategy and programme.**

25. **Improving analysis of fragile context.** IFAD should provide sufficient time and resources, and employ in-depth research done by other development partners, to strengthen the analysis of the causes of rural poverty and the links between these and fragility, especially at the political, institutional, social and economic levels; and take better account of them in formulating the new COSOP. Special attention should be paid to land tenure issues, identified as a key factor underlying poverty and source of conflict.

**Implementation modalities proposed by IFAD and the Government**

26. A number of grant initiatives have already been implemented with research institutes and NGOs to improve knowledge about the environment – the International Food Policy Research Institute (IFPRI), Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System (ReSAKSS) and the Flemish Institute for Technological Research (VITO) – as well as with the World Food Programme (WFP) and the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). IFAD will take this recommendation into account when formulating the next COSOP, specifically in terms of resources to be provided for and specific partnerships to put in place, as well as in designing future operations.
27. **Responsibilities and timelines:** IFAD – 2017.
28. **Improving social targeting.** The Government and IFAD should ensure that projects are equipped with a specific targeting strategy to reach the most vulnerable populations, based on a sound vulnerability analysis and leading to the adoption of differentiated support according to the needs of the vulnerable groups identified, in particular women and young people. The projects should carry out participatory monitoring of poverty and vulnerability status in the project villages and, above all, among direct beneficiaries of projects, and endeavour to better understand any mechanisms of elite capture or exclusion within POs to ensure that vulnerable groups are actually benefiting from support. The projects should also ensure that the apex organizations pay attention to the needs of the most vulnerable members within the POs they represent.

**Implementation modalities proposed by IFAD and the Government**

29. All IFAD projects in DRC have a targeting strategy in the design report that calls for differentiated support and activities by target group, but their implementation and effective monitoring has often been lacking because of, inter alia, poor project performance overall. IFAD and the Government will ensure that the focus on women and youth is reinforced in future COSOPs and projects. Capacity-building for teams and partners of projects under way will be provided, accompanied by operational tools to implement targeting strategies. M&E systems will be strengthened to provide data disaggregated by gender, age bracket and, where relevant, indigenous population – as in the case of Pygmies.

30. Baseline socio-economic studies will be organized on a participatory basis by projects at the outset to determine baseline vulnerability. These studies will be used at midterm and upon completion to allow for sound monitoring and objective evaluation.
31. The regional grant now under way – the Programme of Support for African Farmers' Organizations (PAOPA) – provides specific support to apex farmers' organizations, inter alia, to make them more inclusive. The Ministry of Agriculture will ensure that appropriate provisions are included in framework agreements with apex organizations so that they pay attention to the needs of the most vulnerable members of the POs they represent.
32. **Responsibilities and timelines:** National and provincial ministries of agriculture; Ministry of Women; PMU; IFAD – 2017.

### **Recommendation 3. Raise portfolio efficiency and effectiveness.**

33. **Adapting project design better to the context.** The Government and IFAD should formulate simple, sufficiently flexible projects that they can be adjusted quickly as changes occur in the national and provincial socio-economic context. IFAD should provide for a rigorous analysis as part of identification studies to identify risks in the targeted intervention areas so that an adequate risk management strategy can be developed, and so that the design and scale of interventions can be adapted to the context. IFAD should provide for a realistic project preparation and start-up period to maximize the actual implementation time of projects.

#### **Implementation modalities proposed by IFAD and Government**

34. The Government and IFAD will ensure that this recommendation is taken into account in the formulation of the next COSOP and the design of future projects. The preparation of annual work plans and budgets, joint supervision and midterm reviews, as well as, henceforth, the joint annual portfolio review, will offer opportunities to agree on needed adjustments to projects based on changes in the context. Similarly, an M&E plan that fully reflects the project objectives, activities, and expected outcomes and indicators will be produced prior to each project start-up and will, henceforth, be included in each project document to serve as a dashboard for PMU.
35. Risk analysis and management will be strengthened in the new COSOP and piloted under the PASA-NK. The concerted efforts of the Government and IFAD to ensure diligent recruitment of qualified staff for PMUs, accompanied by intensive capacity-building for teams, particularly in results-based management, should contribute not only to accelerating actual project start-up but also to optimal workings. The Government notes that care will need to be taken to ensure that such extended identification studies do not delay operational implementation of projects and programmes.
36. **Responsibilities and timelines:** Ministry of Agriculture; Ministry of Planning; Ministry of Finance; IFAD – 2017.
37. **Annual joint portfolio review.** The Government and IFAD should plan for a regular joint portfolio review, at least once a year, to review project implementation and agree on the necessary corrective measures or realignments, as is currently the practice in many other countries.

#### **Implementation modalities proposed by IFAD and the Government**

38. IFAD and the Government will adopt this practice immediately. The task force set up recently for close project monitoring will be used for this purpose. A first joint review is planned for the first quarter of 2017.
39. **Responsibilities and timelines:** National and provincial ministries of agriculture; Ministry of Finance; IFAD – Q1 2017

40. **Adopt programme contracts and maximize delegation of project management.** Projects should provide for programme contracts with partners responsible for project management of capacity-building components, renewable periodically based on results. For rural infrastructure construction, project management should be delegated entirely to organizations with demonstrated experience collaborating with IFAD and working in DRC, selected on the basis of a competitive process.

**Implementation modalities proposed by IFAD and the Government**

41. Several programme contracts are already in place. The Government and IFAD will continue and systematize this practice.
42. Delegated project management is already in use at PIRAM and is planned for PASA-NK. The Government and IFAD are both in agreement on the principle and dialogue is under way, although a consensus has not yet been reached on systematizing delegated project management for rural infrastructure. IFAD intends to organize, together with the Ministry of Agriculture, a consultative roundtable on infrastructure construction with the participation of other technical and financial partners, specifically the World Bank, the African Development Bank (AfDB) and the Belgian Development Agency (CTB), to benefit from their experience in this regard, which is more extensive than that of IFAD at this stage. With respect to selecting the organizations to delegate project management to, the Government and IFAD note that experience collaborating with IFAD should not be a determining factor, and that experience with other DRC technical and financial partners should be sufficient.
43. **Responsibilities and timelines:** Ministry of Agriculture; IFAD; PMUs – 2017.

**Recommendation 4. Strengthen the relevance and effectiveness of non-lending projects.**

44. **Strengthen policy dialogue.** To make its voice heard on policy matters, the country programme should strengthen its partnerships with other technical and financial partners having weight and experience in DRC – the World Bank, AfDB, CTB, FAO, etc. Policy dialogue should prioritize the provincial level, particularly adaptation of the National Agricultural Investment Plan to the provincial context, paying special attention to developing the potential of smallholder family farming.

**Implementation modalities proposed by IFAD and the Government**

45. IFAD is a member of Thematic Group 9 and the Multi-Donor Group on Agriculture and Rural Development (GIBADER), and collaborates with WFP and FAO. It has actively supported seed policy development as well as national lobbying by coffee growers and exporters in 2015. IFAD also provided financing under a regional IFPRI grant to set up ReSAKSS, which is to be relaunched with a modified management structure.
46. Through the country office, IFAD will ensure a more active presence in donor thematic groups on agriculture and rural development that include, inter alia, the World Bank, AfDB, CTB, FAO, WFP and IFPRI.
47. In preparing the next COSOP, IFAD will actively pursue new partnership opportunities, including with the private sector on policy dialogue themes such as family farming, targeting women and youth, agricultural financing, delegated project management, adaptation to climate change and land tenure. IFAD and the Ministry of Agriculture will make every effort to capitalize on project experiences to enrich policy dialogue and advocacy. New partnerships with research institutes and universities will be actively pursued in this regard.
48. The annual joint portfolio review that is to be implemented shortly could, over the long term, be conducted with other donors as is the case in other countries – e.g. in Burkina Faso where a review is done jointly by the World Bank, AfDB and IFAD.

49. The Government notes that public-private partnerships should be developed at least as much as they are by other technical and financial partners.
50. **Responsibilities and timelines:** National and provincial ministries of agriculture; Ministry of Finance; IFAD; PMU – 2017.
51. **Improve the integration of interventions.** The Government and IFAD should ensure that IFAD-funded projects are included in provincial agricultural investment plans. IFAD should ensure better complementarity between projects and non-project grants, particularly on themes that require specialized cross-cutting technical support, such as environmental management – including land tenure and adaptation to climate change – as well as rural financial services and small-scale rural entrepreneurship, all while taking into account other donor interventions. The Government should, with IFAD support, actively seek out technical and financial partners to take on improving social services in the project areas, to complement IFAD-funded support for rural production sectors.

#### **Implementation modalities proposed by IFAD and the Government**

52. Provincial frameworks for monitoring and consultation will be put in place in all provinces involved in IFAD projects in DRC. They will be included in the new COSOP and provided for systematically in the design of new projects.
53. Although IFAD has endeavoured to improve complementarity between projects and non-project grants through country and regional grants, the results are not yet apparent. The need for better integration between the operations portfolio and non-project activities will be included as a clear orientation in the future COSOP, specifically by making more strategic use of country grants for partnerships on key themes to improve country programme performance and impact and, above all, to ensure that results and lessons learned are built into existing and future projects.
54. In the Programme of Agricultural Recovery in Equateur Province (PRAPE) and the Agricultural Rehabilitation Programme in Orientale Province (PRAPO), cofinancing from the Belgian Fund for Food Security (BFFS) has enabled additional social aspects to be taken into account that are not part of IFAD's mandate. Although very important, the results of this partnership have been attenuated by, inter alia, increased project complexity with the addition of these components and their overall weak performance.
55. In view of the importance of improving social services to develop the rural areas where projects operate, IFAD will continue to seek out opportunities such as donor consultative groups (GT9, GIBADER), other consultative meetings within the United Nations system and elsewhere to identify potential partnerships to improve social services in IFAD intervention areas to complement its activities. Formulation of the new COSOP and the design of new projects will also offer opportunities to this end.
56. The Government will present IFAD with a project proposal in partnership with OFID to provide financing for rural entrepreneurship.
57. **Responsibilities and timelines:** National and provincial ministries of agriculture; Ministry of Planning; Ministry of Finance; IFAD – 2017.
58. **Improve capitalization of experiences.** IFAD should, in collaboration with the Government and project teams, capitalize and identify the strengths and weaknesses of project experiences in terms of approaches to farmer organization; agricultural extension through, inter alia, community radio and farmer field schools; improved seed multiplication; and agricultural tracks rehabilitation and maintenance, to promote the sharing of lessons learned with other projects and other countries and to serve as a basis for policy dialogue.

#### **Implementation modalities proposed by IFAD and the Government**

59. IFAD has a partnership with the International Institute for Water and Environmental Engineering (2iE) under a regional grant for project team capacity-

building. This partnership covers, inter alia, results-based management, M&E and capitalization. IFAD will develop a strategy for capitalization and knowledge management at the country office level. This will include a capacity-building plan for project teams as well as a blueprint for potential partnerships, e.g. with universities to provide students for internships in support of projects and to take the lead on thematic studies. In addition, capacity-building for project teams in M&E and results documentation will be pursued under the 2iE partnership and the Centres for Learning on Evaluation and Results (CLEAR) grant at the start-up phase within IFAD.

60. **Responsibilities and timelines:** Ministry of Agriculture, PMUs; IFAD – 2017.

**C2. Recommendations partially or not accepted by the Government or IFAD<sup>2</sup>**

61. **Recommendation 1/ Strengthen the role and capacities of PMUs.** It is also recommended that procurement for large international contracts be managed by an independent specialized enterprise.

**Comments and partial or alternative implementation modalities proposed by the Government and IFAD**

62. The Ministry of Agriculture will, with IFAD support, recruit a highly qualified procurement specialist for each project. This specialist will be supported by the IFAD country office and, where necessary, technical assistance, and will provide assurances of proper procurement for large international contracts without the need for outsourcing to an independent specialized enterprise.

63. **Responsibilities and timelines:** Ministry of Agriculture; IFAD – Q1 2017.

64. **Recommendation 1/ Downsize the liaison office.** In light of the previous sub-recommendation, and considering the evolution in communications and the IFAD country office, the Government should reduce the role of the liaison office to the extent possible, and have its staff report to the project coordinators as initially planned. The liaison office should no longer be involved in fiduciary and staff management of projects. The Government should amend the relevant decrees and decisions and, in agreement with IFAD, amend project financing agreements accordingly.

**Comments and implementation modalities proposed by the Government**

65. The Government shares the CPSE opinion that the liaison office should not go beyond its original role of facilitating communication between PMUs far from Kinshasa and partners located in the capital. Moreover, budget cuts are being made at the liaison office. However, reducing the liaison office mandate and changing reporting lines for its staff would require an in-depth revision of project financing agreements, and the Government anticipates that such a review and amendments to the financing agreements would be very time-consuming, could jeopardize the priority of revitalizing the portfolio, and could have the potential to generate disputes.

66. **Responsibilities and timelines:** Ministry of Agriculture; Ministry of Finance; IFAD. Downsize liaison office to three officers with an overall reduction in duties by 31 December 2016. Amendment of financing agreements: Q1 2017.

**Comments and implementation modalities proposed by IFAD**

67. IFAD performed a study in April 2016 of institutional, organizational and fiduciary arrangements in support of implementation of the DRC country programme. The study raised questions about the efficiency and effectiveness of the liaison office with its current structure and duties. Following the study, the findings and

---

<sup>2</sup> The CSPE recommendations are shown in normal text. Comments and partial or alternative implementation modalities proposed by the Government and IFAD are shown in italics.

recommendations, together with an action plan to strengthen support arrangements and thereby improve the performance of IFAD's portfolio in DRC, were shared and discussed with the Government. Among the measures planned was the gradual elimination of the liaison office and IFAD's withdrawal from its funding. As a result, IFAD decided that funding for the liaison office currently provided using IFAD resources under the two projects under way (PAPAKIN and PIRAM) was no longer justified and would end on 31 December 2016. The Government was informed accordingly.

68. **Responsibilities and timelines:** Ministry of Agriculture; Ministry of Finance; IFAD. Termination of funding for liaison office with IFAD funds on 31 December 2016. Amendment of financing agreements: Q1 2017.
69. **Recommendation 1/ Strengthen the IFAD country office.** IFAD should strengthen the country office in fiduciary management skills to better support PMUs, particularly in procurement and preparation of withdrawal requests. The country office should also be equipped with sufficient operating resources adapted to the country's realities.

**Comments and partial or alternative implementation modalities proposed by the Government and IFAD**

70. The Government is of the opinion that the IFAD country office should above all strengthen its staff in procurement expertise to facilitate the processing of non-objection requests and provide better advice to projects to avoid ineligible expenditures.
71. IFAD is of the opinion that fiduciary competencies will be strengthened at the level of PMUs and institutional support arrangements at the Ministry of Agriculture and Ministry of Finance. IFAD (country office, Western and Central Africa Division and Financial Operations Department) will continue to provide ad hoc support in the form of close monitoring, support missions and training without assigning additional staff to the country office. In fact, the new decentralization plan recently adopted by IFAD does not call for the presence in the field of fiduciary specialists in procurement and financial management at the country office level but only at regional hub level. Also, the specialists who are shortly to be posted to Dakar could also be mobilized to provide additional support. Country office operating resources will be strengthened with an additional vehicle to facilitate travel.
72. **Responsibilities and timelines:** IFAD – 2017.
73. **Recommendation 1/ Reinstate responsibility for financial supervision at the Ministry of Finance.** To place a firewall between technical and financial supervision of the project portfolio, the Government should place the financial supervision of projects within the Ministry of Finance in accordance with its mandate, particularly the signing of withdrawal requests.

**Implementation modalities proposed by the Government**

74. Currently, a small task force comprising experts from the Ministries of Finance, Agriculture and Fisheries, Rural Development, Planning and Budget is responsible for the validation and execution of annual work plans and budgets, including monitoring the use of funds following the signature of withdrawal requests by the Secretary General of the Ministry of Agriculture and non-objections by IFAD. The Ministry of Finance will ensure that the task force has the necessary capacities to take on this responsibility. IFAD will provide support for capacity-building of the task force.
75. **Responsibilities and timelines:** Ministry of Agriculture; Ministry of Finance; Ministries of Rural Development, Planning and Budget; IFAD – September 2017.

### **Implementation modalities proposed by IFAD**

76. Currently, withdrawal requests are communicated to IFAD following signature by delegation of the Secretary General of the Ministry of Agriculture. IFAD will continue discussions with the Government within the framework of the new COSOP and project design to ensure that the financial supervision of projects is placed within the Ministry of Finance in accordance with IFAD principles. The withdrawal requests will be checked by the programmes and projects monitoring unit of the Ministry of Finance, and will then be signed by the Secretary General of the Ministry of Finance. The Ministry of Finance will ensure that the Secretary General has the necessary capacities to fulfill this responsibility. IFAD will provide support for capacity-building of the programmes and projects monitoring unit.
77. **Responsibilities and timelines:** Ministry of Agriculture; Ministry of Finance; IFAD – June 2018.
78. **Recommendation 2/Improve geographical targeting.** The Government and IFAD should focus all projects and grants on a limited number of provinces having a high rural poverty rate but a stable security situation and remain there for a sufficient duration, representing 10 to 20 years of actual work. They should reduce the individual geographical coverage of projects to a single province while promoting exchanges with other provinces to support the development of agricultural value chains beyond provincial borders and scaling up.

### **Comments and partial or alternative implementation modalities proposed by the Government and IFAD**

79. The Government is of the opinion that, rather than limit the geographical coverage of projects, a targeted approach should be taken involving flagship projects and priority project areas, to allow for scaling up through a demonstration effect. The geographical targeting of projects and programmes to a single province should not stand in the way of developing partnerships and networking with other provinces and intervention areas, as such networking is essential to develop value chains – production, marketing and distribution circuits – even though pursuant to organic law 08/016 of 7 October 2008, instituting territorial divisions as the unit of country management, the number of provinces increased from 11 to 26. Certain activities would have a positive impact by covering other provinces in addition to those involved in the IFAD portfolio in terms of strengthening the above-mentioned network. The Government is convinced, inter alia, that access to microcredit through support for the National Fund for Agricultural Development, and providing households with access to a low-cost vaccine against sheep and goat disease and Newcastle disease produced locally, would enable farmers to optimize their incomes on a sustainable basis. These domestic animals act as savings on the hoof for more than 60 per cent of rural households, but are often wiped out by animal epidemics in the diseases mentioned.
80. IFAD is of the opinion that concentrating all projects and grants on a limited number of provinces is absolutely desirable. However, while sharing the opinion that investments should be concentrated to avoid overextending the portfolio and achieve greater impact, reducing the individual geographic coverage of projects to a single province in the strict sense of administrative divisions would risk placing limits on value chain development and scaling up. IFAD and the Government undertake to continue discussions during the formulation of the next COSOP and the design of future projects, keeping in mind specific objectives and accessibility. If the option of support for value chain development is maintained, based on a development hubs approach that does not necessarily coincide with administrative divisions, then it would not be a good idea to limit future projects to a single province.

81. **Responsibilities and timelines:** Ministry of Agriculture; Ministry of Planning; Ministry of Finance; IFAD – 2017.

Signed in Rome on 21 November 2016

Dr Léopold Mulumba-Mfumu  
Secretary General  
Ministry of Agriculture and Fisheries  
Democratic Republic of the Congo

Mr Périn Saint Ange  
Associate Vice-President  
Programme Management  
Department  
International Fund for Agricultural  
Development



# République démocratique du Congo

## Évaluation de la stratégie et du programme de pays

### I. Présentation de l'évaluation

#### A. Introduction

1. Suite à la décision du Conseil d'administration du Fonds international de développement agricole (FIDA)<sup>1</sup>, le Bureau indépendant de l'évaluation (IOE) a effectué, en 2016, une évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) du FIDA en République Démocratique du Congo (RDC). Cette évaluation a été annoncée officiellement le 9 décembre 2015 au Gouverneur de la RDC auprès du FIDA.
2. Les activités du FIDA en RDC n'ont précédemment jamais fait l'objet d'une ESPP, mais des études de cas sur la RDC ont été préparées pour deux évaluations au niveau de l'institution<sup>2</sup>. Parallèlement à l'ESPP, une Evaluation de la performance de projet et une Validation du Rapport d'achèvement de projet ont été effectuées pour le Programme de réhabilitation de l'agriculture dans le district de la Tshopo province Orientale (PRAPO) et pour le Programme de relance agricole dans la province de l'Equateur (PRAPE), respectivement. Les résultats de ces évaluations ont été intégrés à l'analyse du portefeuille de projets menée dans le cadre de l'ESPP.
3. Le premier financement du FIDA en RDC a été octroyé en septembre 1980 et concernait un "projet de développement de la culture du maïs dans les petites exploitations" du Kasai Oriental. Deux autres projets<sup>3</sup> seront financés dans les années 1980. Le portefeuille du FIDA en RDC sera par la suite suspendu de 1993 à 2003 pour cause d'arriérés de remboursement de prêts, qui se sont prolongés durant les troubles et conflits qui ont secoué le pays. La coopération est relancée suite à la signature, en 2002, de l'accord de règlement des arriérés dus au FIDA. Dans la continuité, un Programme d'options stratégiques de pays (COSOP) est formulé en 2003 en vue d'améliorer la sécurité alimentaire et l'accès aux services sociaux des populations rurales démunies, en s'appuyant sur la transition entre l'urgence et le développement. En 2005, le PRAPE, devient le premier projet mis en œuvre dans le contexte post-conflit et dans le cadre du COSOP 2003. Il marquera le retour des activités du FIDA en RDC.
4. À ce jour, 8 projets ont bénéficié (ou bénéficient) d'un financement du FIDA, dont 5 depuis 2005. Ces projets se répartissent dans 10 provinces différentes<sup>4</sup> sur 11 dans l'ancienne configuration administrative et ciblent une population totale de plus d'un demi-million de ménages. Leur coût estimé total est de 339 millions USD avec un financement du FIDA à hauteur de 224,2 millions USD (soit deux tiers du coût total du portefeuille). Le financement de contrepartie et le co-financement sont relativement modestes et représentent un tiers du coût total du portefeuille, avec des sommes respectives de 38,2 millions USD et 76,6 millions USD.
5. Le Programme d'appui aux pôles d'approvisionnement de Kinshasa en produits vivriers et maraîchers (PAPAKIN), actuellement en cours, représente, à lui seul, plus d'un tiers du coût total du portefeuille, avec un coût global estimé à 114,9 millions USD. Pour le FIDA, le portefeuille de la RDC est actuellement le second plus important en termes de volumes financiers au niveau de la région Afrique de l'Ouest et du Centre, juste derrière le Nigeria.
6. **Le portefeuille du FIDA** en RDC depuis 2003 comporte des activités types, relativement similaires d'un projet à l'autre, telles que: la réhabilitation des

<sup>1</sup> Décision de la 116<sup>ème</sup> session du Conseil d'Administration en date du 16-17 Décembre 2015.

<sup>2</sup> Il s'agit de l'Évaluation du Programme Pilote de présence sur le terrain du FIDA (2007) et de l'Évaluation de l'engagement du FIDA dans les États et situations fragiles et affectés par les conflits (2015).

<sup>3</sup> Projet de développement agricole du Lulua, 1984, Kasai Occidental; Projet de développement agricole du Shaba méridional, 1987, Katanga.

<sup>4</sup> Kasai Oriental, Kasai Occidental, Katanga, Equateur, Orientale, Maniema, Bas Congo, Kinshasa, Bandundu, Nord Kivu. Seule l'ancienne province du Sud Kivu n'a pas bénéficié d'un projet financé par le FIDA.

infrastructures routières et sociales; le renforcement des organisations paysannes (OP); et le soutien à la production agricole et la pêche par la mise à disposition d'intrants et la vulgarisation. Le dernier projet en date, le PAKAKIN, introduit des investissements d'aménagement hydro-agricole des périmètres maraîchers et de développement de cultures de rente telles que le palmier à huile.

Tableau 1  
**Aperçu des opérations du FIDA en RDC**

Premier projet financé depuis 2003	1980
Nombre de prêts/dons approuvés	8
Projets en cours	2
Montant total du financement FIDA	224,2 millions USD
Financement de contrepartie (Gouvernement et bénéficiaires)	38,2 millions USD
Montant du co-financement	76,6 millions USD
Coût total du portefeuille	339 millions USD
Types de financement	Dons (147,9 millions USD soit 66% du financement FIDA) / prêts à conditions très favorables (76.3 millions USD, soit 34% du financement FIDA)
Secteurs cibles	Développement agricole, Développement rural, Crédit et services financiers
Principaux co-financiers	Association internationale de développement (IDA), Fonds belge pour la sécurité alimentaire (FBSA), Fonds de l'OPEP pour le Développement International (OFID)
COSOPs	2003 (reconduit en 2008) et 2012
Institutions coopérantes	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) (jusqu'en 2010)
Gestion de Programme	Supervision des projets assurée par l'UNOPS jusqu'en juillet 2010 (Chargé de programme UNOPS basé à Nairobi)  Programme de Présence sur terrain opérationnel depuis juillet 2005: - Chargé de programme pays FIDA basé à Rome de 2005 à 2011 avec un Chargé de l'appui sur le terrain basé à Kinshasa - Chargé de programme pays FIDA résident à Kinshasa depuis janvier 2012.
Organisme gouvernemental de tutelle	Ministère de l'Agriculture, pêche et élevage

## B. Objectifs, méthodologie et processus

7. **Objectifs.** Les principaux objectifs de l'ESPP sont les suivants: i) évaluer les résultats et la performance de la stratégie et du programme financés par le FIDA; et ii) produire des conclusions et des recommandations pour le futur partenariat entre le FIDA et la RDC visant à renforcer l'efficacité des activités de développement et d'éradication de la pauvreté rurale.
8. **Methodologie.** L'ESPP, conformément aux orientations du Manuel d'évaluation du FIDA<sup>5</sup>, comprend trois niveaux d'analyse, que sont:
  - (i) la performance et résultats du portefeuille de projets (analyse au niveau des projets individuels);
  - (ii) les activités "hors prêt" et;
  - (iii) la performance des partenaires (FIDA et Gouvernement) dans la gestion du Programme de pays.
9. Bien que chacun de ces niveaux soit analysé séparément, il est accordé une attention particulière aux synergies existantes entre eux et leur capacité à s'aligner mutuellement sur les orientations des COSOP. A partir de l'évaluation de ces trois niveaux d'analyse, l'ESPP évalue la pertinence et l'efficacité de la stratégie et du programme de pays dans son ensemble. Les critères d'évaluation sont appréciés sur une échelle de notation allant de 1 à 6 (1 étant la note la plus faible et 6 la plus élevée<sup>6</sup>).

<sup>5</sup> [http://www.ifad.org/evaluation/process\\_methodology/doc/manual\\_f.pdf](http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual_f.pdf).

<sup>6</sup> L'échelle de notation est: 1= très insuffisant; 2=insuffisant; 3=relativement insuffisant; 4=relativement satisfaisant; 5=satisfaisant; 6= très satisfaisant.

10. **Couverture de l'évolution stratégique et des projets.** Conformément au Manuel d'évaluation, les ESPP couvrent généralement les opérations du FIDA dans le pays concerné sur une période d'environ 10 années. Dans le cadre de cette ESPP, la période retenue s'étend de 2003 à 2015 et couvre l'ensemble des projets approuvés, dans le contexte post-conflit, sous les COSOP 2003 (reconduit en 2008) et 2012. Le COSOP 2003 et celui de 2012 sont également inclus dans l'examen de l'ESSP.
11. Depuis 2003, le FIDA a approuvé 5 nouveaux financements, qui sont évalués par l'ESPP:
- le Programme de relance agricole dans la province de l'Equateur (PRAPE) – Prêt FIDA 14,8 millions USD
  - le Programme de réhabilitation de l'agriculture dans le district de la Tshopo province Orientale (PRAPO) – Financement FIDA 15,8 millions USD (Prêt 15,5 millions USD; Don 0,3 millions USD)
  - le Programme intégré de réhabilitation de l'agriculture dans la province du Maniema (PIRAM) – Don FIDA 23,3 millions USD
  - le Programme d'appui aux pôles d'approvisionnement de Kinshasa en produits vivriers et maraîchers (PAPAKIN) – Phase I – Don FIDA 68,4 millions USD
  - le Projet d'appui au secteur agricole dans la province du Nord-Kivu (PASA-NK) – Financement FIDA 33,8 millions USD (Prêt 16,89 millions USD; Don 16,89 millions USD)
12. **L'évaluabilité** des projets couverts par l'ESPP dépend de leur état d'avancement. Parmi les projets susmentionnés, le PRAPE et le PRAPO sont achevés<sup>7</sup> tandis que le PIRAM est dans sa 6<sup>ième</sup> année de mise en œuvre. Ces projets sont couverts par l'ensemble des critères d'évaluation dans l'évaluation du portefeuille. Le PAPAKIN, étant déjà à deux tiers de son temps de mise en œuvre mais ayant atteint un taux de décaissement de 18% seulement, ne sera pas inclus dans l'évaluation de l'impact sur la pauvreté rurale et la durabilité du portefeuille. Le PASA-NK, approuvé par le Conseil d'Administration du FIDA en Décembre 2015, ne démarrera ses activités que dans les mois à venir. Tout de même, la pertinence de ce projet est examinée en relation avec le COSOP et les considérations stratégiques.

Tableau 2  
**Évaluabilité des projets concernés par l'ESPP 2016**

Nom du projet	Date approbation	Premier décaissement	Statut	Date achèvement	Décaissement	Temps écoulé*	Critères d'évaluation
PRAPE	21/04/2004	08/2006	Clos	31/12/2012	85%	100%	Tous critères
PRAPO	13/12/2005	01/02/2008	Clos	30/10/2013	90%	100%	Tous critères
PIRAM	17/12/2008	11/03/2011	En cours	31/12/2019	57% (03/16)	58%	Tous critères sauf durabilité
PAPAKIN – Phase I	21/09/2012	21/12/2012	En cours	31/12/2017	18% (04/16)	67%	Tous critères sauf impact et durabilité
PASA-NK	17/12/2015	–	Non Effectif	2024	–	–	Pertinence

\* Pourcentage du temps écoulé au 30 avril 2016 depuis le premier décaissement par rapport au temps disponible entre le premier décaissement et la date d'achèvement.

13. Parallèlement aux activités de prêts<sup>8</sup> susmentionnés, l'ESPP a couvert toute la gamme des mesures de soutien du FIDA à la RDC, y compris les activités hors

<sup>7</sup> Le PRAPE et le PRAPO sont achevés et ils ont passé leur date de clôture officielle mais leur lignes de financement restent ouvertes à cause d'avances non recouvertes à cette date auprès du PNUD, de l'UNOPS et la FAO.

<sup>8</sup> Il est assez récent que le FIDA finance des projets faisant l'objet d'un accord de financement entre le FIDA et le Gouvernement par des dons à part entière, tel que c'est le cas pour le PIRAM et le PAPAKIN. Le terme "activités hors-prêts" date de l'époque où tous les projets étaient financés par des prêts, pour désigner les activités du FIDA dans le pays, complémentaires au portefeuille de projets, qui n'étaient pas financées sur la base d'un accord de financement entre le FIDA et le Gouvernement. Le PIRAM et le PAPAKIN, ainsi que les composantes des projet financés par des

prêts (gestion des savoirs, partenariats et concertation sur les politiques), les dons ainsi que les processus de gestion des programmes de pays et de gestion du COSOP. Par ailleurs, il convient de souligner que l'ESPP avait initialement prévu d'inclure, parmi le portefeuille de projets, le projet de "la bio-économie intégrée" mis en œuvre par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et ayant bénéficié, entre 2011 et 2012, d'un financement du FIDA. Mais l'analyse du projet au cours du processus d'évaluation, conduira la mission d'évaluation à le classer parmi la catégorie des dons (voir annexe IX).

14. **Processus de l'évaluation.** L'ESPP s'est répartie en cinq phases principales que sont: i) la phase d'examen documentaire; ii) la phase préparatoire, iii) la phase de travail de terrain, iv) l'analyse des données et la rédaction d'un rapport ainsi que v) les activités de communication.
15. La *phase d'examen documentaire* a inclus la rédaction de documents d'analyse de contexte et des fiches de projet sur la base d'une lecture de documentation disponible au FIDA et en ligne.
16. La *phase de travail préparatoire* a consisté à entreprendre une mission préparatoire à Kinshasa, du 1<sup>er</sup> au 10 Février 2016, pour échanger avec le Gouvernement et d'autres partenaires et identifier les priorités du Gouvernement pour l'ESPP. Cette phase a fourni également l'opportunité d'identifier et de sélectionner les consultants qui ont formé l'équipe d'évaluation. L'IOE a préparé un Document d'orientation, partagé dans un premier temps avec la Division Afrique de l'Ouest et du Centre (WCA) du FIDA puis, avec le Gouvernement, afin de recueillir leurs commentaires respectifs. Ce document contient notamment une première analyse du contexte de pays, des COSOP et du portefeuille de projets, ainsi qu'une ébauche de la Théorie de changement du Programme de pays et les questions clés de l'évaluation.
17. La **Théorie du changement** pour la stratégie et le Programme de pays FIDA en RDC présente les différents objectifs et résultats des COSOP de 2003 et 2012, et les liens de cause à effet entre ces éléments selon l'interprétation d'IOE. Elle identifie aussi les hypothèse de changement essentielles à l'atteinte des résultats et de l'impact attendus. Elle a été préparée sur la base d'une revue documentaire et des discussions avec les parties prenantes de l'évaluation. Elle est utilisée comme un outil clé de compréhension et d'évaluation du Programme. Elle est présentée dans l'annexe VII.
18. Toujours durant la phase préparatoire, la Division WCA et le Gouvernement ont été invités à produire leurs propres auto-évaluations et ceci afin de mieux connaître les perspectives des partenaires, de préparer les instruments d'analyse, de permettre de faire le point, au préalable, sur la disponibilité des données et informations et de prendre les mesures nécessaires pour collecter les informations manquantes durant la mission principale. À cette fin, l'IOE a soumis un questionnaire à la Division WCA et au Gouvernement afin de préparer leurs auto-évaluations respectives. Des discussions sur les résultats de l'étude de la documentation menée par l'IOE et des auto-évaluations faites par la Division WCA et le Gouvernement a eu lieu au début de la mission principale et a permis d'éclaircir les différences d'analyse et d'appréciation.
19. La phase de travail de terrain a compris plusieurs activités dont la mission d'évaluation principale qui s'est tenue en RDC durant trois semaines, du 4 au 25 Avril 2016. L'équipe d'évaluation a conduit des visites de terrain dans les zones des projets sélectionnés pour cette ESPP afin de constater les activités menées et s'entretenir avec les bénéficiaires. Au cours de cette mission, l'équipe d'évaluation a été divisée en deux afin d'optimiser le travail de visites et d'entretien et faire face aux contraintes de temps, de logistique et de ressources. Une première équipe a couvert le PAKAKIN qui se situe dans les provinces de Kinshasa, du Bas-Congo et du Kwilu. La seconde équipe a eu pour mission d'évaluer le PIRAM qui est en cours dans la province du Maniema. Elle s'est aussi entretenue avec certaines partie-

---

dons FIDA ou des co-financements, font donc partie du portefeuille de projets du FIDA, et non pas des activités hors-prêts.

prenantes à Goma, Nord Kivu pour recueillir certains éléments supplémentaires sur la conception du PASA-NK.

20. L'équipe d'évaluation a aussi tenu des réunions dans la capitale avec des représentants du Gouvernement, d'organisations internationales, d'ONG, d'organisations paysannes et d'autres spécialistes ou chercheurs sur des questions concernant les activités "hors prêts" ou d'autres questions clés d'ordre stratégique ou thématique. A la fin de la mission principale, une séance de clôture, présidée par le Ministre de l'agriculture, pêche et élevage, a été organisée avec le Gouvernement, le Bureau pays du FIDA en RDC et les partenaires du programme afin de discuter des premiers constats de l'évaluation.
21. La *phase d'analyse et de rédaction* du rapport de l'ESPP a suivi la phase de travail de terrain. L'équipe de l'ESPP y a finalisé la Théorie de changement de la stratégie et du programme de pays qui a fourni un cadre d'analyse clé pour l'évaluation. L'équipe d'évaluation a effectué le croisement des données collectées de différentes sources pour formuler des réponses crédibles aux différentes questions d'évaluation. Une attention particulière a été accordée au facteurs influençant la performance du portefeuille et des activités hors-prêt, ainsi qu'à la cohérence entre ces activités. Enfin, l'équipe d'évaluation a préparé le rapport d'évaluation sur la base des informations recueillies et des analyses effectuées. Un projet de rapport a été soumis à une rigoureuse revue des pairs interne et externe à l'IOE. Par la suite, le projet de rapport a été partagé simultanément avec la Division WCA et le Gouvernement pour recueillir leurs commentaires. Ceux-ci ont été pris en compte de façon appropriée lors de la finalisation du rapport final.
22. La phase finale de l'évaluation concerne les *activités de communication* qui permettent d'assurer une dissémination effective des résultats, enseignements tirés et recommandations de l'ESPP. Parmi les activités réalisées figure l'organisation d'un atelier national à Kinshasa, au mois d'octobre 2016 (voir le calendrier des activités de l'ESPP en annexe X).
23. **Techniques et instruments de collecte de données.** Les outils de collecte des données ont été sélectionnés selon le type d'évaluation (ESPP), la disponibilité des données, le contexte local ainsi que les ressources et le temps disponibles. L'ESPP a eu recours à une combinaison de méthodes, principalement qualitatives, pour évaluer les différents niveaux d'analyse prévues par l'ESPP. Dans un premier temps, le travail a consisté en une analyse des sources d'information secondaires telles que les revues de portefeuille, rapports de supervision, rapports d'examen à mi-parcours et rapport d'achèvement de projet. À l'issue de cet exercice, une série d'hypothèses ont été énoncées.
24. Pour la mission principale de terrain, plusieurs outils de recherche ont été utilisés pour collecter des données principalement qualitatives: i) des entretiens avec les acteurs gouvernementaux- au niveau national et provincial, et incluant le personnel des unités de gestion de projet (UGP); ii) des entretiens de groupe sur des thématiques spécifiques et impliquant les bénéficiaires (agriculteurs, femmes, organisations paysannes...); iii) des observations directs de champs cultivés et d'infrastructures (pistes, magasins de stockage, forrages, etc.); iv) des entretiens avec des acteurs non gouvernementaux clés, tels que les organisations de la société civile, les acteurs privés, les experts et les chercheurs, investis dans les questions de développement agricole et rurale en RDC; et v) des entretiens avec des partenaires au développement présents dans le champ d'action du FIDA.<sup>9</sup>
25. Les données qualitatives recueillies ont été confrontées aux données quantitatives relatives au secteur agricole, aux revenus et aux moyens de subsistance, obtenues par le biais des statistiques nationales, produites par des partenaires au développement (type Banque mondiale) ou les projets (études de base et études d'impact, études du système de gestion des résultats et impacts – SYGRI).
26. **Autoévaluations.** L'IOE a fourni des questionnaires au Bureau pays, au Gouvernement et aux UGP. Ces questionnaires ont été élaborés sur la base du

---

<sup>9</sup> Voir annexe VI pour la liste des personnes et institutions rencontrées au cours de la mission d'évaluation.

cadre de l'évaluation de l'ESPP visant à éclaircir des sujets spécifiques. Ainsi, le format soumis se répartissait en deux parties: i) un cadre pour l'autoévaluation au niveau des projets en cours, qui porte sur l'état d'avancement du projet, sa performance, son impact sur la pauvreté rurale, la performance des partenaires et d'autres critères d'évaluation (durabilité, genre...); ii) un cadre pour l'autoévaluation des activités hors-prêts et de la stratégie (COSOP) qui recense l'appréciation des enquêtés concernant ces derniers aspects. Le Bureau pays et le Gouvernement ont été sollicités pour les deux cadres d'auto-évaluation tandis que les UGP ont renseigné celui spécifique aux projets.

### **Difficultés rencontrées**

27. **Défis logistiques.** La RDC est un pays vaste et les projets appuyés par le FIDA, considérés pour cette ESPP, sont mis en œuvre dans 7 provinces différentes, éloignées et pour la plupart très difficiles d'accès. Compte tenu des limites en termes de ressources et de temps, il a été décidé de se concentrer sur les projets en cours et récemment approuvés: i) Le PIRAM, mis en œuvre dans la province du Maniema; ii) le PAKIN, mis en œuvre dans les provinces du Kwilu, Kinshasa et Kongo Central, et iii) le PASA-NK dont la mise en œuvre est prévue dans le Nord Kivu.
28. Concernant les projets achevés, l'ESPP s'est appuyée, pour le PRAPO, sur les résultats de l'Évaluation de la performance de projet menée parallèlement par l'IOE. Une visite de terrain a été envisagée pour le PRAPE mais l'absence de vols aériens réguliers et de moyens de transport fiables auraient rendu cette mission trop coûteuse. L'ESPP s'est contentée, pour le PRAPE, de la revue documentaire détaillée effectuée conjointement par l'IOE à travers la Validation du Rapport d'achèvement de projet.
29. **Données disponibles.** La collecte de données statistiques relatives à l'économie du pays, notamment le secteur agricole, et mettant en évidence les différences par province s'est avérée particulièrement difficile. Les sites web, lorsqu'ils existent, ne sont pas actualisés. L'annuaire statistique 2014 de la RDC publiée par l'Institut national de la Statistique fournit des données brutes sans analyse qui permettrait de comprendre certains écarts. De manière générale, les activités hors-prêts sont faiblement documentées et archivées, comme en atteste la faible documentation sur la coordination des bailleurs. Par ailleurs, il convient de souligner que cette ESPP est la première évaluation spécifique à la RDC menée par l'IOE. Elle ne saurait donc s'appuyer sur les résultats d'évaluations similaires menées antérieurement.
30. **Suivi-évaluation des projets.** Au niveau des projets, la disponibilité de données de suivi et évaluation (S&E) pour les projets achevés et au niveau des résultats attendus et impacts, est très limitée et a rendu difficile l'évaluation des projets. Certaines données sont manquantes et d'autres recueillies, sur la période des COSOP considérés, sont de faible qualité et parfois peu cohérentes. De même, les enquêtes de référence, souvent élaborées bien après le démarrage d'un projet, et les enquêtes d'impact reposent sur des méthodologies discutables<sup>10</sup>, qui remettent en cause la fiabilité de leurs données. Il a donc été difficile de comparer la situation initiale à celle caractérisant les projets en cours ou la fin des projets, et par là même, de déterminer avec certitude l'ensemble des causes ou facteurs spécifiques expliquant l'efficacité et l'impact des projets évalués.

---

<sup>10</sup> Les enquêtes de référence et d'impact qui ont pu être consultés dans le cadre de l'ESPP (notamment PRAPE et PRAPO) sont de qualité inégales. Si certaines adoptent une méthodologie correcte et clairement explicitée, d'autres ne donnent que très peu de détails sur la méthodologie adoptée et se caractérisent par i) une approche strictement quantitative (dans un contexte où les sources données quantitatives sont peu fiables), ii) des problèmes en terme de représentativité de la population sélectionnée (absence de ventilation par âge, genre, activité professionnelle...), iii) des questionnaires mal élaborés, voire biaisés et, iv) une faible analyse des données produites.

### **Points clés**

- Il s'agit de la première Évaluation de la stratégie et du programme de pays du FIDA en RDC. L'ESPP couvre la période de 2003 à 2015.
- Les principaux objectifs de l'ESPP sont d'évaluer les résultats et la performance de la stratégie et du programme financés par le FIDA sous les COSOP 2003 et 2012; et de produire des conclusions et des recommandations pour le prochain partenariat stratégique entre le FIDA et la RDC prévu en 2017.
- L'ESPP, comprend trois niveaux d'analyse, qui sont: la performance du portefeuille de projets, les activités "hors prêt" et la performance des partenaires (FIDA et Gouvernement) dans la gestion du Programme de pays. Elle fournit aussi une évaluation synthétique de la pertinence et de l'efficacité d'ensemble de la stratégie et du programme de pays.
- Depuis 2003, le FIDA a approuvé le financement de cinq projets en RDC, dont deux sont achevés, deux en cours et un récemment approuvé. Le portefeuille de projet du FIDA en RDC est le deuxième plus important en terme de volume financier, derrière le Nigeria, dans la région Afrique de l'Ouest et du Centre.
- L'évaluation a dû faire face à des contraintes logistiques, de ressources et de temps. La faiblesse des données disponibles au niveau national et du système de S&E au niveau des projets a également été une limite.

## II. Contexte du pays et du programme et des opérations soutenus par le FIDA

### A. Contexte du pays

#### Géographie

31. La RDC est un état d'Afrique Centrale qui s'étend sur la majeure partie du bassin du fleuve Congo. Il partage ses frontières avec 9 pays que sont la République du Congo à l'ouest, la République centrafricaine et le Soudan du Sud au nord, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la Tanzanie à l'est, la Zambie et l'Angola au sud.
32. Avec une superficie de 2,34 millions de km<sup>2</sup>, son territoire est le deuxième plus vaste d'Afrique<sup>11</sup> et sa population d'environ 79 millions d'habitants (estimation Juillet 2015) - dont près de 70% vit en milieu rural - en fait le quatrième pays le plus peuplé du continent<sup>12</sup>. Le pays est composé de plusieurs centaines de tribus avec une grande diversité linguistique<sup>13</sup>.
33. La RDC possède de nombreuses richesses et ressources naturelles (millions d'hectares de terres arables et de forêt, potentiel hydraulique, hydrocarbures, minerais...). Ce potentiel pourrait se traduire par le développement économique et social du pays et jouer un rôle moteur dans l'économie du continent. Mais il est également source de convoitises, de corruption et de conflits et ce, depuis la période coloniale.

#### Conflits et fragilité

34. La RDC accède à l'indépendance le 30 juin 1960, suite à une longue période de domination coloniale belge. En 1965, Mobutu Sese Seko accède au pouvoir et instaure un régime autoritaire. Il initie un mouvement politique appelé "zaïrianisation", dont le sous-bassement au plan idéologique est la "politique du recours à l'authenticité, qui consiste à effacer tout vestige occidental de la période coloniale (matériel, culturel...). Son régime conduit également à une déstructuration profonde de l'économie et de l'État congolais et lèguera un secteur public inefficace marqué par la corruption et le clientélisme<sup>14</sup>. L'économie atteint des niveaux records de récession à partir de 1990, suite notamment à l'instabilité institutionnelle, à la suspension de la plupart des programmes de coopération bilatérale et multilatérale, ou encore aux pillages des années 1991 et 1993<sup>15</sup>. Les guerres déclenchées en 1996, et qui ne prendront officiellement fin qu'en 2003, ne feront qu'aggraver une situation économique déjà particulièrement détériorée. Le taux de croissance du produit intérieur brut réel passe de -6,6% en 1990 à -14% en 1999<sup>16</sup>.
35. **Un conflit latent.** Sur fond de compétition pour l'accès aux ressources, d'ingérence étrangère et de clivages ethniques, la RDC est le théâtre, depuis deux décennies, d'un conflit latent considéré comme le plus meurtrier depuis la Seconde Guerre mondiale. On estime à plus de trois millions et demi le nombre de morts, auxquels s'ajoutent 2,66 millions de déplacés, 450 000 réfugiés<sup>17</sup> et plusieurs millions de personnes affectées. L'urgence humanitaire est toujours d'actualité dans les zones les plus instables de la RDC. L'intensité du conflit se concentre principalement dans l'Est du pays, où groupes armés et milices, congolais ou étrangers, se livrent des combats et sèment la terreur parmi les populations civiles.

<sup>11</sup> Derrière l'Algérie dont la superficie est 2,38 millions de km<sup>2</sup>.

<sup>12</sup> Derrière le Nigeria (179 millions), l'Éthiopie (90 millions) et l'Égypte (88 millions).

<sup>13</sup> La langue officielle est le français et les langues nationales parlées sont le Lingala à l'Ouest, le Swahili à l'Est, le Tshiluba au Sud et le Kikongo dans les provinces du Kongo Central, Kwilu et Kwango.

<sup>14</sup> Banque Mondiale, Independent Evaluation Group, World Bank Group Assistance to Low-Income Fragile and Conflict-Affected States Evaluation, Appendix C, Democratic Republic of the Congo, p.17, Décembre 2013.

<sup>15</sup> FAO, NEPAD, Gouvernement de la RDC, Appui à la mise en œuvre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine-NEPAD, P. 3, Mars 2006.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, DRC, <http://www.unhcr.org/publications/fundraising/5461e5fd16/unhcr-global-appeal-2015-update-democratic-republic-congo.html?query=congo>. Le nombre de réfugiés s'est accru récemment suite à l'afflux, en août 2014, d'environ 70 000 réfugiés originaires de la République centrafricaine (RCA), ayant fui en raison de la dégradation de la situation dans leur pays.



36. Des avancées significatives ont cependant été notées sur le plan sécuritaire grâce aux opérations militaires menées ces dernières années par les Forces armées de la RDC avec l'appui de la Force de la mission des Nations Unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO). Toutefois, la situation demeure fragile compte tenu de la lenteur du processus de désarmement et de réinsertion des anciens militaires<sup>18</sup> ainsi que de la présence résiduelle de mouvements rebelles dans certains territoires. La ville et le territoire de Beni, dans le nord de la province troublée du Nord-Kivu (Est de la RDC) ont été touchés depuis octobre 2014 par une vague de massacres ayant coûté la vie à plus de 600 civils<sup>19</sup>.

Encadré 1

#### La RDC: un état fragile

En RDC, le dysfonctionnement de l'appareil de l'État et de l'ensemble des services sociaux et économiques, caractéristiques de la fin de la deuxième République, et la désarticulation du tissu social et économique qui en est le corollaire, ont été aggravés par les conflits armés principalement entre 1996 et 2002.

Malgré la signature en 2002 des Accords de Sun City ayant abouti à la réunification du pays et à l'organisation des élections en 2006, il n'est pas, à l'heure actuelle, aisé de considérer que la RDC est véritablement sortie de la situation de conflit. En effet, même après la tenue des élections démocratiques de 2006, la scène nationale est restée marquée par diverses hostilités qui peuvent être classées en trois principales catégories en fonction de leurs objets, à savoir:

- La légitimité du pouvoir: remise en question de la légitimité du pouvoir en place (contestations et affrontements en 2007 à Kinshasa, et contestations après les élections de 2011, question de la révision constitutionnelle et calendrier électoral);
- Le contrôle du Territoire national: activités des groupes armés dans la partie Est du pays malgré les intégrations successives d'anciens rebelles et miliciens dans l'armée régulière et les programmes DDR\* en faveur de ces derniers;
- Le consensus autour de l'avenir politique du pays: incertitude au sujet des élections présidentielles initialement prévues pour novembre 2016 et la tenue ainsi que l'issue du dialogue politique annoncé par le pouvoir en place et un certain nombre d'acteurs politiques.

Au-delà de cette situation de conflit rémanente, la fragilité de l'État en RDC se manifeste notamment par:

- La faible capacité de l'administration et des services publics en général;
- La destruction et la désarticulation des structures sociales et économiques de base;
- Le faible dynamisme du secteur privé;
- La faible capacité de la société civile;
- Le faible budget de l'État et la faible part destinée au secteur agricole;
- La faible performance de l'État du point de vue de la gouvernance, de la lutte contre la corruption, du respect des droits humains; et
- L'impuissance de l'État à faire face de manière autonome et rapide aux défaillances ci-dessus.

\* Désarmement, Démobilisation et Réintégration.

## Économie

37. La situation politique et sécuritaire incertaine contraste avec une croissance économique vigoureuse et un cadre macro-économique relativement stable. De nombreux progrès ont été enregistrés ces dix dernières années en vue de redresser le pays suite à plusieurs décennies de mauvaise gouvernance, de conflits et de déstructuration de l'économie. La croissance du produit intérieur brut est supérieure à 7% depuis 2010 et le taux d'inflation a été maîtrisé en 2014 autour de 1,2%. Entre 2007 et 2014, le produit intérieur brut a doublé, passant de

<sup>18</sup> Dans le cadre des efforts de consolidation de paix et d'éradication des mouvements armés, le Gouvernement a mis en place, avec l'appui de la communauté internationale, trois programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion, depuis 2004. Leurs succès sont très mitigés.

<sup>19</sup> <http://www.jeuneafrique.com/324435/politique/rd-congo-beni-pres-de-100-morts-de-5-mois-horreur-nemeut-presque-personne/>.

16 milliards USD à plus de 33 milliards<sup>20</sup>. Cette croissance a été principalement impulsée par le secteur minier, soutenu par le redressement des cours des matières premières. Cette bonne performance macro-économique a permis à la RDC d'atteindre en 2011 le Point d'achèvement de l'initiative pays pauvres très endettés, et de bénéficier d'une réduction substantielle de sa dette<sup>21</sup>. Mais la conjoncture actuelle marquée par une instabilité au niveau politique et une chute des cours des matières premières entrainera un ralentissement économique. La croissance économique enregistrée en 2015 est de 7% contre 9% en 2014 et les prévisions pour 2016 annoncent une autre légère baisse à 6%<sup>22</sup>.

Tableau 3  
Indicateurs sociaux et macroéconomiques\*

	2013	2014	2015
Croissance du produit intérieur brut (PIB)	8.5	9.0	6,5
PIB/Habitants	370	400	410
PIB/Habitants par parité de pouvoir d'achat	630	680	720
Inflation	0.7	0,8	0,6
Solde budgétaire (% PIB)	-1.7	-3.7	-3.9
Compte courant (% PIB)	-10.2	-8.4	-4.1
Secteur agricole, valeur ajoutée (% du PIB)	22,2	21,2	20,6
Croissance de la population urbaine	4,4	4,4	4,4
Espérance de vie	58,3	58,7	-
Taux de fertilité (enfants par femme)	6,1	6,0	-
Croissance démographique	3,2	3,2	3,2
Taux de Mortalité des moins de 5 ans (sur 1 000 naissances)	104,8	101,7	98,3
Taux de prévalence du VIH/SIDA	1,1	1,0	-

\* Banque mondiale, Banque de données, RDC.

Source: Banque de Données de la Banque mondiale.

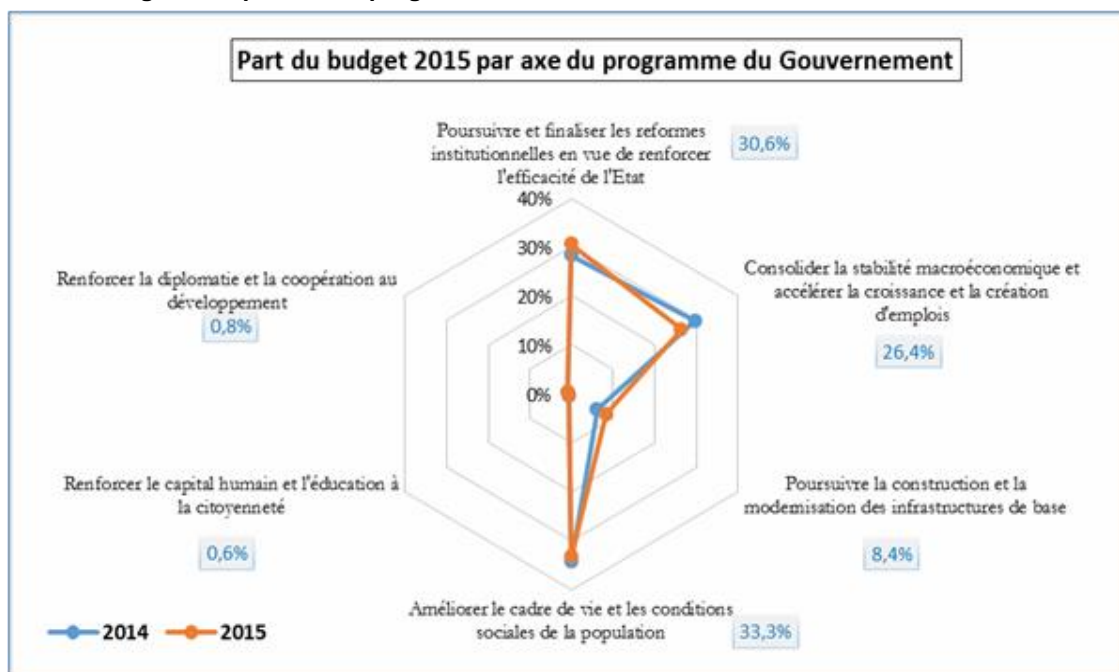
38. **Budget de l'État et gouvernance.** Malgré les énormes richesses naturelles dont dispose la RDC et la nature rentière de leurs bénéficières, celles-ci ne se traduisent pas par des recettes proportionnelles pour le Gouvernement. Le budget du Gouvernement pour l'année 2016, initialement fixée à 8 milliards USD a été revu à la baisse à 6 milliards USD par la Loi de finances rectificative adoptée en mai 2016. Parmi les causes avancées par le Gouvernement figurent un ralentissement de l'économie et un dépérissement des recettes, notamment dû à la chute du cours des matières premières. Les réserves en devises sont à des niveaux bas et se chiffrent à seulement 7,7 semaines d'importations<sup>23</sup>. Les moyens à disposition des autorités sont donc très modestes pour relever les énormes défis de développement d'un pays vaste, enclavé et peuplé.
39. Le programme du Gouvernement 2012-2016 comprend six principaux axes présentés dans le Schéma 1 avec leur part du budget 2015.

<sup>20</sup> Banque Mondiale, Banque de données, <http://databank.banquemondiale.org/data/reports.aspx?source=2&country=COD&series=&period=#advancedDownloadOptions>.

<sup>21</sup> L'initiative pays pauvres très endettés vise à rendre la dette des pays les plus pauvres soutenable. En RDC, cet allègement de la dette équivaut à une réduction de 12,3 milliards USD, soit plus de 80% du stock de la dette extérieure.

<sup>22</sup> Economist Intelligence Unit, DRC Country Report, Janvier 2016, p. 2.

<sup>23</sup> Banque mondiale, Rapport de suivi de la situation économique et financière 2014, 2eme édition, Décembre 2014, p. 14.



Source: PNUD, 2015.

40. Il convient de souligner que le taux d'exécution du budget est très faible et pose des questions sur sa crédibilité. Il n'était que de 56% en 2013, en légère amélioration par rapport au 55% observé en 2012. Le taux d'exécution est encore plus faible pour les secteurs sociaux et d'infrastructures et était de 36% en 2013, contre 34% en 2012<sup>24</sup>. Cela dénote de la faiblesse des moyens à disposition de l'État pour relever les défis du développement. Le Rapport sur la Performance de la Gestion des Finances Publiques de la Banque mondiale qui mesure la performance des systèmes de gestion des finances publiques a notamment classé le pays (en 2012), dans la zone rouge, qui correspond aux pays marqués par une gouvernance déficiente et une faible allocation des ressources aux secteurs prioritaires comme la santé et l'éducation<sup>25</sup>.
41. La RDC occupe la 184ième place (sur 189 pays étudiés) dans le classement 2016 du rapport *Doing Business*, publié depuis 2003 par la Banque mondiale, et qui mesure la réglementation des affaires et son application effective dans les économies. Des efforts dans le domaine de la création d'entreprise et dans l'octroi de permis de construire ont permis au pays de gagner 3 places au classement global cette année. Ils sont cependant insuffisants pour améliorer sensiblement l'environnement des affaires en RDC qui fait face à des faiblesses structurelles dans plusieurs secteurs clés tels que le règlement de l'insolvabilité, le commerce transfrontalier ou la protection des investisseurs minoritaires<sup>26</sup>.

### Indicateurs sociaux

42. La croissance économique n'est pas inclusive et ne s'accompagne pas d'une amélioration sensible du niveau de vie des congolais. La RDC reste l'un des pays les plus pauvres du monde. En 2012, 77,2% de la population vivait avec moins de 1,90 USD par jour. Le Revenu national brut par habitant n'est que de 380 USD, et l'Indice de développement humain de 0.338 est parmi les plus faibles au monde, même si de récents progrès ont permis à la RDC de gagner 11 places dans le

<sup>24</sup> Banque mondiale, Rapport de suivi de la situation économique et financière 2014, 2ème édition, Décembre 2014, p. 10.

<sup>25</sup> Rapport sur la Performance de la Gestion des Finances Publiques (PEFA), Mesure de la performance de la gestion des finances publiques en RDC selon la méthode PEFA, Mars 2012.

<sup>26</sup> World Bank. 2016. Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency. DRC. Washington, D.C.: World Bank Group.

classement mondial, passant de la 186<sup>ième</sup> place sur 187 pays en 2013 à la 176<sup>ème</sup> sur 188 pays en 2014<sup>27</sup>.

43. Le niveau d'insécurité alimentaire et nutritionnelle du pays reste alarmant: 54% des ménages ruraux souffrent d'insécurité alimentaire, environ 43% des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition chronique et 8% souffrent de malnutrition aiguë, l'insuffisance pondérale touche un enfant sur quatre. La pression démographique représente à ce titre un défi avec une croissance démographique élevée, à 3,2%. La population s'accroît d'environ deux millions d'habitants chaque année et l'espérance de vie à la naissance est de 58 ans. On estime le nombre de personnes âgées de moins de 20 ans à environ 61% de la population totale<sup>28</sup>.
44. Les années de conflits, pillages et d'absence de présence et de financement de l'État en dehors des grandes villes, ont causé une déstructuration du tissu économique et une forte dégradation des infrastructures et services sociaux et économiques de l'État. Selon les données de la Banque mondiale, en 2015, seul 52,4% de la population avaient un accès à une source d'eau potable et 28% à une toilette publique. De même, selon le rapport 2014 de l'Institut National des Statistiques, il existe un médecin pour 11 570 habitants et un médecin tous les 402 km<sup>2</sup>. La situation est particulièrement critique pour certaines provinces comme l'Equateur où le nombre de médecins par habitant est de 1 pour 45 715. Le taux d'électrification, selon les chiffres de l'Institut national des statistiques, est de seulement 10,8% avec également de fortes disparités entre les provinces. Il est de 59,5% à Kinshasa contre seulement 1% dans les provinces de l'Equateur et Orientale.
45. A cela s'ajoute les difficultés de circulation dans le pays. En 2012, le réseau routier officielle en RDC est de 152.000 km dont environ 40% sont des routes nationales et provinciales (qui constituent le Réseau routier d'intérêt général), et le reste sont des routes d'intérêt local et de voies de desserte agricole. Dans l'ensemble du pays, il n'y avait que 3 126 km de routes revêtues en 2012 soit à peine 5% du Réseau routier d'intérêt général. Ce réseau ne représentait qu'une densité de 25 km/1 000 km<sup>2</sup> et une couverture de 0,9 km/1 000 habitants, contre respectivement 204 km/1 000 km<sup>2</sup> et 3,4 km/1 000 habitants en moyenne pour l'Afrique. Selon l'Office des routes le réseau circulable est actuellement de l'ordre de 15 000 km, soit 26% du réseau routier d'intérêt général ou 10% du réseau routier officielle.
46. **Genre.** Le nombre moyen d'enfants par femme en RDC varie de 5,4 en milieu urbain à 7,3 en milieu rural<sup>29</sup>. Le pays a l'un des taux de mortalité maternelle les plus élevés du monde, avec 850 morts pour 100 000 naissances (Fonds des Nations Unies pour la population, 2015). L'analyse des inégalités Genre met également en évidence la persistance des déséquilibres en matière de parité entre hommes et femmes dans tous les domaines de développement: économiques, sociaux, culturels et politiques. La présence féminine aux niveaux décisionnels de l'administration reste faible. Les femmes actives sont principalement concentrées dans l'agriculture (70% dans l'agriculture traditionnelle) et dans le secteur informel (60%), notamment le commerce<sup>30</sup>. L'écart du taux de scolarisation entre les filles et les garçons se creuse après le primaire et ce particulièrement dans le milieu rural. L'une des raisons est que l'allocation du temps des filles aux activités ménagères et familiales s'effectue au détriment de la scolarisation<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Rapport mondial 2015 sur le développement humain [http://www.cd.undp.org/content/dam/dem\\_rep\\_congo/docs/UPS/UNDP-CD-RDH-2015-%20fran%C3%A7ais-%2018-nov-2015.pdf](http://www.cd.undp.org/content/dam/dem_rep_congo/docs/UPS/UNDP-CD-RDH-2015-%20fran%C3%A7ais-%2018-nov-2015.pdf).

<sup>28</sup> Fonds des Nations Unies pour la population RDC, <http://www.unfpa.org/transparency-portal/unfpa-democratic-republic-congo>.

<sup>29</sup> République Démocratique du Congo, Enquête Démographique et de Santé 2013-2014, <https://dhsprogram.com/pubs/pdf/SR218/SR218.pdf>.

<sup>30</sup> L'ensemble de ces données proviennent du document de la Stratégie Nationale de lutte contre les violences basées sur le genre (SNBVG), Ministère du Genre, de la famille et de l'enfant, RDC, Novembre 2009, p. 8-9, [https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/old\\_dnn/PlanNational.pdf](https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/old_dnn/PlanNational.pdf).

<sup>31</sup> Banque mondiale, Rapport de suivi de la situation économique et financière 2014, 2eme édition, Décembre 2014, p. 35.

Tableau 4  
**Taux Brut de Scolarisation par Sexe – En fonction du cycle Scolaire et du Milieu d'Habitation\***

Taux Brut de scolarisation en 2011-2012	Urbain		Rural		National	
	Garçons	Filles	Garçons	Filles	Garçons	Filles
Primaire	109	109	103	97	105	101
Premier Cycle du Secondaire	82	75	69	44	74	57
Dernier Cycle du Secondaire	79	69	59	30	67	47

\* Ibid, p. 34.

Source: Calculs des équipes de la Banque Mondiale sur la base des données de l'enquête 1-2-3.

47. En RDC, les femmes figurent parmi les victimes principales des conflits et de l'instabilité chronique du pays. Plusieurs centaines de milliers d'entre elles ont souffert de violences sexuelles, de déplacements forcés et d'autres formes d'exactions. Afin de combattre ce fléau et coordonner les actions entreprises, le Gouvernement de la RDC a adopté en 2009 une Stratégie globale de lutte contre les violences sexuelles dans la RDC<sup>32</sup>, en concertation avec les Nations-Unies et les partenaires de développement impliqués sur la question.
48. La situation des jeunes sans emploi en milieux ruraux et péri-urbains peut être qualifiée de préoccupante en RDC. Avec la tendance démographique susmentionnée (voir §43), 50% de la population de la tranche d'âge supposée active de 15-64 ans, serait des jeunes et aggraverait la situation du marché du travail. Les statistiques de l'emploi, bien qu'elles ne soient pas régulièrement actualisées, mettent en évidence une incidence du chômage particulièrement élevée chez les jeunes de 15-35 ans, trois à quatre fois supérieur à la moyenne nationale.

### **Politiques de croissance et de développement**

49. En 2003, le Gouvernement a formulé un Document intérimaire de Stratégie de réduction de la pauvreté, soutenu par le Programme minimum de partenariat pour la transition et la relance<sup>33</sup>. Le premier Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) est publié en 2006, couvrant la période de 2006 à 2010. Il visait, à travers le secteur agricole et rural, le rétablissement de l'autosuffisance alimentaire, la réalisation d'un surplus commercialisable et la monétarisation du monde rural, notamment par la diversification de la production et l'améliorer des rendements. Le deuxième DSCR, préparé pour la période 2011-2015, a pour objectifs: une croissance économique moyenne annuelle de 7,2% respectueuse de l'environnement; une réduction de l'incidence de la pauvreté d'environ 11 points pour se situer à 60% en 2015; la création de 1 million d'emplois/an dans la perspective d'une génération sans SIDA et; le tout dans un contexte de maîtrise de l'inflation avec un niveau moyen annuel de 20%.

### **Agriculture et développement rural**

50. Les potentialités du pays sont énormes. La RDC dispose d'un relief très diversifié avec plusieurs types de végétations (forêt, savane, steppes). La forêt du bassin du Congo qui couvre 60% du territoire est la plus vaste au monde après celle de l'Amazonie et stocke plus de 8 pour cent du carbone mondial, ce qui en fait le quatrième plus grand réservoir de carbone forestier du monde<sup>34</sup>. Les précipitations moyennes annuelles varient de 815 à 2 465 mm et les terres arables sont estimées à plus de 80 millions d'hectares, dont moins de 10% sont exploitées. Par ailleurs, le pays est pourvu d'un réseau hydrographique dense, bien réparti à travers l'ensemble du territoire et favorable au développement de l'irrigation sur près de 4

<sup>32</sup> Stratégie Nationale de lutte contre les violences basées sur le genre (SNBVG), Ministère du Genre, de la famille et de l'enfant, RDC, Novembre 2009, [https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/old\\_dnn/PlanNational.pdf](https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/old_dnn/PlanNational.pdf).

<sup>33</sup> Le Programme minimum de partenariat pour la transition et la relance (PMPTR) avait pour objectif stratégique de durablement consolider la paix, la réconciliation politique et la relance économique basée sur un large éventail d'activités économiques. Le PMPTR ciblait particulièrement le secteur agricole et rural, en estimant que la croissance de ce secteur serait de sa nature partagée par une large part de la population.

<sup>34</sup> Greenpeace, <http://www.greenpeace.org/africa/fr/notre-action/Protegeons-les-forests/>.

millions d'hectares. À cela s'ajoute des débouchés prometteurs avec un marché potentiel de plus de 800 millions d'habitants, incluant les pays frontaliers.

51. Le territoire de la RDC est bien disposé pour le développement de l'agriculture. Pourtant, le secteur agricole affiche un taux annuel de croissance qui n'excède pas 3%<sup>35</sup>, largement en deçà de la croissance démographique, et les ressources budgétaires allouées sont généralement en deçà de deux pourcent ces dernières décennies. Le chiffre est encore inférieur (moins d'un pourcent) si l'on s'en tient aux décaissements effectifs. Et ce, alors que le secteur emploie 64% de la population active et génère 33,4% du produit intérieur brut<sup>36</sup>.
52. Sur la période 2007-20013, les budgets prévisionnels alloués aux Ministères directement impliqués dans le secteur agricole et rural se sont situés à 2,93% du budget global de l'État, et à 2,03% seulement dans leur exécution. La moyenne des budgets prévisionnels en faveur du secteur agricole et rural pour la période 2014 à 2016 est sensiblement en hausse et se situe à 5,82%, mais il reste à voir en quelle mesure ces budgets seront exécutés. On est donc loin de l'objectif de la Déclaration de Maputo qui demande aux pays signataires de consacrer au moins 10% de leurs ressources budgétaires à ce secteur.
53. Le développement du secteur agricole et rural fait face à de multiples contraintes. Premièrement, l'accès aux intrants, équipements et marchés est rendu difficile par la faiblesse des infrastructures et le vaste territoire. Deuxièmement, la gouvernance du secteur souffre d'un déficit en matière de législation, d'un manque de planification et d'harmonisation des actions mais aussi d'un cadre institutionnel mal organisé qui se traduit par une fonction publique pléthorique et une dispersion des activités entre plusieurs ministères concernés, qui se disputent les attributions. Troisièmement, le financement du secteur ne répond pas aux besoins à cause de la faiblesse de l'allocation budgétaire nationale et des investissements privés et des difficultés d'accès aux crédits bancaires en milieu rural; les institutions financières étant quasiment inexistantes dans le secteur. Enfin, les techniques de production agricoles ne sont plus adaptées à la densité croissante de la population et le capital de production a été détruit par les conflits et autres formes de violences (pillages...), ce qui a entraîné une chute de la productivité.
54. De nombreuses études<sup>37</sup> ont mis en évidence l'indéniable potentiel du secteur agricole, mais en raison des contraintes mentionnées ci-dessus, le pays importe d'importantes quantités de denrées de consommation. Ces importations seraient passées de 140 millions USD par an entre 1994 – 1996, à 500 millions USD en 2007, jusqu'à atteindre environ 1,5 milliard USD en 2013, réduisant de cette façon la disponibilité de devises qui auraient permis la mise à niveau des infrastructures du pays<sup>38</sup>.
55. **Cadre institutionnel du secteur agricole et rural.** Deux Ministères au niveau national sont concernés directement par le secteur, à savoir le Ministère de l'Agriculture, Élevage et Pêche, et le Ministère du Développement Rural. Au cours des décennies, ces ministères ont parfois été regroupés dans un seul Ministère de l'agriculture et du développement rural, mais ont toujours disposé de deux Secrétariats Généraux séparés. Ces deux ministères disposent de services décentralisés répartis sur l'ensemble du pays. D'autres structures ministérielles sont impliquées plus indirectement dans le secteur rural, tels que le Ministère de l'Environnement, le Ministère des Infrastructures, travaux publics et reconstruction, le Ministère de la Santé, le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique (dont dépend l'Institut national pour l'étude et la recherche agronomique), et le Ministère chargé de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel. Au niveau provincial, il existe des Ministères de l'Agriculture et du développement rural, cumulant souvent d'autres mandats (environnement,

---

<sup>35</sup> Rapport de suivi de la situation économique et financière 2014, 2eme édition, Banque mondiale, Décembre 2014, p. 4.

<sup>36</sup> Banque centrale du Congo, 2013.

<sup>37</sup> Voir notamment à ce sujet Lebailly, P., Michela B. et Ntotoc (2014); R.; Badibanga, Th. & Ulimwengu, J. (2013); Chausse, J.-P., Kembola, Th. & Ngonde, R. (2012).

<sup>38</sup> Ibid.

tourisme) relevant du Gouverneur, ainsi que des Inspecteurs de l'Agriculture et du Développement rural relevant des Ministères nationaux. Puis, aux niveaux d'administration plus bas, il y a les Inspecteurs de territoire, les Agronomes de secteur et les Moniteurs agricoles.

56. La plupart des institutions agricoles sont très peu fonctionnelles, à cause de multiples contraintes, telles que des budgets de fonctionnement quasi inexistants; des conflits d'attribution entre ministères et services, et entre le niveau national et provincial; l'influence politique disproportionnée des conseillers "agriculture et développement rural" auprès de la Présidence et de la Primature; l'absence de stratégie de gestion des ressources humaines; et la démotivation généralisée des agents (dont une grande partie est à l'âge de la retraite), due aux mauvaises conditions de travail et de rémunération.
57. **Aperçu des politiques agricoles.** Des décennies de conflits n'ont pas été sans conséquences sur le secteur agricole. De 1966 à 2003, le Gouvernement a formulé une succession de six politiques agricoles qui ont toutes été un échec<sup>39</sup>. Les faibles vision et volonté politiques, le manque d'implication des bailleurs, la politique de "nationalisation" sous l'ère Mobutu ou encore une décennie de guerres et de pillages sont autant de raisons ayant causé l'échec de ces politiques. En résulte donc, au lendemain de la Guerre, un secteur agricole effondré qui contribue marginalement à l'économie et ne parvient pas à assurer la sécurité alimentaire des congolais.
58. En vue de dynamiser le secteur, le Gouvernement congolais a identifié l'agriculture comme l'un des leviers du développement économique dans ses Documents Stratégiques de croissance et de réduction de la pauvreté (2006-2008 et 2011-2015). Ces documents préconisent la construction des services modernes d'appui à la production et l'amélioration des revenus des ruraux par le développement des cultures de rente (thé, café, coton et pomme de terre). L'agriculture est mentionné d'une manière globale sans analyse spécifique permettant d'apporter des réponses en fonction d'une typologie des agriculteurs et d'adresser particulièrement l'agriculture familiale.
59. Pour relancer le secteur, une Table ronde sur l'Agriculture en RDC a aussi été organisée en 2004, à l'issue de laquelle il a été décidé une revue du secteur agricole, la formulation d'une politique agricole actualisée et la restructuration du Ministère de l'Agriculture, Pêche et Élevage. Il faudra attendre avril 2009 pour qu'une Note de politique Agricole<sup>40</sup> soit élaborée, avec l'aide de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Cette note établit une revue du secteur, fixe les priorités et identifie les petits producteurs et les groupes vulnérables comme cible prioritaire. Dans la continuité, une Stratégie sectorielle de l'agriculture et du développement rural (SSADR) a été formulée en mars 2010. Celle-ci accorde la priorité à l'agriculture vivrière de type familial et industriel pratiquée dans des zones à haut potentiel agricole, à forte densité de population et ouverte aux marchés, en affirmant que celle-ci constitue la clé de voûte de la lutte contre la pauvreté et la promotion de l'emploi<sup>41</sup>. Au cours de 2011, une Loi agricole est adoptée<sup>42</sup> qui prend en compte les objectifs de la décentralisation tout en intégrant à la fois les diversités et les spécificités agro-écologiques des différentes provinces.
60. Dans le cadre du processus continental du Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique, lancé en RDC en 2010, un Plan national d'investissement agricole (PNIA) pour la période 2014-2020 est par la suite

---

<sup>39</sup> Ministère de l'Agriculture, pêche et élevage, RDC, Note de politique agricole, Avril 2009, p. 7.

<sup>40</sup> Se référant au rôle dévolu au secteur agricole dans le DSCR1, la vision de cette politique était basée sur la création de richesses en milieu rural par une agriculture compétitive reposant sur la promotion des petites et moyennes entreprises agricoles et de l'élevage, animées par des professionnels.

<sup>41</sup> Ministère de l'Agriculture et Ministère du Développement rural, Stratégie sectorielle de l'Agriculture et du développement rural, p. 24.

<sup>42</sup> Loi n° 11/022 du 24/12/2011, portant principes fondamentaux relatifs à l'Agriculture.

élaboré<sup>43</sup>, basé sur six principes fondamentaux<sup>44</sup> et comportant 5 programmes<sup>45</sup>. L'agriculture familiale laisse progressivement sa place au développement de l'agro-business, mentionné spécifiquement dans les axes prioritaires<sup>46</sup>. Le secteur privé est sollicité pour contribuer au développement agricole et l'amélioration des conditions de vie des paysans passe désormais par la création de Pôles d'Entreprises agricoles, censés permettre la dynamisation des filières. Cette approche demeure controversée. Aucune référence n'est faite à l'agriculture dite familiale dans les objectifs et l'approche stratégique du PNIA, ce qui constitue un changement d'orientation par rapport aux politiques précédentes.

61. **Décentralisation.** La RDC, de par l'étendue de son territoire, son accès limité à une façade maritime et l'état de ses infrastructures est un pays fortement enclavé. Il se caractérise également par de fortes disparités socio-économiques entre provinces et entre milieu urbain et milieu rural. En 2006, la "décentralisation égalitaire" a été inscrite dans la Constitution et le Gouvernement a entamé un processus de décentralisation. L'objectif étant de rapprocher les congolais de leurs autorités locales et de limiter la concentration du pouvoir au niveau central. En théorie, le processus doit aboutir à un transfert de compétences dans les domaines de la santé, l'enseignement primaire et secondaire et l'agriculture au profit des autorités provinciales. Mais l'évolution du processus est lente et son coût mal maîtrisé. Un nouveau découpage territorial est effectif depuis le 30 juin 2015 et le pays compte désormais 26 provinces contre 11 auparavant. Ces nouvelles provinces sont sous-divisées en territoires, secteurs et chefferies.
62. La Loi agricole de 2011, conformément à l'application de la politique de décentralisation, octroie au Gouvernement provincial le pouvoir d'élaborer le programme agricole de sa province et en définir les "objectifs quantitatifs et qualitatifs", sur la base de la politique adoptée au niveau national. Ce pouvoir a été renforcé par la feuille de route de transfert des compétences et des ressources aux provinces et aux Entités territoriales décentralisées, adoptée le 7 novembre 2013 et qui accorde à la province "la compétence exclusive" pour l'Agriculture et le Développement rural, entre autres secteurs. Les prérogatives du Ministère provincial sont élargies et ne se limitent plus à mettre en œuvre la politique nationale au niveau provincial. En outre, le PNIA pour la période 2013-2020, prévoit "la valorisation des avantages comparatifs de chaque province à travers la mise en œuvre des Plans provinciaux d'investissement agricole, dont le développement sera de la responsabilité des autorités provinciales".
63. Cependant, au-delà des textes juridiques, l'application effective de ce transfert de compétences traîne et les provinces, à ce jour, ne disposent ni des moyens ni des pouvoirs qui leur permettraient de jouir de leur compétence exclusive. De même, les Plans Provinciaux d'Investissement Agricole n'ont pas encore vu le jour.
64. Dans un contexte où les institutions de l'État doivent être renforcées, les acteurs de la société civile ont aussi un rôle important à jouer. Les Conseils agricoles et ruraux de gestion (CARG), mis en place en 2009 par le Ministère de l'Agriculture au niveau des territoires, servent de forum d'échanges et de prise de décisions entre la société civile et les services publics. Selon le COSOP 2012, les CARG auraient favorisé le développement des OP dont la structuration, pour la plupart, reste néanmoins faible, et auraient permis de renforcer leur volonté de devenir des interlocuteurs clés au service de chaque petit producteur-membre, aux côtés

---

<sup>43</sup> Il n'est pas clair si le PNIA se substitue à la SSADR. Celle-ci ne fixe pas d'étendue temporelle et le document du PNIA se contente d'affirmer que "le PNIA s'inscrit dans la droite ligne de la mise en œuvre de la Note de Politique Agricole du Gouvernement de novembre 2009 et de la SSADR adoptée en avril 2010".

<sup>44</sup> Le PNIA est basé sur 6 principes: i) Inclusion et responsabilisation de tous les acteurs publics concernés; ii) valorisation des avantages comparatifs de chaque province; iii) Création de pôles d'entreprises agricoles (PEA) et dynamisation des filières; iv) prise en compte systématique du genre et de la bonne gouvernance à travers toutes les interventions; v) renforcement des capacités de l'ensemble des intervenants et; vi) Développement de la productivité agricole dans une logique de développement durable respectueuse des contraintes environnementales et sociales.

<sup>45</sup> Programme1: filières agricoles; P2: Sécurité alimentaire et nutritionnelle et réserves phylogénétiques stratégiques; P3: Recherche, vulgarisation et enseignement agricole; .P4: Gouvernance agricole, genre et renforcement des capacités humaines et institutionnelles et; P5: Adaptation aux changements climatiques.

<sup>46</sup> Ministère de l'Agriculture et du Développement rural, RDC, Plan national d'investissement agricole, p. viii.



d'entreprises et de l'État. L'émergence de cellules de plaidoyer<sup>47</sup> a contribué à l'adoption de la Loi agricole en décembre 2011 portant sur les principes fondamentaux en la matière. Les OP faïtières sont impliquées dans l'élaboration des mesures d'application de cette loi afin de s'assurer que les intérêts de leurs membres sont bien pris en compte.

### **Environnement et ressources naturelles**

65. Les ressources naturelles revêtent une importance clé en RDC, à maints égards<sup>48</sup>. Plus de la moitié de l'immense territoire est occupée par des exploitations minières, forestières et pétrolières. Le capital naturel, bien que fortement dégradé par endroit, est encore relativement intact et en bon état. Toutefois la croissance démographique rapide et l'attrait pour les matières premières exercent des pressions multiples.
66. Les ressources naturelles sont les sources principales de financement des conflits, en particulier grâce aux richesses minières, mais également le bois, l'ivoire et la pêche. Le désenclavement pourrait accélérer la déforestation. Les déplacements de population à grande échelle ont également provoqué un impact environnemental prononcé sur la déforestation pour satisfaire la demande incessante en énergie et pour les besoins de logement. Un empiètement substantiel des parcs nationaux en est aussi une conséquence. Le cycle de dégradation commence avec la coupe de bois précieux, s'ensuit le bois de moyenne qualité, puis l'abattage pour produire du charbon de bois. Une fois que l'essor initial de nouveau centre de développement décroît, la population tombe typiquement dans le cercle vicieux de l'utilisation anarchique des ressources naturelles et la pauvreté.
67. L'agriculture itinérante sur brûlis avec un cycle raccourci d'exploitation et la collecte de bois pour l'énergie ont été identifiées comme étant les facteurs principaux de la dégradation des forêts et de la déforestation. L'agriculture urbaine et périurbaine dont dépendent les populations urbaines croissantes, est soumise à des problèmes de contamination des légumes due à l'application d'eaux usées non traitées, et aux mauvaises conditions d'hygiène dans lesquelles les légumes sont transportés et commercialisés sur les marchés, avec de répercussions potentielles sur la santé.

---

<sup>47</sup> Telles que la "Concertation nationale des paysans producteurs agricoles du Congo" et le "Premier carrefour paysan".  
Source: Programme d'options stratégiques pour le pays, RDC, 2012, §12.

<sup>48</sup> Programme des Nations Unies pour l'Environnement (2012). Évaluation Environnementale Post-Conflit de la République Démocratique du Congo, Nairobi.

Le régime foncier en RDC est régi par la Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973, modifiée et complétée par la Loi n°80-008 du 18 juillet 1980. Cette loi organise le patrimoine foncier de l'État en domaine public et en domaine privé et accorde à l'État, en son article 53, "la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible" du sol et du sous-sol. Ainsi, l'État Congolais est le seul propriétaire des terres qu'il est libre de distribuer à des personnes privées ou morales sous forme de "concession".

Le foncier est cité parmi les causes principales de conflit, notamment à cause de l'ambiguïté entretenue par le régime foncier dualiste qui, tout en accordant à l'État la propriété exclusive de la terre, n'abolit pas pour autant le système coutumier de tenure des terres, toujours en vigueur de facto. Le chevauchement de différents types de concessions (minière, agricole, forestière, naturelle...) et les différents types de législation les régissant est aussi source de conflits, dans un contexte où les concessions foncières à grande échelle au profit d'entreprises nationales et étrangères se multiplient. Les conflits fonciers peuvent prendre une dimension tribale, exacerbant ainsi les conflits communautaires. Ceci est particulièrement vrai dans les régions de l'Est, encore instables. Le régime foncier opaque décourage les paysans d'investir dans l'intensification agricole et l'amélioration de la gestion des ressources naturelles. Le manque d'accès aux méthodes d'exploitation durable exacerbent cet état.

Les femmes, qui produisent près de 70% de la production agricole et jouent un rôle charnière, sont particulièrement désavantagées pour l'accès aux terres et doivent souvent négocier l'utilisation temporaire de terres marginales. Les arrangements fonciers inadéquats ont conduit à une utilisation incontrôlée des terres qui est accentuée par les déplacements massifs de population et l'exode rural. Cette situation est d'autant plus compliquée qu'il n'existe pas un plan général d'aménagement du territoire et de planification des utilisations des terres qui pourrait offrir plus de clarté sur la question du statut des terres et des ressources naturelles.

Dans les zones urbaines, le problème foncier est accentué par l'afflux d'un grand nombre de personnes déplacées et d'une migration rapide provenant des zones rurales en raison de l'effondrement de l'agriculture.

68. La probabilité que le **changement climatique** affecte la RDC – et la sécurité alimentaire du pays en particulier – est très élevée, notamment à cause de l'augmentation de l'imprévisibilité et de l'intensité des pluies. Des modifications de la période de végétation pourraient en effet avoir un effet négatif sur la sécurité alimentaire du pays, car l'immense majorité des populations rurales dépend de l'agriculture vivrière pluviale et a une faible résilience aux chocs. Grâce à l'étendue de ses forêts, le pays dispose d'un immense stock de Carbone évalué à 27 258 millions de tonnes, par conséquent le potentiel du marché du Carbone<sup>49</sup> de la RDC est immense. Toutefois, cet immense potentiel commence à être progressivement menacé par le rythme croissant de déforestation<sup>50</sup>. Le pays ne tire encore que très peu de bénéfices pour les services environnementaux globaux considérables fournis par ses forêts.

### **Aide extérieure**

69. Les contributions annuelles des bailleurs pour la RDC sont estimées à 1,6 milliards USD. Ce montant est relativement modeste compte tenu de la taille du pays et des défis auxquels il fait face. L'aide programmable au pays par habitant est de 21 USD par habitant (deux fois moins que la moyenne subsaharienne) et représente 5% du produit intérieur brut. 70% des contributions des donateurs constituent l'aide programmable au pays et 19% sont consacrés à l'aide humanitaire et alimentaire. Les agences multilatérales contribuent approximativement à 60% du volume total (dont 26% provient de la Banque mondiale, 16% de la Banque Africaine de développement, et autour d' 1% du FIDA) et les principaux partenaires bilatéraux sont les pays européens (principalement la Grande Bretagne) qui fournissent 25% du montant total et les États-Unis qui contribuent à hauteur de 13% du total.

<sup>49</sup> Il consiste à rétribuer la conservation des forêts pour éviter l'accroissement des émissions de gaz à effet de serres.

<sup>50</sup> Certaines études estiment que la déforestation contribue à près de 15% de la production de gaz à effet de serres du pays (ce qui n'est pas négligeable).

70. Selon les derniers chiffres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (2014), les secteurs bénéficiaires qui apparaissent prioritaires sont ceux de la santé (29% du montant total), des infrastructures économiques (24%) et de la gouvernance et la société civile (15%). L'agriculture n'a reçu, en 2014, que 3% du volume total de l'aide programmable au pays (soit environ 48 millions de dollars) avec une contribution de 6.3 millions USD du FIDA (soit environ 13%)<sup>51</sup>. Parallèlement au financement public international des projets de développement, les investissements directs étrangers (IDE) contribuent significativement au budget et à l'économie du pays. Entre 2010 et 2014, ils représentaient autour de 7,5% du produit intérieur brut<sup>52</sup>.
71. **Harmonisation des bailleurs.** L'ensemble des donateurs, bilatéraux et multilatéraux se retrouve au sein d'un Groupe de coordination des bailleurs, codirigé par la Banque Mondiale et le PNUD, qui assure la coordination du Système des Nations Unies en RDC. Ils contribuent en son sein à la formulation des DSCR et à échanger des informations sur leur programme. Cette coordination est tout de même peu effective et souffre de beaucoup de lacunes. Elle est également très peu documentée. Pour le secteur agricole, il existe deux instances principales de concertation que sont i) le groupe inter-bailleurs de l'agriculture et développement rural (GIBADER) où se déroule la coordination avec les partenaires techniques et financiers et; ii) le groupe thématique 9 "Agriculture et dynamique communautaire" (GT9) qui est un espace de concertation entre le Gouvernement, les partenaires techniques et financiers (PTFs) et la société civile concernée. À ce jour, deux plans cadres des Nations Unies pour l'assistance au développement (UNDAF) ont été élaborés (2008-2012; 2013-2017). Le FIDA est signataire du second.

#### Points clés

- Les facteurs de fragilité en RDC sont structurels et s'auto entretiennent. Malgré la fin officielle de la Guerre, la situation politique et sécuritaire reste instable, dû notamment à la remise en question de la légitimité du pouvoir en place, et les activités persistantes de groupes armés dans la partie Est du pays.
- Les potentialités du pays sont énormes. Mais les richesses du sol et du sous-sol, compte tenu de la compétition qu'elles suscitent, sont une source de fragilité et de conflits. Elles ne se traduisent pas par une mobilisation suffisante de moyens au profit de L'État congolais. Celui-ci n'est pas en mesure d'asseoir son autorité et ancrer sa présence sur l'étendue du territoire et relever les énormes défis du développement.
- Malgré une croissance économique vigoureuse ces dernières années, la RDC reste l'un des pays les plus pauvres du monde. En 2012, 77,2% de la population vivait avec moins de 1,90 USD par jour. Le Revenu national brut par habitant n'est que de 380 USD et l'Indice de développement humain, de 0.338, est parmi les plus faibles au monde. 54% des ménages ruraux souffrent d'insécurité alimentaire.
- Les performances du secteur agricole sont en deçà de ses capacités. Des décennies de guerres, conflits et pillages ont effondré le secteur. La volonté politique, présente dans les discours officiels, ne s'est pas traduit par des moyens suffisants au profit du secteur. À cela s'ajoute la faiblesse de la législation régissant le secteur et un cadre institutionnel désorganisé.
- La RDC est certes l'un des plus grands récipiendaires, en termes de volume financier, de l'aide au développement en Afrique, mais celle-ci reste modeste compte tenu de la population, de l'étendue du territoire, des faibles moyens de l'État et des défis structurels du développement à relever.

<sup>51</sup> L'ensemble des données de ce paragraphe proviennent de l'OCDE et peuvent être consultés sur le lien suivant [http://public.tableau.com/views/CPA-Partnercountries/CPA-Recipient?amp%3B%3Aembed=y&%3Adisplay\\_count=no&%3AshowVizHome=no](http://public.tableau.com/views/CPA-Partnercountries/CPA-Recipient?amp%3B%3Aembed=y&%3Adisplay_count=no&%3AshowVizHome=no).

<sup>52</sup> Agence Nationale pour la promotion des Investissement ANAPI, RDC, 2014 <https://www.investindrc.cd/fr/generalites-sur-la-rdc/environnement-economique-des-investissements/volume-des-investissements-droits-etrangers>.

## B. Stratégie et opérations du FIDA pour la période de l'ESPP

### Stratégies et opérations

72. En 2003, suite à la fin officielle de la guerre, le FIDA a conçu un programme d'options stratégiques (COSOP) pour accompagner la RDC dans sa reconstruction et son développement. L'objectif général de la stratégie du FIDA était d'améliorer la sécurité alimentaire des populations rurales démunies, en appuyant la transition entre l'assistance humanitaire et le développement. Le COSOP 2003 s'articule autour de 4 objectifs spécifiques que sont: i) appuyer la croissance de la production agricole, ii) améliorer les circuits de commercialisation, iii) renforcer les capacités des organisations paysannes, et iv) augmenter l'accès des populations démunies aux services sociaux de base<sup>53</sup>. Le COSOP 2003 a été reconduit en 2008 pour une période de 4 années.

Tableau 5

Projets approuvés dans le cadre du COSOP 2003 (reconduit en 2008) (millions USD)

Nom du projet	Coût total	Financement FIDA	Objectifs
Programme de relance agricole dans la province de l'Équateur (PRAPE)	22,6	14,8	<p>OG: Contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance des ruraux pauvres.</p> <p>OS1: Réhabiliter et améliorer les avoirs productifs agricoles, promouvoir l'accès des agriculteurs aux marchés de manière équitable et durable, et accroître les revenus agricoles</p> <p>OS2: Réhabiliter et améliorer les avoirs productifs du secteur halieutique, promouvoir l'accès des pêcheurs (y compris les femmes) aux marchés de manière équitable et durable, et accroître leurs revenus</p> <p>OS3: Rétablir et améliorer l'accès des communautés rurales aux services sociaux essentiels.</p>
Programme de réhabilitation de l'agriculture dans le district de la Tshopo province Orientale (PRAPO)	26	15,8	<p>OD: Contribuer à améliorer la sécurité alimentaire, les revenus, l'état nutritionnel et le niveau de vie de ménages agriculteurs, pêcheurs et autres du district de la Tshopo.</p> <p>OS1: Renforcer les capacités dont les communautés rurales et leurs organisations ont besoin pour se prendre en charge.</p> <p>OS2: Faciliter l'accès des producteurs locaux aux marchés et aux facteurs de production (intrants, technologies, connaissances).</p> <p>OS3: Améliorer l'accès des populations locales aux services sociaux essentiels</p> <p>OS4: Veiller à une utilisation efficace des ressources du programme.</p>
Programme intégré de réhabilitation de l'agriculture dans la province du Maniema (PIRAM)	49	23,3	<p>OD: Contribuer à réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire et améliorer les conditions de vie des populations de la province du Maniema.</p> <p>OS1: Augmenter les revenus des communautés grâce à la relance de la production agricole, au développement de l'élevage et de la pêche et à l'amélioration de l'accès aux marchés</p> <p>OS2: Elargir l'accès aux soins [de santé] et à l'eau potable.</p>

OG = Objectif général; OD = Objectif de développement; OS = Objectif spécifique.

Source: Rapports du Président.

73. En 2012, un nouveau COSOP a été formulé pour une durée de cinq ans. Le Gouvernement et le FIDA se sont accordés sur deux objectifs stratégiques que sont "i) l'amélioration de l'accès à des services de production efficaces, à des technologies appropriées et aux marchés locaux pour les petits producteurs et ii) la professionnalisation des OP afin qu'elles deviennent des partenaires économiques et des interlocuteurs clés dans les zones rurales."

<sup>53</sup> FIDA, RDC, Programme d'option stratégiques pour le pays 2003 (COSOP), Septembre 2003, p. vii.

74. Un examen annuel du COSOP 2012 a été mené en 2013 pour mesurer l'atteinte des résultats relatifs aux deux objectifs stratégiques. Un certain nombre de recommandations ont été formulées pour améliorer la performance du portefeuille de projets et l'alignement entre le cadre de résultats du COSOP et les résultats quantifiables générés par le système de S&E des projets. Cet exercice, bien qu'utile, n'a pas été réitéré les années suivantes.

Tableau 6

**Projets approuvés dans le cadre du COSOP 2012 (millions USD)**

<i>Nom du projet</i>	<i>Coût total</i>	<i>Financement FIDA</i>	<i>Objectifs de développement</i>
Programme d'appui aux pôles d'approvisionnement de Kinshasa en produits vivriers et maraîchers (PAPAKIN)	114,9	107,4	Objectif général: Contribuer de manière durable à l'amélioration de la sécurité alimentaire et des revenus des producteurs.  Objectif spécifique: Améliorer les niveaux de production et de participation aux circuits de commercialisation des pôles d'approvisionnement maraîchers et vivriers de la ville de Kinshasa.
Projet d'appui au secteur agricole dans la province du Nord-Kivu (PASA-NK)	53	33,8	Objectif principal: Améliorer durablement la sécurité alimentaire et les revenus des ménages participants.  Objectif de développement: Améliorer la productivité et la rentabilité de quatre cultures pratiquées par les petits producteurs – maïs, riz, pomme de terre et café arabica.

Source: Rapports du Président.

75. Les deux COSOP sont relativement similaires au niveau de leurs objectifs. Visant tous les deux à améliorer la sécurité alimentaire des populations rurales, ils ciblent particulièrement la croissance de la production agricole, le désenclavement et le renforcement des capacités d'organisation des petits producteurs pour améliorer leur accès aux services agricoles et aux marchés.
76. Toutefois, on note un changement d'approche entre les deux COSOP. La principale différence se situe dans l'appui du FIDA aux services sociaux de base, notamment de santé, qui est prévu par le COSOP 2003 mais non reconduit dans le cadre du COSOP 2012. On peut également souligner d'autres changements d'approche, qui se reflètent notamment au niveau des projets et qui se traduisent par: i) l'abandon d'une approche intégrée et axée sur le développement local participatif, ii) le passage d'une approche de réhabilitation post-conflit vers une approche de développement et, iii) l'élargissement du COSOP 2012 vers l'appui à la production et la commercialisation agricoles pour alimenter les grands pôles urbains, comme Kinshasa. Enfin, sous le COSOP 2003, la création d'organisations de base visait à fournir un couloir d'accès des projets jusqu'aux bénéficiaires tout en renforçant le tissu social. Sous le COSOP 2012, au vu de l'évolution du contexte d'intervention des projets, l'accent est mis sur une approche de professionnalisation des OP de base préexistantes, qui sont appelées à combler la faiblesse des services étatiques.

Tableau 7  
Aperçu de la stratégie des COSOP

	COSOP (2003-2008)	COSOP (2012-2016)
<i>Objectifs</i>	<p>Objectif général: Améliorer la sécurité alimentaire des populations rurales démunies en appuyant la transition entre secours humanitaires et développement</p> <p>4 objectifs spécifiques:</p> <p>1- appuyer la croissance de la production agricole,</p> <p>2- améliorer les circuits de commercialisation,</p> <p>3- renforcer les capacités des organisations paysannes</p> <p>4- augmenter l'accès des populations démunies aux services sociaux de base</p>	<p>Objectif général: La sécurité alimentaire et les revenus des petits producteurs agricoles soutenus par le Programme sont renforcés de manière durable.</p> <p>2 objectifs stratégiques:</p> <p>1- amélioration de l'accès à des services de production efficaces, à des technologies appropriées et aux marchés locaux pour les petits producteurs</p> <p>2- professionnalisation des organisations paysannes (OP) afin qu'elles deviennent des partenaires économiques et des interlocuteurs clés dans les zones rurales.</p>
<i>Couverture et ciblage géographique</i>	<p>4 critères de sélection: i) Potentiel agricole; ii) Accès aux marchés; iii) Niveau de sécurité et iv) Zone ayant reçu peu d'aide</p>	<p>- Le FIDA continuera à couvrir les provinces de l' Equateur, Orientale et du Maniema pour consolider les acquis</p> <p>- Le programme sera étendu aux zones rurales de production approvisionnant les grandes villes telles que Kinshasa</p>
<i>Collaborations avec d'autres bailleurs</i>	<p>FAO, PNUD, Banque mondiale, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, FBISA, Coopération technique Belge (CTB)</p>	<p>Banque mondiale, Banque Africaine de développement, FAO, CTB, Agence des États-Unis pour le développement international</p>
<i>Stratégie de financement</i>	<p>- Assurer la transition entre l'humanitaire et le développement en octroyant à la fois des prêts et des dons.</p> <p>- Établir des co-financements avec des bailleurs bilatéraux et multilatéraux</p>	<p>- Mobiliser des sources de financement complémentaires auprès de partenaires</p>

77. **Dons.** L'ESPP a pu inventorier 20 dons d'un montant total de 19,3 millions USD dont a pu bénéficier la RDC entre 2003 et 2015 (voir annexe V). Parmi ceux-ci, 13 dons sont des dons régionaux, dont seulement une partie est consacrée aux appuis à la RDC. Les dons identifiés interviennent principalement dans l'appui au démarrage, à la mise en œuvre et à la consolidation des activités des projets, le renforcement des capacités des OP et leur insertion dans les réseaux internationaux, et le renforcement des chaînes de valeurs.

### Financement de la stratégie et du programme de pays

78. En terme de financement, l'enveloppe budgétaire allouée par le FIDA à la RDC sur la base de la performance (PBAS) est en constante baisse depuis 2012. Elle était pourtant passée d'environ 22 millions USD pour le cycle 2005-2006 à un pic de plus de 58 millions USD lors du cycle 2010-2012, une hausse justifiée par l'importance de la population rurale en RDC et ses besoins pressants en aide au développement. Cependant, compte tenu de la très faible performance des projets appuyés par le FIDA en RDC et leur catégorisation "à risque", l'enveloppe financière a été réduite à 36 millions d'USD pour le cycle 2013-2015. Suite à une décision au sein du Département de Gestion des Programmes du FIDA de dissocier l'allocation budgétaire de certains pays à risque du PBAS, l'allocation pour la RDC a été plafonnée à 15 millions d'USD pour le cycle 2016-2018.

Tableau 8  
Volume financier des cycles PBAS depuis 2005

	2005-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	2016-2018
Allocation finale par cycle (USD)	22 087 726	23 326 000	58 795 308	36 901 926	15 000 000

Source: FIDA.

79. Le COSOP 2003 propose un programme de prêts de trois à quatre projets doté d'une enveloppe globale de 40 à 50 millions d'USD avec un rythme d'élaboration d'environ un projet par an. Le nombre de projets prévus paraissait bien trop élevé pour l'enveloppe financière relativement modeste et le rythme bien trop soutenu. Seuls deux projets (PRAPE et PRAPO) ont été ainsi formulés et démarrés les quatre premières années, et un troisième (PIRAM) l'a été suite à la reconduction du COSOP en 2008. Le financement prévoit des prêts associés à des dons au titre du Fonds belge pour la sécurité alimentaire (FBSA)<sup>54</sup>, et d'autres cofinancements, principalement pour financer les investissements dans les infrastructures de transport.
80. Le COSOP 2012 prévoit un projet d'investissement agricole articulé autour de l'approvisionnement du marché de Kinshasa et qui comporterait deux phases pour une enveloppe budgétaire de 94,25 millions d'USD (correspondant à la totalité de l'allocation estimée du FIDA à la République démocratique du Congo pour les cycles budgétaires 2010-2012 et 2013-2015). Dans ce cadre le PPAKIN, d'un coût total de 114,9 millions d'USD, échelonné sur deux phases de cinq ans, a été approuvé et est actuellement mis en œuvre. Il s'ajoute au PIRAM, approuvé et mis en œuvre dans le cadre du cycle budgétaire 2007-2009.

### **Gestion du Programme de pays**

81. La RDC (et la République du Congo) étant retenue comme pays pilote dans le Programme pilote de présence sur terrain, un Mémoire d'entente a été signé le 1<sup>er</sup> Juillet 2005 entre le FIDA et le Bureau pays du PNUD à Kinshasa. Conformément à cet accord, un Chargé d'appui sur le terrain (*country operations officer*) a été recrutée par le PNUD, et le PNUD a mis deux locaux à la disposition du programme. Le Chargé d'appui sur le terrain était en charge d'assurer l'interface entre le siège du FIDA et ses partenaires en RDC. Il travaillait sous la responsabilité directe du CPP pour la RDC, basé à Rome. Entre 2005 et fin 2011, le FIDA a eu 4 CPP pour la RDC.
82. À partir de juillet 2010, le portefeuille de projets financés par le FIDA en RDC dont la supervision avait été assurée par l'UNOPS, est passé sous la supervision directe du FIDA. Au mois d'avril 2011, le Gouvernement de la RDC et le FIDA ont signé un accord relatif à l'établissement d'un Bureau pays à Kinshasa. Un nouveau CPP, nommé en décembre 2011, a été basé à Kinshasa à partir de janvier 2012 de façon permanente. Il était assisté par un personnel local d'appui administratif et un chauffeur en RDC, et une Assistante de programme à Rome. L'équipe de pays a été progressivement renforcée avec un Chargé d'appui au programme de pays (Country Programme Officer) à Kinshasa (mars 2013), une Analyste de programme à Rome (juin 2013), puis un Attaché de programme (*programme officer*) à Kinshasa (mai 2015). Le poste de Chargé d'appui au programme de pays a été vacant de février 2015 à février 2016. Entre janvier et mai 2016, donc durant les phases préparatoire et de terrain de cette évaluation, le poste de CPP était vacant et son intérim était assuré par l'Attaché de programme. En mai 2016 le recrutement d'un nouveau CPP a été finalisé qui a rejoint le FIDA en juin 2016 – le 7<sup>ème</sup> CPP en dix ans.

<sup>54</sup> Appelé antérieurement le Fonds belge de survie.

### **Points clés**

- Le COSOP 2003 a été conçu au lendemain de la guerre et met l'accent sur la transition entre l'aide humanitaire et le développement. Les quatre grands domaines d'intervention proposés étaient: l'appui à la production agricole, la commercialisation, l'organisation des paysans et la réhabilitation des services sociaux de base. Le COSOP 2003 a été reconduit en 2008 et s'étend jusqu'en 2011. Trois programmes, PRAPE, PRAPO et PIRAM ont été approuvés durant sa période.
- Le COSOP 2012, dans la continuité, continue de cibler particulièrement la production et la commercialisation des produits agricoles, et le renforcement des capacités d'organisations paysannes. Toutefois, l'appui du FIDA aux services sociaux de base n'est pas reconduit. Deux programmes, le PAPAKIN et le PASA-NK, ont été approuvés dans le cadre de ce COSOP.
- Entre 2005 et 2011, le portefeuille du FIDA en RDC a été géré par un CPP basé à Rome, appuyé par un Chargé de l'appui sur le terrain présent à Kinshasa. Un accord relatif à l'établissement d'un Bureau pays à Kinshasa a été signé en avril 2011 et le CPP est basé à Kinshasa depuis janvier 2012. L'Équipe de pays a été progressivement renforcée comptant cinq personnes actuellement, partagées sur la RDC et la République du Congo.



### III. Performance du portefeuille

#### A. Performance des projets et impact sur la pauvreté rurale

83. Cette section évalue les critères fondamentaux d'évaluation de la performance du portefeuille de projets financés par le FIDA en RDC, à savoir: la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact sur la pauvreté rurale et la durabilité des avantages du portefeuille.

##### **Pertinence**

84. La pertinence du portefeuille est appréciée à travers son degré de concordance, de cohérence et d'adaptation avec les orientations et stratégies du Gouvernement de la RDC et leur évolution, la stratégie d'intervention du FIDA (COSOPs de 2003 et 2012) ainsi que les besoins et les priorités de développement des bénéficiaires. L'évaluation de la pertinence s'attachera également à porter un regard critique sur la conception et la stratégie de mise en œuvre du portefeuille de projets.
85. **Pertinence du portefeuille par rapport aux stratégies du Gouvernement.** L'élaboration du COSOP 2003 du FIDA et la conception des trois premiers projets<sup>55</sup> sont intervenus dans un contexte de post-conflit encore défini par une grande fragilité à tous les niveaux, mais, aussi, par une nouvelle dynamique caractérisée par une véritable volonté politique et des initiatives de stabilisation et de relance du développement socioéconomique du pays. Cette nouvelle dynamique s'est manifestée, notamment à travers le Document intérimaire de Stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-I 2003) et le Programme minimum de partenariat pour la transition et la relance (PMPTR 2004-2007) qui en découle; le Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR-1 de 2006); l'inscription dans la Constitution de 2006 du principe de la décentralisation égalitaire et l'élaboration d'une feuille de route pour la mise en œuvre de la décentralisation; la Note de politique agricole de 2008, dont la genèse remonte à 2004; et, enfin, la SSADR de 2010. L'élaboration du COSOP 2012-2016, la conception du PPAKIN en 2012 et du PASA-NK en 2015, sont intervenus après la revue du DSCR-1 en 2010 et l'élaboration du DSCR-2 (2011-2015); la promulgation de la Loi agricole; et l'élaboration du Programme national d'investissement agricole (PNIA 2013-2020) qui constitue, désormais, un cadre commun pour les investissements agricoles dans tout le pays (voir §60).
86. Le PRAPE et le PRAPO, de conceptions assez similaires, étaient bien alignés sur les deux principaux documents stratégiques du Gouvernement à l'époque, le DSRP intérimaire 2003 et le PMPTR 2004-2007. En effet, la finalité de ces deux projets était de contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance des ruraux pauvres.
87. Le PIRAM, tout en restant fondamentalement en bonne cohérence avec ses deux prédécesseurs tant sur le plan des objectifs que des axes de développement, a essayé d'adopter une approche plus poussée de développement local participatif articulée avec la nouvelle politique de décentralisation, dont les bases juridiques et les outils commençaient à prendre forme à l'époque. Ainsi, un Fonds de développement local (FDL) à deux guichets<sup>56</sup> était prévu en guise d'appui au processus de la décentralisation<sup>57</sup>. Ce FDL était censé appuyer les futures Entités territoriales décentralisées à élaborer, d'une manière participative à travers des Comités locaux de développement, leurs Plans de développement communautaire et leurs Plans locaux de développement. Toutefois, après la revue de sa phase 1 fin 2013, pour être en cohérence avec le nouveau COSOP 2012, mais surtout en vue d'atteindre les résultats prévus de la phase 2, le FDL a été réduit à un guichet unique destiné au financement des services économiques dans le domaine de la collecte, du stockage, de la conservation, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles. Les bénéficiaires exclusifs du FDL sont

<sup>55</sup> Le PRAPE a été conçu en 2004, le PRAPO en 2005 et le PIRAM en 2008/2009.

<sup>56</sup> Dont l'un est dédié aux infrastructures sociales et l'autre aux activités génératrices de revenus.

<sup>57</sup> La mise en œuvre du FDL bénéficie depuis août 2013 d'une assistance technique de UNCDF dans le cadre d'un Don régional financé par le FIDA.

devenus les OP faitières, abandonnant dans les faits l'appui à la décentralisation et le développement communautaire.

88. Le PPAKIN, dont l'approbation et le démarrage ont eu lieu durant la période 2013-2014, affiche une assez bonne cohérence avec les dernières évolutions des stratégies agricoles (voir §59-60). Il s'est distingué, en effet, d'une manière très significative de ses trois prédécesseurs dans la mesure où: il a adopté une approche plus économique ciblant des zones à haut potentiel de production, la professionnalisation des OP et la promotion de systèmes de production orientés vers le marché (Kinshasa, en particulier); et ne considère plus l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base.
89. Le PASA-NK s'est lancé d'emblée dans une approche économique visant le développement de quatre filières à travers des OP de 2<sup>ème</sup> niveau (unions d'OP) existantes avec une large implication du secteur privé à l'amont et à l'aval des filières concernées<sup>58</sup> affichant ainsi une bonne cohérence avec le PNIA. En effet, le projet vise "*l'inclusion et la responsabilisation de tous les acteurs publics et privés impliqués dans le développement agricole*" et il s'intègre dans deux axes prioritaires (sur 6) du PNIA visant à i) promouvoir durablement les filières agricoles, au premier rang desquelles les filières vivrières, et ii) améliorer la gestion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations et constituer des réserves stratégiques.
90. Il y a une bonne cohérence globale des projets avec les stratégies et politiques du Gouvernement également à travers leurs objectifs spécifiques, leurs stratégies de mise en œuvre et leurs activités. Toutefois, l'ensemble des projets ont donné une faible attention à certaines priorités du Gouvernement exprimées dans les stratégies du Gouvernement en vigueur, notamment l'appui à l'élevage, aux services de vulgarisation, et au crédit rural, et les questions relatives au genre (voir §197-204), à la gestion des ressources naturelles et l'environnement, le changement climatique (voir §204-214) et le foncier (voir encadré 2). L'évaluation juge que toutes ces thématiques stratégiques sont de grande importance, mais qu'il ne serait pas réaliste de vouloir les aborder toutes à travers les projets financés par le FIDA. L'intégration dans le portefeuille de projets des thématiques genre et de gestion des ressources naturelles (y compris le foncier) paraît prioritaire. Les autres thématiques devraient être abordées à travers la concertation sur les politiques et les partenariats.
91. **Alignement du portefeuille avec les COSOP.** Les objectifs globaux et spécifiques des cinq projets du portefeuille (voir Tableaux 5 et 6) se recoupent bien avec ceux des COSOP 2003 et 2012 (voir Tableau 7). En effet, le PRAPE et le PRAPO ont présenté une très bonne cohérence avec le COSOP 2003 en ce qui concerne les objectifs de l'appui à la croissance agricole et de l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base et une cohérence acceptable en ce qui concerne les objectifs d'amélioration des circuits de commercialisation et de renforcement des capacités des OP. En outre, ces deux projets ont gardé (à posteriori) une assez bonne cohérence vis-à-vis du premier objectif du COSOP 2012 mais évidemment une moins bonne cohérence avec son deuxième objectif relatif à la professionnalisation des OP. Ceci dénote le climat d'urgence encore très pesant au moment de la conception de ces deux projets, et leur situation de départ de très faible organisation des agriculteurs et des pêcheurs, ce qui les a amené à mettre l'accent sur la restauration des infrastructures et la distribution de moyens de production en vue de permettre une relance rapide de la production agricole. La création d'organisations de producteurs agricoles et de pêcheurs devait, en premier lieu, fournir une voie d'accès pour plus aisément fournir les appuis techniques et matériels aux producteurs. Il était prévu, à terme, que des organisations faitières fournissent elles-mêmes des services auprès de leurs organisations membres, mais

---

<sup>58</sup> Les organisations partenaires dans la mise en œuvre du Projet et la gestion des services économiques sont: i) la Coopérative Centrale du Nord Kivu (COOCENKI) pour le maïs; ii) la Ligue des Organisations des Femmes Paysannes du Congo (LOFEPACO) pour le riz; iii) le Syndicat de Défense des Intérêts des Paysans (SYDIP) pour la pomme de terre; iv) VECO pour le café arabica. La Fédération des Organisations des Producteurs Agricoles du Congo (FOPAC) a été retenue pour assurer le plaidoyer et le renforcement des capacités des OP. Ces OP ont été sélectionnées à l'issue d'un diagnostic institutionnel participatif).

la durée et l'intensité de l'appui prévues étaient trop limitées pour atteindre cet objectif secondaire.

92. Le PIRAM, conçu vers la fin du premier COSOP comme programme de transition, a affiché une très bonne cohérence avec le COSOP 2003 (pouvant se reposer sur une multitude d'OP préexistantes, en renforçant ses objectifs relatifs à l'amélioration des circuits de commercialisation et en améliorant son approche de renforcement des capacités des OP) et en même temps il a gardé une assez bonne cohérence avec le COSOP 2012 sans toutefois être au même niveau de cohérence que PAPAKIN ou PASA-NK. Enfin, les projets PAPAKIN et PASA-NK affichent une très bonne cohérence vis à vis du COSOP 2012.
93. **Prise en compte du contexte de fragilité.** De façon générale, la prise en compte du contexte de fragilité par les projets est insuffisante. En effet, le contexte de fragilité du pays n'a pas été suffisamment intégré, ni au niveau de la conception des projets, ni au niveau de leurs stratégies et approches opérationnelles. Par conséquent, les directives du FIDA à cet égard<sup>59</sup> n'ont pas été suffisamment appliquées au niveau du portefeuille (Voir encadré 3 ci-dessous). En effet, en pratique le PRAPE, le PRAPO et même le PIRAM, dans une moindre mesure, ont eu du mal à se départager véritablement de la logique d'intervention d'urgence prévalant dans leurs zones respectives d'intervention et à assurer la transition vers le développement en dépit de l'existence dans leurs conceptions de quelques éléments pouvant faciliter cette transition. Le PAPAKIN, quant à lui, semble être conçu et mis en œuvre dans un climat d'ignorance totale du contexte de fragilité du pays et encore plus des directives du FIDA en la matière. Quant au PASA-NK, malgré qu'il ait été conçu dans un contexte de grande fragilité conjoncturelle et structurelle, il ne semble pas non plus avoir suffisamment tenu compte de ce contexte, en dehors d'une analyse discutable du contexte sécuritaire de la province.

---

<sup>59</sup> Ces directives ont été formulées et par la suite complétées et enrichies depuis 1998, à travers les documents suivants: *Framework for Bridging Post-Crisis Recovery and Long-Term development* (1998); *IFAD Policy on Crisis Prevention and Recovery* (2006); *IFAD's Role in Fragile States* (2008); *IFAD Guidelines for Disaster early Recovery* (2011); et *IFAD's Approach to a Strategy for Engagement in Countries with Fragile Situations* (2016).

**Prise en compte de la fragilité dans les projets**

Il n'y a pas d'allusion explicite aux politiques d'intervention du FIDA dans les états fragiles dans la conception des projets, et les projets n'ont pas été adaptés en prenant progressivement en compte les orientations émises par le FIDA en la matière tout au long de leur mise en œuvre et visant l'amélioration de leur performance dans les contextes de fragilité. Même si dans le montage et la mise en œuvre des projets conçus dans le cadre des deux COSOPs, on voit clairement que ces derniers essaient de combler le gap entre les approches d'urgence et celles de développement, notamment en intervenant dans la réhabilitation des infrastructures sociales et économiques; ce qui est conforme aux directives du FIDA définies en 1998 pour des intervention en situation post-crise<sup>a</sup>, globalement, la prise en compte de la fragilité demeure plutôt insuffisante.

Des faiblesses sont notées quant aux volets suivants des directives du FIDA:

- Ciblage des bénéficiaires: pas d'évidences de priorisation des femmes ni d'attention remarquable en faveur des populations les plus vulnérables dans les zones d'intervention;
- Contribution au renforcement de l'État: absence d'interventions abordant le renforcement des capacités des services étatiques au plan structurel, participation des projets au dépouillement<sup>b</sup> et à la marginalisation des services étatiques au niveau provincial et local du fait d'un quasi remplacement de ces derniers par les ONG prestataires des services plutôt que de promouvoir la complémentarité avec celles-ci; Contribution au renforcement de la redevabilité: faible apport des projets dans le développement de la culture de la redevabilité et faible appropriation par les parties prenantes des pratiques y afférentes;
- Contribution à la promotion des droits humains et de l'engagement de la société civile: appui non remarquable des projets dans la promotion des droits humains mais plutôt apport remarquable du Bureau pays dans le renforcement de l'implication des organisations paysannes faitières nationales aux instances de prise de décision;
- Contribution à la promotion du secteur privé: absence de partenariats avec des initiatives visant le renforcement des capacités technique, financière, managériale et organisationnelle des PME nationales dans un contexte assez peu propice<sup>c</sup>.

<sup>a</sup> Framework for bridging Post-Crisis Recovery and Long-Term development, 1998: "support to early reconstruction".

<sup>b</sup> Ce terme est utilisé dans les directives du FIDA pour exprimer une situation où les rôles des structures étatiques sont attribués systématiquement à d'autres types d'acteurs. Il s'agit des ONG dans ce cas-ci.

<sup>c</sup> Selon le Rapport *Doing Business* de la Banque Mondiale, la RDC se classe en 2016 à la 184<sup>e</sup> place sur 189 pays répertoriés, avec un score de 38,14. Pour 2015, elle occupait la 187<sup>e</sup> place avec un score de 34,79%.

94. **Pertinence de la conception.** Le bon alignement global du portefeuille de projets sur les objectifs stratégiques du Gouvernement et ceux des COSOP s'est traduit par plusieurs points forts relativement à la conception et aux approches, qui ont évolués positivement au cours du déroulement du portefeuille. Ces points forts concernent notamment:

- (a) La prise en compte des OP comme acteurs clés à travers lesquels passent les actions d'appui à l'agriculture et la pêche ainsi que l'allocation de moyens non négligeables pour leur structuration et le renforcement de leurs capacités. Cette prise en compte a progressivement évolué pour aboutir enfin à faire de ces OP des locomotives pour la transition d'une agriculture de subsistance vers une agriculture orientée sur le marché et les filières. Le portefeuille est parti d'une vision de base consistant à restaurer le tissu des OP pour faciliter la relance de l'agriculture et de la pêche (PRAPE/PRAPO – voir encadré 6) pour arriver enfin à placer les OP et leurs faitières au centre du processus de développement agricole en bonne harmonie avec les autres acteurs (PAPAKIN/PASA-NK);
- (b) La prise en compte des besoins d'amélioration de l'accès au marché, notamment à travers le désenclavement durable des zones des projets et des bassins de production, comme entrée cruciale préalable à la relance agricole. L'appui à l'accès au marché a aussi évolué d'un projet à l'autre, aboutissant à l'appui aux unions d'OP dans le PAPAKIN à transformer et vendre collectivement leurs produits et l'intention de soutenir une approche filière dans le PASA-NK impliquant fortement le secteur privé; et

- (c) L'effort important et soutenu à travers le portefeuille d'appui à la multiplication et distribution de semences et plants améliorés comme action stratégique de promotion de la productivité agricole de la plus haute importance.
95. Toutefois, le portefeuille des projets a souffert de quelques faiblesses relatives surtout à:
- (a) La faible cohérence entre les grandes difficultés liées au contexte d'intervention, les ambitions et la complexité des projets, et le temps, les moyens, et l'assistance technique qui leurs sont alloués (voir encadré 4 ci-dessous). La durée des projets a augmenté progressivement – de 5 et 6 ans seulement pour le PRAPE et le PRAPO, respectivement, à 9 ans pour le PIRAM (en 3 phases) et le PASA-NK, et même 10 ans pour le PAPAKIN (en 2 phases), mais les financements à déboursés annuellement<sup>60</sup> ont augmenté aussi, ce qui supposait des projets avec une capacité d'absorption nettement meilleure;
  - (b) La très faible prise en compte des services publics déconcentrés et des autorités provinciales, qui s'est quelque peu améliorée avec le PAPAKIN et le PASA-NK, surtout, qui incluent ces services, dès la conception, dans leur dispositif de mise en œuvre au même titre que les autres acteurs;
  - (c) Le manque de prise en compte du secteur privé pour la relance des activités agricoles. L'implication du secteur privé s'est limitée jusqu'à présent à l'emploi des petites et moyennes entreprises locales pour les travaux d'infrastructures. Pourtant, le PASA-NK a une stratégie clairement affichée d'intégrer le secteur privé local en amont et à l'aval des quatre filières ciblées;
  - (d) La centralisation du pilotage, de la supervision et de la gestion des savoirs des projets;
  - (e) le manque de visibilité pour la promotion de systèmes de productions intégrés, durables et résilients aux aléas climatiques et socioéconomiques et le manque de prise en compte de l'environnement (voir §204-214); et
  - (f) L'évolution trop rapide vers une approche de développement de filières sans une base adéquate de développement local communautaire, basé sur des systèmes de production intégrés et durables incluant l'élevage et des infrastructures socioéconomiques adéquates (PIRAM et PASA-NK).

Encadré 4

**Adéquation entre les objectifs quantitatifs, les moyens et les contextes des projets**

Le PRAPE et le PRAPO ont souffert à la fois de la surestimation des objectifs quantitatifs (cibles) en matière d'infrastructures et de la sous-estimation des coûts de ces infrastructures au regard du contexte physique et socioéconomique des zones ciblées et leur grande étendue ce qui a conduit à des révisions drastiques au moment des revues à mi-parcours. Le PIRAM, même s'il a pu éviter la faiblesse de sous-estimation des coûts, avait des objectifs en matière de relance de l'agriculture peu cohérents avec la grande étendue de la zone, son enclavement sévère et sa grande diversité agro-écologique. Quant au PAPAKIN, il a visé en même temps deux zones assez étendues et excentrées l'une par rapport à l'autre, et de contextes socioéconomiques fort différents d'autant plus que les moyens alloués au désenclavement étaient assez modestes et l'axe relatif à l'accès aux services de base était absent même au niveau du pôle vivrier. Cette inadéquation a poussé le projet à réduire sa zone d'intervention de 11 à 9 secteurs au niveau de ce pôle. Enfin, même au niveau du PASA-NK les ambitions (couverture géographique; nombre de ménages ciblés) et les moyens alloués (durée, nature des activités, et ressources financières) contrastent dramatiquement avec les défis (insécurité, densité élevée de la population, contexte foncier complexe, fragilité socioéconomique et environnementale).

96. **Ciblage et pertinence par rapport aux besoins des populations rurales pauvres.** Même si les trois projets sous le COSOP 2003 ont eu une assez bonne

<sup>60</sup> Le coût annuel des projets a évolué de 4,5 millions USD par an pour le PRAPE à 5,4 millions pour le PIRAM et 11,5 millions par an pour le PAPAKIN.

analyse de la vulnérabilité dans leur conception, ils n'ont pas traduit celle-ci dans une approche différenciée selon les groupes vulnérables. Ils ont classé grossièrement les populations selon leur occupation principale (agriculteurs, pêcheurs, mareyeuses), ou leur appartenance ethnique (les populations autochtones Pygmées) et se sont fiés à l'auto-ciblage pour atteindre leurs cibles en utilisant les OP comme porte d'entrée principale où seulement les personnes intéressées (ayant vraiment un besoin) viendraient profiter des appuis du projet. Cette approche d'auto-ciblage pouvait fonctionner assez bien dans un contexte où la grande majorité de la population était pauvre, mais comportait tout de même un risque d'exclusion des populations "spéciales", qui pour des raisons socio-culturelles, parfois cachées, ne seraient pas (ou ne se sentiraient pas) les bienvenues dans les OP par lesquelles passaient tous les appuis de développement agricole et de la pêche des projets. Ceci sont souvent des populations très vulnérables (personnes déplacées, mères filles, populations autochtones Pygmées, personnes handicapées) pour qui des appuis spécifiques sont nécessaires. Les projets ont essayé de faire quelques actions spécifiques en faveur de ces groupes, mais à toute petite échelle<sup>61</sup>. Un autre risque de la porte d'entrée "OP" est celle du captage des bénéficiaires par des élites, qu'elles soient des membres des OP ou des politiciens locaux. Il n'y a pas eu de sensibilisation sur ces risques d'exclusion ou de captage d'élite au sein des OP, ni un suivi d'indicateurs de vulnérabilité pour les membres et non-membres dans les villages bénéficiaires afin de détecter d'éventuels exclusions ou captages.

97. Au sein du PPAKIN, la grande majorité des bénéficiaires sont, similairement aux projets antérieurs, des membres d'OP. La situation du ciblage dans le pôle vivrier (province du Kwilu, ex-Bandundu) est semblable à celle des trois projets du COSOP 2003, mais celle dans le pôle maraîcher (provinces du Kongo-Central et de Kinshasa) est différente: il s'agit de zones avec une forte hétérogénéité au niveau de la pauvreté et de l'accès à la terre, et la majorité des OP appuyées existaient depuis bien avant le PPAKIN (et ont majoritairement bénéficié d'appuis d'autres projets). Les risques d'exclusion et de captage d'élite y sont plus forts, alors que la porte d'entrée union (OP de deuxième niveau) fait que le projet à une vue encore plus opaque sur qui exactement bénéficie des services des OP à la base (au premier niveau) et qui en est exclu. L'approche filière proposée par le PASA-NK risque aussi d'avoir du mal à cibler les populations les plus vulnérables car celles-ci ont souvent beaucoup moins intégrées l'agriculture marchande. Pour ces deux derniers projets, il ne semble pas que le ciblage des ménages les plus pauvres et vulnérables soit une priorité.
98. L'abandon de l'objectif relatif à l'amélioration des services sociaux de base, accessibles aux populations vulnérables, a disparu avec le COSOP de 2012 et donc depuis le PPAKIN. L'évaluation juge que ceci est une erreur stratégique de très grande importance, car les besoins des populations rurales en matière de services de santé, d'éducation et d'accès à l'eau potable restent énormes et de la plus grande priorité.
99. **Prise en compte des risques.** Les principaux risques identifiés lors de la conception des 5 projets sont de quatre types : les risques sécuritaires (probabilité de résurgence des conflits armés et d'élévation du niveau d'insécurité dans les zones d'intervention); les risques sociaux (probabilité de monopolisation des avantages des projets par certaines catégories des bénéficiaires et donc possibilité d'exclusion de certains groupes au sein des communautés); les risques liés aux capacités des parties prenantes (faibles capacités techniques, organisationnelles et institutionnelles des bénéficiaires à travers leurs organisations de base, des prestataires des services et des services étatiques concernés); et les risques liés à la mauvaise gouvernance (corruption et faible culture de redevabilité).
100. Les analyses des risques effectués traduisent globalement une faiblesse au niveau des analyses du contexte, dans la mesure où les deux dernières catégories des

<sup>61</sup> Ainsi, les projets ont soutenus quelques associations de personnes vulnérables – regroupant des personnes souffrantes d'une cause de vulnérabilité commune (femmes veuves, filles mères, etc.) – mais ceci ne concernait qu'une très faible proportion des bénéficiaires des projets.

risques constituent en réalité des éléments du contexte dont il faudrait impérativement tenir compte plutôt que des risques qui pourraient avoir une probabilité d'apparition et donc pourraient ne pas s'observer. En ce qui concerne ces deux catégories des risques, des mesures appropriées n'ont pas été prises au moment opportun de sorte que les faibles capacités des prestataires privés des services (ONG et entreprises nationales) ont jusqu'ici contribué à l'inefficacité et à l'inefficacité du portefeuille. De même, les projets n'ont pas véritablement favorisé le développement des capacités des services étatiques concernés. Par contre, les faibles capacités des bénéficiaires et de leurs organisations de base ont été prises en compte dans les projets. Malheureusement, dans tous les cas, les renforcements des capacités prévus ont souffert de la faible performance globale du portefeuille (voir efficacité et efficience du portefeuille). Quant à la mauvaise gouvernance, les mesures mises en place (notamment le passage à la supervision directe et l'ouverture du bureau pays en RDC pour un appui de proximité et un partenariat renforcé avec le Gouvernement et les partenaires) n'ont pas été efficaces (voir efficience du portefeuille).

101. En ce qui concerne les risques sécuritaires, seul le PIRAM avait envisagé une vraie mesure de mitigation, à savoir la réinsertion des anciens combattants par le renforcement de leurs capacités techniques et financières, via le fonds de développement local qui leur permettrait de développer des microprojets générateurs de revenus. Malheureusement, l'abandon de l'option de financer les Plans locaux de développement par ce fonds de développement n'avait pas tenu compte de la pertinence de cette mesure. Au sujet de la monopolisation des avantages du projet par certaines catégories des bénéficiaires, ce risque, clairement identifié dans le cadre du PRAPE, n'a été véritablement pris en compte ni dans ce projet, ni dans les autres qui ont suivi (voir §96-97).
102. **Conclusion sur la pertinence.** Le portefeuille de projets du FIDA en RDC est en assez bonne cohérence avec les stratégies de pays du FIDA et du Gouvernement portant sur la lutte contre la pauvreté et le développement rural et agricole, et vise à répondre à des besoins pressants des populations des zones d'intervention. On note toutefois une moins bonne cohérence par rapport à certaines stratégies du FIDA (Gestion des ressources naturelles et environnement, Changement Climatique, fragilité, genre,...). Sur le plan de la conception, le portefeuille de projets a présenté plusieurs points forts qui concernent surtout le placement des OP au centre du processus de la relance de la production agricole et de la transformation de l'agriculture pour, à terme, faire d'eux des fournisseurs de services aux agriculteurs; la prise en compte croissante des besoins d'amélioration de l'accès au marché, notamment à travers le désenclavement et les OP faitières; et la promotion de la multiplication locale et la diffusion des semences et plants améliorés.
103. Toutefois, le portefeuille de projets a présenté aussi des faiblesses de pertinence relativement importantes, notamment: le montage institutionnel; la très faible prise en compte des services déconcentrés de l'État et du secteur privé local pour la relance agricole; le manque de cohérence entre le contexte d'intervention très difficile, les ambitions, la complexité et la durée des projets, et les appuis qui leur sont alloués; le manque de visibilité pour la promotion de systèmes de productions intégrés, durables et résilients aux aléas climatiques et socioéconomiques (voir §206); le manque de prise en compte de l'environnement; et le manque d'analyse des risques, et à fortiori de mesures d'atténuation adéquates. Par ailleurs, la stratégie de ciblage des projets porte d'importants risques d'exclusion des populations les plus vulnérables (et de captage des bénéfices par des élites membres ou politiques), et l'abandon de l'objectif d'amélioration des services sociaux de base depuis le PPAKIN constitue une erreur stratégique d'envergure.
104. Compte tenu du bon niveau de cohérence du portefeuille de projets avec les stratégies pays du FIDA et celles du Gouvernement ainsi que des points forts évoqués ci-dessus, mais aussi de certains points faibles importants, l'ESPP juge **la pertinence du portefeuille FIDA en RDC plutôt satisfaisante (4)**.

## Efficacité

105. L'efficacité est définie comme la mesure dans laquelle les projets du portefeuille ont atteint leurs objectifs. Compte tenu de la grande similarité des objectifs des différents projets (voir Tableaux 5 et 6) et de leur positionnement élevé dans la Théorie du changement du Programme de pays (niveau changement intermédiaire ou impact), nous considérons, conformément au Manuel d'évaluation du FIDA, l'efficacité du portefeuille de projets au niveau de ses résultats attendus. Ces résultats attendus sont: i) L'amélioration des infrastructures économiques et de leur gestion; ii) l'organisation des petits producteurs; iii) l'amélioration de l'accès aux services de production et technologies appropriées; et iv) l'amélioration des infrastructures sociales et de leur planification et gestion (voir annexe VII). L'évaluation de l'efficacité concernera principalement le PRAPE, le PRAPO et le PIRAM<sup>62</sup>, mais aussi les premières années du PAPAKIN<sup>63</sup> pour rendre compte des évolutions dans les approches. Puisque le PIRAM et le PAPAKIN ne sont pas encore terminés, le bilan pour ces deux projets n'est pas définitif. Les principaux résultats de ces projets vis-à-vis des quatre résultats attendus sont présentés sous forme de tableau dans l'annexe VIII.

### **(i) Amélioration des infrastructures économiques et de leur gestion**

106. Il s'agit essentiellement d'infrastructures de transport (routes, pistes et voies d'eau) et d'infrastructures de stockage, de transformation et de vente des produits de l'agriculture et de la pêche. Ces infrastructures devaient, d'une part, améliorer l'accès aux zones d'intervention et aux populations ciblées en vue de faciliter la mise en œuvre des interventions des projets, et d'une autre, faciliter l'accès des populations ciblées aux services économiques et sociaux et aux marchés.
107. **Réhabilitation et entretien des routes et pistes rurales.** La performance du portefeuille à cet égard est jugée plutôt moyenne dans l'ensemble avec, toutefois, une meilleure performance pour le PIRAM, qui est encore en cours d'exécution. En effet, sur le linéaire de 2 495 km de routes et pistes prévu initialement pour la réhabilitation, près 868 km ont été réhabilités (soit 35% de la cible initiale et 56% de la cible révisée) et 1 256 km ont fait l'objet de travaux d'entretien, plus ou moins réguliers (50% et 60%, respectivement).

Tableau 9

#### **Cibles et résultats pour la réhabilitation de pistes rurales (km)**

<i>Projet</i>	<i>Cible initiale</i>	<i>Cible revue</i>	<i>Résultat</i>
PRAPE	700	300	176
PRAPO	300	93,5	88,5
PIRAM (en cours)	435	1 029	471
PAPAKIN (en cours)	1 060	120	132
TOTAL	2 495	1 542,5	867,5

Sources: Documents de conception, rapports de supervision, revues à mi-parcours, rapports d'achèvement.

108. Les faibles performances du PRAPE et PRAPO par rapport à leurs cibles initiales (25% et 30% respectivement) s'expliquent par la sous-estimation des coûts au moment de la conception, d'une part, et les cibles quantitatives très ambitieuses, d'autre part, qui ne tiennent pas suffisamment compte de l'état d'enclavement très sévère et les faibles capacités des PME locales à l'époque de conception de ces deux projets. Ceci les a obligés à appliquer des révisions drastiques de leurs cibles quantitatives. Toutefois, le PRAPO a pu presque atteindre sa cible révisée grâce à un partenariat avec l'UNOPS qui a assuré la maîtrise d'ouvrage déléguée en bonne collaboration avec l'Office des routes. Cependant, bien que ce taux soit satisfaisant, le linéaire réhabilité était disproportionné par rapport à l'étendu des cinq bassins de production ciblés par le projet. Quant au PRAPE, bien qu'il ait affiché un taux de réalisation de 59% par rapport à la cible révisée, les 176 km réhabilités ont eu des

<sup>62</sup> Le PIRAM est à 6<sup>ème</sup> année d'exécution sur une durée totale prévue de 9 ans.

<sup>63</sup> Le PAPAKIN est à sa troisième année d'exécution sur une durée prévue de 5 ans pour la phase1.



effets non négligeables sur le désenclavement des deux principales zones ciblées par le Projet. Toutefois, la faiblesse essentielle qui subsiste à ce jour pour ces deux projets concerne l'insuffisance de l'entretien de ces routes par manque d'un engagement consistant et de moyens adéquats au niveau du Fonds national d'entretien routier (FONER) et des provinces concernées.

109. Le PIRAM, tirant les enseignements de l'expérience du PRAPE et du PRAPO, a développé, dès le début, un partenariat tripartite solide avec l'UNOPS, l'Office des routes et la Direction des voies de desserte agricole (DVDA) pour la réhabilitation des routes et des voies de desserte agricole (VDA), ce qui lui a permis de réaliser une bonne performance<sup>64</sup> (voir encadré 5). Cette bonne performance a encouragé le Fonds de l'OPEP pour le développement international (OFID) d'accorder au Gouvernement en 2015 un financement supplémentaire de 10 millions USD pour la réhabilitation de 604 km de pistes supplémentaires.

Encadré 5

**Partenariat tripartite entre le PIRAM, l'UNOPS et l'Office des routes**

En tant que Maître d'ouvrage délégué, l'UNOPS s'est occupé de la gestion technique et financière de cette composante y compris la passation des marchés pour la fourniture des matériaux et le recrutement des entreprises locales en charge de la réalisation des dalots et des ponts de portée inférieure à 10 m au niveau des routes et des voies de desserte agricole (VDA). Pour la mise en œuvre, l'UNOPS s'est associé avec l'Office des routes qui a eu la charge de réaliser les travaux de terrassement sur la route RN31 (230 km) selon le mode semi-mécanisé ainsi que les ponts de portée supérieure à 10m. La DVDA a assuré à travers des ingénieurs et techniciens affectés sur le terrain (Délégués à pied d'œuvre ou DPO) la supervision des travaux et l'encadrement des populations locales dans l'exécution des travaux de terrassement moyennant une haute intensité de main d'œuvre (mode HIMO [Haute intensité de main d'œuvre])<sup>65</sup>. Toutefois, la principale faiblesse réside dans le recours systématique par la DVDA au mode HIMO pour l'exécution des travaux de terrassements au niveau des VDA. Or les exigences relatives à la mise en place et le compactage adéquat de matériaux sélectionnés de bonne qualité au niveau des points critiques (dit "points chauds") font qu'un recours à un minimum de mécanisation, même sommaire, soit nécessaire.

110. L'intervention du PAPAKIN en matière de réhabilitation et entretien des routes concerne uniquement le pôle vivrier dans lequel il a réhabilité, à mi-parcours, seulement 12% du linéaire prévu initialement et il a fait l'entretien de 526 km sur 656,5 km<sup>66</sup> prévus (80%). Le PAPAKIN a pris, en effet, le relais de la Coopération technique Belge (CTB) pour l'entretien de ces routes en attendant un engagement plus consistant du FONER qui n'a pas encore les moyens de couvrir la totalité du linéaire. Ainsi, la faiblesse structurelle du Projet réside déjà dans le manque d'adéquation de cette intervention, qui se focalise essentiellement sur les routes nationales et provinciales, avec les besoins d'une vaste zone constituée de 9 secteurs, d'autant plus qu'un partenariat avec un autre partenaire au développement (comme OFID ou la CTB) a fait défaut.
111. **Mise en place et renforcement des capacités des Comités locaux d'entretien routier (CLER).** A cet égard, la performance du portefeuille est plutôt moyenne dans l'ensemble aussi, à l'image de sa performance en matière de réhabilitation. En effet, les quatre projets évalués ont organisé et appuyé 32% et 71% des équipes de cantonniers ou de CLER prévus par rapport à la cible initiale et révisée, respectivement. Comme pour les travaux de réhabilitation et d'entretien, le PIRAM se distingue également par une bonne performance dans la mesure où 18 CLER ont été mises en place sur les 17 prévues. En revanche, le PRAPE et le PRAPO n'ont pu mettre en place que 14% des équipes de cantonniers prévus par

<sup>64</sup> Révisé a réhabilité 471 km, dont 241 km de voies de desserte agricole (VDA) affichant ainsi un taux d'exécution de 108% par rapport à son objectif initial et 46% par rapport à l'objectif.

<sup>65</sup> Deux à trois personnes étaient identifiées dans chaque village le long du tronçon à aménager (tous les 25 à 30 km en moyenne) et formées préalablement au démarrage des travaux. Ensuite, des chefs de travaux et des chefs d'équipes ont été sélectionnés parmi ces personnes. Les chefs de travaux et les chefs d'équipes étaient intégrés par la suite dans les CLER (comme chef de travaux et cantonniers, respectivement).

<sup>66</sup> Ces 656,5 km ont été sélectionnés parmi 933,4 km de routes nationales et provinciales qui ont été déjà réhabilitées par CTB auparavant.

rapport à la cible initiale (76% par rapport à la cible révisée). Le PPAKIN n'a pas établi de CLER mais il compte s'appuyer sur 20 CLER parmi les 32 CLER déjà établies auparavant et appuyées par la CTB<sup>67</sup>. Ces CLER ont été engagées dans les travaux de réhabilitation en HIMO mais n'ont pas encore été équipées par le Projet pour assurer l'entretien des pistes.

Tableau 10

**Cibles et résultats pour la mise en place de dispositifs d'entretien routier**

<i>Projet</i>	<i>Cible initiale</i>	<i>Cible revue</i>	<i>Résultat</i>
PRAPE (équipes de cantonniers)	28	12	4
PRAPO (équipes de cantonniers)	90	9	12
PIRAM (CLER)	17	17	18
<b>TOTAL</b>	<b>167</b>	<b>76</b>	<b>54</b>

Sources: Documents de conception, rapports de supervision, revues à mi-parcours, rapports d'achèvement.

112. Le PIRAM est pionnier dans la mise en œuvre de l'entretien routier entrepris par les CLERs et financé par le FONER, grâce aux relations développées par les missions de supervision et le Bureau de Liaison avec le FONER et son représentant régional pour le Maniema, se reposant sur une stratégie d'autonomisation et de financement des CLERs qui est le résultat d'un travail conjoint de la CTB et du Secrétariat Général du développement rural. Dans la zone du PIRAM, les CLER sont désormais éligibles aux financements du FONER pour la réalisation des travaux d'entretien des VDA et peut-être même les travaux de réhabilitation dans le futur. Toutefois, pour la route nationale RN31, les 9 CLER mis en place n'ont pas pu être opérationnalisés dans le cadre des travaux d'entretien à cause d'une objection de l'Office des routes (autorité technique de tutelle) qui est, contrairement à la DVDA, plutôt en faveur des travaux semi-mécanisés même pour les travaux d'entretien<sup>68</sup>.
113. **Infrastructures et équipements pour l'amélioration des transports fluviaux.** Les cibles fixées à cet égard n'ont pratiquement pas été atteintes, à l'exception du PRAPE qui a aménagé 25 km de voies d'eau sur les 100 km prévus (révisés à 50 km) initialement<sup>69</sup> et du PRAPO qui a mis en service deux baleinières<sup>70</sup> de 30T prévues<sup>71</sup> et a ménagé un seul débarcadère des 10 prévus (révisé à 2 sites). Quant au PIRAM, les actions relatives à l'aménagement de débarcadères au niveau de 9 sites et la mise en service de 3 bacs ont été annulées.
114. **Infrastructures de stockage et de transformation.** A cet égard, les projets du portefeuille ont présenté une performance très modeste. Les réalisations se limitent à la construction de 9 magasins de stockage par le PRAPE (contre une prévision initiale de 61 magasins révisée à 11 après la Revue à mi-parcours), soit des taux de réalisation de 15% et 82%, respectivement; la construction de 2 aires d'abattage d'animaux par le PIRAM<sup>72</sup> (contre 9 prévues initialement et 2 après la Revue à mi-parcours) et un appui apporté par le PIRAM, dans le cadre du FDL, à trois OP faitières dans le décorticage et la commercialisation du riz avec

<sup>67</sup> Cet appui est en dégression dans la perspective d'un engagement plus consistant du FONER.

<sup>68</sup> En outre, une action pilote a été initiée en faveur des 5 premiers CLER fonctionnels en les dotant d'engins tricycles censés être à usages multiples. La mission d'évaluation ESPP a constaté, toutefois, que ces engins ont été réaménagés et ils sont utilisés essentiellement pour le transport des personnes. La distribution de ces engins a été effectuée à titre d'AGR en faveur de ces CLER (dans le cadre du FDL). Il est prévu de généraliser cette expérience aux autres CLER par la suite. Toutefois, la gestion de ces engins n'est pas encore totalement maîtrisée par les CLER bénéficiaires, par manque de capacités et de transparence dans la gestion ainsi qu'un suivi adéquat de la part du projet.

<sup>69</sup> L'aménagement du port fluvial de Bumba a été annulé.

<sup>70</sup> Embarcation longue, fine et légère, pointue aux deux extrémités de façon à pouvoir progresser dans les deux sens.

<sup>71</sup> Ces baleinières étaient censées faciliter le transport des productions vers le centre de consommation (Ville de Kisangani) et le transport des biens de premières nécessités de Kisangani vers Isangi et Basoko (les deux principales zones du Projet. Une baleinière était affectée à des Unions d'Isangi et de Basoko.

<sup>72</sup> Dont une d'entre elles est destinée à l'abattage des porcs et l'autre à l'abattage des bovins. Ces deux infrastructures ont été implantées dans le Territoire de Pangi à proximité de la cité minière de Kalime et chacune d'entre elles a été dotée d'un point d'eau. La gestion de ces deux infrastructures est assurée par un comité de gestion constitué par les bouchers et appuyé par le projet.

l'installation de 6 décortiqueuses. Le PRAPO devait aussi construire ou réhabiliter des infrastructures de stockage, mais, à cause d'importants délais dans la mise en œuvre du Projet, sa contribution s'est limitée à financer 11 décortiqueuses de riz qui ont été remises à des unions d'OP ayant proposé un microprojet dans le cadre des Plans de développement communautaire.

**(ii) Organisation des petits producteurs**

115. D'une manière globale, la mission ESPP a constaté que le portefeuille des projets a obtenu des résultats assez significatifs en matière d'organisation des producteurs et de renforcement des capacités des OP de base, mais les résultats sont moins significatifs pour la structuration<sup>73</sup>, l'appui et la professionnalisation des organisations faitières (unions et fédérations) avec, toutefois, l'existence d'une nette disparité entre les trois projets conçus sous le COSOP 2003 (PRAPE, PRAPO et PIRAM) et celui conçu sous le COSOP 2012 (PAPAKIN).
116. **Structuration et appui des OP de base, unions et fédérations.** Les 4 projets du portefeuille ont structuré 87% des OP prévues initialement (89% de la cible révisée). En matière d'appui, de formation et d'accompagnement, le portefeuille de projets a touché près de 66% de la cible révisée. En ce qui est de la structuration des unions les résultats sont aussi assez modestes: 66% des unions structurées par rapport à la prévision initiale (91% de la cible révisée). En ce qui concerne les fédérations, les résultats sont plutôt insatisfaisants: moins de la moitié du nombre de fédérations prévu a été appuyé.

Tableau 11

**Cibles et résultats pour l'appui à l'organisation des producteurs**

	<i>Cible initiale</i>	<i>Cible revue</i>	<i>Résultat</i>
OP structurées	1 933	1 894	1 689
OP formées/ accompagnées	1 942	1 894	1 255
Unions structurées	150	110	100
Fédérations formées/ accompagnées	15	-	7

Sources: Documents de conception, rapports de supervision, revues à mi-parcours, rapports d'achèvement.

117. **Résultats comparatifs au niveau des projets.** Ces résultats sont, toutefois, hétérogènes d'un projet à un autre ce qui s'explique par les contextes de départ et des approches différentes des projets (voir encadré 6).

<sup>73</sup> On entend par OP structurée, une OP qui regroupe 25 membre, au moins, a établi ou revu ses textes de base (statut et règlement intérieur) conformément à la loi et a établi d'une manière démocratique ses instances dirigeantes (AG, Bureau exécutif et comité de contrôle).

**Approches différenciées d'appui aux organisations paysannes**

Les approches appliquées par les projets pour la structuration et le renforcement des capacités des OP a connu une importante évolution, en fonction du contexte de départ des projets.

Le PRAPE et le PRAPO ont opté pour la sensibilisation des producteurs et la création de nouvelles OP, ignorant le faible tissu d'OP (formelles ou informelles) existant. La stratégie de ces deux projets consistait à structurer ces nouvelles OP tout en les faisant bénéficier des appuis techniques et matériels des projets pour relancer la production agricole et halieutique, et de les organiser progressivement en unions et fédérations.

Quant au PIRAM et PAPAKIN, leurs zones d'interventions comportaient déjà de nombreuses OP souvent peu structurées, dont la majorité a émergé suite aux interventions d'ONG ou d'autres projets. Profitant de cette situation et tirant les enseignements des deux premiers projets, le PIRAM et le PAPAKIN ont amélioré l'approche tout en gardant et renforçant le principe qui consiste à organiser toutes les actions de relance de l'agriculture autour de la structuration et le renforcement des capacités des OP.

Ainsi, le PIRAM a réalisé un Diagnostic institutionnel participatif des OP existantes en vue de sélectionner, structurer et appuyer celles qui semblent offrir les meilleures garanties de réussite. L'étape suivante est de structurer ces OP de base et les organiser progressivement en unions et fédérations selon leurs affinités. Cette approche devrait assurer une meilleure appropriation des organisations faitières par les OP étant donné que le projet intervient simplement pour les appuyer et les accompagner pendant un temps donné pour accomplir leur mutation organisationnelle et technique. Pourtant, l'approche du Projet a dû être remise en cause suite à la nouvelle urgence intervenue après la revue à mi-parcours proposant de réorienter le fonds de développement local vers la promotion de la transformation et la commercialisation des produits agricoles (notamment le riz) à travers des unions qu'il fallait identifier rapidement.

Le PAPAKIN cible les OP à travers des unions existantes, qui, après avoir fait l'objet d'un diagnostic par l'Institut africain pour le développement économique et social (INADES), sont appuyées en fonction de leur niveau de maturité. Ainsi, les unions (et, à travers elles, les OP) sont placées au centre du dispositif de renforcement des capacités et d'accompagnement. En plus des Unions elles-mêmes (notamment leurs agronomes et techniciens), ce dispositif comprend aussi les Services techniques déconcentrés de l'Agriculture, des assistants recrutés par le Projet et des facilitateurs communautaires.

118. Le PRAPE et le PRAPO ont réalisé de bons résultats en matière d'organisation des producteurs et pêcheurs (88% et 133% organisation de base créées et structurées, respectivement, par rapport à leurs cibles) mais moins satisfaisants au niveau des unions et fédérations à cause du manque de temps pour les consolider. Aussi le PIRAM a obtenu des résultats satisfaisants en matière de structuration (159% de la cible initiale et 80% de la cible révisée). Pourtant, les OP de base appuyées et accompagnées ne représentent que 31% des OP identifiées<sup>74</sup>, ce qui pourrait engendrer un risque de faible représentativité de toutes les catégories sociales ciblées par le projet, d'autant plus que les OP de moins de 25 membres ont été systématiquement écartées. Par ailleurs, le projet n'a jusqu'à présent atteint que de faibles résultats en matière de structuration des unions et fédérations<sup>75</sup> et les OP appuyées ne sont pas suffisamment représentées au sein des 9 organisations faitières sélectionnées pour bénéficier des appuis<sup>76</sup>.
119. Quant au PAPAKIN, il a jusqu'à présent affiché des résultats assez moyens au niveau des OP (63% de la cible initiale et 86% de la cible révisée) mais de meilleurs résultats au niveau des unions et des fédérations (90% et 117%). Ce bon résultat est lié à l'approche du Projet qui cible directement les unions existantes. Cette approche innovante et la bonne qualité et intensité d'encadrement sont susceptibles de favoriser une meilleure efficacité au niveau des OP du PAPAKIN. Néanmoins, la fonctionnalité et la viabilité de ces OP risquent d'être handicapées par des contraintes structurelles liées à la complexité du projet et sa grande

<sup>74</sup> 276 OP sont appuyées sur les 900 identifiées dans les 4 bassins.

<sup>75</sup> Dans la mesure où il n'a pas encore entamé la structuration et l'appui des unions et qu'il n'a couvert jusqu'à maintenant que 3 fédérations, sur un objectif de 9 fédérations.

<sup>76</sup> Il y a 3 organisations faitières sélectionnées auprès desquelles aucune des 276 OP appuyées n'est membre.

étendue géographique, d'une part, et les faibles capacités de planification et de gestion de l'UGP, d'autre part. Ces faibles capacités apparaissent notamment à travers des défaillances en matière d'anticipation dans l'élaboration des contrats, la planification et gestion des passations de marché, la mise à disposition aux partenaires des moyens de travail essentiels, et la planification et synchronisation des activités en fonction des réalités du terrain.

120. La conséquence des faiblesses évoquées ci-dessus, est qu'en dehors du début d'appropriation du principe de structuration et de l'intérêt pour les appuis techniques et matériels des projets qui arrivent aux membres à travers les OP, la fonctionnalité et la viabilité des OP touchées sont encore loin d'être effectives, en dépit de leur nombre relativement élevé. Trois ou quatre années après l'achèvement du PRAPE et du PRAPO, la majorité des OP et leurs unions ne sont plus fonctionnelles et rares sont celles qui, ayant développé des services utiles pour leurs membres tel que le micro-crédit, démontrent une résilience et autonomie suffisante. Il semblerait, en effet, que la motivation essentielle pour ces OP et unions structurées était de capter les incitations et les appuis des projets. Le Rapport d'achèvement du PRAPE indique, par exemple, que moins d'un tiers des OP et seulement la moitié des unions appuyées par le Projet pouvaient être considérées comme viables à la fin du Projet. Seulement quelques unions appuyées par le PRAPO seraient encore fonctionnelles aujourd'hui<sup>77</sup>.

### **(iii) Amélioration de l'accès aux services de production et technologies appropriées**

121. L'efficacité du portefeuille relative à cet objectif est assez moyenne dans l'ensemble, mais montre une hétérogénéité assez forte entre projets. Par ailleurs, les résultats sont nettement meilleurs pour les actions d'appui direct à la relance de l'agriculture et de la pêche visant le court terme, que pour les actions de mise en place de systèmes de production de semences et d'appui technique durables.
122. **Accès aux intrants et équipement agricoles.** Les stratégies de relance agricole adoptées par les quatre projets ont fait de l'introduction et de la diffusion des semences améliorées et des boutures saines de manioc l'un des leviers majeurs de l'amélioration de la productivité agricole. A cet effet, les projets ont adopté deux stratégies opérationnelles complémentaires: i) une stratégie à court terme consistant à acquérir des semences sur le marché et les distribuer aux producteurs afin de relancer rapidement le processus agricole (cette stratégie a été surtout appliquée par PRAPE, PRAPO et PIRAM) et; ii) une stratégie à long terme visant à établir des systèmes durables de production de semence sous forme de partenariat avec l'Institut national pour l'étude et la recherche agronomiques (INERA), le Service national des semences (SENASA), les centres semenciers (du Gouvernement central ou des provinces), les agri-multiplicateurs (membres des OP) et éventuellement des opérateurs privés.
123. Les performances des projets en matière de production et de distribution de semences ont été assez importantes, dans l'ensemble. Les distributions de semences améliorées (produites ou achetées sur le marché) et des boutures saines de manioc ont touché près de 83 580 ménages sur une cible révisée de près de 191 000 ménages (44%). La meilleure performance a été enregistrée par le PRAPO (23 250 ménages bénéficiaires, 93%)<sup>78</sup>, suivi par le PRAPE (19 100 ménages, 64%) et le PAKIN (19 550 ménages, 38%). Le PIRAM a enregistré la performance la plus faible (21 700 ménages, 26%) due, essentiellement, aux interruptions répétitives des contrats des Prestataires d'appui aux bassins, l'absence d'un prestataire au niveau du bassin de Kibombo pratiquement depuis le démarrage du projet, l'acquisition et la distribution par le projet en 2014 de semences de qualité non conformes et, enfin, les faibles capacités du service provincial du SENASA.

<sup>77</sup> Entretien avec l'ancien personnel du PRAPO lors de la mission ESPP.

<sup>78</sup> Là aussi, cette bonne apparente performance du PRAPO semble être liée en grande partie à l'objectif plus réaliste fixé après la revue à mi-parcours.

124. La production et la distribution des semences avec l'appui des projets sont estimées à plusieurs centaines de tonnes de semences améliorées (riz, maïs, arachide et niébé) et environ 600 kilomètres linéaires de boutures saines de manioc, multipliées d'abord par des agri-multiplicateurs puis par les membres des OP appuyées. Il n'existe pas de chiffres précis sur les quantités produites/multipliées au niveau de l'ensemble des bassins de production de tous les projets, mais les quantités produites ou distribuées ne représentent que quelques kilos de semences et moins d'une dizaine de mètres linéaires de boutures par ménage bénéficiaire. Ces quantités sont trop faibles pour pouvoir transformer radicalement la productivité au niveau des zones de production.
125. En outre, aucun projet n'a, jusqu'à présent, réussi à mettre en place un système durable de production/multiplication de semences, dû notamment aux difficultés d'approvisionnement en semences de base et R1. Le PRAPE a mis en place 288 agri-multiplicateurs mais sans l'implication du SENASEM. Le PRAPO a mis en place 355 agri-multiplicateurs (142% de la cible initiale) formés et suivis par le SENASEM, et le PIRAM et le PAKIN suivent ce même modèle. Le PAKIN a réalisé des progrès significatifs au niveau du pôle vivrier à travers un partenariat avec l'INERA, le SENASEM et des agri-multiplicateurs sélectionnés au sein des unions encadrées, dans lequel l'INERA produit les semences R1<sup>79</sup>. Le PIRAM a avancé le moins, dépendant de Centres semenciers en phase de réhabilitation pour son approvisionnement en semences R1.
126. Les principales difficultés qui auraient limité les performances des projets en matière d'amélioration d'accès aux semences, les boutures saines de manioc et les alevins, semblent être liées essentiellement à l'absence de partenariats solides avec les institutions spécialisées de recherche (INERA, Service national pour l'aquaculture, Institut international pour l'agriculture tropicale) dès le démarrage des projets; les faibles capacités des antennes provinciales de l'INERA<sup>80</sup> et du SENASEM; et les difficultés liées à la gestion des contrats d'acquisition des semences par certains projets (c'est le cas notamment du PIRAM et PAKIN, notamment).
127. Le PRAPE et le PRAPO ont aussi distribué des kits d'outils agricoles et de pêche aux membres des organisations de base appuyées. Ces kits étaient remis aux unions pour les vendre à crédit aux membres des OP afin de se constituer un fonds de roulement. Dans l'ensemble, 44 367 ménages agricoles ont obtenu un kit d'outils agricoles (sur 75 000 prévus soit 59%) et 6 464 ménages de pêcheurs ont reçu un kit de pêche (sur 11 000 prévus soit 59%). Les unions n'ont pu recouvrer qu'une très faible proportion des crédits à cause des distributions gratuites qui s'étaient faites avant (et même durant) la mise en œuvre des projets dans leurs zones d'intervention par d'autres intervenants, et la mauvaise qualité ou adaptation de certains outils aux besoins des paysans.
128. **Vulgarisation agricole.** Les meilleurs résultats sont enregistrés au niveau de la formation des producteurs à travers les Champs écoles paysans (CEP), surtout au niveau de PIRAM et PAKIN et quelques champs de démonstration au niveau de PRAPE et PRAPO<sup>81</sup>. En effet, près de 1 500 OP ont bénéficié de formations techniques par les ONG et services étatiques sous contrat avec les projets, soit 85% de la cible initiale et 76% de la cible révisée. Ces formations ont eu lieu au niveau de près de 930 CEP (239% et 132%) mis en place au sein des OP. Toutefois, cette bonne performance quantitative ne peut pas cacher quelques faiblesses constatées, qui sont liées, surtout: aux retards enregistrés dans la mise à disposition à temps des intrants au niveau des CEP; au manque de coordination

<sup>79</sup> L'INERA devrait produire les semences de base et de première génération (R1) et les agri-multiplicateurs ont la charge de produire des semences R2. Le SENASEM devrait assurer la formation des agri-multiplicateurs et le contrôle et la certification des semences produites.

<sup>80</sup> C'est le cas notamment dans le pôle vivrier du PAKIN dans le lequel la qualité des premières semences produites ne correspondait pas aux standards requis.

<sup>81</sup> Toutefois, compte tenu de leurs contextes et approches spécifiques les résultats de ces deux projets en matière de mise en place de champs de démonstration sont très modestes. A titre d'illustration, PRAPO n'a pu mettre en place qu'une douzaine de champs de démonstration. Pour PRAPE, il n'y a pas de données disponibles, mais tout laisse à croire que ses résultats ne sont pas meilleurs dans ce domaine.

et d'efficacité dans la gestion des contrats des prestataires clés (FAO et dispositif d'encadrement pour le PAPAKIN et les Prestataires d'appui aux bassins au niveau du PIRAM et les Opérateurs de bassin au niveau de PRAPO); et aux faibles capacités et manque de formation et d'appui technique au niveau des opérateurs de terrain chargés de l'accompagnement des CEP pour les projets PRAPE, PRAPO et PIRAM.

129. Le PRAPE et le PRAPO ont aussi fait appel aux radios communautaires pour la vulgarisation agricole, dont certaines ont été rééquipées. En revanche, on constate une faible performance en matière de nombre de bénéficiaires touchés par les formations techniques. En effet, ces formations ont touché globalement près de 73 620 bénéficiaires (cumulés) avec un taux moyen pondéré d'exécution de l'ordre de 35% de la cible globale des projets. La meilleure performance a été atteinte par le PRAPO (57% de la cible initiale, non révisé), suivi de PAPAKIN et PRAPE (38% et 36%, respectivement) et, enfin le PIRAM (26%). Toutefois, la relative apparente meilleure performance du PRAPO semble plus être liée à l'estimation plus réaliste de l'objectif<sup>82</sup>. Cette faible performance (pour tous les projets, en effet), semble être liée aux faibles capacités et au manque de formation et d'appui technique au niveau des opérateurs de terrain des projets PRAPE, PRAPO et PIRAM déjà évoquée pour les CEP; au manque d'implication effective des services techniques déconcentrés de l'agriculture comme les Inspecteurs territoriaux de l'agriculture, pêche et élevage<sup>83</sup> et les services de vulgarisation (PRAPE, PRAPO et PIRAM); le manque d'efficacité du dispositif des relais communautaires et leur manque d'intégration et de synergie avec le dispositif de base d'encadrement<sup>84</sup> et; le manque de coordination et d'efficacité du dispositif multipartite d'encadrement et d'accompagnement au niveau de PAPAKIN (lié principalement aux faibles capacités de coordination des antennes du projet).

#### ***(iv) Amélioration des infrastructures sociales et de leur planification et gestion***

130. Les trois projets concernés par ce résultat attendu (PRAPE, PRAPO et PIRAM) ont affiché des résultats plutôt insuffisants dans l'ensemble avec, toutefois, une certaine disparité entre le sous-objectif de mise en place de comités locaux ou villageois de développement et d'élaboration et de mise en œuvre de Plans locaux de développement, d'une part, et le sous-objectif d'amélioration d'accès aux infrastructures sociales (santé, éducation et adduction eau potable), d'autre part.
131. **Planification locale et développement communautaire.** A cet égard, les résultats du portefeuille sont très modestes, bien que le PRAPE, PRAPO et PIRAM aient prévu des actions dans ce domaine. En effet, sur le plan des résultats le PRAPE a pu mettre en place 7 Comités locaux de développement et 220 Comités villageois de développement (CVD), dont une centaine seulement ont fonctionné, notamment lors de l'élaboration et la mise en œuvre du programme des infrastructures sociales. Ces CVD et Comités locaux de développement n'ont, toutefois, pas pu mettre en œuvre de Plans locaux de développement intégrés par manque de financement. En effet, jugeant la capacité de gestion des CVD/Comités locaux de développement trop faible, le Projet ne leur a jamais cédé la gestion des divers fonds de développement prévus à sa conception.
132. Le PRAPO a facilité la préparation de 70 Plans de développement communautaire sur les 125 prévus, à travers lesquels les bénéficiaires devaient exprimer leurs besoins essentiels et les microprojets qu'ils souhaitaient développer pour leurs membres et communautés. 70 CVD ont été créés afin de fournir un cadre de coordination et de réalisation des activités communes au village, mais aucune action communautaire n'en est suivie. Seulement 32 microprojets ont été réalisés (sur 200 prévus) dont la majorité a été abandonnée après la fin du projet.

<sup>82</sup> 25 000 bénéficiaires (PRAPO), contre 50 000 pour PRAPE, 84 000 pour PIRAM et 52 000 pour PAPAKIN.

<sup>83</sup> y compris les agronomes des secteurs et des moniteurs agricoles.

<sup>84</sup> Les Opérateur principal de bassin au niveau de PRAPE et PRAPO, et les Prestataires d'appui aux bassins au niveau de PIRAM.

133. Quant au PIRAM, il n'a pas pu atteindre les cibles relatives à la mise en place et le renforcement des capacités de 27 Comités locaux de développement (au niveau des secteurs dans le cadre de l'appui à la décentralisation), l'élaboration de Plans locaux de développement et la réalisation de microprojets au profit des ménages pauvres à travers un guichet spécialisé du FDL, à cause de la réorientation du FDL suite à la revue de la première phase du Projet (voir §87).
134. **Amélioration des infrastructures sociales.** D'une manière globale, la contribution du portefeuille à l'amélioration des infrastructures sociales de base n'a pas été à la hauteur des attentes à cause, notamment, des faibles taux de réalisation en matière de construction et de réhabilitation des infrastructures dans les zones d'intervention des trois projets concernés par cet objectif.

Tableau 12

**Cibles et résultats pour l'amélioration des infrastructures sociales**

	<i>Cible initiale</i>	<i>Cible revue</i>	<i>Résultat</i>
Centres de santé construits ou réhabilités	113	15	6
Hôpitaux réhabilités	5	5	4
Dépôts pharmaceutiques réhabilités et approvisionnés	34	34	4
Forages	260	140	50
Sources aménagées	204	135	110
Écoles primaires construites ou réhabilitées	101	30	23

Sources: Documents de conception, rapports de supervision, revues à mi-parcours, rapports d'achèvement.

135. En matière d'**infrastructures de santé**, 5% seulement des centres de santé prévus initialement ont pu être construits ou réhabilités (40% de la cible révisée). En revanche, 80% des hôpitaux prévus ont été réhabilités dans la zone d'intervention du PRAPE. Au niveau du PIRAM, les résultats sont insignifiants comparés aux cibles initiales, avec des taux de réalisation variant de 5 à 11% selon le type d'infrastructure et de travail prévu. Dix zones de santé ont été équipées d'une ambulance au niveau du PRAPE et PRAPO, sur une prévision revue de 16.
136. La faible performance du Programme en matière d'amélioration des infrastructures de santé est principalement due à la révision drastique à la baisse des cibles des projets PRAPE et PRAPO qui ont à la fois été trop ambitieux (au regard du contexte des deux provinces concernées, notamment la faible capacité des entreprises locales) et sous-estimés sur le plan des coûts. L'interruption du financement FBSA pour le PRAPO à cause de la faible performance de la composante a réduit davantage les résultats du Projet<sup>85</sup>. En outre, la revue de la première phase du PIRAM en 2014 a conduit aussi à la réduction drastique des cibles dans ce domaine suite à la réorientation du FDL (voir §87).
137. Par ailleurs, cette baisse drastique des objectifs quantitatifs n'a pas été compensée par un renforcement des partenariats et de la coordination avec les autres PTFs opérant dans ce secteur. En effet, une telle mesure aurait pu garantir une meilleure efficacité et efficience pour le portefeuille. Il conviendrait, toutefois, de signaler que les actions de réhabilitation des routes et VDA menées par le programme ont presque contribué autant à l'amélioration de l'accès aux infrastructures de santé que les investissements directs eux-mêmes ce qui a quelque peu amélioré l'efficacité et l'efficience des infrastructures sanitaires réalisées.
138. Le portefeuille a présenté jusqu'à maintenant une performance globale assez moyenne dans l'ensemble en matière d'amélioration d'**accès à l'eau potable**. En effet, les trois projets concernés par ce résultat (PRAPE, PRAPO et PIRAM) ont réduit d'une manière drastique leurs cibles en points d'eau pour les mêmes raisons déjà évoquées pour les infrastructures sanitaires. Les projets sont censés avoir

<sup>85</sup> Seulement 28,7%, environ des fonds FBSA ont été effectivement décaissés (1,8 millions USD sur les 6,26 millions USD prévus).



facilité l'accès à l'eau à près de 24 000 ménages<sup>86</sup>, soit environ 15% des ménages ciblés. Toutefois, les points d'eau aménagés ne sont pas tous fonctionnels à ce jour<sup>87</sup>. Le PIRAM pourra vraisemblablement atteindre ou même dépasser son objectif révisé<sup>88</sup> d'ici la date de sa clôture en 2019.

139. Les **infrastructures d'éducation primaire** ne concernent que le PRAPE et le PRAPO qui ont construit ou réhabilité et équipé, ensemble, 23% seulement des écoles primaires prévues à leur conception (77% de la cible révisée). Ces projets ont, en outre, formé des comités de parents et d'enseignants pour mieux prendre en charge les activités d'enseignement, et formés les chefs d'établissement en gestion d'école, et les enseignants en pédagogie.
140. **Renforcement des capacités communautaires de gestion des infrastructures sociales.** En plus de l'appui au renforcement des infrastructures sociales et de l'appui institutionnel aux services concernés, le portefeuille a engagé un processus de promotion de la gestion participative durable des infrastructures sociales renforcées. A cet égard, le Programme a mis en place des comités de gestion d'infrastructures de santé et des comités de gestion d'infrastructure d'eau potable. Au niveau des établissements scolaires des associations de parents d'élèves ont été créés et appuyées. Toutefois, la majorité des comités de gestion du PRAPE et PRAPO ne sont pas réellement fonctionnels car ils ont été mis en place à la hâte vers la fin des projets et ne disposent pas de moyens propres de fonctionnement. Les comités de gestion des infrastructures d'eau potable et les associations des parents d'élèves semblent toutefois afficher un meilleur niveau de dynamisme et d'efficacité par rapport aux Comité de développement des aires de santé. Contrairement aux actions physiques, ce processus nécessite plus de temps pour générer les effets escomptés.
141. **En résumé**, l'efficacité du portefeuille a été très hétérogène selon les résultats attendus et selon les projets. Malgré quelques performances remarquables grâce à des partenariats réussis tel que la réhabilitation et l'entretien des pistes rurales par le PIRAM, l'efficacité des projets a été fortement réduite par l'enclavement de la majorité des zones d'intervention, la forte révision à la baisse de nombreuses cibles quantitatives, la faible capacité de planification et de gestion des UGP, la faible capacité des prestataires de services locaux et publics, et, jusqu'à présent, la durée insuffisante des appuis. L'efficacité du portefeuille est jugée **plutôt insatisfaisante (3)**.

### **Efficiences**

142. Il s'agit d'apprécier à travers ce critère dans quelle mesure la conversion des ressources (fonds, compétences, temps, etc...) en résultats est économique.
143. De premier abord, l'efficacité peut être appréciée à travers l'analyse de certains indicateurs comme le pourcentage des frais de gestion par rapport au coût global d'exécution du projet, le rapport entre les taux d'exécution physique et financière, le coût par bénéficiaire (l'actuel par rapport au prévu), le taux de rentabilité interne (prévu et actuel), etc. Le tableau ci-après récapitule les principaux indicateurs d'efficacité pour les projets PRAPE, PRAPO et PIRAM:

---

<sup>86</sup> L'hypothèse retenue est qu'un forage équipé de pompe manuelle ou une source aménagée pourrait satisfaire les besoins de 150 ménages, environ, en moyenne.

<sup>87</sup> Par exemple, dans la zone du PRAPE, 26 forages seulement sont opérationnels sur 32 forages construits et 21 sources sont exploitées sur 25 sources aménagées.

<sup>88</sup> Un objectif initial de 40 forages, révisé à 28, et 50 sources non révisées. Toutefois, les objectifs relatifs à la préparation de 27 plans d'adduction eau potable, et la réalisation de 50 mini-systèmes d'adduction eau potable ont été abandonnés suite à la réorientation du FDL. Seul le système d'adduction eau potable de Kabambare, dont l'étude a été réalisée, reste à l'ordre du jour mais sa réalisation est incertaine à cause de l'accroissement important des coûts par rapport aux prévisions initiales.

Tableau 13  
Indicateurs d'efficience

N°	Projets	PRAPE	PRAPO	PIRAM	Global
<b>Indicateurs de base</b>					
1	Coût initial (millions USD)	22,599	26,08	39,02	87,699
2	Coût réel (à l'achèvement ou actuel)	20,763	19,56	23,438	63,761
3	Nombre de ménages bénéficiaires prévus)	70 000	50 000	84 000	204 000
4	Nombre effectif de ménages bénéficiaires	30 000	14 367	21 702	66 069
5	Coût/ménage bénéficiaire (prévision) USD/ménage	323	522	465	430
6	Coût/ménage bénéficiaire (actuel) USD/ménage	692	1 361	1 080	965
7	Taux d'exécution physique	85%	93%	62%	79%
8	Taux d'exécution financière (décaissements)	92%	90,50%	72%	73%
9	Taux de rentabilité interne prévu (%)	12,10%	10%		
10	Taux de rentabilité interne actuel (%)	18,42%	12,15%		
11	Frais de gestion/coût total (prévision)	15,30%	16%	14,10%	15%
12	Frais de gestion/coût total (actuels)	31,30%	36%	27,00%	31%
<b>Principaux ratios</b>					
13	(6)/(5)	2,14	2,61	2,32	2,24
14	(7)/(8)	0,92	1,03	0,86	1,09
15	(12)/(11)	2,05	2,25	1,91	2,07

Sources: Rapports du Président, Rapport d'achèvement du PRAPE, Évaluation de la performance du PRAPO, Rapports de supervision du PIRAM.

144. Les ratios ci-dessus reflètent déjà une efficience insuffisante pour tous les projets du Programme. Cette faible efficience pourrait être la conséquence directe de différentes faiblesses, dont une grande partie a déjà été évoquée dans la section efficacité. Celles-ci sont étroitement liées aussi bien du point de vue de leurs causes que de leurs conséquences sur l'efficience du portefeuille, et sont résumées ci-dessous.
145. **Importance des dépenses de gestion au regard des activités et des résultats des projets.** L'analyse des structures des dépenses de tous les projets montre des taux d'exécution budgétaires relativement faibles pour les composantes techniques, soit une exécution partielle des activités prévues pour l'atteinte des résultats dans les zones d'intervention. Ceci contraste avec des dépassements des taux d'exécution pour la composante gestion des projets. Cette tendance est observée aussi bien dans les projets achevés que dans ceux en cours d'exécution. Dans chacun des cas, les composantes techniques ont été globalement exécutées en-deçà des cibles, alors que les frais de gestion sont toujours allés au-delà des prévisions. Par ailleurs, la part consommée par les frais de gestion dans la structure budgétaire des projets allant de 36% pour le PRAPO à 27% pour le PIRAM, est très importante. Le PIRAM a connu un rythme de mise ne œuvre relativement meilleur que le PRAPE et le PRAPO avec moins de temps perdu sur ses 6 premières années de mise ne œuvre, mais le PIRAM a de nouveau connu de grandes difficultés de démarrage et d'instabilité de personnel. Ainsi, alors que la gestion, la coordination et le contrôle ont consommé jusqu'à plus du tiers des ressources des projets, l'atteinte des résultats est restée très en deçà des attentes.
146. Les causes des coûts de gestion élevés sont notamment liés: i) aux difficultés du contexte en RDC (distances d'acheminement, manque d'infrastructures de transport, manque d'infrastructures financières, institutions fragiles, tracasseries et risques encourus, etc.). Ces facteurs engendrent des coûts d'investissement et

d'opération très élevés particulièrement sous-estimés à la conception du PRAPE et PRAPO (masses salariales, per diems, équipements importés, carburant, transferts de fonds en liquide dans le passé, besoin d'établissement des structures physique de travail pour les projets, etc.); ii) aux dédoublements des rôles et responsabilités entre le Bureau de liaison, les UGP, les antennes des UGP, et les prestataires de service; iii) à la nécessité de prendre entièrement en charge les services publics qui devraient en fait avoir leurs propres moyens de fonctionnement pour jouer leur rôle régaliens; et iv) aux nombreuses missions et déplacements fréquents entre UGP, antennes et Kinshasa induites notamment par l'éloignement des zones d'intervention du centre et leurs grandes étendues, la centralisation de la fonction de pilotage, de supervision et de S&E externes et les faibles prérogatives accordées aux antennes.

147. Quant aux causes du faible taux de réalisation physique et financier des composantes techniques, il s'agit notamment de la faible capacité de planification, d'anticipation/gestion des risques et d'exécution des UGP, des services publics et des prestataires locaux – accentuées par des taux de roulement élevés du personnel; des lourdeurs de procédures: planification et pilotage, gestion et contrôle fiduciaire..., souvent impliquant plusieurs niveaux de décision; et des missions extérieures fréquentes qui engendrent une charge supplémentaire importante de travail pour les équipes de projet et les distraient de leur rôle principal.
148. **Gestion du temps minée par des déficits de planification opérationnelle et d'analyse des risques.** Les déficits de planification opérationnelle et d'analyse des risques se sont traduits par les trois principaux faits ci-après.
149. *Des programmations tardives de certains préalables à la mise en œuvre.* Dans tous les projets, on note un paradoxe qui se traduit par un démarrage tardif des activités et une exécution tardive de certaines activités liées à la phase de lancement pendant la mise en œuvre du Projet, signe d'une gestion du temps déficitaire. D'autre part, certains préalables de mise en œuvre ne sont remplis que tardivement. Il s'agit notamment de: l'élaboration des manuels des procédures et leur appropriation par les équipes de projet; le recrutement de certains postes clefs des unités de gestion des projets; la réalisation des études de base et autres ainsi que la mise en place des systèmes de suivi; l'évaluation de la capacité du personnel en vue de la priorisation des activités de renforcement; l'évaluation des capacités des partenaires impliqués dans la mise en œuvre<sup>89</sup>; l'acquisition des moyens de locomotion<sup>90</sup>, etc.
150. *Des lenteurs dans le processus de prise de décision.* La lenteur constatée dans la mise en œuvre, démontrée notamment par des faibles capacités d'absorption, découle d'abord du retard dans la mise en place des préalables tel que mentionné ci-dessus, notamment en termes des capacités des équipes des projets; ensuite d'une insuffisante analyse des contextes, des risques et des acteurs; et enfin, de la lenteur du processus de prise de décision.
151. Le principal facteur à la base de la lenteur du processus de prise de décision est la tendance générale à une gestion réactive plutôt que proactive. Ce principal facteur peut se décliner à travers: la faible capacité technique des équipes des projets notamment en ce qui concerne l'élaboration des Demandes de non-objection et des Demandes de retraits de fonds; l'absence des structures de contrôle interne et d'assistance technique de proximité adéquates; la faible capacité de la supervision au regard de l'éloignement géographique vis-à-vis des projets et de l'effectif du personnel du Bureau pays, ainsi que de sa faible réactivité qui s'en suit et; la lourdeur de l'approche d'accompagnement des bénéficiaires. Dans une démarche proactive, ces questions auraient pu être adressées en amont.
152. *Le non achèvement de certaines activités clés au moment de l'achèvement des projets.* A cause de difficultés de démarrage, d'instabilité et de faible capacité de planification et de gestion du personnel, l'efficacité du PRAPE, PRAPO et PAKIN a

---

<sup>89</sup> En particulier les services étatiques.

<sup>90</sup> Pour le PAKIN par exemple, les motos ont été acquises une année après le démarrage effectif des activités.

été fortement réduite pendant leurs premières années de mise en œuvre. Le PIRAM, bien que son démarrage ait été moins douloureux, souffre surtout d'un manque de planification opérationnelle – problème qui reste très important au PAPAKIN aussi. Une des principales retombées des années de faible efficacité et des déficits dans la planification opérationnelle est que certaines activités clés en termes d'efficacité et de durabilité demeurent inachevées au moment de l'achèvement des projets. Par exemple, pour le PRAPE et le PRAPO le processus de renforcement des unions paysannes n'a pas pu être mené jusqu'au bout et les services étatiques chargés de l'appui à l'agriculture et au développement rural<sup>91</sup> ont été impliqués tardivement, d'où l'incertitude quant à leur capacité de poursuivre l'accompagnement des bénéficiaires. Certaines infrastructures routières et sociales devaient encore être finalisées après l'achèvement des projets, donc il existe une grande incertitude quant à leur finition suivant les normes de qualité attendues, leur réception, et la mise en place d'un dispositif de gestion durable. Par ailleurs, les systèmes d'approvisionnement en semences n'ont été que partiellement mis en place et le processus de structuration des producteurs est resté inachevé, ce qui risque d'être le cas du PIRAM aussi avec le grand retard occasionné dans le démarrage du processus de restructuration des Unions qui n'a pas encore commencé.

153. **Lourdeur du système d'accompagnement des bénéficiaires.** La délégation de la maîtrise d'œuvre selon l'approche "faire-faire" devait: permettre de réduire les coûts et assurer un bon rythme de mise en œuvre par la mise en compétition des prestataires, la mise en place de délais contractuels et la motivation financière des prestataires; donner plus de flexibilité aux projets; et assurer que la meilleure expertise soit engagée pour chaque tâche donnée. Malgré ces avantages théoriques, dans le cadre des projets, cette approche participe - en particulier en ce qui concerne les ONG nationales intervenant comme opérateurs de proximité ou de bassin ou encore comme prestataires responsables d'appui aux bassins - à la lenteur de la prise de décisions et de la mise en œuvre, à l'augmentation des coûts de transaction et par conséquent à la faible performance des projets du point de vue de l'efficacité. Cette approche présente peu d'avantages dans le contexte actuel caractérisé, comme mentionné plus haut, par des faibles capacités techniques et managériales desdits prestataires, la faible capacité technique des équipes des projets notamment en ce qui concerne la coordination, le suivi sur le terrain et la gestion des contrats de ces prestataires, l'élaboration des Demandes de non-objection et des Demandes de retraits de fonds, l'absence des structures de contrôle interne et d'une assistance technique de proximité adéquate, la faible capacité de la supervision au regard de l'éloignement géographique vis-à-vis des projets et du faible effectif du personnel du Bureau pays.
154. **Récurrence des dépenses non éligibles.** Le contexte de la RDC, marqué par des faibles performances en matière de gouvernance, suggère normalement que des dispositifs rigoureux soient mis en place afin de réduire autant que possible les risques fiduciaires. Depuis le PRAPE, la situation demeure préoccupante pour tous les projets quant au respect des procédures de gestion administratives, comptables et financières. Ceci se traduit, à la revue des comptes, par de fréquentes voire d'importantes dépenses non éligibles. À titre illustratif, on peut citer les cas ci-après: i) Pour le PRAPE: un montant de 184 547.55 USD déclarés comme tel par la dernière mission de supervision du projet, et résultant en grande partie des préfinancements non soutenus par des pièces justificatives<sup>92</sup>; ii) Pour le PRAPO: le remboursement en 2011 du montant de 211.798 USD correspondant aux dépenses inéligibles dues par la contrepartie gouvernementale<sup>93</sup>; iii) Pour le PIRAM: un montant de 285.000 USD non encore remboursé à ce jour; iv) Pour le PAPAKIN: un montant de 572.676,60 USD non encore remboursé à ce jour.

---

<sup>91</sup> Le PIRAM, aussi risque d'être concerné aussi par cette faiblesse: avec la réorientation du FDL et la concentration de ses activités au niveau de la transformation et la commercialisation du riz au profit de 3 organisations paysannes faitières.

<sup>92</sup> Rapport de la mission de supervision, avril-mai 2013.

<sup>93</sup> Rapport de la Revue à mi-parcours, mai 2011.

155. Les principales causes de la récurrence des dépenses non éligibles sont: le faible niveau d'appropriation des procédures par les équipes des projets et les prestataires des services; la faible culture de transparence et redevabilité entraînant une certaine résistance aux principes de gestion saine et transparente; la faible efficacité des dispositifs de contrôle à priori qui, tout en n'assurant pas encore une meilleure performance des projets en termes de gouvernance constituent dans beaucoup de cas un des freins au respect des chronogrammes. Du point de vue de la partie gouvernementale, il faudrait que celle-ci, au regard notamment de la situation de fragilité qui la caractérise, soit suffisamment poussée à redresser la situation. La suspension du portefeuille, les licenciements de personnel, et la réduction de l'allocation pays, ne semblent pas avoir été des incitations suffisamment fortes pour améliorer le système fiduciaire.
156. En résumé, considérant l'importance des dépenses de gestion par rapport aux résultats du portefeuille, les importants retards de mise en œuvre, la lourdeur du système d'accompagnement des bénéficiaires et la récurrence des dépenses inéligibles, **l'efficacité du portefeuille est jugée insatisfaisante (2).**

### **Impact sur la pauvreté rurale**

157. L'impact sur la pauvreté rurale est défini comme étant "l'impact, positif et négatif, induit par une intervention de développement, directement ou non, intentionnellement ou non, sur les conditions de vie des ruraux pauvres"<sup>94</sup>. Conformément au manuel de l'évaluation (2015), les impacts seront évalués en considérant quatre domaines principaux. L'évaluation des impacts du portefeuille sera effectuée essentiellement à travers le PRAPE, le PRAPO, déjà achevés et, dans une moindre mesure le PIRAM. Cette évaluation se réfère aux évaluations effectuées pour ces trois projets, qui se sont, elles-mêmes, référées aux enquêtes SYGRI et socioéconomiques de référence et à l'achèvement ou à mi-parcours de chacun de ces projets.
158. Trois éléments importants doivent être pris en compte lors de l'interprétation des données présentées ci-dessous. Premièrement, il n'existe pas de données différenciées sur l'impact des projets selon le niveau de pauvreté ou de vulnérabilité des populations. Une hypothèse importante de la Théorie du changement du Programme de pays (annexe VII) était que les populations ciblées, y compris les personnes les plus vulnérables, puissent bénéficier des appuis des projets. Pour cela, celles-ci devaient être membre des organisations à la base par lesquelles la majorité des appuis sont acheminés. Or, l'évaluation a démontré que l'atteinte des populations les plus vulnérables par les projets n'est aucunement garantie (voir §96-97). Deuxièmement, la qualité des études de base et d'impact commanditées par les projets est, comme l'ont noté les évaluations du PRAPE et du PRAPO, peu satisfaisantes. Les données rapportées doivent donc être considérées avec prudence. Troisièmement, alors que les études d'impact disposent de données "avant" et "après" projets, elles ne disposent pas de données "sans" projets pour la période après-projet. Ceci veut dire qu'il n'est pas possible d'attribuer avec certitude tous les changements mesurés aux interventions financées par le FIDA, c.-à-d. de distinguer clairement les changements dus aux projets de ceux qui sont dus à des facteurs externes. Notamment, pendant la période considérée par l'évaluation, le retour d'une stabilité politique et économique au niveau du pays et les interventions d'autres partenaires de développement ont certainement contribué aussi à la relance de l'économie rurale dans les zones d'intervention des projets.
159. **Revenus et avoirs nets des ménages.** Les enquêtes de référence et à l'achèvement réalisées au niveau du PRAPE et PRAPO ont démontré une amélioration assez significative des revenus monétaires des ménages pour les deux projets au moment de leur achèvement. En effet, le pourcentage des ménages agricoles du PRAPE ayant un revenu supérieur à 50 000 FC/an<sup>95</sup> dans la zone de Bumba est passé de 22% (2007) à 59% (2012) pour les communautés agricoles et

<sup>94</sup> Manuel d'évaluation du FIDA, 2<sup>ème</sup> édition, décembre 2015.

<sup>95</sup> Soit l'équivalent d'environ 100 USD en 2007 et 56 USD en 2012.

il a évolué de 9% à 42%, pour les communautés de pêcheurs durant la même période<sup>96</sup>. Quant au PRAPO, le revenu moyen annuel des ménages aurait connu un accroissement de 68% en passant d'environ 240 USD (2011) à plus de 400 USD (2013). Cette évolution favorable est confirmée par d'autres résultats d'enquête qui ont montré que 26% des ménages de la zone du projet ont déclaré être satisfaits de leurs conditions économiques en 2013, contre 15% environ en 2011 ce qui montre qu'une évolution importante a eu lieu durant les dernières années du Projet. Quant au PIRAM, qui est à sa 6<sup>ième</sup> année d'exécution, aucune donnée n'est disponible sur les revenus monétaires, néanmoins quelques indices préliminaires favorables constatés au niveau des ménages bénéficiaires laissent à admettre que le projet commence à induire des effets positifs en matière d'amélioration des revenus (voir point ci-dessous) mais ces effets restent encore trop fragiles et limités dans l'espace.

160. Les résultats positifs constatés au niveau de PRAPE semblent être liés, essentiellement à: la diversification des activités agricoles et de pêche; la large diffusion de semences et techniques améliorées, de techniques et de kits de production/transformation au profit des agriculteurs et pêcheurs. Au niveau du PRAPO, l'amélioration relative induite par le projet pourrait être attribuée, essentiellement à l'augmentation de la production et productivité agricole<sup>97</sup> grâce, notamment, à l'accroissement des superficies des exploitations<sup>98</sup> et à la distribution de semences améliorées<sup>99</sup>.
161. En matière d'amélioration des actifs des ménages, les trois projets ont induits des impacts assez significatifs dans l'ensemble mais variables d'un projet à un autre. Au niveau de la zone du PRAPE, les enquêtes effectuées ont montré que le pourcentage des ménages propriétaires de leurs habitations a évolué d'une manière assez significative entre 2007 et 2012. Il serait difficile de déterminer la part exacte du Projet dans cette évolution, mais cependant le fait que PRAPE soit le premier grand projet à intervenir dans la zone après la période de conflit laisse à croire que sa part dans cette évolution n'est pas négligeable. Les enquêtes ont montré également une nette évolution des actifs des ménages dans la zone du PRAPO entre 2009 et 2013. Cette évolution a concerné notamment la possession de motos, vélos, poste radios et pirogues motorisées pour les pêcheurs. Globalement, 28,7% des ménages de la zone du Projet ont déclaré disposer d'un élément ou plus de ces actifs, contre 20,2% en 2011.
162. Quant au PIRAM, le constat général est que le projet a commencé à afficher un certain impact en matière d'avoirs nets des ménages, mais encore très peu en matière d'amélioration des revenus. En effet, en se fiant aux résultats de l'enquête des résultats du PIRAM de 2015, il ressort un écart assez significatif entre les ménages bénéficiaires du projet et les non bénéficiaires en matière de possession de vélos, radios et chaise plastiques<sup>100</sup>. Cette tendance se confirme encore plus en matière de l'évolution de la possession d'outils agricoles de base entre bénéficiaires et non-bénéficiaires<sup>101</sup>. Les chiffres montrent que l'évolution positive générale n'est pas l'œuvre exclusive du projet, mais qu'il y aurait tout de même une différence significative entre les bénéficiaires et non-bénéficiaires<sup>102</sup>. Sur le plan de l'évolution des effectifs animaux, l'enquête de 2015 a mis en évidence un accroissement assez sensible du capital des ménages bénéficiaires en volailles et chèvres

---

<sup>96</sup> Il s'agit de revenu en terme réel (et non nominal).

<sup>97</sup> Les marges brutes à l'hectare ont quasiment doublés pour le riz, le maïs et l'arachide et ont triplé pour le manioc.

<sup>98</sup> Elles sont passées de 0,4-0,5 ha avant le projet à 1-2 ha, après le projet.

<sup>99</sup> Le taux d'accès aux semences améliorées est passé de 15% (2011) à 22,5% (2013) dans le bassin d'ISANGI.

<sup>100</sup> Vélos: 54,9% pour les bénéficiaires contre 33,9% pour les non bénéficiaires; radios: 46,2% contre 27,2%; chaises en plastique: 30,8% contre 22,6%.

<sup>101</sup> Le taux de ménage déclarant posséder des machettes est passé de 15,7% à 75,8% entre 2012 et 2015; et de 10,8% à 63,9% pour les houes. En 2012, le taux de ménages possédant au moins une machette est de 80% pour les bénéficiaires contre 71,8% pour les non bénéficiaires; et 75,3% contre 52,6% pour les houes.

<sup>102</sup> Le taux de ménage déclarant posséder des machettes est passé de 15,7% à 75,8% entre 2012 et 2015; et de 10,8% à 63,9% pour les houes. En 2012, le taux de ménages possédant au moins une machette est de 80% pour les bénéficiaires contre 71,8% pour les non bénéficiaires; et 75,3% contre 52,6% pour les houes.

comparativement aux non bénéficiaires<sup>103</sup>. Ceci pourrait constituer un indice montrant que les revenus de certains ménages bénéficiaires s'est quelque peu amélioré à un tel point qu'ils ont pu en épargner une partie dans l'augmentation de leur capital en petit élevage.

163. **Capital humain et social et autonomisation.** D'une manière globale, le programme a eu des impacts assez significatifs relativement à ce domaine, notamment dans le domaine de l'agriculture et de la pêche à travers la structuration et la dynamisation des OP; dans le domaine des routes et VDA à travers la promotion et la dynamisation des CLER; dans le domaine social et de l'éducation (clubs d'écoute et associations des parents au niveau du PRAPO); le développement local participatif à travers la création et la dynamisation des CVD et des Comités locaux de développement (PRAPE) et dans le domaine de l'eau potable à travers la promotion et l'accompagnement des comités de points d'eau.
164. Les impacts observés ont été favorisés par l'adoption et l'application du principe de structuration et de professionnalisation des OP comme socle commun aux deux COSOP et à tous les projets du programme; l'intégration et la mise en œuvre, pour les trois projets du COSOP 2003, d'actions d'amélioration d'accès aux infrastructures sociales (santé, éducation et adduction eau potable) et l'introduction du principe de développement local communautaire participatif (même s'il n'a pas été appliqué par tous les projets concernés). Toutefois, ces impacts sont variables d'un projet à un autre et ils ont été conditionnés par les contextes et les approches spécifiques de chacun d'entre eux (voir section efficacité).
165. Suite à l'amélioration des infrastructures sociales, la réhabilitation des voies d'accès et l'augmentation des revenus dans les zones d'intervention des projets, l'accès des populations à l'éducation et aux services de santé s'est généralement amélioré. En matière d'éducation, les actions réalisées par le PRAPE et le PRAPO ont favorisé l'amélioration de la fréquentation des écoles tant pour les élèves du primaire que du secondaire. Au niveau du PRAPE, l'accès à l'éducation s'est amélioré dans la zone de Bumba, tant pour les communautés agricoles et de pêcheurs, avec plus de 90% des ménages ayant une école à proximité (à moins de 4 km) en 2012 contre seulement 67% en 2007. L'enquête d'impact indique une augmentation du taux d'alphabétisation de 32 à 51% pour les communautés agricoles, et de 22 à 27% pour les communautés de pêcheurs sur la même période. Cependant, dans l'arrière-pays de Mbandaka, l'accès à l'école semble s'être empiré, comme le Projet n'y est pas intervenu dans ce domaine. Malgré cela, le taux d'alphabétisation s'y est légèrement amélioré (de 22 à 27%) et la proportion d'enfants non scolarisés a légèrement diminué (de 17 à 7%). Au niveau du PRAPO, le taux de scolarisation serait passé de 74% pour les garçons et 67% pour les filles en 2009, à près de 79% pour les garçons et 78% pour les filles en 2013.
166. En ce qui de l'accès aux services de santé au niveau du PRAPE, dans la zone de Bumba environ 86% des villages agricoles avait un centre de santé à proximité en 2012, contre seulement 37% en 2007. A proximité des centres de santé réhabilités, la proportion des ménages qui utilisent les soins de santé a augmenté de 9% à 48% au cours de la période 2006-2012. Par contre, dans l'hinterland de Mbandaka, où le projet n'a pas réhabilité des infrastructures de santé, un ménage sur cinq a perdu l'accès à un centre de santé à proximité sur la même période. Dans les zones d'intervention du PRAPO, le taux de consultation des centres de santé aurait augmenté de 35% en 2009 à plus de 60% en 2013.
167. Par rapport à l'accès à l'eau, au niveau du PRAPO, près de 19% des ménages ont accès à l'eau potable en 2013, contre 17% en 2009, entraînant une légère réduction des maladies d'origine hydrique surtout la typhoïde. Ce pourcentage n'a pratiquement pas évolué au niveau du PRAPE, par contre, où ce taux ne serait que 0,6% en 2012 selon le SYGRI. L'écart très important entre les chiffres énoncés pour les deux projets pourraient s'expliquer par la présence d'autres intervenants

---

<sup>103</sup> 44,8% des ménages bénéficiaires ont déclaré avoir observé une augmentation au niveau de leur capital en volailles contre 26,6% chez les non bénéficiaires. Pour les chèvres les taux étaient de 22,6% et 12,2%, respectivement. Quant aux moutons, l'écart était plus faible (7,6% et 4,6%, respectivement).

avant et pendant la mise en œuvre du PRAPO dans ses zones d'intervention, mais pourrait aussi être due à la faible précision des données collectées par le SYGRI.

168. **Sécurité alimentaire et productivité agricole.** Le PRAPE et PRAPO ont induit une amélioration plutôt satisfaisante en matière de sécurité alimentaire globale et de productivité agricole, par rapport au PIRAM dont les performances à cet égard sont encore insuffisantes. En revanche, les impacts des trois projets en matière de malnutrition infantile restent très faibles.
169. *Productivité agricole.* Globalement, on constate que le PRAPE et le PRAPO ont engendré un impact non négligeable en matière de production et de productivité agricole, alors que le PIRAM peine encore à avoir un effet significatif en dépit des quantités relativement importantes des semences de riz NERICA 4 et 7 distribuées.
170. En effet, pour le PRAPE, les résultats des enquêtes réalisées au début et à la fin du projet, mettent en évidence une forte croissance de la production entre 2007 et 2012. En effet, selon ces résultats, les productions ont connu une croissance de 287% pour le riz, 233% pour l'arachide, 338% pour la banane plantain et 179% pour l'igname. En outre, l'accroissement des rendements était de 100% pour le riz, 80% pour le maïs et l'arachide et 40% pour le manioc. Compte tenu du fait que le PRAPE a été la première grande opération du genre dans la province, il serait légitime de lui attribuer au moins la majeure partie de cet impact. En revanche, les enquêtes mettent en évidence des résultats plus modestes au niveau de la pêche, en dépit des efforts déployés dans ce secteur. Les raisons de ces résultats plus modestes pourront être attribuées, essentiellement, à la surexploitation des ressources piscicoles, induite vraisemblablement par l'accroissement du nombre des pêcheurs et la persistance de pratiques de pêche non durables. Quant au PRAPO, il n'y a pas de données sur les volumes produits, mais les superficies moyennes par ménage pour les cultures de riz et maïs auraient doublé entre 2009 et 2013, alors qu'elles seraient restés pratiquement les mêmes pour le manioc. Par ailleurs, les rendements moyens auraient aussi connu une hausse très importante selon les bassins de production allant de 60 à 100% auprès des bénéficiaires directs et indirects du PRAPO<sup>104</sup>.
171. Pour le PIRAM, les enquêtes réalisées auprès de certains producteurs semblent mettre en évidence des augmentations ponctuelles de la production et de la productivité au niveau de certains ménages bénéficiaires. Selon l'Inspecteur de l'agriculture de Kasongo, les rendements moyens de la culture du riz seraient passés de 0,93T/ha (55 102 ha emblavés) en 2012 à 1,45T/ha (53 522 ha) en 2014 durant laquelle 33,1T de semences améliorées ont été distribuées à environ 2 000 ménages<sup>105</sup>. Ces chiffres confirment une augmentation ponctuelle des rendements, mais le fait que le Projet c'est concentré sur le riz et le manioc seulement et les faibles quantités semences de riz distribuées par ménages (16 kg, soit de quoi semer une parcelle de 0,25 ha) font qu'il ne faut pas s'attendre à une évolution significative de la productivité globale à l'échelle de l'exploitation (1 ha, en moyenne) dans la mesure où l'exploitant serait obligé de valoriser le reste de l'exploitation à travers des semences de riz et des boutures de manioc non améliorés.
172. Les bons résultats du PRAPE et PRAPO en matière d'amélioration de la productivité agricole semblent récompenser les efforts importants déployés par les projets en matière de promotion et d'amélioration de l'accès aux semences améliorées (voir §123-127), l'amélioration de l'accès aux services de vulgarisation (§128-129) et la distribution de kits agricoles et de pêche (voir §127). En outre, la stratégie adoptée

---

<sup>104</sup> Rapport final de la mission de supervision du PRAPO du 6 au 22 août 2012, §31. Ces constats font suite aux visites de terrain de la mission de supervision (2012) dans trois bassins (Isangi Nord, Sud, Est et Ouest) dans le but d'observer le degré de changement enregistré dans la zone du Projet. Elles sont confirmées par les rapports du terrain des Opérateurs principaux de bassin, partenaires de mise en œuvre du PRAPO; des Inspections de l'agriculture du district de Tshopo et du territoire d'Isangui ainsi que de l'enquête de la cellule de suivi-évaluation du PRAPO après confrontation avec les autres rapports de partenaires. Ces données sont donc considérées fiables puisqu'elles émanent d'observations sur le terrain et d'une confrontation des constats de plusieurs parties et partenaires du PRAPO.

<sup>105</sup> UNCDF, Étude des filières de riz et maïs dans les territoires de Kasongo et Kababbare, mai 2015, page 22.



par ces deux projets, visant la diversification et l'amélioration des systèmes de production existants, a certainement contribué à ce résultat.

173. **Sécurité alimentaire.** L'amélioration en matière de sécurité alimentaire semble être en bonne corrélation avec celle de la production et productivité agricoles. En effet, la situation alimentaire au niveau des zones d'intervention du PRAPE et PRAPO semble avoir connu une très nette amélioration surtout durant les dernières années de leur mise en œuvre. Quant au PIRAM, les enquêtes font ressortir une certaine amélioration qui ne pourrait être attribuée qu'en faible partie au Projet. Toutefois, il semblerait qu'aucun des trois projet n'a engendré une amélioration notable au niveau de la malnutrition infantile.
174. En effet, au niveau du PRAPE, on constate globalement une amélioration très nette au niveau de la sécurité alimentaire dans la mesure où la proportion des ménages souffrant de 1 ou 2 périodes de soudure est passé de 47% en 2007 à 18% en 2012. Toutefois, l'ampleur de l'amélioration dans la zone agricole<sup>106</sup> (zone de Bumba) semble avoir été meilleure que pour la zone des pêcheurs<sup>107</sup> (l'hinterland de Mbandaka). Quant au PRAPO, les enquêtes SYGRI (2009 et 2013 et les enquêtes socioéconomiques 2011 et 2013) montrent une nette amélioration de la sécurité alimentaire des ménages (62,6% des ménages de la zone du projet ont déclaré se sentir en sécurité alimentaire en 2013, contre 43,9% en 2011). Ces améliorations seraient engendrées, au moins en grande partie, par l'augmentation de la production agricole favorisée par le projet.
175. En revanche, l'amélioration au niveau de la malnutrition infantile chronique et aigüe a été faible. Au niveau du PRAPE, la malnutrition infantile chronique a évolué de 38% en 2007 à 36% en 2012, et la malnutrition infantile aigüe s'y serait même accentuée. Au niveau du PRAPO, la malnutrition infantile chronique est passée de 35% en 2009 à environ 30% en 2013, alors que la malnutrition aigüe y a baissé de 8% en 2009 à 5% en 2013. Cet impact très modeste serait dû à la faible évolution des habitudes alimentaires des populations, qui se nourrissent toujours principalement au manioc et destinent les céréales à la vente. L'augmentation de la malnutrition infantile aigüe remarquée au niveau du PRAPE par l'enquête d'impact en 2012, serait due à l'incidence importante de maladies intestinales qui y persistent à cause du faible accès à l'eau potable.
176. Dans la zone du projet PIRAM, l'enquête sur les résultats du projet de 2015 a mis en évidence une très légère amélioration dans la mesure où, 5% des ménages bénéficiaires enquêtés ont déclaré que leur consommation alimentaire est pauvre contre 6,3% chez les non bénéficiaires, alors que la consommation alimentaire jugée "acceptable" concernait 51,2% des ménages bénéficiaires et 46,5% des non bénéficiaires. En revanche, l'évolution de la situation alimentaire globale entre 2012 et 2015 (bénéficiaires et non bénéficiaires confondus) semble être plus significative. En effet, 11,1% des ménages ont déclaré avoir une alimentation pauvre en 2012, contre seulement 5,7% en 2015. Le pourcentage de ménages qui ont déclaré avoir une alimentation acceptable en 2015 était de 57,3% contre 48,8% en 2012. L'amélioration la plus sensible a été ressentie au niveau du pourcentage des ménages déclarant une alimentation limite puisque ce pourcentage est passé de 45,5% en 2012 à 31,6% en 2015. Ces chiffres prouvent qu'une certaine amélioration a eu lieu au niveau de la zone du projet, mais que la contribution du Projet dans cette amélioration est encore faible. Il est probable que cette évolution traduit un début de l'effet de la réhabilitation de la RN31 et des premières distributions des semences du PIRAM, mais elle est certainement due aussi aux distributions effectuées par des organisations humanitaires (Caritas et PAM, notamment). Cette faible amélioration de la situation alimentaire par le PIRAM est en cohérence avec la faible évolution de la productivité agricole constatée au niveau des exploitations.
177. **Institutions et politiques.** Dans ce domaine, le portefeuille de projets n'a pas eu, jusqu'à maintenant, des impacts significatifs sur les institutions publiques

<sup>106</sup> 84% des ménages agricoles ont déclaré prendre 2 repas ou plus en 2012, contre 64% en 2007.

<sup>107</sup> 86% de ménages ayant 2 repas ou plus en 2012, contre 78% en 2007.

concernées. Néanmoins, la mise en œuvre des trois premiers projets semble avoir aidé d'une manière ou d'une autre dans le développement de certaines politiques relatives, notamment, l'amélioration de l'accès des producteurs aux semences et à l'éligibilité des CLER aux financements du FONER comme opérateurs locaux clés en matière d'entretien des VDA.

178. En effet, les bonnes performances des projets PRAPE et PRAPO en matière de relance agricole rapide axée, essentiellement, sur l'amélioration de l'accès aux semences améliorées et la mise en place de systèmes locaux de production de semences associant les OP et les institutions publiques de recherche et de contrôle a mis le FIDA en position de force pour pouvoir engager un dialogue fructueux à ce sujet avec le Gouvernement. Ce dialogue, soutenu aussi par d'autres PTF (la CTB notamment), a abouti en fin de compte à l'élaboration d'une stratégie nationale pour le développement des semences et la préparation d'une Loi semencière qui est en instance de promulgation (voir §236).
179. Concernant l'entretien des VDA, les CLER structurés et renforcés par le PIRAM sont désormais éligibles aux financements du FONER en tant qu'opérateurs clés dans ce domaine. Le Projet, ayant saisi l'opportunité présentée par le plaidoyer de la CTB auprès du FONER, est pionnier dans ce domaine. Il est attendu que ce même principe soit appliqué cette année aussi pour les CLER agissant dans le cadre du Projet PAPAKIN et il pourra même être généralisé éventuellement à l'échelle du pays si la stratégie routière, en cours d'élaboration, approuve ce principe.
180. En revanche, en matière de développement institutionnel les impacts du Programme du FIDA étaient globalement très peu significatifs, notamment à cause du rôle marginal accordé aux autorités provinciales et aux services techniques déconcentrés de l'État, aussi bien dans le pilotage et le S&E de proximité que la mise en œuvre des projets. À l'opposé, le rôle des Ministères et services nationaux, souvent très éloignés et déconnectés des réalités sur le terrain, était prépondérant. En effet, l'implication des services déconcentrés de l'État s'est souvent limitée à la participation aux formations, à des appuis logistiques de consistances variables et à des prestations de service pour certains d'entre eux. La mise en œuvre des activités était confiée essentiellement à des ONG et à des PME. Cette stratégie, qui a été appliquée pour la mise en œuvre du PRAPE et du PRAPO, a été reconduite aussi pour le PIRAM en dépit du fait que la décentralisation commençait à prendre forme au moment du lancement de ce projet. Toutefois, cette lacune a été quelque peu corrigée avec le PAPAKIN, qui a intégré les services techniques déconcentrés dans le dispositif d'appui et de suivi des OP et unions, et le PASA-NK qui a inclus les autorités et les services techniques provinciaux dans son montage, sans toutefois remettre en cause le principe du pilotage et de supervision centralisés.
181. **Conclusion sur les impacts sur la pauvreté rurale.** Les données disponibles montrent que le portefeuille a engendré un impact considérable mais ponctuel sur la productivité agricole et la sécurité alimentaire et les revenus et actifs nets des ménages bénéficiaires, et aussi un impact notable dans le domaine capital humain et social. Ceci est largement dû au choix judicieux d'interventions à impact immédiat dans un contexte de forte pauvreté et dégradation des infrastructures et services publics. Cependant, les données disponibles ne sont pas entièrement fiables et ne permettent pas de distinguer les effets des projets des effets d'autres facteurs favorisant le développement économique et social dans les zones d'intervention des projets. Par ailleurs, l'impact du portefeuille dans le domaine des institutions et politiques est plutôt insuffisant. Ainsi, la performance globale du portefeuille vis-à-vis du critère de **l'impact sur la pauvreté rurale est jugé plutôt satisfaisant (4).**

### **Durabilité**

182. Le critère de durabilité vise à évaluer la probabilité de pérennisation des effets bénéfiques déjà observés et de leur transformation progressive en impacts positifs durables sur la pauvreté rurale, d'une part, et les chances, pour les résultats effectifs et prévus, de persister après les projets en dépit des risques, d'autre part.

183. La stratégie de sortie devant garantir la durabilité des résultats et effets des projets reposait principalement sur l'appropriation par les populations bénéficiaires, et le renforcement de leurs capacités afin qu'elles puissent elles-mêmes assurer le maintien des services et la gestion des infrastructures réhabilités par les projets. L'approche participative des projets, impliquant les populations ciblées dans la planification et la gestion des services et infrastructures, semble, en effet, avoir promu une appropriation assez élevée par les bénéficiaires notamment des infrastructures sociales de base, des OP et du nombre limité d'infrastructures et équipements de stockage et de transformation acquis à travers les projets.
184. L'évaluation de l'efficacité et des impacts du portefeuille des projets a démontré l'existence de plusieurs résultats et effets favorables (avantages), qui pourraient mettre progressivement les projets du portefeuille sur la voie de la durabilité, pour peu que ces avantages trouvent les conditions favorables pour se renforcer et que certains risques menaçant leur continuité soient traités d'une manière adéquate. Toutefois, l'amélioration constatée au niveau de la production et de la productivité agricole est menacée, dans le moyen terme, par l'absence de services publics ou privés d'appui à la production; l'inexistence, à ce jour, de systèmes durables de production, multiplication et distribution des semences de qualité; la forte inégalité de l'accès au foncier; le manque de diversification des productions; l'absence d'une vision à long terme pour le développement de systèmes de production intégrés et durables du point de vue environnemental; et le manque de développement des services de crédit rural.
185. L'un des points forts du Programme du FIDA en RDC était de mettre les producteurs et leurs organisations au cœur du processus de la relance agricole de manière à favoriser progressivement leur autonomisation. En effet, des pas importants ont été franchis dans ce sens. Toutefois, la continuité de cette transformation est menacée par le manque de maturité des organisations faitières (unions et fédérations) En effet, la durée de l'appui auprès des OP du PRAPE et du PRAPO était bien trop courte, et la consolidation prévue dans le COSOP 2012 n'a pas eu lieu. Par ailleurs, il existe un risque réel de représentativité insuffisante des OP et de leurs faitières vis-à-vis de leurs membres respectifs et de leurs intérêts, dans la mesure où celles-ci puissent être instrumentalisées pour des intérêts autres que ceux de la majorité des membres qu'elles sont censées représenter (captage d'élite ou captage par des politiciens locaux par exemple).. Les autorités provinciales et services déconcentrés de l'État n'ont que faiblement été impliqués dans les projets et ceux-ci n'ont donc été que faiblement habilités à pouvoir assurer le relai pour l'accompagnement des OP après l'achèvement des projets.
186. La durabilité des résultats prometteurs enregistrés dans le domaine du désenclavement des zones des projets et des bassins de production sont menacés par les incertitudes qui planent sur les capacités réelles du FONER et des provinces concernées à prendre le relais des projets financés par le FIDA pour assurer l'entretien régulier et adéquat des routes et des VDA réhabilitées. En outre, la viabilité sociale, à long terme du mode d'entretien des routes avec les CLER ne semble pas être certaine après les projets, surtout si on tient compte de l'incertitude concernant leur appui à travers le FONER et/ou les provinces. En plus, même sur le plan technique toutes les opérations d'entretien ne pourront être effectuées d'une manière efficace et efficiente selon le mode associatif actuel basé sur les travaux HIMO. En effet le recours à des micro entreprises locales disposant d'un minimum de moyens mécaniques serait nécessaire, ne serait-ce que pour réaliser les travaux complexes d'entretien périodique qui nécessitent la recherche, le transport et le compactage de matériaux de bonne qualité pour le traitement des "points chauds" et le reprofilage périodique des routes. Dans ce cas les CLER pourront assurer les travaux courants<sup>108</sup>.
187. Malgré une assez bonne appropriation par les populations bénéficiaires de certains résultats des projets, à la lumière des nombreux risques et menaces à la durabilité

<sup>108</sup> Surveillance, faucardage des fossés, entretiens légers et débouchage des ouvrages, et des interventions d'urgence pour rétablir la circulation en cas de coupure accidentelle.

des acquis du portefeuille décrits ci-dessus, l'évaluation juge que **la durabilité des résultats du portefeuille, dans son ensemble, est plutôt insatisfaisante (3).**

## **B. Autres critères de performance**

### **Innovation et reproduction à plus grande échelle**

188. La relance du portefeuille du FIDA depuis 2003, a permis, d'au moins localement, l'introduction de plusieurs innovations, dont certaines ont une bonne chance d'être reproduites à plus grande échelle.
189. Le PRAPE, étant le premier projet de développement rural intégré dans la province de l'Équateur, y a introduit l'organisation des producteurs (agriculteurs et pêcheurs) en organisations de base, unions et une fédération et a placé ces organisations de producteurs au cœur du processus de relance de l'agriculture et de la pêche. Le Projet y a aussi apporté des semences améliorées (riz, arachide et maïs) et de boutures saines de manioc (résistantes à la mosaïque africaine) et tenté de mettre en place un réseau local de multiplication et de distribution de semences associant la recherche (INERA), l'institution publique spécialisée dans le contrôle des semences (SENASA), des agri-multiplicateurs sélectionnés au sein des OP et les réseaux des OP eux-mêmes comme acquéreurs et distributeurs des semences et plants produits. Par ailleurs, le Projet a introduit quelques innovations techniques de protection biologique des végétaux, et apporté les premières décortiqueuses de riz.
190. Le PRAPO, allant sur les traces du PRAPE, a non seulement intégré et développé les innovations introduites par le PRAPE, mais en a promu d'autres dans la province de l'Oriental: les Clubs d'écoute communautaires et les CEP (sur des modèles développés par la FAO) et l'introduction de la nouvelle variété de riz NERICA4, même dans des villages où les agriculteurs n'avaient plus la mémoire d'avoir pratiqué la culture du riz avant. En outre, l'une des innovations importantes du PRAPO fût, aussi l'introduction de la maîtrise d'ouvrage déléguée des infrastructures rurales par l'UNOPS et de l'encadrement des OP par l'Institut africain pour le développement économique et social (INADES-Formation Congo).
191. Le PIRAM, ayant démarré en 2011, vers la fin du PRAPE et en pleine exécution du PRAPO, a intégré la plupart des innovations de ses deux prédécesseurs<sup>109</sup> et il a introduit au moins deux autres innovations importantes, dont l'une concerne la structuration des CLER, le renforcement de leurs capacités et leur reconnaissance officielle par le FONER en tant qu'opérateurs clés en matière d'entretien des VDA, et l'autre concerne l'introduction d'un FDL à deux guichets comme outil de développement local participatif intégré, en appui à la décentralisation<sup>110</sup>.
192. Enfin, le PPAKIN ayant démarré en 2014, avec un recul suffisant par rapport aux trois autres projets, a essayé de capitaliser sur toutes leurs innovations en y apportant quelques adaptations. Par exemple, le Projet est allé plus loin dans la structuration des OP pour les faire évoluer vers la professionnalisation et faire d'eux des opérateurs clés en matière de prestation de services au profit de leurs membres. En outre, le Projet a ciblé directement les unions à travers un dispositif d'encadrement multipartite comprenant les agronomes et techniciens des unions elles-mêmes, des assistants techniques locaux du secteur privé, des agronomes et moniteurs des secteurs et des facilitateurs communautaires membres des OP formés par la FAO.
193. Toutefois, les innovations propres au PPAKIN ont concerné le niveau institutionnel et le partenariat. Au niveau de son pôle maraîcher, le projet promut la mutation des OP du statut association au statut coopératif, cette mutation étant nécessaire pour l'insertion des OP dans le circuit de l'économie formelle et devant leur permettre de développer les prestations de service à leur membres. Par ailleurs, le Projet expérimente avec un partenariat public – organisations paysannes –

<sup>109</sup> Dont, notamment la maîtrise d'ouvrage déléguée à travers UNOPS, mais seulement pour les routes; l'assistance technique pour la structuration des OP à travers INADES; la formation, encadrement et accompagnement des OP à travers des consortiums d'ONGs locales dites Prestataires d'appui aux bassins, le recours aux radios communautaires pour la diffusion des messages de vulgarisation.

<sup>110</sup> Malheureusement, cette innovation n'a pas été complètement mise en œuvre (voir section efficacité).

entreprise privée, pour l'installation des palmeraies villageoises, expérience qui a rencontré des problèmes lors de la mise en œuvre et doit être consolidée.

194. Cependant, le portefeuille aurait pu être plus innovant au regard de nombreux aspects. Il s'agit, notamment, du développement institutionnel dans un contexte de fragilité qui s'est avéré un facteur fort limitant pour l'efficacité et l'efficience du portefeuille; mais aussi de la prise en compte des aspects relatifs à la gestion des ressources naturelles et le changement climatique, à travers notamment la promotion de systèmes de production diversifiés, respectueux de l'environnement et résilients aux aléas climatiques et socioéconomiques (voir §206); du ciblage des groupes vulnérables, femmes et jeunes; et de la promotion de la microfinance rurale.
195. **Élargissement d'échelle.** À l'intérieur des zones d'intervention des projets, il y a des signes clairs de reproduction des innovations techniques: diffusion des itinéraires techniques et nouvelles variétés, multiplication du nombre de décortiqueuses de riz privées, etc. Pour quelques innovations institutionnelles, il y a de bonnes chances d'élargissement d'échelle au-delà des zones d'intervention du portefeuille. Il s'agit notamment de l'éligibilité des CLER au financement du FONER, d'une part, et de la promotion de systèmes durables de production et de distribution de semence qui a été adoptée comme politique nationale. Pourtant, dans la pratique, cet élargissement d'échelle n'a pas encore eu lieu et pourrait tarder à cause de contraintes budgétaires et de multiples freins politiques et institutionnels. Par ailleurs, l'élargissement d'échelle grâce aux collaborations avec d'autres PTF est limité vu la faiblesse de la capitalisation d'expériences, des échanges et de la coordination entre ces partenaires.
196. Le caractère innovant du portefeuille est globalement satisfaisant, mais à cause du manque d'innovation sur certains plans critiques et un très faible élargissement d'échelle au-delà des zones d'intervention des projets jusqu'à présent, le critère **innovation et élargissement d'échelle** est noté **plutôt satisfaisant (4)**.

### **Égalité des sexes et autonomisation des femmes**

197. En RDC, la question du genre devrait constituer une véritable préoccupation au regard de l'état du profil du pays en la matière en particulier en milieu rural<sup>111</sup>. De nombreux défis s'y posent en matière de genre, desquels découle, essentiellement, le fait que la femme ne jouit pas en pratique des mêmes droits et pouvoirs que l'homme. Le construit social se traduit par des inégalités de genre aussi bien au plan social, que politique, économique et juridique.
198. La politique du FIDA en matière de genre et d'autonomisation de la femme<sup>112</sup> actuellement en vigueur, date de 2012. Elle est intervenue à la période d'achèvement des deux projets formulés dans le cadre du premier COSOP. Mais cette thématique avait déjà fait l'objet de directives de la part du FIDA, notamment à travers le plan d'action sur le genre pour la période 2003-2006, élaboré pour opérationnaliser les principes d'intégration du genre contenus dans le cadre stratégique 2002-2006 du FIDA; et ensuite, à travers le cadre sur l'intégration du genre dans les opérations du FIDA (2008). En outre, l'importance de la prise en compte du genre dans les projets et programmes avait été reconfirmée à travers la politique de ciblage du FIDA approuvée en septembre 2006 ainsi que le cadre stratégique 2007-2010.
199. En référence aux orientations du FIDA<sup>113</sup> et de l'UNEG<sup>114</sup> en matière d'évaluation de la thématique du genre, les trois principales conclusions ci-après se dégagent de l'examen de la prise en compte du genre dans le portefeuille de projets financés par le FIDA en RDC pour la période concernée par cette évaluation.

<sup>111</sup> Selon le PNUD, en 2014, la RDC occupait le 149<sup>e</sup> rang sur 188 pays classés avec un Indice d'Inégalité de Genre (IIG) de 0,673. Pour l'Indice de développement du genre (IDG), la RDC figurait dans la dernière catégorie des pays (catégorie 5) avec un score de 0,833.

<sup>112</sup> IFAD Policy on Gender Equality and Women's Empowerment, 2012.

<sup>113</sup> IOE, Manuel de l'évaluation, 2015.

<sup>114</sup> UNEG, Intégrer les droits de l'homme et l'égalité des sexes aux évaluations – Vers un document d'orientation du GNUE, 2011 (Document de référence recommandé par le Manuel de l'évaluation du FIDA pour l'examen de la prise en compte du genre).

200. **Allusion à la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation de la femme dans la conception et la mise en œuvre des projets.** Du point de vue de la prise en compte du genre, le principal point fort des projets analysés est la reconnaissance de la promotion de l'égalité de genre comme étant un des volets de la lutte contre la pauvreté. Dans la pratique, cela devrait se traduire dans l'ensemble des projets par: un soutien à l'allègement des travaux des femmes par le forage des puits, le captage et l'aménagement des sources d'eau non loin des habitations, la facilitation de l'accès aux unités de transformation des produits agricoles, notamment décortiqueuses et moulins; la facilitation de l'accès à l'école pour les jeunes filles; une attention à une meilleure représentation des femmes au sein des OP créées et appuyées, dans les organes de gestion des OP et dans les différents Comités mis en place<sup>115</sup>: la valeur cible pour la représentation des femmes étant fixée à 30% à tous les niveaux; un soutien au renforcement des compétences techniques et économiques des femmes à travers leur appartenance aux OP appuyées et à leurs organes de gestion ainsi qu'aux Comités mis en place.
201. **Absence d'approche adéquate de promotion du genre et d'autonomisation des femmes dans les stratégies de mise en œuvre des projets.** Malgré l'allusion à la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation de la femme dans la conception et la mise en œuvre des projets, point fort évoqué ci-dessus, on note par ailleurs, pour tous les projets, l'absence d'approche adéquate de promotion du genre et autonomisation des femmes, ce qui se traduit par: i) La modicité des ressources spécifiquement dédiées à la promotion de l'égalité de genre et l'autonomisation de la femme<sup>116</sup>; ii) Les faibles capacités des équipes des projets, du Bureau pays, des partenaires étatiques et de mise en œuvre, en matière de genre et de son intégration dans le processus de développement rural; iii) Des déficits dans la définition des indicateurs désagrégés par sexe au niveau des systèmes de S&E des projets et des indicateurs de résultats attendus (outcomes) et d'impact liés à l'égalité de genre et à l'autonomisation des femmes. En 2015, dans le cadre d'un partenariat FIDA-ONU Femmes, une stratégie genre a été préparée ainsi qu'un plan d'action 2015-2017 pour le PPAKIN, et des recommandations ont été faites pour une meilleure prise en compte du genre dans le PIRAM. Cependant, ces plans n'ont, jusqu'à présent, pas été suivis d'action concrètes. Même dans le cas du PASA-NK, la dotation des ressources à la promotion de l'égalité de genre et l'autonomisation des femmes n'est pas clairement prévue dans le document de conception du projet. D'où les mêmes faiblesses pourraient s'y observer. Par conséquent, la performance des projets reste faible quant aux principaux indicateurs associés aux outputs de la politique du FIDA en cette matière<sup>117</sup>.
202. **Contribution assez faible des projets dans la réduction des inégalités entre les sexes.** De ce qui précède, qu'il s'agisse des projets achevés ou de ceux en cours, il n'y a pas d'évidences remarquables dans la réduction des inégalités entre les sexes en termes d'accès aux ressources, avoirs et services, ou d'une répartition plus équitable de la charge de travail au sein du ménage. Les impacts éventuels sur la santé des femmes (mentale, physique, santé maternelle, santé de la reproduction...) se sont limités aux membres des associations de personnes vulnérables et clubs d'écoute communautaires promus par le PPAPO, mais ces impacts n'ont pas été mesurés. La participation des femmes en nombre

<sup>115</sup> Comités de développement des aires de santé, CLER, Comités de gestion des infrastructures sociales et économiques.

<sup>116</sup> Les deux projets ayant été dotés de stratégies genre (PPAPO et PPAKIN) n'ont malheureusement pas bénéficié d'une allocation des ressources financières destinées à la mise en œuvre des actions identifiées dans le cadre des dites stratégies.

<sup>117</sup> Il s'agit de: l'Accroissement du pourcentage des prêts et dons orientés vers des objectifs spécifiques en matière de genre et soutenus par une claire allocation des ressources budgétaires; l'Accroissement des initiatives conjointes FIDA et autres agences des Nations Unies portant sur des activités visant la promotion du genre et l'autonomisation des femmes; l'Accroissement des apports du FIDA sur les questions de genre dans les forums et publications au niveau national dans ce cas; l'Accroissement des ressources humaines et financières investies dans la promotion de l'égalité de genre et l'autonomisation des femmes; l'Accroissement du nombre et amélioration de la qualité des initiatives des institutions gouvernementales partenaires visant l'égalité de genre et l'autonomisation des femmes; et globalement, l'amélioration de la note attribuée aux différents projets dans le cadre des évaluations de la promotion de l'égalité de genre et autonomisation des femmes.

relativement important dans les OP et les champs école paysan aura probablement pu contribuer à leur autonomisation et participation aux décisions.

203. Compte tenu des faiblesses ci-dessus, la performance du portefeuille vis-à-vis du critère d'égalité des sexes et autonomisation des femmes est jugée plutôt insuffisante. **Un score de 3 a été attribué.**

### **Environnement, gestion des ressources naturelles et adaptation au changement climatique**

204. **Prise en compte de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles.** Dans l'ensemble, on constate un déficit de prise en compte des aspects environnementaux et de gestion des ressources naturelles au niveau des deux COSOP. Ceci s'est répercuté sur la conception des projets du portefeuille, y compris le PAKIN et le PASA-NK qui ont été pourtant conçus dans un contexte plus favorable à l'intégration de ces problématiques, de par l'évolution des stratégies au niveau du FIDA<sup>118</sup> et du Gouvernement<sup>119</sup> dans le sens d'une meilleure sensibilité en faveur de la durabilité et de la gestion des ressources naturelles. Au cours de la mise en œuvre des projets, peu d'initiatives ont été prises pour atténuer cette faiblesse déjà constatée au niveau de la conception des projets.
205. Le constat général est que la conception des projets, s'alignant sur les COSOP, n'a pas accordé l'attention nécessaire aux problématiques de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles tant au niveau du diagnostic de la pauvreté rurale en relation avec les risques de dégradation des ressources naturelles et des autres actifs physiques, qu'au niveau des approches et des mesures proposées pour le traitement de ces problématiques et encore moins au niveau de l'analyse des risques environnementaux et l'atténuation de leurs effets<sup>120</sup>. Pourtant, les rapports de conception des projets ainsi que plusieurs autres études stratégiques ont sommairement soulevé l'existence de quelques menaces à cet égard.
206. Lors de la mise en œuvre des projets, ces problématiques n'étaient pas non plus un souci majeur, du moins pour la plupart d'entre eux<sup>121</sup>. Ainsi, l'on constate, par exemple, qu'aucune étude d'impact n'a été réalisée pour les travaux de réhabilitation des routes<sup>122</sup>, de construction des aires d'abattage (PIRAM) et d'aménagement hydro agricole (PAKIN). L'insuffisance de la prise en compte de l'environnement se manifeste, en outre à travers: le manque de développement de systèmes de production diversifiés, intégrés et favorables à une gestion durable des ressources naturelles<sup>123</sup>; la faible synergie, voire même le concurrence entre le secteur agricole et le secteur minier tant pour l'usage des ressources physiques qu'humaines (PIRAM); le manque d'anticipation et d'appui efficace pour la gestion durable des ressources piscicoles (PRAPE, PRAPO) ou le manque de leur valorisation (PIRAM).
207. **Effets du Programme de pays sur l'environnement.** Les stratégies du Programme de pays et de ses projets ne se sont pas pleinement inscrits dans une logique de gestion durable des ressources naturelles, comme mentionné ci-dessus. Néanmoins, certains effets positifs et négatifs peuvent être signalés.

<sup>118</sup> À travers, notamment les procédures environnementales et sociales du FIDA (2009, et la Politique de l'environnement et des ressources naturelles du FIDA (2011).

<sup>119</sup> Notamment à travers la lettre de politique agricole 2008, le plan d'action d'adaptation aux changements climatiques (2009) et la loi agricole 2011.

<sup>120</sup> À titre d'illustration, les impacts des aménagements hydroagricoles et les risques liés au développement du maraîchage dans les zones périurbaines n'étaient pas pris en compte et; les impacts des routes n'étaient considérés que sous l'angle positif (amélioration de l'accès aux marchés et aux structures de santé, réduction des coûts de transport des biens et personnes...) mais leurs impacts négatifs sur l'environnement (déforestation, accroissement des exploitations minières artisanales, etc...) n'étaient pas pris en compte.

<sup>121</sup> Le PAKIN, avec l'appui de la FAO, a tenté d'introduire le concept d'intensification des systèmes de production à travers une gestion intégrée de la fertilité des sols et des pesticides dans le cadre des CEP.

<sup>122</sup> Toutefois, en 2015, un tronçon de 200 km du deuxième financement OFID a fait l'objet d'une étude d'impact parallèlement à l'étude technique.

<sup>123</sup> À titre d'illustration, le maintien des systèmes itinérants de culture pluviales sans perspectives sérieuses de diversification et d'intensification même à moyen terme notamment pour les trois premiers projets; l'absence de prise en considération pisciculture/riziculture; insuffisance ou absence d'actions d'aménagement hydro agricole de l'élevage; tentatives de valorisation des bas-fonds pour la pisciculture avec des succès limités, plutôt que leur exploitation pour la riziculture de bas-fonds ou, au moins à travers un système intégré.

208. Au titre des effets positifs nous pouvons signaler, par exemple, la promotion d'itinéraires techniques à très faible recours aux fertilisants minéraux et pesticides. En fait, ces intrants ne sont appliqués qu'au niveau du pôle maraîcher du PAPAKIN mais d'une manière assez raisonnée. Ceci n'est pas entièrement dû à une conscience environnementale au sein des projets, mais plutôt au fait que les engrais et pesticides sont peu accessibles dans leurs zones d'intervention. L'introduction du Mukuna dans le pôle vivrier du PAPAKIN comme plante de couverture dans le cycle de rotation, a un effet bénéfique sur la fertilité des sols des savanes à travers l'amélioration de la texture du sol par l'enfouissement, pouvant contribuer à limiter la pression sur les forêts galeries.
209. Au titre des effets négatifs, l'on peut citer l'accroissement du rythme de déforestation et de dégradation des sols et de leur fertilité à cause de l'extension des cultures dans l'espace et leur intensification (notamment la double culture du riz pluvial NERICA), qui sont certainement de nature à accélérer de plus en plus le processus de défrichement pour contrecarrer l'accélération de l'épuisement de la fertilité des sols et la réduction de la durée de jachère qui s'en suit.
210. **Adaptation au changement climatique.** Les études prospectives relatives aux effets du changement climatique en RDC prédisent un accroissement des températures dans les zones équatoriales et une réduction de la saison des pluies dans le plateau sud. Les zones d'intervention des projets du portefeuille seront donc directement affectées par ces effets négatifs. D'ailleurs pour ce qui concerne la pluviométrie, les effets du changement commencent à se faire sentir ces dernières années<sup>124</sup>.
211. Les projets du portefeuille n'ont pas suffisamment pris en considération les effets du changement climatique, et encore moins les mesures d'adaptation adéquates pour les atténuer. Pourtant, la sensibilité tant au niveau du FIDA<sup>125</sup> qu'au niveau du Gouvernement<sup>126</sup> sont très clairement affichées.
212. En effet, les trois projets conçus sous le COSOP 2003 n'ont pratiquement pas fait allusion à cette question au niveau de leurs conceptions respectives. Au niveau de la mise en œuvre, aucune stratégie ou action n'a été élaborée et mise en œuvre spécifiquement à cet égard. Ceci n'empêche, toutefois, que certains effets favorables inattendus ont été observés, particulièrement à travers l'introduction de nouvelles variétés de riz NERICA 4 et 7 dans la zone du PIRAM, pour leur haut potentiel de rendement, qui ont montré une meilleure adaptation aux aléas climatiques grâce à leur cycles végétatifs plus courts, à tel point que les paysans ont pu les cultiver en double culture ce qui était impossible avec les variétés traditionnelles à cycles plus longs.
213. Le PAPAKIN, conçu sous le COSOP 2012, semble avoir relativement mieux pris en considération ces aspects au niveau de sa conception, à travers notamment la sélection de variétés résistantes aux aléas pluviométriques (zone du pôle vivrier) et la réhabilitation des aménagements hydro-agricoles (même si cette orientation ne semble pas avoir été adoptée dans une perspective d'adaptation). Cependant, la mise en œuvre de ces actions n'a pas atteint l'efficacité voulue pour diverses raisons. Quant au PASA-NK, qui est en instance de démarrage, sa conception ne semble pas non plus avoir accordé à cette question l'intérêt qu'elle mérite. A titre d'illustration, les risques liés à l'aggravation des éboulements de terrain sous l'effet de l'augmentation de la fréquence des pluviométries extrêmes ne semblent pas avoir été bien cernés<sup>127</sup>, sans parler des mesures d'atténuation nécessaires (protection des routes, introduction de techniques d'agroforesterie et de conservation de eaux et des sols, etc.).
214. **En conclusion**, le portefeuille des projets n'a pas accordé une attention suffisante aux problématiques de l'environnement et de l'adaptation au changement

<sup>124</sup> Les agriculteurs de la zone du PIRAM, par exemple nous ont fait part de leur inquiétudes quant aux perturbations des pluies depuis quelques années: "les pluies ne sont plus comme avant déclarent-ils".

<sup>125</sup> Stratégie d'adaptation au changement climatique du FIDA de 2010.

<sup>126</sup> Notamment à travers le pilier 4 du DSCR2: "Protéger l'environnement et lutter contre le changement climatique".

<sup>127</sup> Essentiellement dans la zone de la filière pomme de terre, qui est caractérisée par un relief collinaire avec des sols fragiles.



climatique, ni au stade de la conception ni pendant l'exécution des projets. Cette faiblesse est liée en partie aux deux COSOP qui n'ont pas suffisamment pris en compte ces aspects. Pourtant la sensibilité vis-à-vis de ces questions, à la fois du FIDA et du Gouvernement étaient clairement affichées, au moins depuis 2010. Compte tenu de ces éléments et du manque de prise en compte de ces aspects même au niveau des deux derniers projets conçus sous le COSOP 2012, la performance du portefeuille est jugée **plutôt insatisfaisante (3) vis-à-vis du critère environnement et gestion des ressources naturelles et plutôt insatisfaisante (3) vis-à-vis du critère adaptation au changement climatique.**

### **C. Synthèse de l'évaluation du portefeuille**

215. La performance du portefeuille est favorisée, d'une part, par la bonne cohérence du portefeuille avec les stratégies de pays du FIDA et les stratégies du Gouvernement portant sur la lutte contre la pauvreté et le développement rural et agricole et, d'autre part, par l'existence de plusieurs points forts d'ordre stratégique au niveau de la conception des projets qui sont: le renforcement des capacités des OP comme l'un des leviers majeurs de la relance du secteur de l'agriculture et de la pêche et même de la lutte contre la pauvreté; la priorité portée au désenclavement afin d'améliorer la circulation des biens et des personnes et l'accès au marché en particulier et; l'intégration de la multiplication locale et la diffusion des semences et plants améliorés comme action stratégique de soutien à l'agriculture. Toutefois, le portefeuille a présenté aussi des faiblesses qui concernent, notamment, l'abandon des investissements dans les services sociaux de base qui restent un besoin prioritaire dans la majorité des zones d'intervention; les risques liés à l'auto-ciblage; le manque d'adéquation entre les ambitions et la complexité des projets, leurs contextes très difficiles d'intervention, et le temps et les appuis extérieurs limités qui leur sont alloués; et la faiblesse de l'analyse des risques, surtout vis-à-vis de la durabilité des avantages.
216. Ces points forts et points faibles propre à la conception et stratégie d'intervention des projets se sont répercutés sur la performance du portefeuille vis-à-vis des principaux critères d'évaluation. Alors que la pertinence du portefeuille a été jugée plutôt satisfaisante, son efficacité a été plutôt insuffisante à cause de résultats en général en deçà des attentes. C'est le cas notamment en matière de structuration et de professionnalisation des OP à cause de dispositifs d'appui parfois peu efficaces et, surtout, les courtes durées disponibles pour un accompagnement soutenu; en matière d'amélioration de l'accès aux services de production et technologies appropriées à cause de l'échec des projets, jusqu'à présent, de mettre en place des systèmes de multiplication et de distribution de semences améliorées durables; et en matière d'amélioration des infrastructures économiques et sociales et leur gestion, surtout à cause de l'inefficience des UGP et des prestataires, et l'inadéquation des moyens disponibles par rapport aux cibles initiales.
217. L'efficacité décevante est étroitement liée à l'efficience insatisfaisante du portefeuille qui se manifeste, notamment, à travers des frais de gestion disproportionnés par rapport aux coûts des projets, une gestion du temps minée par un manque de planification opérationnelle et d'analyse des risques et des lourdeurs dans le systèmes d'accompagnement des bénéficiaires malgré les avantages théoriques de l'approche du "faire faire".
218. En matière d'impact sur la pauvreté rurale, la performance du portefeuille est jugée plutôt satisfaisante dans l'ensemble surtout pour les deux projets achevés. En effet, les impacts au niveau des revenus et actifs nets des ménages bénéficiaires, de la productivité agricole et la sécurité alimentaire, et du capital humain et social sont assez perceptibles, dus essentiellement à la situation de départ très précaire des zones de projet et au choix stratégique de miser sur le désenclavement, l'organisation des producteurs et la distribution de semences et d'outils agricoles qui sont des investissements à effet immédiat pour relancer l'économie agricole locale. En revanche, les impacts dans le domaine des institutions et politiques sont plutôt insuffisants pour tout le portefeuille. Malgré une assez bonne appropriation des résultats des projets par les populations bénéficiaires, la durabilité du

portefeuille a été jugée plutôt insuffisante à cause de l'existence de risques sérieux menaçant la durabilité institutionnelle, sociale et environnementale, engendrés essentiellement à travers les faiblesses déjà évoquées ci-dessus.

219. Les points forts et points faibles décrits ci-dessus se sont répercutés aussi sur la performance du portefeuille vis-à-vis des autres critères d'évaluation du portefeuille. En effet, les points forts mentionnés au niveau de la pertinence ont favorisé l'introduction locale de certaines innovations institutionnelles et techniques, dont la reproduction à plus grande échelle n'est pourtant généralement pas garantie. En revanche, les performances du portefeuille ont été jugées plutôt insatisfaisantes vis-à-vis du critère égalité des sexes et autonomisation des femmes, d'une part, et gestion de l'environnement et des ressources naturelles et adaptation au changement climatique, d'autre part, par manque de prise en considération de ces aspects aussi bien au niveau de la conception qu'au niveau de la mise en œuvre du portefeuille.
220. Considérant les performances plutôt insuffisantes du portefeuille vis-à-vis de la plus part des critères, **la performance d'ensemble du portefeuille est jugée plutôt insuffisante (3)**. Le tableau 14 ci-dessous récapitule les notes principales de la performance du portefeuille vis-à-vis des différents critères.

Tableau 14  
Récapitulatif des notes vis-à-vis des critères de performance

<i>Critère</i>	<i>Note</i>
<b>Impact sur la pauvreté rurale</b>	<b>4</b>
<b>Performance du projet</b>	
Pertinence	4
Efficacité	3
Efficiences	2
Durabilité des résultats	3
<b>Performance du portefeuille<sup>a</sup></b>	<b>3</b>
<b>Autres critères de performance</b>	
Egalité entre les sexes et autonomisation des femmes	3
Innovation et reproduction à plus grande échelle	4
Gestion de l'environnement et des ressources naturelles	3
Adaptation au changement climatique	3
<b>Résultats globaux du portefeuille<sup>b</sup></b>	<b>3</b>

<sup>a</sup> Moyenne arithmétique des notes attribuées aux critères de pertinence, d'efficacité, d'efficiences et de durabilité des résultats.

<sup>b</sup> Il ne s'agit pas de la moyenne des critères d'évaluation individuels, mais une évaluation globale du projet, en tirant sur l'estimation de l'impact de la pauvreté rurale, de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficiences, de la durabilité des résultats, de l'égalité entre les sexes, de l'innovation et de la reproduction à plus grande échelle, de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles et de l'adaptation au changement climatique.

## Points clés

- Le portefeuille est en bonne cohérence avec les stratégies du Gouvernement et les stratégies de pays du FIDA. Néanmoins, il manque d'attention pour certains éléments stratégiques importants pour le Gouvernement ou le FIDA relatifs au genre, à l'environnement et au changement climatique.
- Le principal point fort du portefeuille était d'avoir osé démarrer, dans un contexte difficile de post conflit, de fragilité et d'urgence humanitaire, un processus de relance de l'agriculture et de la pêche en combinant des investissements à effet rapide avec des approches orientées vers un développement local sur le long terme.
- La structuration et la professionnalisation des OP et leur placement au cœur du processus de la relance agricole, le désenclavement des bassins de production et la promotion de systèmes durables de multiplication et de distribution de semences améliorées ont constitué les principaux points forts du portefeuille.
- La centralisation du pilotage, de la supervision et de la gestion des savoirs ainsi que le manque d'implication des autorités et services provinciaux et locaux et du secteur privé pour la relance agricole, ont constitué des points faibles importants du portefeuille. Les deux derniers projets semblent mieux impliquer les autorités provinciales et les services déconcentrés de l'État, ainsi que et le secteur privé.
- La prise en compte du contexte de fragilité par les projets du portefeuille est insuffisante d'une manière générale. En effet, cette fragilité qui s'exprime notamment par la faible gouvernance et la faible capacité des services publics et privés, n'a pas été suffisamment pris en compte, ni au niveau de la conception des projets, ni au niveau de leurs stratégies et approches opérationnelles.
- Les objectifs quantitatifs du portefeuille, la complexité des montages, le temps, les moyens et les appuis extérieurs qui lui sont alloués ne sont pas en adéquation avec les défis énormes à relever dans zones d'intervention et la faible capacité de gestion et de planification des équipes de projet.
- Les contraintes et faiblesses évoquées ci-dessus ont engendré une faible efficacité et efficacité du portefeuille, qui s'expriment par des retards de mise en œuvre importants, des résultats généralement en-deçà des attentes, et des coûts de fonctionnement très élevés.
- Les impacts sur la pauvreté rurale générés par le portefeuille sont, cependant, plutôt satisfaisant à cause de la situation de départ très précaire des zones de projet et grâce au choix stratégique de miser sur des actions à impact rapide telles que le désenclavement et la distribution de semences et d'outils agricoles pour relancer l'économie agricole locale.
- La pérennisation des acquis du portefeuille est incertaine à cause de l'existence de plusieurs risques relatifs, notamment aux aspects institutionnels, sociaux et environnementaux.

## IV. Évaluation des activités hors-prêts

221. L'analyse des activités "hors prêt" porte sur la gestion des savoirs, la concertation sur le dialogue politique, l'établissement des partenariats, ainsi que les dons. L'évaluation inclut une appréciation des efforts associés du FIDA et du Gouvernement de la RDC dans ces activités et s'est interrogé sur le rôle joué par les activités hors-prêts dans l'optimisation de l'impact des opérations du FIDA dans le pays.

### A. Concertation sur les politiques

222. Dans le domaine de la concertation sur les politiques, les COSOP préconisent une approche relativement différente. Le COSOP 2003, conçu au sortir de la crise, est empreint de réalisme et cherche à concentrer l'effort de dialogue au niveau local à l'échelle des projets et ne fixe pas d'objectifs précis. Pour sa part, le COSOP 2012 élargi le champ de la concertation, la place à haut niveau et fixe des objectifs clairs. Les deux documents ne prévoient toutefois pas de financement spécial à cette activité.
223. Le **COSOP 2003** indique certains domaines de concertation sur les politiques. Ainsi, il y est précisé qu'au niveau central, le FIDA pourrait: i) aider à mieux traduire l'importance du secteur agricole dans le combat contre la pauvreté dans la stratégie pour la réduction de la pauvreté du Gouvernement et; ii) participer à une concertation visant à accroître les attributions budgétaires au secteur rural. Toutefois, le COSOP, prévoit, pour plus d'efficacité, de concentrer l'action localement à l'échelle des projets de développement rural du FIDA, notamment, en matière de renforcement de la capacité des groupements d'agriculteurs et les associations de commerçants à dialoguer et négocier avec les collectivités locales sur les mesures à prendre pour diminuer le harcèlement et l'imposition de taxes illégales.
224. Durant la période couverte par le premier COSOP, l'absence d'une représentation du FIDA en RDC et la gestion lointaine du portefeuille, n'ont certainement pas facilité le dialogue politique au niveau national et la mission d'évaluation n'a pas été renseignée sur les activités dans ce domaine. Durant cette période, la concertation sur les politiques s'est limitée à la négociation des Accords de prêt et de Dons pour les projets PRAPE, PRAPO et PIRAM. Pourtant, il y a eu des opportunités clés pour influencer la formulation des politiques et stratégies de développement agricole et rural que le FIDA n'a pas saisies, en particulier la participation dans le processus de formulation de la Note de Politique Agricole et du Développement Rural facilité par la FAO entre 2004 et 2009, la Stratégie sectorielle de l'agriculture et du développement rural, et les Documents de Stratégie de la Croissance et de la Réduction de la Pauvreté (2006 et 2011).
225. Le **second COSOP** couvrant la période 2012-2016, énumère les principaux thèmes qui feront l'objet de concertation sur les politiques. Il s'agit notamment du renforcement des capacités des OP, les jeunes, ou encore le budget du Gouvernement alloué à l'agriculture<sup>128</sup>. Les objectifs institutionnels/politiques présentés dans le cadre de gestion des résultats du COSOP semblent trop ambitieux par rapport au contexte politique et institutionnel, aux ressources humaines disponibles au Bureau pays pour mener ce dialogue, et, surtout, au vu de la faible contribution du portefeuille de projets offrant une base peu convaincante sur laquelle le dialogue politique devrait être construit. Il s'agit de: i) la coordination et la gestion de la recherche et du conseil agricole par les inspecteurs provinciaux de l'agriculture (appuyés par les PTF) dans une logique de pérennisation; ii) l'établissement d'une feuille de route avec les autres partenaires de développement et les gouvernements centraux et provinciaux autour de l'adaptation du PNIA au niveau provincial ou encore; iii) l'allocation par gouvernement provincial et les autres partenaires d'une plus grande partie de leur budget au renforcement des OP. Il est également visé que 15% des projets de

---

<sup>128</sup> Pour plus de détails, voir COSOP 2012-2016, page 11.

développement des provinces dans les zones ciblées concernent la relance agricole et la sécurité nutritionnelle.

226. Bien que les thèmes et objectifs de la concertation politique soient donc clairement définis dans le COSOP, le FIDA n'a pas établi une stratégie et un plan clair pour faire avancer le dialogue. Ses interventions en matière de dialogue sur les politiques était plutôt *ad hoc*, en s'appuyant sur: i) le cadre de coordination avec les autres PFT (Groupe inter-bailleurs agriculture et développement rural); ii) le groupe thématique 9 "Agriculture et dynamique communautaire" (GT9) qui est un espace de concertation entre le Gouvernement, les PTF et la société civile concernée; iii) les forums et ateliers; iv) les projets; v) le renforcement des capacités de plaidoyer des unions des OP à l'échelle locale et nationale.
227. La question de financement des activités n'est pas apparue comme un frein au dialogue, et le Bureau pays a pu mobiliser et mutualiser avec ses partenaires les ressources nécessaires. Le consortium FAO-PAM-FIDA qui a assuré la coordination du GIBADER et a été le chef de file des PTF durant la période 2013-2015, a recruté sur les moyens communs un expert qui travaille avec les équipes du consortium pour la coordination du GIBADER et appuie le Ministère de l'agriculture pour le pilotage du GT9.
228. Sur les **questions de politique nationale**, les PTF rencontrés sont d'avis que les meilleurs moments de discussion avec le Gouvernement et les plus propices à infléchir les politiques dans le sens souhaité, restent les périodes de négociation des financements des projets et programmes. Or, le FIDA ne semble pas avoir saisi ces opportunités avec beaucoup d'efficacité, comme que le montre l'analyse des protocoles d'accords de prêts/dons des projets qui ne comportent dans leurs conditions préalables aucune clause de politique agricole, telles que des mesures à prendre en faveur de l'agriculture familiale, de la promulgation de la Loi semencière, de la sécurisation foncière des petits paysans et des jeunes.
229. La processus de préparation du COSOP 2012 (voir §318) a aussi été une opportunité de sensibilisation et d'échanges avec le Gouvernement sur les questions de l'agriculture familiale, de l'importance du rôle des OP et du financement du secteur agricole, mais le document final n'engage pas le Gouvernement à remplir certaines conditions politiques ou institutionnelles. Le COSOP 2012 prévoyait, par ailleurs, la réalisation d'études thématiques, notamment une étude approfondie de la pauvreté rurale et du secteur agricole et rural, afin d'identifier les points d'entrée d'un dialogue concerté entre le FIDA, le Gouvernement et les PTF. Ces études n'ont pas eu lieu.
230. **Dans le cadre du GT9**, et comme indiqué dans le rapport d'auto-évaluation du Bureau pays, les thèmes qui peuvent être abordés doivent être consensuels entre les PTF et correspondre à l'agenda du Gouvernement. C'est ainsi que les thèmes discutés diffèrent, en partie, de ceux retenus par le COSOP. Ils se sont axés prioritairement sur i) les textes d'application de la Loi agricole promulguée en juin 2012; ii) l'organisation de la réunion d'affaires du Plan National d'Investissement Agricole; iii) l'introduction de la Loi semencière au Parlement pour ratification; iv) la gouvernance du secteur agricole, notamment la réforme du cadre organique du ministère, le rajeunissement des cadres et le renforcement des capacités des services décentralisés afin de les rendre opérationnels; v) l'augmentation du budget alloué au secteur agricole; vi) le financement de l'entretien routier et notamment le financement des Comités Locaux d'Entretien Routier et; vii) la préparation des états généraux de l'agriculture<sup>129</sup>.
231. De l'avis des cadres du Gouvernement, le FIDA est très actif au niveau du GT9. Pourtant, le GT9 se réunit une à deux fois par an seulement, avec de très nombreux participants (jusqu'à 100) et un ordre du jour très fourni, ce qui rend les débats peu efficaces. Le FIDA a introduit le thème de l'agriculture familiale au niveau des débats.

---

<sup>129</sup> Auto-évaluation du Bureau pays.

232. Par ailleurs, le consortium FAO-FIDA-PAM a initié, **dans le cadre du GIBADER**, la mise en place d'une feuille de route sur l'amélioration de la gouvernance dans le secteur agricole. La feuille de route, qui se base sur les résultats des études menées par différents PTF sur la question, a été inscrite à l'ordre du jour des séances du 21 et 22 juillet 2015 du GT9. Lors de ces séances, il a été reconnu que le document "propose des pistes de solutions durables aux problèmes vécus par les communautés à la base"<sup>130</sup>. Une recommandation a été émise pour mettre en place une équipe pour présenter la feuille de route sous forme de matrice afin de faciliter la mise en œuvre des actions proposées. Au moment du déroulement de la mission de l'ESPP, ces recommandations n'avaient pas été concrétisées.
233. Le FIDA appui, à travers un don, les organisations faîtières (Confédération paysanne du Congo [COPACO] et Confédération nationale des producteurs agricoles du Congo [CONAPAC]) pour dialoguer avec le Gouvernement sur les politiques. C'est ainsi que la CONAPAC a fait, au sein du GT 9, un plaidoyer contre les parcs agro-industriels qui semblent avoir touché et convaincu les PTF présents. À noter d'ailleurs que c'est grâce au plaidoyer mené par le FIDA, que les organisations faîtières sont présentes aux réunions du GT9. Cependant, les recommandations et décisions prises au niveau du GT9 sont peu suivies d'effets et, à l'exception de quelques avancées en matière de financement de l'entretien des pistes agricoles, de réduction des taxes sur la production du café et sur le dossier semencier, les résultats restent faibles et les objectifs institutionnels et politiques inscrits au COSOP, sont peu ou pas atteints (voir §354-357).
234. **En matière de financement de l'agriculture**, le PNIA pour la période 2014-2020, finalisé avec la collaboration des PTF, prévoit l'augmentation du budget de l'agriculture pour atteindre rapidement 10% du budget total, conformément à la Déclaration de Maputo. Cependant, non seulement le budget reste faible, mais le Gouvernement se concentre aussi sur la logique du développement d'une agriculture moderne, matérialisée dans le programme 1 du PNIA "promotion des filières agricoles et de l'agri business" par le sous-programme "création des pôles d'entreprises agricoles". Ces pôles ont été déclinés en i) "parcs agro-industriels" s'étendant sur des grandes surfaces, et portés par la Primature, et des ii) Centres de développement intégré de plus petite envergure, devant moderniser les villages et offrir des services à l'agriculture traditionnelle, promus par le Ministère du développement rural.
235. Cette vision montre que le plaidoyer du FIDA<sup>131</sup> en faveur de l'agriculture familiale et déployé, notamment, à l'occasion de son huitième Forum régional des projets sur le thème "agriculture familiale et développement de l'agro-industrie", n'a pas reçu un grand écho auprès des autorités. En effet, l'influence du FIDA pour infléchir la politique agricole du pays en faveur de la petite paysannerie se heurte à la faiblesse des performances de son portefeuille, et au besoin du pays d'avoir une croissance rapide de la production, que le Gouvernement pense obtenir grâce aux grandes exploitations modernes.
236. **D'autres thématiques d'intérêt majeur** pour le FIDA ont également fait l'objet de concertations avec le Gouvernement. Ainsi, les questions de financement de l'entretien routier enregistrent des progrès. Le FONER a mis en place un dispositif (exceptionnel) de prise en charge de l'entretien routier effectué par les communautés riveraines (CLER) qui est actuellement testé dans la province du Maniema avec le PIRAM. Le FIDA a également contribué à l'amélioration du contenu du plan national semencier (avec, notamment, l'appui à la création d'une banque génétique au niveau de l'INERA) et de la stratégie de production de semences et de sa réglementation. Toutefois, la Loi semencière élaborée depuis plus de 2 ans est encore sous revue et n'a pas été soumise au Parlement. Enfin, en 2015, le FIDA a accompagné les petits producteurs de café pour leur plaidoyer

<sup>130</sup> Compte rendu de la réunion du groupe thématique 9 "agriculture, développement rural et dynamique communautaire; Kinshasa, 21 et 22 juillet 2015.

<sup>131</sup> Plaidoyer développé dans un article du Chargé de programme de pays (CPP) publié, notamment, dans la plateforme "ECO-Congo".

auprès du Gouvernement, ce qui a abouti à une réduction des taxes sur leurs productions.

237. **En conclusion**, jusqu'en 2012, le FIDA a été très faiblement engagé dans le dialogue sur les politiques. Malgré les efforts accrus du FIDA en RDC depuis 2012, ce dialogue reste faiblement planifié et a, jusqu'à présent, donné peu de résultats probants pour les raisons suivantes: i) les espaces GIBADER et GT9 offrent peu d'opportunités pour les thèmes portés par le FIDA, surtout si les thèmes ne sont pas élaborés et les partenaires préparés par des discussions préalables pour y adhérer; ii) les études sur les questions de politique à traiter par le FIDA en relation avec le COSOP 2012 n'ont pas été réalisées; iii) les projets du portefeuille n'ont que peu de résultats probants susceptibles d'alimenter le dialogue; iv) la capitalisation des résultats ou l'opérationnalisation de certains dons régionaux pour alimenter le dialogue sont faibles (voir par exemple §274); et v) le Bureau pays manque de temps pour mettre au point une stratégie et un plan clair de concertation sur les politiques et pour l'exécuter. Le Programme de pays est jugé **plutôt insatisfaisant en matière de concertation sur les politiques (3)**.

## **B. Gestion des savoirs**

238. La gestion des savoirs n'a pas reçu suffisamment d'attention dans le COSOP 2003 qui ne parle d'échanges d'expériences que dans le cadre des synergies possibles avec les projets appuyés par les autres PTF. Toutefois, le COSOP 2012 en fait une activité avec des domaines et des mécanismes bien définis, et lui réserve quelques moyens. Ce dernier prévoit "d'améliorer l'efficacité des interventions par la diffusion et le partage de l'expérience acquise, et de donner plus de visibilité au programme". Il formule, dans ce sens, une stratégie avec des axes principaux clairement établis parmi lesquels on peut citer: "i) la mise en place d'outils et de systèmes d'information (dont un système de S&E commun à tous les programmes); ii) la liaison et la participation à des réseaux thématiques, nationaux et régionaux tels que FIDAFRIQUE; iii) la communication et le partage des expériences au sein de la Division Afrique de l'Ouest et du Centre du FIDA; iv) la mise en place des mécanismes d'échange et d'amélioration de l'accès des jeunes et des femmes à l'information et aux savoirs en utilisant des radios rurales, des plateformes de consultation, etc.; v) le développement et la consolidation des relations avec les principaux partenaires médiatiques pour des activités efficaces de sensibilisation et de diffusion; vi) l'échange entre les projets financés par le FIDA et ceux des autres partenaires et du Gouvernement".
239. Le **Bureau pays** à un mandat de "capitalisation et gestion des savoirs" mais ne dispose pas d'une stratégie, d'outils, ou d'une méthodologie explicite, pour la gestion des savoirs et est, au final, très peu actif dans ce domaine à l'exception de l'organisation de quelques ateliers nationaux et régionaux sur différents thèmes<sup>132</sup>. Les entretiens effectués avec le Bureau pays imputent ces faiblesses au manque de temps. Dès lors, certains succès déclarés et publiés sur le site du FIDA ne sont pas suffisamment étayés par des rapports qui les analysent, argumentent et décrivent les conditions de leur reproduction. La faiblesse de la capitalisation des expériences, apparaît dès le niveau des équipes de gestion des projets qui n'assument pas pleinement leur rôle dans le domaine de la gestion des savoirs. Le Bureau pays préconise l'engagement d'une réflexion au niveau du Gouvernement pour améliorer la gestion des savoirs afin de mieux intégrer les réalisations des projets dans l'action du Gouvernement provincial et national sans que cela soit encore traduit dans les faits. Par ailleurs, le Bureau pays dispose de très peu d'informations sur le dons FIDA en RDC, source potentielle d'apprentissage très importante, dont il n'assure pas le suivi (voir §262). Les leçons apprises des dons du mécanisme de financement des peuples autochtones (IFAP) par exemple mériteraient d'être beaucoup mieux valorisées au sein du Programme de pays (voir §280-283).

---

<sup>132</sup> Tels que i) l'atelier sur la vulgarisation en 2012, ii) l'atelier organisé à Dakar en 2013 en matière de capitalisation des expériences et de gestion des savoirs, et iii) le huitième Forum régional des projets cofinancés par le FIDA qui a eu lieu à Kinshasa en 2014 sur le thème "agriculture familiale et développement de l'agro-industrie".

240. Au niveau du **Bureau de liaison**, l'évaluation note une absence des outils de collecte et de diffusion des connaissances: il n'y a pas de bibliothèque, même embryonnaire, ni d'archivage permettant d'accéder facilement à l'information, ni de site Web. Le document de stratégie fourni n'est également pas suffisamment élaboré. Toutefois, le bureau de liaison a mis à disposition de la mission d'évaluation une dizaine de brochures et fiches présentant un certain nombre d'activités effectuées portant sur i) les projets et certaines de leurs activités (comme la professionnalisation des CLER et la gestion des ouvrages hydrauliques pour le PIRAM), ii) des témoignages de réussite (comme des femmes évoquant l'impact du PRAPO sur leur vie) ou encore iii) une innovation consistant en l'utilisation d'une solution à base de feuilles de Moringa oleifera pour lutter contre les dégâts sur les cultures du riz NERICA. La mission d'évaluation a pu, aussi, consulter le deuxième numéro de la revue "Echos du PIRAM (le premier et troisième numéros n'étaient pas immédiatement accessibles) et la maquette d'une revue en préparation intitulée "PAPAKIN-infos". Des articles sur l'usage de la plante Morinda, sur l'agriculture familiale et l'agro-industrie, la structuration des organisations des producteurs dans le cadre du PRAPO et sur les résultats, impacts et enseignements du PRAPO sont diffusés à grande échelle à travers l'almanach d'éco-Congo et le site du FIDA. Les fiches techniques et les revues ne sont toutefois pas accessibles aux non francophones qui constituent la grande majorité des petits paysans congolais.
241. Le recrutement d'une **Responsable de la communication, de la gestion des savoirs et des innovations** au niveau du Programme de pays en 2011 devait contribuer fortement à atteindre les objectifs fixés par le COSOP. Cette Responsable, en poste à Kinshasa depuis janvier 2012 au sein du Bureau de liaison, a des missions définies par sa fiche de poste qui reprend l'ensemble des actions décrites dans le document du COSOP. Cependant, elle ne dispose ni d'un plan de travail ni d'un mode opératoire définissant la méthode d'identification des expériences et innovations susceptibles d'être échangés, de validation des textes y afférents et la partie qui en autorise la diffusion comme une expérience ou une innovation reproductible. Elle bénéficie actuellement de l'appui de ZIE<sup>133</sup> sur financement du FIDA pour pallier à ces faiblesses spécifiques.
242. On constate, aussi, le manque de collaboration des équipes de projet en matière de gestion des savoirs, notamment dans la détection de l'information et des innovations, la validation après mise forme par la Responsable, et le partage des informations.
243. **Au niveau des projets**, les systèmes de S&E sont jugés peu performants pour les projets achevés et en difficulté pour les projets en cours. A titre d'exemple, au PAPAKIN, l'absence de situation de référence, la faible collaboration du personnel clé de l'équipe (renouvelé en 2015) avec le responsable S&E, et le manque de manuel de S&E, limitent l'action de compilation et d'analyse des données et donc la contribution à la gestion des savoirs. Les projets utilisent les radios rurales pour communiquer sur les thématiques techniques et de structuration des OP réalisées et le PRAPE en a équipé une. Une visite d'échanges a été organisée entre PIRAM et le PAFA au Sénégal. Les ateliers et forum régionaux, organisés par le FIDA, quoique peu fréquents, sont des espaces intéressants d'échange d'expériences entre les différents projets.
244. **En conclusion**, la gestion des savoirs, malgré plusieurs activités de communication autour des projets et de leurs résultats, et quelques essais de capitalisation par fiches et articles, reste globalement faible et manque d'une stratégie opérationnelle. Le recrutement d'une Responsable de la gestion des savoirs depuis 2011 n'a pas eu l'impact escompté, faute de formation et d'encadrement adéquats. Le Programme de pays est jugé **plutôt insatisfaisant en matière de gestion des savoirs (3)**.

<sup>133</sup> L'Institut International d'Ingénierie de l'Eau et de l'Environnement basé à Ouagadougou.



## C. Partenariats

245. Concernant le développement des partenariats, le premier et le deuxième COSOP pour la RDC identifient des partenaires et des sous-secteurs où ces partenariats seraient particulièrement pertinents, et visent la recherche de cofinancement sur la base de l'avantage comparatif de chaque bailleur. S'il n'y a pas de rupture entre les deux COSOP sur le plan de la confirmation de la nécessité d'établir des liens avec les institutions opérant dans le développement en RDC et de contribuer à l'harmonisation des interventions et à l'établissement des complémentarités, il y a toutefois un changement important au niveau des thèmes de collaboration cités: le premier insiste sur des thèmes techniques et le deuxième sur des thèmes de renforcement de capacités.
246. Le COSOP 2003 privilégie la collaboration avec les ONG internationales et nationales réputées pour leur efficacité, les agences des Nations Unies, les bailleurs multilatéraux et les agences bilatérales, notamment, dans les domaines de semences et boutures, des routes et pistes de desserte agricole et des services sociaux de base.
247. Le COSOP 2012 parle du partenariat dans des termes très généraux en le plaçant dans le cadre du Plan de Consolidation de la Paix et de stimulation de l'économie rurale (qui a été développé seulement pour les provinces de l'Est donc peu pertinent pour le Programme de pays) et les thèmes précisés concernent le renforcement des OP, la création d'emplois par la promotion des filières alimentaires et des services financiers pour les petits agriculteurs des alentours de Kinshasa.
248. En termes de **mobilisation de co-financements** pour les projets appuyés par le FIDA, les projets initiés dans le cadre du premier COSOP ont bénéficié d'un cofinancement par le FBSA et l'OFID pour le PIRAM. Le FBSA devait financer les infrastructures sociales de base pour le PRAPE et le PRAPO. Il s'agissait d'un partenaire particulièrement intéressant car, en plus de sa contribution financière, il participait activement dans la supervision des projets avec une grande franchise et en apportant des recommandations utiles. Malheureusement, la faible performance des projets a fait que les financements FBSA n'ont pas pu être utilisés dans leur entièreté – pour le PRAPO le FBSA s'est même retiré avant la fin du projet. L'OFID a financé le volet réhabilitation des pistes rurales du PIRAM et la bonne performance du Projet en la matière a encouragé l'OFID d'accorder au Gouvernement en 2015 un financement supplémentaire (voir §109).
249. Par contre, le programme identifié et mis en œuvre sous le deuxième COSOP, le PPAKIN, est presque exclusivement financé par le FIDA. En effet, le cofinancement par INADES-Formation-Congo<sup>134</sup> est symbolique<sup>135</sup> bien qu'il représente une avancée notable dans la collaboration avec une association en RDC. Le manque de partenariats stratégiques limite fortement la capacité du projet de porter un appui d'envergure pour le désenclavement qui est un besoin très important dans le pôle vivrier (province du Kwilu, ex-Bandundu); de contribuer significativement au renforcement de la recherche agricole et à la mise en place d'un système national de production de semences; et de renforcer la voie du Programme de pays dans le dialogue politique notamment sur les questions du financement de l'agriculture familiale, de l'accès plus sécurisé des petits producteurs au foncier, et de l'organisation de la commercialisation/valorisation de leurs productions, etc.
250. Le PRAPE et le PRAPO ont eu des difficultés à mobiliser la totalité des fonds du FBSA. Pour le PRAPE, les retards de mise à disposition des fonds FBS ont entraîné des difficultés dans l'exécution de certains travaux d'infrastructures sociales et une réduction de la contribution du FBSA qui n'a représenté, à l'achèvement du projet, que 21.7% du coût total contre 26.61% prévus à la conception. De même, le FBSA

<sup>134</sup> INADES Formation Congo est une association nationale faisant partie du réseau INADES Formation, créé en 1962 à Abidjan en Côte d'Ivoire par un groupe de pères jésuites français.

<sup>135</sup> La contribution de l'INADES au financement du projet est de l'ordre de 0.2% du coût total du programme; document de conception du programme, rapport n°2856-CD, p. 134.

s'est retiré du financement du PRAPO à mi-parcours provoquant la réduction de la composante "accès aux services sociaux", dont la part dans le financement total a été ramenée de 24% à 9.4%. Toutefois, les partenariats avec le FBSA et l'OFID, ont permis de consolider l'approche intégrée des projets du FIDA; une approche en régression dans le cadre du PAPA KIN qui n'intervient pas en matière de santé et d'éducation.

251. **Le Programme de pays n'a pas réussi à développer des partenariats avec les institutions financières multilatérales**, ce qui aurait permis d'agir à plus grande échelle, notamment en matière d'infrastructure routière, de santé et d'éducation et d'augmenter l'impact en matière de réduction de la pauvreté et d'avoir plus de poids pour infléchir les politiques publiques du côté des pauvres. Les concertations et discussions avec les institutions financières, les agences des Nations unies et les agences bilatérales n'aboutissent pas toujours à nouer des partenariats dans le cadre des projets, soit parce que leurs calendriers de cycle de financements ne coïncident pas avec celui du FIDA, soit parce que leurs intérêts portent sur des zones géographiques différentes (sous l'impulsion du Gouvernement qui ne souhaite pas de concentration des interventions dans un territoire à l'exclusion d'un autre).
252. Parmi les **Institutions coopérantes**, l'UNOPS, a été un partenaire important du Programme de pays pour la supervision des trois premiers projets (PRAPE, PRAPO et PIRAM). Dans le cadre du PRAPO et du PIRAM, ce partenariat s'est étendu à une implication dans la mise en œuvre des projets et l'UNOPS a été le Maître d'Ouvrage Délégué pour les travaux d'infrastructures (réhabilitation de routes, et construction d'écoles et de centres de santé).
253. La **collaboration du Programme de pays avec l'INADES-Formation-Congo** pour la structuration et la professionnalisation des OP et de leurs unions est importante. L'INADES a accompagné les quatre projets (PRAPE, PRAPO, PIRAM et PAPA KIN) et la relation a évolué d'une forme de sous-traitance vers une relation qui se rapproche davantage d'un partenariat, avec la participation au financement du PAPA KIN. Malgré son importance, le partenariat avec l'INADES souffre de quelques dysfonctionnements au niveau de son opérationnalisation sur le terrain. En effet, dans le cadre du PIRAM et du PAPA KIN, les différents entretiens menés ne laissent pas supposer qu'il existe un véritable échange entre l'INADES et les UGP pour coordonner leurs actions et accorder leurs messages aux unions concernant les attentes suite aux formations reçues. De plus, les contrats sont annuels, ce qui est plutôt anormal avec un partenaire censé cofinancer le programme, et cause des interruptions fréquentes des périodes d'engagement effectif de l'INADES.
254. Au niveau national, le Programme de pays a élargi le **partenariat avec le Gouvernement** aux services nationaux et déconcentrés de l'administration (SENASSEM, Service national d'horticulture urbaine et périurbaine, DVDA, inspections provinciales de l'agriculture) et de la recherche agronomique (INERA) qui sont consultés lors de la préparation des projets et impliqués, moyennant des conventions, dans leur mise en œuvre. Le partenariat s'étend aussi aux deux confédérations nationales des OP (COPACO et CONAPAC). Ce dernier partenariat est important pour permettre aux petits agriculteurs de faire entendre leurs voix, mais, pour le moment, il reste lié à la mise en œuvre du Programme d'appui aux organisations paysannes africaines (PAOPA)<sup>136</sup>. Les deux Confédérations sollicitent aussi un appui du Programme de pays pour leur développement institutionnel et le Bureau pays FIDA doit encore donner une suite à ces requêtes<sup>137</sup>.
255. Toujours au niveau national, le FIDA est impliqué dans la coordination entre les PTF dans le cadre du GIBADER, qu'il a présidé en commun avec la FAO et le PAM durant la période 2013-2015. Le FIDA se concerta avec les partenaires de développement lors de l'élaboration de ses programmes et projets (FAO, Service national de la vulgarisation agricole, Agence des États-Unis pour le développement international, CTB, PAM, Banque Africaine de développement, Banque internationale pour la

<sup>136</sup> Programme d'appui aux organisations paysannes en Afrique - voir Partie sur les Dons.

<sup>137</sup> Rapport d'auto-évaluation du CPP.

reconstruction et le développement) pour capitaliser les expériences et les approches, collabore avec les agences des Nations Unies pour la formulation (FAO), le S&E des projets (FAO, Fonds d'équipement des Nations Unies [UNCDF]), et l'assistance technique (FAO, UNCDF).

256. Dans le cadre des **partenariats établis avec les agences des Nations-Unies basées à Rome**, le Programme de pays a développé un partenariat intéressant avec la FAO pour venir en appui au PRAPO par la mise en place des Clubs d'écoute communautaires, puis pour appuyer le PPAKIN en matière de mise en place des CEP et de supervision<sup>138</sup>. Ce partenariat a été conclu dans le cadre de l'initiative pour améliorer la performance des projets exécutés dans des contextes fragiles financé par un don FIDA (voir §277). Toutefois, le partenariat avec la FAO n'est pas assez stratégique et son champ d'action est assez restreint.
257. Un partenariat tripartite FIDA-FAO-PAM a également été développé à l'occasion du programme régional sur les pertes post-récolte financé par un don FIDA. Il s'agit quasiment du seul cas de partenariat avec le PAM en RDC. La faible exploitation des opportunités de collaboration entre les agences ONU basées à Rome est aussi dû au fait que beaucoup de décisions se prennent aux sièges, à Rome, et non à Kinshasa ou encore moins au niveau des projets.
258. **Au niveau des projets**, le Programme de pays a recherché les synergies et les partenariats avec les autres projets réalisés dans ses zones d'interventions. C'est ainsi que le PRAPO, a développé des actions communes avec la coopération belge, notamment concernant les projets CTB/PAIDECO<sup>139</sup> pour le développement communautaire et CTB/PREPICO<sup>140</sup> pour les axes routiers à réhabiliter, ainsi qu'avec la FAO/Dimitra pour la communication et l'encadrement des paysans. Ce type de partenariat a permis d'éviter la duplication des actions et de mieux concentrer les ressources du projet vers d'autres besoins utiles<sup>141</sup>. De même, à Kikwit, le PPAKIN a coordonné avec le projet CTB/PRODADEKK<sup>142</sup> et a repris les pistes réhabilitées par ce dernier pour en assurer l'entretien. Il travaille par ailleurs à trouver les synergies et complémentarité avec le projet PADIR<sup>143</sup> cofinancé par la Banque Africaine de développement. Le PPAKIN a, par ailleurs, financé une première réunion de concertation entre tous les bailleurs de fonds au niveau de la province du Kongo-Central, permettant de cartographier les interventions et d'identifier des synergies, mais aucun résultat probant n'est encore ressorti de cette réunion.
259. Dans le cadre du deuxième COSOP, le Programme de pays mène une expérience qui étend son partenariat **au secteur privé**. Celui-ci s'est traduit par une convention tripartite entre le PPAKIN, les communautés villageoises et l'entreprise privée HPEK<sup>144</sup> pour la réalisation des plantations de palmier à huile. Le protocole de partenariat pour l'établissement des Palmeraies Villageoises sur 600 hectares au total a été élaboré, discuté et partagé entre les parties concernées dans lequel les obligations entre les différentes parties (PPAKIN, Unions et HPEK) sont bien décrites<sup>145</sup>. Environ 240 hectares de palmier à huile ont été plantés en 2015 sur la concession de la coopérative APEK qui dispose légalement du foncier<sup>146</sup>.
260. En **conclusion**, malgré les efforts et les multiples démarches de coordination, de concertation et de négociation, les partenariats du Programme de pays sont limités en matière de cofinancement (FBSA et OFID) et peu diversifiés en matière d'assistance technique (FAO et UNCDF). L'ouverture du partenariat au secteur privé et associatif est récente et timide et celui avec les services de l'administration chaotique en relation avec la faiblesse de leurs capacités. Au vu de l'importance

---

<sup>138</sup> Voir Partie sur les Dons.

<sup>139</sup> Programme d'Appui aux initiatives de développement communautaire.

<sup>140</sup> Programme d'entretien et de réhabilitation des routes de desserte agricole en RD Congo.

<sup>141</sup> Rapport d'achèvement du PRAPO, chapitre 2.3.

<sup>142</sup> Programme de développement agricole et de désenclavement dans les districts du Kwilu et du Kwango (Bandundu).

<sup>143</sup> Projet d'appui au développement des infrastructures rurales dans les provinces du Bandundu, du Bas-Congo, du Kasai Oriental, du Kasai-Occidental et du Katanga.

<sup>144</sup> Huilerie – Plantations – Élevage du Kwilu (HPEK).

<sup>145</sup> FIDA, PPAKIN, Rapport de supervision, Novembre 2014, p. 12.

<sup>146</sup> FIDA, WCA, RDC, Revue annuelle du portefeuille de projets, juillet 2014 – juin 2015, p. 78.

cruciale de développer des partenariats plus forts pour faire face aux difficultés du Programme de pays, celui-ci est jugé **plutôt insatisfaisant en matière de partenariats (3)**.

#### **D. Dons**

261. **Méthodologie.** Le programme du FIDA en RDC comprend une série de dons au niveau national et régional. Dans le cadre de cette ESPP, l'approche retenue ne vise pas à évaluer la performance de chaque don mais plutôt de répondre à des questions clés et transversales concernant le rôle joué par les dons et leur alignement dans le cadre de la stratégie pays du FIDA. Pour cela, le questionnement s'articulera autour de deux sujets majeurs: a) quelles sont les difficultés et les contraintes rencontrées dans le cadre du programme et résolues par les dons? Et, b) dans quelle mesure les dons ont-ils permis d'améliorer la performance actuelle du programme-pays ?
262. L'évaluation a recensé les dons dont ont bénéficié la stratégie et le programme du FIDA en RDC sur l'ensemble de la période couverte par l'ESPP. De 2003 à 2016, la RDC a bénéficié de 20 dons d'un montant total de 19,3 millions USD (voir annexe V pour la liste complète et quelques commentaires sommaires sur leur performance). Sur ces dons, 13 sont des dons régionaux dont les montants ne reflètent pas la somme exacte effectivement reçue par le Programme de pays. A eux seuls ils totalisent 17 millions USD. Les autres financements sont des petits dons spécifiques au pays, qui n'excèdent pas 500 000 USD. Le niveau de documentation est inégal selon leur ancienneté. Pour les dons octroyés lors du premier COSOP, de 2003 à 2011, la documentation est quasiment inexistante, rendant difficile leur recensement et leur évaluation. Ce manque d'informations groupées et analysées, pose, par ailleurs, la question du suivi des activités des dons au niveau du Bureau pays du FIDA en RDC; qui a pour corollaire un manque d'évaluation et de capitalisation des résultats des dons. On note toutefois un effort d'archivage et de documentation des dons octroyés au cours du second COSOP, à partir de 2012, peut-être lié à l'installation du Bureau pays à Kinshasa et au renforcement de l'équipe pays. 6 dons, soit un peu moins d'un tiers du total, sont ainsi répertoriés au niveau du Bureau pays et ont pu faire l'objet d'une revue par l'évaluation.
263. Les dons identifiés interviennent principalement dans l'appui au démarrage, à la mise en œuvre et à la consolidation des activités des projets; le renforcement des capacités des OP et leur insertion dans les réseaux internationaux; et le renforcement des chaînes de valeurs.
264. Dans le **COSOP 2003**, des dons sont prévus en vue de soutenir les populations démunies et pallier la lenteur de démarrage des projets, dans un contexte post-conflit particulièrement fragile. Cet appui visait principalement la reconstitution des biens matériels des communautés qui ont été détruits suite à la guerre. Un premier don d'un montant de 200 000 USD a été octroyé en 2002 dans le cadre de l'assistance accordée au sortir d'un conflit et a fourni une aide sous forme d'intrants agricoles et de matériel de pêche pour les communautés vulnérables (y compris les personnes déplacées par la guerre) de la zone de Mbandaka de la province de l'Équateur (zone cible du PRAPE). L'opération a été organisée par la FAO et exécutée par des ONG nationales. Selon le COSOP 2003, l'impact en a été immédiat et significatif avec, en février 2003, un nombre de bénéficiaires qui s'élevait à 4 400 paysans et 2 900 petits pêcheurs. Aucune documentation relative à ce don n'a toutefois pu être consultée.
265. Le **COSOP 2012** comporte très peu d'indications sur le programme de dons en RDC. Il se contente d'identifier un certain nombre d'activités et secteurs qui doivent bénéficier d'un appui du FIDA sans pour autant déterminer les modalités de financement.
266. Le COSOP 2012 précise que le FIDA devrait soutenir des activités dans le cadre de la recherche d'une meilleure synergie avec les projets, notamment, dans les domaines de la gestion des savoirs et communication, du Suivi-évaluation et de l'amélioration du capital social, économique et écologique des communautés

rurales et urbaine, et servir à consolider les acquis des projets achevés dans les provinces de l'Equateur et de l'Oriental.

267. Depuis 2012, plusieurs dons, en **appui direct aux projets**, ont été approuvés. Ces dons interviennent principalement dans la mise en œuvre des projets en vue d'améliorer la performance de certaines activités.
268. Ainsi, l'appui de la FAO au PAKIN, dans le cadre de l'initiative conjointe FIDA-FAO pour améliorer la performance des projets exécutés dans des contextes fragiles, est déterminant en matière de formation et de renforcement des capacités des administrations, Unions et ONG et en matière d'approche de vulgarisation à travers les CEP. Toutefois, l'efficacité de l'appui de la FAO au PAKIN a souffert des retards dans la mise en place des programmes CEP proposé à l'UGP et, surtout, de la réduction du champ de cet appui (voir annexe V).
269. Dans le cadre du don régional pour la mise en œuvre des FDL, l'UNCDF a apporté une assistance technique au PIRAM pour appuyer trois unions paysannes faitières dans leurs interventions pour lever les goulots d'étranglement de la filière du riz dans la province du Maniema constitués par la transformation et la commercialisation. Le projet est en cours, et son avancement dans l'opérationnalisation du FDL et le renforcement des capacités des faitières était jugé satisfaisant<sup>147</sup>. La coopération du FIDA avec l'UNCDF sera par la suite compromise avec l'approbation d'un don concernant l'inclusion financière ("Making access to rural finance possible" en RDC, MAP-RDC) par le FIDA au profit de l'UNCDF en janvier 2014 et qui n'aboutira à aucun résultat concret. Le FIDA a exigé le remboursement anticipé des fonds engagés et la clôture du don.
270. En janvier 2015, le FIDA a signé un accord avec l'ONU Femmes pour "l'intégration du genre dans les programmes appuyés par FIDA. dans les provinces de Bandundu, Bas-Congo et le Maniema". Ce partenariat d'un montant de 30 000 USD concerne les projets en cours du portefeuille du FIDA en RDC (PAKIN et PIRAM) et avait une durée de 6 mois. A l'issue, une stratégie genre a été proposée par ONU Femmes ainsi qu'un plan d'action 2015-2017 pour le PAKIN tandis que des recommandations-clés ont été élaborées pour une meilleure prise en compte du genre dans le PIRAM.
271. Par ailleurs, un don spécifique au pays de 500 000 USD a financé un projet d'achèvement des infrastructures sociales du programme de relance de l'agriculture dans la province de l'Equateur coordonné par Congo Dorpen. Ce don n'est pas aligné sur la stratégie de don WCA mais il est conçu comme mesure exceptionnelle pour achever les infrastructures sociales non terminées par le PRAPE et assurer la durabilité du projet. Dans le cadre du don pays géré par Congo Dorpen pour l'achèvement des infrastructures sociales dans la zone du PRAPE, et à la fin décembre 2015, sur sept chantiers concernés (un hôpital général de référence et de six écoles primaires), seuls 4 sont opérationnels et les travaux d'un seul sont achevés. Le rapport d'avancement des travaux, présenté par Congo Dorpen en janvier 2016 renseigne sur les difficultés de transport de matériaux rencontrés par les opérateurs privés et qui laissent présager que les travaux ne seront pas achevés dans les délais impartis.
272. Des dons ont également été octroyés par le FIDA dans le domaine du **renforcement des chaînes de valeur**. Le projet "renforcement des chaînes de valeur de riz en Afrique de l'Ouest et du centre" en RDC a été exécuté conjointement par Africa Rice et l'INERA. Durant les deux premières années, le projet s'est focalisé sur les études des zones d'intervention et le test de plusieurs techniques et technologies adaptées à la petite agriculture (petit équipement agricole, pratiques agricoles). La dernière année s'est concentrée sur le renforcement de la production des semences, le développement des entreprises de production, et la commercialisation. Un partenariat était prévu avec le PIRAM mais n'a finalement pas abouti. Ce projet est pertinent avec la politique du FIDA et avec son programme en RDC.

---

<sup>147</sup> Rapport de la mission conjointe UNCDF/FIDA d'appui à la sous composante "Fonds de Développement Local", janvier 2016.

273. Dans le même cadre, le projet régional "intégration des initiatives de réduction des pertes alimentaires pour les petits exploitants dans les zones à déficit vivrier" vise à améliorer la sécurité alimentaire et les opportunités de revenus grâce à la réduction des pertes alimentaires dans les chaînes de valeur des céréales et des légumineuses graines. En RDC, le projet cible deux chaînes de valeur, à savoir le riz et le Maïs dans trois zones géographiques (Kinshasa, Kongo-Central et Bandundu). Des études d'évaluation des pertes sont réalisées dans les provinces de Kwilu et du Kongo Central sur le Maïs et le riz, un atelier national d'information et des séances de sensibilisation des OP et petites entreprises de stockage et/ou de transformation ont été organisés. Les enseignements partagés concernant les pratiques de stockage, gestion post récolte sont intéressants pour les activités de PIRAM et PAPAKIN et pour les projets à venir.
274. **Aucun don recensé n'a ciblé les domaines de la gestion des savoirs et communication et le S&E**, pourtant promu par le COSOP 2012. Toutefois, dans le cadre de l'initiative régionale RESAKSS (Système régional d'analyse stratégique et de soutien aux connaissances), un don de 300 000 USD a été approuvé par le FIDA au profit du Gouvernement congolais et de l'IFPRI. Le projet bénéficie également d'un financement initial de 150 000 USD octroyé par le PAPAKIN et ayant permis le démarrage des activités. Le projet RESAKSS est mis en œuvre par la Direction des études et de la planification du Ministère de l'Agriculture, Pêche et Élevage (MINAGRIPEL) et vise à constituer des groupes thématiques relatifs à la stratégie de S&E des projets, la stratégie de gestion des savoirs et les analyses stratégiques sectorielles. En raison de désaccords internes au MINAGRIPEL, suite à la révocation du coordonnateur de projet par manque de résultats, l'initiative a été suspendue et les montants correspondants au don n'ont, pour le moment, pas été débloqués.
275. Deux dons ont contribué à **financer des projets mis en œuvre par la FAO et le PNUD** en RDC. Ces dons du FIDA s'ajoutent à des financements obtenus à travers les prêts du PRAPE et PRAPO.
276. Ainsi, un don du FIDA de 500 000 USD a contribué au financement d'un projet pilote de six mois, démarré en novembre 2010, intitulé "Projet pilote de bio-économie intégrée pour l'amélioration des conditions et de la qualité de vie des populations", conçu à la demande du Ministère de l'Agriculture de la RDC. Le PNUD, co-financier, a mis en œuvre le projet à travers l'ONG éthiopienne Bioeconomy Africa. Ce premier projet visait à installer un Centre de Formation et de Démonstration SBI sur le site de la Ferme Présidentielle de la N'Sélé (30 km de la ville de Kinshasa) et à initier une étude de faisabilité de réplique du modèle au Sud Kivu. Ce don précède le projet de réplique du modèle de bio-économie intégrée dans les provinces de Kinshasa, Bas-Congo, Sud Kivu et le Katanga financé par le Gouvernement sur prêt FIDA à hauteur de 2 millions USD pour la période de juillet 2011 à juin 2012. Bien que spécifiquement évoqué par le COSOP 2012 parmi les "perspectives d'innovation", le soutien du FIDA au projet bio-économie ne se justifie pas au regard des stratégies nationales et celles du FIDA en RDC. Les résultats du projet ont été catastrophiques et sa gestion a souffert de nombreuses irrégularités réduisant à néant les perspectives de mise à échelle et réplique sur le territoire de la RDC, initialement prévues par l'initiative. L'annexe IX présente le Projet Bio-économie et ses résultats en plus de détails.
277. En 2012, le projet de la FAO intitulé "Clubs d'écoute, lutte contre la pauvreté, sécurité alimentaire et genre en République Démocratique du Congo" a bénéficié d'un don du FIDA de 500 000 USD auquel s'ajoute 200 000 USD du prêt PRAPO<sup>148</sup>. Ce projet de 24 mois, dont l'un des objectifs est de renforcer les capacités d'autopromotion et de gestion des populations rurales et de leurs OP, intervient directement dans les activités du PRAPO et contribue à ses objectifs. Le projet a créé une excellente dynamique et interaction au sein des communautés (Clubs d'écoutes communautaires, OP, radios communautaires). Les Clubs traitent en effet des questions connexes à l'agriculture, mais aussi, du développement

<sup>148</sup> (Au lieu 1 million d'USD initialement prévu).

socioéconomique et encourage le leadership et la participation des femmes et des jeunes à la vie communautaire. Ils sont donc un complément par excellence des OP qui se concentrent sur les questions des filières agricoles. Ces Clubs d'écoute sont une innovation importante de la FAO soutenue par le FIDA en RDC.

278. **Dans le cadre du renforcement des capacités des organisations paysannes**, un don régional concernant le programme d'appui aux OP coordonné par la Division d'assistance technique (PTA) du FIDA et élaboré en plusieurs phases<sup>149</sup>, a bénéficié en RDC, à deux unions faïtières, la COPACO et la CONAPAC. Ces Unions faïtières sont appuyées par le FIDA en matière institutionnelle, dispositif de S&E, partage des connaissances et plaidoyer sur les politiques favorables à l'agriculture familiale. Les deux organisations font partie d'un regroupement d'OP de l'Afrique de l'Ouest. Les activités financées sont pertinentes au regard des activités de renforcement des capacités des OP et leurs unions par PPAKIN, PIRAM et potentiellement, par PASA-NK (approche de préparation des plans d'affaires, de leur revue et encadrement de la mise en œuvre des services économiques).
279. La COPACO, appuyée par le FIDA, est très active, avec des résultats mitigés, en matière de plaidoyer pour infléchir la politique du Gouvernement en faveur de l'agriculture familiale et notamment en matière de politique semencière et de taxation sur le café en tant que culture de rente pour les petits producteurs.
280. La RDC a également bénéficié de plusieurs dons du **mécanisme de financement des peuples autochtones (IFAP)** coordonné par le département PTA du FIDA. Ceux-ci ont permis de financer trois petits projets, dont deux sont achevés et un est en cours, et que sont: i) le projet de transformation et de valorisation des produits agricoles par les femmes autochtones de Bunyakiri d'un montant de 25 000 USD et mis en œuvre en 2009 par l'Union pour l'Emancipation de la Femme autochtone (pygmée); ii) la Valorisation des Territoires/Terres Traditionnels des Autochtones Pygmées par la Foresterie Communautaire à Walikale d'un montant de 27 000 USD et mis en œuvre en 2011 par le Programme d'intégration et de développement du peuple pygmée au Kivu et; iii) le projet d'autonomisation des ménages autochtones de Kalonge et Bunyakiri grâce à l'apiculture dans la province du Sud-Kivu, d'un montant de 37 000 USD et mis en œuvre depuis 2015 par le Collectif pour les peuples autochtones au Kivu.
281. Ces projets interviennent dans des zones reculées et conflictuelles et ciblent des populations autochtones marginalisées, les pygmées. Ces populations souvent ciblées par les projets appuyés par le FIDA (PIRAM, PRAPE) ne sont jamais effectivement couvertes par leurs activités compte tenu de leur éloignement et de leur mode vie, et le manque de stratégie efficace au sein des projets pour les atteindre. Le mécanisme de financement des peuples autochtones a permis le financement de projets intervenant dans i) l'autonomisation des femmes pygmées à travers la mise en place d'unités de production pour la transformation et la valorisation des produits agricoles, ii) la promotion des ressources environnementales et foncières par la mise en place de forêts communautaires et iii) la valorisation d'une culture autochtone, le miel, en vue d'améliorer les conditions de vie des populations pygmées. Les projets sont financés par le FIDA sur proposition des ONG bénéficiaires.
282. Le ciblage des populations autochtones est particulièrement pertinent avec la stratégie du FIDA et l'approche de mise en œuvre qui repose sur des ONG de proximité porteuses du projet semble appropriée. De même que la modestie des sommes engagées réduit les risques fiduciaires. Les rapports d'achèvement des projets indiquent que ceux-ci ont globalement atteint leurs objectifs même si des doutes peuvent être émis sur l'absence d'évaluation indépendante et rigoureuse.
283. Les dons de l'IFAP ne sont pas répertoriés et documentés au sein du Bureau pays du FIDA, ce qui est regrettable compte tenu de leur pertinence avec le Programme de pays du FIDA en RDC et des opportunités de capitalisation qui pourraient en résulter.

---

<sup>149</sup> Programme d'appui aux organisations paysannes africaines (PAOPA). Phase Pilote 2009-2012 puis Phase principale (2013-2017).

284. **Résumé.** La revue des domaines d'action et des objectifs visés par les projets et programmes soutenus par les dons régionaux et les dons spécifiques au pays, montre que ceux-ci sont relativement bien alignés sur les orientations générales des deux COSOP. Compte tenu de la faible performance des projets financés par le FIDA en RDC, la plupart des dons sont intervenus en appui direct à toutes les étapes des projets (démarrage, mise en œuvre, achèvement). En ce sens, ils contribuent à l'amélioration de la performance du programme du FIDA en RDC. Les dons mis en œuvre par la FAO (Clubs d'écoute communautaires et CEP) sont des exemples de bonne complémentarité entre le portefeuille de projets et les dons.
285. Toutefois, aucun don ne semble avoir visé spécifiquement les questions foncières et l'emploi des jeunes, malgré l'importance de ces thèmes pour le Programme de pays en RDC et leur non prise en compte par les projets appuyés par le FIDA en RDC. De même, des domaines essentiels tels que la gestion des savoirs et des communications et le S&E, identifiés par le COSOP n'ont pas bénéficié d'un appui. Le Projet Bio-économie qui a mobilisé des financements importants (don FIDA plus imputations sur les prêts PRAPE et PRAPO) est un échec considérable.

Tableau 15  
Récapitulatif des notes pour les activités hors-prêt

<i>Critère</i>	<i>Note</i>
<b>Activités hors-prêt</b>	<b>3</b>
Concertation sur les politiques	3
Gestion des savoirs	3
Partenariats	3

### Points clés

- La concertation sur les politiques s'est pratiquement limitée à la participation active du CPP aux mécanismes de coordination entre bailleurs et Gouvernement mais sans grands résultats. Certains thèmes défendus par le FIDA ont enregistré des progrès comme le financement des CLER et la promotion du secteur semencier, alors que d'autres ont reçu peu d'attention, tels que le foncier, le genre ou le financement du secteur agricole et des OP.
- La gestion des savoirs, occultée par le premier COSOP, a été identifiée comme une activité importante avec des mécanismes bien définis par le deuxième COSOP. Elle fait partie à la fois du mandat du Bureau pays du FIDA et de celui du Bureau de liaison sous tutelle du MINAGRIPEL, mais aucune des deux structures n'a vraiment développé une action significative dans le domaine. Les efforts pour mettre en place un système de S&E au niveau du programme n'ont pas vraiment abouti du fait de la faiblesse des capacités managériales de l'équipe du Bureau de liaison et des UGP et du manque d'appui extérieur, notamment du Bureau pays du FIDA.
- Le Programme de pays a renforcé et diversifié son partenariat avec les institutions du Gouvernement et s'est ouvert, bien que timidement, au partenariat avec le secteur privé. Concernant les bailleurs, le partenariat reste limité et le Programme de pays n'a pas réussi à mobiliser les bailleurs multilatéraux qui pourraient pourtant ouvrir de nouvelles perspectives pour agir à plus grande échelle, notamment en matière d'infrastructure routière, de santé et d'éducation et avoir plus de poids pour infléchir les politiques publiques en faveur des paysans pauvres.
- Le portefeuille des dons du FIDA en RDC comporte 20 dons dont 17 régionaux; ces dons soutiennent des activités généralement bien alignées avec les stratégies du FIDA et au moins six d'entre eux interviennent dans le soutien aux projets dont ils ont pu améliorer les performances.



## V. Performance des partenaires

### A. FIDA

286. **Conception des projets.** Tel que discuté dans la section pertinence, chapitre performance du portefeuille, les projets sont bien alignés aux différents cadres de référence du FIDA et du Gouvernement et répondent aussi à des besoins réels et pressants des populations dans leurs zones d'intervention. Pourtant, la conception de tous les projets avait des faiblesses majeures. Le principal défaut stratégique était que les objectifs et cibles des projets étaient trop ambitieux et les montages institutionnels trop complexes par rapport à la capacité de gestion et de mise en œuvre à tous les niveaux, et par rapport aux temps qui leur était octroyé, considérant le contexte opérationnel extrêmement difficile et le contexte de fragilité. Pour les premiers projets, l'analyse du contexte institutionnel était insuffisante pour permettre une bonne compréhension de l'ampleur des difficultés auxquelles les projets auraient à faire face. L'apprentissage du FIDA de ces premières expériences semble avoir été insuffisant car les ambitions et la complexité du montage des projets se sont encore accrues avec le PIRAM, PAKIN et, plus récemment, le PASA-NK, alors que les capacités de gestion et de mise en œuvre nationales et locales n'ont pas évolué significativement. Par ailleurs, l'envergure des prêts et des dons et la dispersion progressive du portefeuille – ajoutant avec chaque nouveau projet un nouveau contexte d'intervention, des nouveaux partenaires et de nouveaux défis logistiques – rend sa gestion de plus en plus compliquée alors qu'elle ne permet pas une consolidation des acquis dans une zone d'intervention donnée. Le FIDA n'a pas tenu ferme face à la volonté politique du Gouvernement de répartir les appuis des différents PTF à travers le territoire, acceptant même tout récemment d'intervenir dans le Nord Kivu, une zone à haut risque sécuritaire pour lequel le FIDA n'a ni l'expérience ni les capacités opérationnelles adaptées.
287. Pourtant, il y a eu un apprentissage et une adaptation progressive de la stratégie d'intervention des projets sur la base des expériences du PRAPE et PRAPO. Le PIRAM s'est engagé d'une manière plus concrète dans une véritable logique de développement à travers un programme très consistant de désenclavement (cofinancé par l'OFID) et un développement local communautaire intégré soutenu par un Fonds de développement local. Le PASA-NK a pris en compte, dans une large mesure, certaines leçons apprises par les projets antérieurs sur des éléments charnières de la stratégie d'intervention du FIDA en RDC, notamment le choix de travailler avec des OP qui ont une réelle assise au niveau des populations locales, l'intention de collaborer avec le secteur privé, et une plus grande attention à l'implication et au renforcement des services de l'État. Pour mieux s'adapter au contexte de fragilité, sur la base de l'expérience du FIDA dans les états fragiles, la durée des projets en RDC s'est progressivement étendue, de 5 ans pour le PRAPE à 9-10 ans pour le PIRAM, PAKIN et PASA-NK, avec l'espoir qu'un engagement dans la durée permettrait d'obtenir des résultats plus probants en matière de renforcement de capacités des institutions et d'asseoir une meilleure durabilité.
288. **Supervision et appuis aux projets.** Entre 2003 et avril 2016, le Programme de pays en RDC a connu 6 Chargés de portefeuille (CPP) FIDA: deux pendant la période de supervision UNOPS, deux pendant la période de supervision directe à partir de Rome depuis mi-2010, et deux depuis que le CPP est résident en RDC. Même si, dès les premiers rapports de supervision préparés par l'UNOPS, les problèmes de conception et de mise en œuvre des projets ont été mis en évidence, et même si le FIDA avait recruté un Chargé d'appui sur le terrain à partir de 2005 dans le cadre du Programme pilote de présence sur terrain du FIDA (voir §81), le FIDA n'a pris les choses en mains qu'à partir de la mi-2010, après que la première revue à mi-parcours ait été menée (PRAPE, octobre 2009) et que le portefeuille soit passé sous la supervision directe du FIDA (juillet 2010). Il faut aussi reconnaître une amélioration des conditions logistiques pour se déplacer vers et dans les zones de projet, permettant des missions de supervision et de suivi sur le terrain plus fréquentes. La Revue à mi-parcours du PRAPO, intervenue en mai 2011, a été une seconde sonnette d'alarme pour le FIDA. Certains ajustements importants ont été

apportés aux priorités et cibles de ces projets. Le PRAPE a été prolongé de deux ans alors que le PRAPO a été menacé d'une fermeture anticipée d'une année. A partir de la mi-2011, le FIDA a organisé des missions de renforcement des capacités de gestion fiduciaire séjournant dans les différentes UGP, et les missions de supervision annuelles, généralement conjointes avec le Gouvernement, ont été complétées par des missions de suivi. Avec le recrutement de nouvelles équipes de projet, ces missions d'appui ont aidé à accélérer de façon significative les réalisations des projets. Cependant, cette attention plus grande du FIDA est intervenue trop tardivement pour permettre au PRAPE et PRAPO de rattraper les retards et d'atteindre leurs objectifs de façon satisfaisante. Contrairement aux Revues à mi-parcours du PRAPE et du PRAPO, la Revue de la phase 1 du PIRAM n'a pas pu apporter des propositions pertinentes pour corriger les faiblesses du projet. Par ailleurs, l'assistance technique périodique, les supervisions et suivis n'ont que peu amélioré la performance des UGP du PIRAM et du PAPAKIN, notamment en raison des changements fréquents de personnel qui ont nui à la capitalisation des appuis apportés (ceci n'étant malheureusement pas sous le contrôle du FIDA).

289. Le placement du nouveau CPP à Kinshasa à partir de janvier 2012, a permis une surveillance plus étroite des projets, bien que le CPP devait simultanément superviser trois projets en cours en RDC, coordonner la conception de nouveaux projets, et gérer aussi le Programme de pays en République du Congo. Cette supervision s'est largement concentrée sur les aspects fiduciaires alors que certains éléments d'ordre stratégique n'ont pas pu recevoir, faute de temps et de moyens, l'attention requise du CPP, tels que les blocages dans la mise en place d'un système durable de production de semences au sein du PIRAM, ou la complexité du dispositif institutionnel du PAPAKIN. Dans le but de limiter les dépenses inéligibles, le Bureau pays du FIDA a appliqué, durant cette dernière année, le principe du contrôle à priori systématique, indépendamment des seuils fixés dans les Accords de don, ce qui a ajouté un frein supplémentaire à la mise en œuvre des projets. L'amélioration du contrôle par le Bureau pays s'est traduite dans une augmentation des investigations par le Bureau de l'audit et de la supervision du FIDA, mais il ne semble pas y avoir une baisse nette au niveau des dépenses inéligibles ni une diminution progressive des aller-retours concernant les demandes d'avis de non-objection. Le Bureau pays n'a pas encore, à ce jour, établi un registre (base de données) des problèmes récurrents dans les demandes d'avis de non-objection pour les synthétiser et communiquer auprès des UGP et du MINAGRIPEL afin d'en réduire la fréquence. De l'avis des UGP et du Gouvernement, la fréquence des missions organisées par les différentes parties (supervisions régulières FIDA, missions de suivi, missions d'appui technique, missions de supervision extraordinaires du Gouvernement, missions de la Division du Contrôleur et des Services financiers du FIDA, mission d'audit, etc.) aurait même été contre-productive en perturbant et en réduisant le temps de travail des équipes.
290. L'équipe de pays FIDA couvrant la RDC et la République du Congo a été progressivement renforcée en termes de ressources humaines avec l'ajout, en complément au CPP, d'un Chargé d'appui au programme de pays à Kinshasa (mars 2013), d'une Analyste de programme à Rome (mi-2013) et d'un Attaché de programme à Kinshasa (mi-2015) (voir §82). D'un point de vue logistique, les locaux loués du PNUD sont adéquats mais mériteraient d'être rafraîchi et mieux équipés afin d'être un véritable Bureau de représentation. Actuellement le Bureau ne dispose que d'un seul véhicule ce qui pose parfois des difficultés pour les déplacements de son personnel.
291. **Dialogue politique.** Similairement à la supervision, les efforts du FIDA en matière de dialogue et de concertation sur les politiques ont été très faibles pendant la période 2003-2011, avant que le CPP ne soit résident permanent à Kinshasa (voir §224). La première génération de projets financés par le FIDA ont ainsi opéré sans cadre d'orientation stratégique que le FIDA n'a pas aidé à établir.
292. Depuis que le CPP est devenu résident permanent à Kinshasa, les efforts du FIDA en matière de dialogue politique ont sans doute augmenté, bien que la charge de

travail du CPP en ce qui est de la supervision des projets ne lui laissait pas le temps nécessaire pour s'y consacrer. Dans certains domaines, le plaidoyer du FIDA, principalement au sein du Groupe Thématique 9 et du GIBADER, a été couronné de succès, notamment en faveur du financement des CLERs par le FONER, et de l'amélioration de la stratégie nationale semencière: deux thématiques clés sur lesquels le Programme de pays avait accumulé une certaine expérience et crédibilité. Pourtant, le FIDA n'a pas réussi à faire augmenter le budget de l'État en faveur du secteur agricole, ou de refocaliser l'attention des décideurs politiques sur les petites exploitations agricoles familiales. Le FIDA a accordé un don aux OP faïtières pour les appuyer dans le dialogue avec le Gouvernement, notamment contre l'interprétation du PNIA trop en faveur du grand agro-business, mais sans succès évident pour l'instant. Comme analysé plus haut sous la section activités hors-prêts, le dialogue sur les politiques est resté peu efficace à cause d'un faible planification, le manque de temps disponible au CPP, la faible base de succès fournie par les projets pour alimenter ce dialogue, la non-réalisation des études thématiques prévues dans le COSOP 2012, et la très faible performance ou capitalisation des dons régionaux qui devraient alimenter le dialogue.

293. Le FIDA se concerta avec les institutions multilatérales de financement, les agences des Nations Unies et les agences de coopération bilatérale actives dans le domaine de l'agriculture et du développement rural, principalement à travers le GIBADER dont le FIDA a assuré la présidence conjointement avec les autres agences de Nations Unies basées à Rome (la FAO et le PAM). Il s'agit principalement d'un forum de discussion et d'échange thématique. Cependant, le FIDA n'a pas participé dans le premier Plan-cadre des Nations Unies pour l'assistance au Développement (UNDAF) 2007-2010, et, bien qu'il en soit signataire, sa participation à la préparation du second UNDAF pour la période 2013-2017 a été très limitée.
294. **Partenariats et co-financements.** Le FIDA a réussi à mobiliser des co-financements pertinents et importants, apportant des appuis essentiels et complémentaires aux projets, avec le FBSA (PRAPE et PRAPO) et l'OFID (PIRAM) pour la réhabilitation des services sociaux de base et du réseau routier. Bien que le FBSA était un partenaire particulièrement intéressant, son implication dans le portefeuille FIDA en RDC s'est mal terminée (voir §248). Le partenariat avec OFID et UNOPS au sein du PIRAM a permis de désenclaver une partie importante de la province du Maniéma, améliorant l'accès aux marchés pour les bassins de production ciblés. La bonne performance de ce premier prêt de l'OFID a encouragé ce dernier d'octroyer un nouveau financement. Pourtant, pour le PPAKIN, le projet le plus important en termes financiers, le FIDA est le seul financier (à l'exception d'une contribution symbolique mais, tout de même, significative du partenaire local INADES-Formation Congo), alors que des partenariats financiers, techniques et politiques lui auraient été très utiles (voir §249). Pour le PASA-NK, un prêt du Fonds de l'OPEP devrait financer la composante de réhabilitation des routes rurales.
295. En général, le FIDA n'a pas réussi encore à établir des partenariats effectifs avec les institutions multilatérales de financement, les agences des Nations Unies et les agences de coopération bilatérale dans le cadre des projets, à quelques exceptions près. Depuis que le portefeuille de projets est passé sous supervision directe, l'UNOPS est devenu un partenaire d'exécution au même titre que les autres, devant aussi soumettre une offre technique et financière lors de la passation des marchés par les projets. La Directrice de pays et Représentante actuelle a, très récemment, fait des efforts de rapprochement auprès du FIDA à Rome en vue de renforcer le partenariat en RDC au-delà de simples relations contractuelles au sein des projets.
296. Le FIDA a accordé un don et accepté de réaffecter des fonds des projets PRAPE et PRAPO pour financer le projet "Bio-économie intégrée" géré par le PNUD (voir annexe IX). L'examen du FIDA de la proposition de projet semble avoir été insuffisant, car ce projet était très ambitieux pour un délai très court, l'ONG qui devait l'exécuter n'avait pas d'expérience en RDC, et l'approche prônée semblait peu adaptée au contexte de production dans les zones d'intervention où le projet devait être implanté. Le projet a échoué, ce qui a créé des tensions entre le FIDA,

le PNUD et le Gouvernement. Par contre, le FIDA a pris une bonne décision en approuvant le financement des Clubs d'écoute communautaires en partie sur le prêt PRAPO, en partie par un Don FIDA mis en œuvre par la FAO, car cette expérience s'est avérée pertinente et efficace pour répondre aux besoins des populations vulnérables dans la province de l'Oriental. L'appui de la FAO dans la mise en œuvre des CEP dans le PPAKIN a souffert des retards dans la mise en place des contrats avec les services techniques déconcentrés que la FAO devait former, et aussi dans l'achat des kits agricoles. Une collaboration prometteuse avec l'UNCDF est en cours au sein du PIRAM pour appuyer la mise en place d'un Fonds de développement local moyennant un Don régional FIDA.

297. **Gestion des savoirs.** Le Bureau pays FIDA a, jusqu'à présent, faiblement contribué à la gestion des savoirs en RDC. Cette fonction est déléguée largement auprès du Bureau de Liaison. En 2014, le Forum régional de la Division Afrique de l'Ouest et Central du FIDA a été organisé en RDC sur le thème "agriculture familiale et développement de l'agro-industrie". Cet événement a mis le Programme pays en RDC sous les projecteurs et a stimulé le partage d'expériences entre directeurs de projet financés par le FIDA dans la région, mais il n'y a pas eu de suivi de cet événement unique et, au final, il semble y avoir eu peu de retombées (voir §234).
298. **Dons.** Le nombre et le volume des dons accordés pour divers appuis et interventions en RDC est important, mais la majorité des dons sont, soit, peu liés aux projets, soit, d'une très faible efficacité. La gestion des dons est dispersée auprès de plusieurs entités du FIDA, avec une très faible implication du Bureau pays ou du CPP dans leur conception et suivi. Il a été très difficile pour cette évaluation de trouver des informations concernant le portefeuille de dons, qui ne sont pas centralisés (voir §261-285).
299. **En résumé,** le FIDA a financé un portefeuille de projets aux objectifs pertinents avec une évolution progressive des approches, mais qui sont trop ambitieux, complexes et dispersés au vue des difficultés énormes à surmonter et de la faible capacité de mise en œuvre présente dans le pays actuellement. Jusqu'en 2010, le portefeuille était supervisé par l'UNOPS et l'attention du FIDA pour la faible performance des projets était insuffisante, malgré la franchise des rapports de supervision UNOPS et la présence d'un Chargé d'appui sur le terrain FIDA. Cette attention a augmenté progressivement à partir de 2010, et surtout du moment où le CPP est devenu résident permanent à Kinshasa, avec une multiplication des missions de supervision, de suivi et d'assistance technique. Le CPP était très occupé par la supervision du portefeuille jugé nécessaire à cause de la mauvaise gestion fiduciaire qui touchait l'ensemble des projets, ce que lui laissait peu de temps pour le dialogue sur les politiques, la concertation inter-bailleurs et la gestion des savoirs. Le Bureau pays s'est vu renforcé en 2003 par un Chargé d'appui au programme de pays et depuis 2015 par un Attaché de programme. Le FIDA a réussi à mobiliser des co-financements pour des composantes très complémentaires aux appuis au secteur agricole, notamment pour le désenclavement et les services sociaux de base, bien que les résultats obtenus à partir des dons du FBSA aient été décevants. Quelques partenariats avec d'autres agences des Nations Unies ont pu être établis venant en appui aux projets avec le soutien de Dons FIDA. Les dons FIDA, par contre, sont gérés de façon dispersée au sein du FIDA avec une très faible implication du Bureau pays et la majorité des dons n'a pas de lien direct avec le portefeuille de projets. L'évaluation juge que **la performance du FIDA sur l'ensemble de la période couverte par l'évaluation a été plutôt insatisfaisante (3).**

## **B. Gouvernement**

300. Le MINAGRIPEL représente la RDC au Conseil des Gouverneurs du FIDA, et constitue la tutelle administrative et technique pour l'ensemble des projets. Ce Ministère intervient en milieu rural à travers ses Inspections provinciales et par le biais des services spécialisés tels que le Service national de la vulgarisation agricole et le SENASEM. Le deuxième ministère directement impliqué dans les projets financés par le FIDA est le Ministère du développement rural qui a pour mission principale de contribuer à l'amélioration des conditions de vie et du bien-être social

en milieu rural, et intervient sur le terrain par ses structures techniques spécialisées, que sont notamment, le Service national d'hydraulique rurale, la Direction des voies de desserte agricole (DVDA), le Service national d'horticulture urbaine et périurbaine.

301. **Au niveau stratégique**, les politiques et plans, précédemment énumérés<sup>150</sup>, visent, dans leur conception, le monde paysan d'une manière uniforme et recherchent l'augmentation de la production à travers le renforcement des services d'appui (recherche, encadrement, fourniture de semences et intrants, services financiers). Mais aucun document stratégique ne développe une réflexion sur les moyens de rendre ces services accessibles économiquement à la masse des petits paysans. La Loi agricole, bien qu'elle reconnaisse trois types d'exploitation, donne peu d'orientations pour le renforcement de la petite agriculture familiale.
302. L'intérêt du Gouvernement pour le secteur agricole, clairement manifesté dans les discours, ne s'est pas traduit par des mesures fortes et concrètes. Ceci est démontré par: i) Le faible niveau du financement de l'agriculture n'atteignant pas 3% du budget de l'État, ii) la non opérationnalisation à ce jour de la Loi portant principes fondamentaux de l'agriculture<sup>151</sup> et la non promulgation de la Loi semencière, iii) la réforme foncière encore à l'étude<sup>152</sup>, iv) les nombreuses tracasseries et diverses taxes perçues auprès des petits paysans, v) le financement discontinu et faible des ministères provinciaux de l'agriculture et du développement rural, et vi) la non élaboration des PNIA provinciaux.
303. La concrétisation des plans et programmes passe presque exclusivement par des projets d'aide extérieure, financés par les partenaires extérieurs, ne constituant pas un ensemble cohérent et faiblement coordonné. En effet, les débats au sein du GT9 sont peu fréquents et peu efficaces (voir §230-231). Par ailleurs, le suivi et la concrétisation des recommandations semblent assez faibles, malgré la mise en place, en 2013, d'un Comité de pilotage présidé par le Ministère du Plan pour améliorer la coordination intersectorielle et le suivi/réalisation des recommandations des groupes thématiques.
304. Les performances du Gouvernement national en matière de **pilotage stratégique** sont plutôt satisfaisantes. En effet, le Comité de pilotage<sup>153</sup>, instauré par arrêté interministériel en décembre 2009<sup>154</sup>, a œuvré à plusieurs reprises pour tenter de résoudre des problèmes importants qui handicapent l'avancement des projets. Ainsi, à titre d'exemple, le Comité de pilotage: i) a exigé une évaluation du personnel de l'UGP de PAPAKIN et du PIRAM qui a débouché sur le changement du personnel clé; ii) a introduit la question du retrait de la partie belge du financement du PRAPO au niveau du groupe thématique GT9 pour chercher une solution au déséquilibre que ce retrait occasionne dans les composantes du projet. Par contre, le Comité de pilotage tient souvent ses réunions tardivement, retardant ainsi l'examen et l'approbation des Plans de travail et budgets annuels (PTBA) et le démarrage de la mise en œuvre des activités du premier trimestre de chaque année. De plus, le grand nombre de projets à suivre, le nombre et la qualité des membres du comité de pilotage se répercutent négativement sur la qualité de l'examen des PTBA (les PTBA validés par le Comité de pilotage n'obtiennent pas systématiquement la non objection du FIDA). Par ailleurs, les entretiens effectués par la mission d'évaluation laissent entendre que les ministres provinciaux, membres du Comité de pilotage, n'ont pas vraiment leur mot à dire dans les orientations des programmes et que leur présence serait plutôt symbolique.
305. **En matière de supervision**, le Secrétariat Général de l'agriculture, pêche et élevage a déployé de grands efforts pour l'organisation conjointe avec le FIDA de plusieurs visites de supervision par an, sanctionnées par des rapports et des

---

<sup>150</sup> Voir partie Contexte.

<sup>151</sup> Les textes d'application ne sont toujours pas promulgués au moment de la mission de terrain de l'ESPP.

<sup>152</sup> La feuille de route de la réforme foncière a été lancée par le Gouvernement en 2012 et la question est inscrite à l'ordre du jour des États généraux de l'agriculture en préparation.

<sup>153</sup> Le Comité de pilotage est composé des Secrétaires généraux de ministères, partenaires de développement et représentants provinciaux.

<sup>154</sup> Arrêté N°00271/CAB/MINCI/2009 du 30 Décembre 2009 et N°016/CAB/MINIDER/2009 du 30 Décembre 2009 portant création, fonctionnement et organisation du Comité de Pilotage.

recommandations, ainsi que l'organisation des missions de suivi des recommandations. Toutefois, supervision et suivi ne donnent pas forcément des résultats probants et encore moins lorsqu'ils ont été menés de façon tardive. En effet, le ministère n'a pas pris toutes les mesures nécessaires durant les premières années d'exécution des différents projets malgré les signes évidents de difficultés et de graves problèmes de gestion.

306. Pour le pilotage de proximité, et **au niveau de chaque province**, un comité provincial de coordination et de suivi unique pour l'ensemble des projets des secteurs agricole et rural a été créé en janvier 2010 par arrêté interministériel<sup>155</sup> au sein de l'administration provinciale de l'agriculture et du développement rural. Il est présidé par l'Inspecteur provincial de l'Agriculture. Ces comités se sont réunis pour la première fois en décembre 2015. Le suivi des projets au niveau territorial est à la charge des CARG, qui sont essentiellement un cadre de concertation entre les partenaires publics, privés et de la profession agricole pour la coordination et le développement du secteur<sup>156</sup>.
307. Ni les comités provinciaux, ni les CARG n'ont réussi à assurer un suivi effectif et efficace des activités des projets sur le terrain. En effet, bien que les gouvernements provinciaux aient été installés depuis 2006, la compétence exclusive pour les services provinciaux du MINAGRIPEL n'a pas encore été effectivement transférée au pouvoir provincial. Dès lors, les ministères provinciaux de l'agriculture et du développement rural, déjà dotés de très faibles moyens financiers, n'ont pas de réels pouvoirs dans le pilotage des services déconcentrés du MINAGRIPEL. Au niveau territorial, le mandat et les tâches des CARG ne sont pas bien circonscrits et/ou pas toujours bien compris. Ces structures n'ont pas de sources de financement régulières, ce qui en fait des structures peu effectives.
308. Pour ce qui est de **l'appui technique**, les services et agences déconcentrées de l'État conventionnés avec les projets n'ont pas démontré une grande capacité, ni efficacité dans l'accomplissement des tâches qui leurs reviennent. En fait, la quasi-totalité de ces structures dépendent entièrement des projets pour leurs moyens de travail, ce qui réduit énormément leur capacité pour assurer l'appui aux projets durant la mise en œuvre et ensuite assurer la pérennisation des acquis (PRAPE, PRAPO). A titre d'exemple, le Service national d'horticulture urbaine et périurbaine ne peut pas superviser ses cadres travaillant pour le projet PAKIN; le SENASEM ne peut pas effectuer les contrôles aux champs des agri-multiplicateurs, faute de moyens de déplacement; et l'INERA – souffrant d'une déperdition très importante de ses cadres chercheurs – n'a plus les compétences humaines pour mettre en œuvre les actions de Recherche et Développement en matière de maraîchage. Toutefois, certaines agences de l'État ont pu fournir quelques contributions satisfaisantes aux projets, tels que: i) l'Office des Routes et la DVDA qui ont assuré la formation des cantonniers et des CLER (PRAPE, PRAPO et au PIRAM) et ont mis à leur disposition un manuel d'entretien des routes et des voies de desserte agricole (PRAPE, PRAPO, PIRAM et PAKIN); ii) l'INERA qui a pu, la plupart du temps, fournir aux projets les semences de base des cultures vivrières et les boutures saines de manioc pour alimenter le système de multiplication/production des semences et boutures améliorées.
309. Le Bureau de liaison, mis en place en 2005 comme antenne de projet pour appuyer l'UGP du PRAPE dans le suivi des dossiers du projet à Kinshasa, a été maintenu au fil des projets et a même vu son mandat évoluer et s'étendre, notamment à l'appui à la passation de marchés, la vérification des demandes de retraits de fonds, la co-gestion des fonds de démarrage des projets, l'exécution des licenciements de personnel de projets et la communication et gestion des savoirs. Bon nombre de témoignages soulignent les efforts louables de l'administrateur du Bureau de liaison en matière de suivi des dossiers, d'interface avec toutes les parties impliquées dans les projets FIDA (Gouvernement et bailleurs), d'accompagnement des projets

<sup>155</sup> Arrêté interministériel n°00255/CAB/MINAGRI/2010 du 29/01/2010 et n°001/CAB /MINIDER/2010 du 22/01/2010 portant création, fonctionnement et organisation du comité provincial de coordination et de suivi (CPCS) des projets/programmes relevant des secteurs agricole et rural.

<sup>156</sup> Voir Partie Contexte pour plus de détails.

dès le démarrage, de conseil auprès du Ministère de tutelle et d'appui logistique, surtout dans la période 2005-2012<sup>157</sup>; mais, l'on note tout de même une grande lenteur dans le traitement des dossiers (courriers officiels, dossiers d'appels d'offres, finalisation des procédures pour la livraison des équipements acquis<sup>158</sup>). De plus, et durant la période 2012-2015, le Bureau de liaison a très peu joué ses autres rôles, et notamment celui d'appui à la passation des marchés et de coordination, d'échange et de capitalisation entre les projets qui devait favoriser l'identification de difficultés communes (nécessitant des mesures correctives au niveau des instances nationales) et le partage des connaissances et des bonnes pratiques.

310. Par ailleurs, l'évolution du mandat du Bureau de liaison, tel que prévu dans les documents de projets et les accord de financement, a progressivement augmenté le pouvoir de son administrateur vis-à-vis des Unités de gestion de projets, ce qui pose parfois de sérieux problèmes de gestion et de redevabilité. En effet, l'administrateur du Bureau de liaison répond directement au Secrétaire Général du MINAGRIPEL qui évalue sa performance, et il évalue lui-même le personnel du Bureau de liaison sans implication des coordonnateurs de projet - personnel qui est mieux rémunéré que celui des UGP; le Bureau de liaison n'a pas de plan de travail et de budget annuel ni comptabilité; etc. Le diagnostic institutionnel commandité par le FIDA d'avril 2016<sup>159</sup> a résumé la situation ainsi: *C'est ainsi qu'au fil du temps le FIDA et le MINAGRIPEL ont déstructuré les UGP en hissant une simple antenne sans légitimité juridique au rang d'un organe stratégique de gestion et de contrôle des UGP dont elle est censée dépendre. [...] Cette évolution organique du bureau de liaison a complètement fragilisé l'autorité des coordonnateurs de projets et les fonctions de gestion brisant la notion d'unité et d'autonomie de gestion. Cette augmentation des rôles et responsabilités du Bureau de liaison n'est plus justifiée avec le renforcement récent du Bureau de pays du FIDA qui pourra reprendre un nombre de fonctions d'appui aux projets tel que l'appui à la passation des marchés et l'appui à la gestion des savoirs.*
311. **Les Unités de gestion de projet** des quatre projets concernés par l'ESPP ont été mises en place avec d'importants retards. La performance des UGP a été globalement insatisfaisante, surtout pendant les premières 3-4 années de mise en œuvre de chacun des projets, dû notamment à une faible maîtrise des procédures (préparation des PTBA, passations des marchés, gestion des contrats, préparation des Demandes de retraits de fonds, etc.), un manque de capacité de planification et d'anticipation, et une faible exploitation des expériences des projets précédents. En effet les mêmes erreurs au niveau de la programmation des activités, de la gestion administrative et financière, et du système du S&E se répètent de projet en projet. Le personnel clé de toutes les UGP a subi beaucoup de changement (parfois pour des raisons d'éthique) attestant, pour le moins, de la faible efficacité du Ministère de tutelle du programme dans le recrutement de cadres compétents. Cette faible performance des UGP et les changements fréquents du personnel ont occasionné des ruptures de trésorerie et des retards supplémentaires dans la mise en œuvre des projets.
312. Au sein des UGP et de leurs antennes, les activités de S&E ne sont pas vues comme des activités stratégiques en mesure de rectifier le tir et de réparer les faiblesses des projets. Les enquêtes socio-économiques de base ont été réalisées avec beaucoup de retard. A titre d'exemple, elles l'ont été trois années après le démarrage du PRAPO et elles n'étaient pas encore achevées lors du passage de la mission d'évaluation pour le PAPA KIN, pour lequel l'Accord de financement FIDA est entré en vigueur en novembre 2012.
313. Les **contreparties** du Gouvernement de la RDC ont été payées tardivement et avec des montants inférieurs aux prévisions pour le PRAPO et le PRAPE. Le taux de

---

<sup>157</sup> Période de non présence d'une représentation du FIDA en RDC.

<sup>158</sup> A titre d'exemple récent, il y a eu un délais de plus de six mois pour finaliser les assurances des motos achetées dans le cadre du PAPA KIN ce qui a retardé d'autant leurs mise à disposition des services concernés.

<sup>159</sup> Diagnostic institutionnel, organisationnel et fiduciaire du dispositif d'appui au programme pays du FIDA en RDC, Aide-mémoire de mission, avril 2016.

déboursement de la contrepartie pour le PRAPE était de moins d'un tiers et pour le PRAPO de moins de deux tiers du montant convenu dans les Accords de financement avec le FIDA, le reste de la contrepartie ayant été fournie, en accord avec le FIDA, par des exemptions de droits et de taxes sur les biens et services acquis par les projets. Pour les projets les plus récents, l'ensemble de la contrepartie est destiné à assurer la prise en charge des droits et taxes grevant les biens acquis sur le marché national et l'exonération des droits d'importation, donc il n'y a plus aucune contribution réelle du Gouvernement à l'exception des locaux du Bureau de Liaison qui sont mis à disposition par le MINAGRIPEL.

314. **Gouvernance institutionnelle.** Le Ministère des Finances est associé que de manière marginale au pilotage et à la gestion stratégique du Programme. Le Ministre des Finances décide en dernière instance et signe les Accords de prêts avec le FIDA (et les autres institutions financières internationales) et son ministère intervient lors de problèmes fiduciaires, mais il ne fait pas partie du Conseil des Gouverneurs du FIDA. Ceci est un cas exceptionnel car pour la très grande majorité des pays membres du FIDA de la liste C (pays en voie de développement), le Ministre des Finances est soit Gouverneur soit Vice-Gouverneur. Le Ministre des Finances dispose d'une Cellule de suivi des projets et programmes financés par les bailleurs de fonds, qui semble bien au courant du progrès et des défis rencontrés par les projets du portefeuille. Ces cadres participent fréquemment dans les missions de supervision et l'Administrateur du Bureau de liaison vient trimestriellement rendre compte à la Cellule de l'état d'avancement des projets. Pourtant, la Cellule dépend directement du Ministre et semble faiblement intégrée dans l'administration du Ministère sous la direction du Secrétaire général, ce qui laisse à craindre pour la durabilité du dispositif et la préservation des dossiers en cas de changements au niveau du Gouvernement.
315. **En conclusion,** la performance du Gouvernement dans la prise en compte de l'agriculture familiale dans les diverses stratégies est faible et l'opérationnalisation de ces stratégies est quasi absente. Bien que des efforts de pilotage et de suivi des projets sont constatés, l'engagement du Gouvernement dans la gestion des projets et dons est plutôt insatisfaisant, vu les faibles moyens mis à la disposition des structures d'appui technique, la lenteur dans le traitement des dossiers et la mobilisation tardive et incomplète des fonds de contrepartie. Le Bureau de liaison a joué un rôle important de représentation et d'appui aux projets à Kinshasa, mais ne remplit que faiblement les fonctions additionnelles et peu légitimes qui lui ont été octroyées au fil des projets tout en réduisant l'autonomie des UGP et en fragilisant l'autorité des coordonnateurs de projet. La performance des UGP, considérées comme les organes exécutifs du Ministère de tutelle, a été très faible pour l'ensemble des projets pendant leurs 3 ou 4 premières années de mise en œuvre, réduisant fortement l'efficacité et l'efficience des projets. En se basant sur ces constats et parce que l'on n'enregistre pas de véritable amélioration sur la période de l'évaluation, la **performance du Gouvernement est jugée insuffisante (2).**



### Points clés

- Les objectifs des projets FIDA, bien qu'en phase avec les différents cadres de référence du FIDA et du Gouvernement et répondant aux besoins pressants des populations des zones d'intervention, sont trop ambitieux au regard du contexte extrêmement difficile de la RDC. Le montage institutionnel des projets est trop complexe et ne tient pas suffisamment compte de la déstructuration profonde des services d'appui à l'agriculture.
- Avec le placement du CPP en RDC, le FIDA a intensifié ses efforts d'appui à la mise en œuvre du portefeuille, notamment à travers la supervision directe complétée par le suivi et l'appui technique aux projets et la participation active aux groupes de coordination inter-bailleurs et entre les bailleurs et Gouvernement. Ainsi, l'établissement d'un Bureau pays à Kinshasa constitue un important progrès même si ses ressources semblent assez limitées pour permettre une gestion efficace de l'ensemble du programme (projets, dons, dialogue sur les politiques, gestion des savoirs et établissement des partenariats).
- Les politiques et plans développés par le Gouvernement accordent peu de place et ne prennent pas de mesures spécifiques au renforcement de la petite agriculture familiale et le Gouvernement met très peu de moyens à la disposition des services, notamment, déconcentrés des ministères de l'agriculture et du développement rural réduisant leurs efficacité dans l'appui à la mise en œuvre des projets.
- Le système national de pilotage et de suivi des projets a déployé de grands efforts en matière de pilotage stratégique et de supervision des projets, mais beaucoup moins dans le suivi et pilotage de proximité et de coordination et d'échange entre les projets.
- Le Bureau de liaison a joué un rôle important de représentation et d'appui aux projets à Kinshasa, mais ne remplit que faiblement les fonctions additionnelles et peu légitimes qui lui ont été octroyées au fil des projets tout en réduisant l'autonomie des UGP et en fragilisant l'autorité des coordonnateurs de projet.
- La capacité de planification et de gestion des équipes de projet est faible et n'a pas enregistré d'amélioration notable de projet en projet.

## VI. Synthèse de la performance de la stratégie du programme de pays

### A. Pertinence stratégique

316. Cette partie du rapport évalue la pertinence des objectifs stratégiques et de la conception des COSOP pour les périodes 2003-2011 et 2012-2016.
317. **Étendue des COSOP.** Après une longue période de suspension de l'assistance du FIDA en RDC depuis 1993, au vue du processus de paix engagé dans le pays et suite à un accord de règlement des arriérés approuvé par le Conseil d'Administration du FIDA en avril 2003, un premier COSOP fut préparé et approuvé par le Conseil d'Administration en septembre 2003. Ce COSOP devait initialement couvrir une période de "trois à cinq années" mais fut reconduit jusqu'en 2011. Cette prolongation était justifiée notamment par les retards dans l'élaboration de la politique agricole nationale et de la stratégie sectorielle de développement agricole et rural, et l'alignement des objectifs de développement du projet PIRAM identifié mi-2007, approuvé en décembre 2008 et financé par le cycle d'allocation budgétaire 2007-2009 avec ceux du COSOP de 2003. Le COSOP actuel fut préparé au cours de 2011 et approuvé en décembre 2011, couvrant la période de 2012 à 2016. La préparation du nouveau COSOP est intervenue juste à temps par rapport au pipeline de projets, car son approbation a précédé de quelques mois la formulation du projet PAKIN qui s'inscrit dans cette nouvelle orientation stratégique. Son timing a aussi permis de l'aligner aux objectifs et orientations du nouveau Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (le DSCR-2 pour 2011-2015, qui était en cours d'élaboration en parallèle au COSOP) et la SSADR pour 2010-2015, publiée en mars 2010.
318. **Processus.** Les procédures du FIDA ayant évolué entre temps, les deux COSOP n'ont pas suivi un processus identique. Il est difficile d'évaluer l'approche participative du COSOP 2003 car son processus d'élaboration n'est pas documenté, et le document même ne mentionne pas la méthodologie adoptée pour la formulation du COSOP. De manière globale, les enseignements tirés mentionnés dans le COSOP 2003 sont très peu détaillés et ne reflètent pas l'étendue des risques mais aussi des opportunités qui se présentent pour l'activité du FIDA en RDC. La stratégie s'appuie sur "une grande expérience" présumée du FIDA dans les contextes post-crise<sup>160</sup> et se contente d'énumérer, comme enseignements utiles, les axes d'interventions mentionnés dans la stratégie régionale du FIDA pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre, de 2002<sup>161</sup>.
319. Concernant le COSOP 2012, il existe plusieurs documents qui permettent de retracer le processus de formulation, qui a été, dans son ensemble, un processus participatif, en impliquant les autorités congolaises, les représentants des bénéficiaires et les partenaires de développement<sup>162</sup>. Trois ateliers (à Rome, Kinshasa et Kisangani), en présence du Gouvernement et des partenaires de développement, ont été organisés et le document a fait l'objet d'une revue de pairs externe (FAO, Banque Mondiale) et interne<sup>163</sup>. De manière globale, les commentaires ont été pris en compte dans la version finale du document. Dans ce COSOP, les enseignements tirés de l'expérience FIDA dans le pays pendant les 8 dernières années sont cernés avec franchise. Les questions liées à la supervision et la mise en œuvre des activités sont détaillées et des axes d'interventions sont proposés.
320. **Logique interne des COSOP.** La Théorie du changement de la stratégie et du programme de pays (annexe VII) a été utilisée pour analyser la logique interne des COSOP car ceux-ci, y compris leurs cadres de gestion des résultats, ne sont pas

<sup>160</sup> Pourtant, le FIDA n'est qualifié ni par son mandat ni par ses compétences pour apporter des secours d'urgence.

<sup>161</sup> Programme d'options stratégiques pour le pays, RDC, 2003, p. 8-9.

<sup>162</sup> Programme d'options stratégiques pour le pays, RDC, 2012, appendice 1.

<sup>163</sup> Les commentaires reçus portaient principalement sur i) le caractère ambitieux de la stratégie au regard des moyens limités du FIDA, ii) le ciblage géographique des interventions (autour des pôles urbains majeurs) dont la justification et les contraintes sont peu détaillées, iii) la faiblesse des partenariats, qui ne sont pas suffisamment mentionnés et iv) les questions de finance rurale, qui doivent être davantage explicitées.

très clairs sur les relations de cause à effet qui existent entre les différents niveaux de changements attendus par le programme (objectif général, objectifs stratégiques, objectifs institutionnels, résultats clés). Le cadre de gestion des résultats du COSOP 2003 est trop sommaire et ne semble pas avoir été formulé pour servir comme outil de S&E. Pour le COSOP 2012, les chaînes de changement entre objectifs stratégiques et objectifs généraux sont trop longues et l'élévation de la professionnalisation des OP au niveau d'objectif stratégique, risque d'en faire un but en soi plutôt qu'un moyen pour atteindre les autres objectifs du COSOP. Par ailleurs, les indicateurs objectivement vérifiables des cadres de gestion des résultats présentent plusieurs problèmes. Ce focus important sur les OP pourrait expliquer pourquoi le renforcement des capacités des services de l'État ou des services privés a très souvent été laissé de côté en "mettant le paquet" sur la structuration des OP. Une analyse critique plus détaillée de la logique interne des COSOP est présentée dans l'annexe VII.

321. **Pertinence des objectifs stratégiques par rapport aux cadres stratégiques du FIDA.** Les objectifs stratégiques des deux COSOP sont présentés dans le Tableau 7. Les COSOP 2003 et 2012 sont globalement alignés avec les cadres stratégiques du FIDA. La stratégie régionale pour la réduction de la pauvreté en Afrique de l'Ouest et du Centre de 2002 a fortement inspiré la formulation du COSOP 2003 tant dans le choix de ses axes stratégiques que dans les approches transversales (genre, participation, savoir-faire local) qu'elle préconise. Toutefois, l'accent tout à fait justifié du COSOP 2003 sur l'appui aux services de santé et de nutrition (objectif spécifique 4) ne se reflète ni dans les objectifs de la stratégie régionale ni dans ceux des cadres stratégiques du FIDA 2002-2006 et 2007-2010. Par contre, l'objectif spécifique 4 du COSOP 2003 est tout à fait pertinent au regard des directives du FIDA définies en 1998 pour les interventions en situation post-crise.
322. Reconduit en 2008, le COSOP 2003 est globalement pertinent par rapport au cadre stratégique du FIDA 2007-2010, même si celui-ci prévoit deux dimensions quasiment absentes de la stratégie du FIDA en RDC: l'accès aux services financiers et la promotion de l'entrepreneuriat rural (création d'entreprises en milieu rural). Similairement, les objectifs stratégiques du COSOP 2012 s'alignent avec ceux du cadre stratégique du FIDA pour la période 2011-2015.
323. **Pertinence des objectifs stratégiques par rapport aux politiques et stratégies de la RDC.** Au moment de la préparation du COSOP 2003, il n'existait pas de politique ou stratégie spécifique pour le secteur agricole ou de développement rural en RDC<sup>164</sup>. Les objectifs stratégiques du COSOP sont cependant largement cohérents avec les "actions" proposées dans le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté Intérimaire (2002) visant à restaurer les secteurs agricoles et de la pêche afin d'améliorer la productivité et la sécurité alimentaire. Le COSOP 2003 est aussi resté largement pertinent par rapport au Document de Stratégie de la Croissance et de la Réduction de la Pauvreté de juillet 2006 (DSCR-1). Cependant, un nombre d'éléments importants évoqués par cette stratégie n'ont pas pu être intégrés dans les trois projets sous le COSOP 2003, ni d'ailleurs dans le COSOP 2012, tel que la relance des centres semenciers (l'option choisie par les projets étant la multiplication des semences au sein des organisations de producteurs<sup>165</sup>).
324. Le COSOP 2012 élargit la stratégie du FIDA en RDC vers l'appui à la production et la commercialisation agricoles pour alimenter la ville grandissante de Kinshasa et promouvoir l'emploi des jeunes qui s'entassent à sa périphérie, tout en poursuivant l'appui à la relance de l'économie agricole dans des provinces plus isolées, souffrant d'une forte dégradation du tissu socio-économique et de l'appareil productif à travers les trois projets en cours au moment de sa préparation. Au

<sup>164</sup> Le Plan Directeur de Développement Agricole et Rural (1991-2000), le Programme National de Relance du Secteur Agricole et Rural (1997-2001) ou le Programme Triennal d'Appui aux Producteurs du Secteur Agricole (2000-2003) n'étaient normalement plus d'actualité.

<sup>165</sup> Le PIRAM devait appuyer la réhabilitation de deux centres semenciers mais a abandonné cet appui.

niveau du portefeuille, cela implique un élargissement de la diversité des problématiques abordées.

325. Le COSOP 2012 s'aligne sur les objectifs du SSADR et le Programme national de sécurité alimentaire qui visent "à relancer la production agricole dans les zones à fortes potentialités tout en développant un filet d'actions complémentaires de sécurité alimentaire en fonction des besoins dans toutes les localités en insécurité alimentaire". La priorité dans ces documents stratégiques est donnée à l'agriculture familiale et industrielle pratiquée dans des zones à haut potentiel agricole, à haute disponibilité de main-d'œuvre et ouvertes aux marchés. Le nouveau COSOP vient, par ailleurs, en appui à plusieurs axes stratégiques de la SSADR, à savoir: l'accès aux marchés, l'amélioration de la production végétale, le renforcement des capacités institutionnelles et l'organisation du monde rural en structures autogérées. Cependant, certains éléments ne reçoivent pas l'attention nécessaire dans le nouveau COSOP, ou, en tous cas, ne sont pas traduits en appuis concrets par son premier projet PPAKIN (ni dans le PASA-NK d'ailleurs). Il s'agit du financement du secteur rural, de la gouvernance et de la relance de l'élevage, et de l'approche régionale intégrée prônée dans le COSOP 2003 et qui tient toujours une place importante dans les stratégies du Gouvernement.
326. **Ciblage géographique.** Le COSOP 2003 considérait l'utilisation de critères de pauvreté "guère envisageable" vu l'acuité de la pauvreté rurale dans tout le pays. Pourtant, le choix des provinces de l'Équateur, de l'Oriental et du Maniema pouvait bien se justifier sur la base de critères de pauvreté<sup>166</sup>. Pour la sélection des zones d'interventions au sein des provinces, le COSOP 2003, cherchant un impact rapide des interventions, proposait de privilégier les zones ayant: un potentiel agricole considérable, une certaine facilité d'accès aux marchés, un niveau de sécurité acceptable, et reçu peu d'aide jusqu'à présent. Dans la pratique, le choix des zones d'intervention au sein des projets correspondait bien à ces critères. Les zones d'intervention du PRAPO pouvaient, par ailleurs, être considérées comme une extension de celles du PRAPE vers l'amont du Fleuve Congo, reliant les villes de Bumba et de Kisangani, deux ports importants sur le Fleuve. La décision d'aller à la province du Maniema a été prise pour créer avec le PRAPE et le PRAPO une grande zone de production pouvant alimenter les grandes villes et surtout Kinshasa par voie fluviale<sup>167</sup>.
327. Le ciblage géographique du COSOP 2012 est très général en ciblant "les zones géographiques structurellement affectées par l'incidence de la sécurité alimentaire chronique et/ou la pauvreté" ce qui pourrait donc inclure pratiquement tout le territoire au vu des réalités du pays. Ainsi, il engage le FIDA à poursuivre ses appuis dans les zones couvertes par les trois projets en cours (Équateur, Orientale et Maniema). Pourtant, le COSOP y ajoute des zones plus définies: les périphéries des grandes villes, avec le double objectif d'atteindre les jeunes sans emplois qui ont quitté les zones rurales plus enclavées, et d'approvisionner les grandes villes en denrées alimentaires. Le PPAKIN est à cheval sur une zone d'insécurité alimentaire chronique et très pauvre (pôle vivrier dans la province du Bandundu) et la périphérie de Kinshasa, la plus grande ville du pays (pôle maraîcher dans le Bas-Congo et juste en dehors de la ville). Les deux zones bénéficient d'une densité élevée de projets de développement agricole et rural par rapport au reste du pays. La localisation géographique du PASA N-K au Nord Kivu peut se justifier – dans le cadre du COSOP 2012 – par le fort dynamisme des OP, les besoins en denrées alimentaires de la ville de Goma et les débouchés vers les pays limitrophes, mais est remise en cause par sa situation sécuritaire<sup>168</sup> et l'intensité très forte de l'aide

---

<sup>166</sup> Selon les documents de conception des projets, l'Équateur et l'Oriental avaient le produit intérieur brut et l'indicateur de développement humain les plus bas du pays; le Maniema était sous la moyenne du pays pour ces indicateurs et avait un taux de pauvreté rurale de plus de 80%.

<sup>167</sup> Source: Entretiens au MINAGRIPEL confirmés par une communication écrite du CPP de l'époque.

<sup>168</sup> Les territoires retenus pour l'intervention sont actuellement considérés "stables" par l'absence de mouvements armés, mais ceux-ci sont mobiles et rien ne garantit donc que ces zones stabilisées aujourd'hui ne soient pas instables demain. Les mouvements armés, appuyés par les États frontaliers (Rwanda, Ouganda) continuent à être opérationnels malgré les récents efforts conjoints de la MONUSCO et les forces armées de la RDC pour les combattre. Le territoire de Beni a été récemment secoué par une tuerie massive de femmes et enfants (mai 2016) et des enlèvements sont

humanitaire et de projets de développement agricole dont la province bénéficie. Le PAPAKIN et le PASA-NK ont ainsi amené une dispersion des moyens du FIDA vers des régions avec des contraintes et des opportunités différentes alors que les problèmes des régions reculées subsistent clairement.

328. Alors qu'il y a donc des arguments en faveur du ciblage géographique d'un projet à l'autre, la critique principale de l'évaluation concerne le changement continu de l'emplacement des projets, ayant comme conséquence **une grande dispersion** des interventions – avec l'augmentation des thématiques à couvrir par les projets que cela implique (sans parler des complications et coûts de gestion et de suivi supplémentaires) – et **une présence trop courte** dans chaque zone pour y avoir un impact durable. Même au sein des projets, en particulier le PAPAKIN mais aussi dans une certaine mesure les autres projets, l'étendue et la dispersion des zones d'intervention a emmené des défis de gestion très importants ayant un effet négatif sur l'efficacité et l'efficacités des projets. Conscient de la nécessité d'un engagement dans la durée dans ce contexte d'état fragile, la durée "théorique" des projets du portefeuille a été rallongée, de 5 ans pour le PRAPE à 9-10 ans pour le PIRAM, PAPAKIN et PASA-NK. Pourtant, sans une amélioration nette de l'efficacité du portefeuille, même cette plus longue durée risque de ne pas être suffisante pour obtenir des résultats probants en matière de renforcement de capacités des institutions et assoir la durabilité. Par ailleurs, l'extension des appuis auprès des OP dans les zones d'intervention du PRAPE et du PRAPO prévue dans le COSOP 2012 pour consolider les acquis n'a pas eu lieu.
329. **Réponse aux besoins des populations.** Les COSOP présentent une bonne justification pour l'intervention du FIDA en RDC, considérant, d'une part, les taux très élevés de pauvreté rurale et d'insécurité alimentaire et la dépendance d'une proportion élevée de la population de l'agriculture familiale (et dans une moindre mesure de la pêche artisanale), et, d'une autre, les besoins considérables du Gouvernement d'appui financiers et de gestion pour relever les défis de la relance économique des zones rurales du pays. L'analyse des difficultés/problèmes et des solutions possibles est bien élaborée dans les deux COSOP, avec un peu plus de détails dans le COSOP plus récent. Cependant, les causes (le pourquoi) des problèmes ne sont pas analysées et la présentation des problèmes sous forme de tableau, bien qu'il permette de les grouper par thème (accès aux marchés, accès aux intrants, accès aux technologies, etc.), ne montre pas non plus les liens de cause à effet qui puissent exister entre eux<sup>169</sup>.
330. Par ailleurs, le Programme de pays ne répond pas réellement à plusieurs problèmes identifiés dans les COSOP. Bien que dans la plupart des cas des solutions réalistes sont proposées dans les COSOP, soit leur exécution fait défaut, comme c'est le cas pour l'appui à la commercialisation ou le renforcement des capacités des populations à la gestion des (infra)structures sociales, soit les solutions proposées ne sont pas traduites en actions concrètes dans les projets, comme c'est le cas pour les questions environnementales et de changement climatique, la promotion de l'emploi des jeunes, ou encore le dialogue politique pour augmenter le budget de l'État dédié au secteur agricole. L'appui aux services financiers ruraux n'a pas été intégré dans les axes d'intervention ou les objectifs stratégiques du COSOP, mais constitue un résultat clés (avec un indicateur correspondant) dans l'objectif stratégique de renforcement des capacités des OP. Cet élément reste absent dans l'ensemble du Programme de pays.
331. **Ciblage des populations.** Le COSOP 2003 est assez vague sur qui précisément sont les populations ciblées et la détermination plus fine des populations ciblées est laissée aux concepteurs de projets. Dans la pratique, même si les trois projets sous ce COSOP ont eu une assez bonne analyse de la vulnérabilité dans leur conception,

---

fréquents dans toute la province. Le personnel humanitaire, local ou étranger, n'est pas épargné. Onze humanitaires ont été enlevés et un autre tué, ces six derniers mois dans la province.

<sup>169</sup> Par exemple, le délabrement des services sociaux et des réseaux de communication, l'absence de services financiers et les tracasseries administratives rendent les zones d'intervention des projet peu attractives aux investissements privés, y compris ceux en amont (intrants) et en aval (stockage, transformation, transport et commercialisation) de la production agricole, ce qui impacte négativement sur l'accès des petits producteurs aux moyens de production et aux marchés.

ils n'ont pas traduit celle-ci dans une approche différenciée selon les groupes vulnérables. Les groupes cibles du COSOP 2012 sont les petits producteurs qui se consacrent aux cultures spécifiques et prioritaires des zones à forte potentialité identifiées dans les documents récents de politique agricoles<sup>170</sup> (manioc, riz, maïs, etc.), ainsi que les structures délivrant des intrants et services au développement des filières ciblées. Les femmes, les jeunes et les populations autochtones sont considérés comme sous-groupes prioritaires du COSOP. Les projets achevés et en cours, se basant largement sur l'auto-ciblage en utilisant les OP comme porte d'entrée, n'ont pas ciblé les populations particulièrement vulnérables avec leurs actions d'appui à la production agricole (voir aussi §96-98).

332. **Risques et mesures de mitigation.** Bien qu'intervenant dans un contexte de transition entre une période de conflit et celle post-conflit, le COSOP 2003 n'identifie aucun risque spécifique pour la réussite de la stratégie et du portefeuille. Cette absence d'analyse de risques et de mise en place de mesures de mitigation s'est reflétée dans la conception et la performance du portefeuille et s'est traduite, notamment, par une sous-estimation des coûts, une surestimation des capacités de gestion et techniques à tous les niveaux et une impuissance des projets face au dysfonctionnement de l'État.
333. Pour sa part, le COSOP 2012 identifie trois risques principaux et leurs stratégies d'atténuation, à savoir: i) le risque d'instabilité politique, devant être atténué par la participation et l'appui aux initiatives de consolidation de la paix; ii) le risque de corruption, atténué, entre autres, par la présence sur le terrain du CPP, et; iii) le risque de changement climatique qui nécessite l'adoption d'une stratégie d'adaptation et de renforcement de la résilience des populations au changement climatique. Alors qu'il s'agit bien de risques réels et importants auxquels fait face le portefeuille du FIDA en RDC, les mesures de mitigation proposées sont insuffisante, ou alors, faiblement mises en place.
334. Par ailleurs, les risques identifiées comme hypothèses critiques dans la Théorie du changement (annexe VII) liés à l'exclusion potentielle des populations vulnérables des OP, aux faibles capacités des services étatiques déconcentrés, au faible investissement du secteur privé en zones rurales, et au manque de reconnaissance de l'importance de la petite agriculture familiale comme moteur de développement, ne figurent pas dans les COSOP.
335. **Prise en compte de la fragilité.** L'examen des deux COSOPs montre une faible prise en compte de la fragilité du pays. La description de l'état du pays met l'accent sur les conséquences diverses des conflits. Par contre, la notion de fragilité n'est pas clairement évoquée et les causes de la fragilité ne sont pas analysées.
336. Toutefois, les deux COSOPs prévoient un certain nombre de mesures qui peuvent contribuer à atténuer le contexte de fragilité et parmi lesquelles on peut citer pour le COSOP 2003: i) la souplesse dans la planification des activités, ii) l'investissement dans des opérations simples pouvant faire l'objet d'une gestion et une supervision aisées, et iii) le recours aux ONG locales. De même, quelques orientations du COSOP 2012 étaient en cohérence avec les principes d'intervention dans les états fragiles ainsi que le rôle du FIDA dans ces derniers, telles que la stratégie de ciblage géographique qui priorise les zones géographiques structurellement affectées par l'incidence de l'insécurité alimentaire chronique et/ou de la pauvreté (mais ceci inclurait pratiquement l'ensemble du pays) et le recours aux dons en vue de faciliter la relance des activités dans un contexte d'après-guerre (ce qui a été très peu mis en pratique et donné de résultats peu probants – cf. le projet Bio-économie intégrée).
337. En comparant les COSOP avec les directives du FIDA, on note les faiblesses suivantes: i) le ciblage des bénéficiaires ne met pas en évidence une priorisation des populations les plus vulnérables dans les zones d'intervention; ii) la contribution au renforcement de l'État est marginale et n'intervient pas sur le plan structurel, iii) le faible apport des projets dans le développement de la culture de la

---

<sup>170</sup> Notamment la Note de politique agricole, le Programme national de sécurité alimentaire et la SSADR.

redevabilité et la faible appropriation par les parties prenantes des pratiques y afférentes; iv) l'absence d'initiatives visant le renforcement des capacités et la promotion du secteur privé, et v) une faible attention à la durabilité des impacts des projets.

338. **En résumé**, le timing des COSOP était approprié par rapport à l'évolution des politiques et stratégies de pays et la genèse du pipeline de projets. Il y a eu des améliorations d'un COSOP à l'autre notamment en ce qui concerne leur processus de préparation et l'identification des risques et des éléments de fragilité, mais celles-ci n'ont pas vraiment été traduites dans une meilleure prise en compte des risques et de la fragilité dans le Programme de pays. Les COSOP sont bien alignés aux politiques et stratégies du Gouvernement en évolution, cohérents avec les cadres stratégiques du FIDA, et répondent bien aux besoins des populations rurales pauvres, bien que certains éléments importants restent absents ou ont été abandonnés dans le programme, tels que l'appui aux services sociaux de base, l'appui à la finance rurale, le soutien de l'élevage et la pêche, et l'amélioration de la gestion environnementale et de l'adaptation au changement climatique. Par ailleurs, les cadres de gestion des résultats des deux COSOP ont plusieurs faiblesses, notamment en ce qui concerne le niveau du changement auquel sont positionnés les objectifs stratégiques et le choix de leurs indicateurs.
339. Même si le ciblage géographique des projets peut se justifier d'un projet à l'autre, les interventions sont trop dispersées, que ce soit du point de vue géographique ou des thématiques à aborder, et leur présence localement a été trop courte pour avoir un impact durable. La durée des projets a été progressivement prolongée, mais sans amélioration de leur efficacité ce rallongement risque de ne pas engendrer l'amélioration attendue des résultats de renforcement des capacités et de la durabilité. La définition des populations ciblées et de la stratégie de ciblage par les deux COSOP est très vague, laissant celles-ci aux projets, sur la base d'une analyse approfondie de la vulnérabilité. En pratique, les projets dépendent largement de l'auto-ciblage et les risques d'exclusion des populations les plus vulnérables et de captage des bénéfices par des élites membres des OP ou politiques sont d'autant plus importants que les projets travaillent à un niveau d'organisation des producteurs plus élevé. D'autres risques peu pris en compte dans la stratégie et le Programme de pays sont liés aux faibles capacités des services étatiques déconcentrés, au faible investissement du secteur privé en zones rurales, et au manque de reconnaissance de l'importance de la petite agriculture familiale comme moteur de développement dans la vision politique nationale. Sur la base de ces constats, **la pertinence des COSOP est jugée plutôt insatisfaisante (3)**.

## **B. Efficacité de la stratégie et du programme de pays**

340. L'évaluation de la stratégie de pays détermine dans quelle mesure les objectifs stratégiques des COSOP ont été atteints, et en quelle mesure ceci peut être attribué à la stratégie et au Programme de pays FIDA en RDC. Les objectifs stratégiques des deux COSOP sont assez similaires à l'exception de l'objectif concernant l'accès aux services sociaux de base, qui a été abandonné pour le deuxième COSOP. Pour éviter les répétitions et synthétiser l'analyse, les objectifs stratégiques des deux COSOP ont été reformulés sans pour autant changer leur signification ou intention. Dans la Théorie du changement de la stratégie de pays, les trois premiers objectifs stratégiques analysés ci-dessous correspondent à des changements intermédiaires, entre résultats attendus et impact. Ceci est un niveau d'analyse approprié pour évaluer l'efficacité d'un COSOP. Pour respecter la présentation des objectifs dans les COSOP, nous résumons aussi la performance de la stratégie de pays par rapport à un quatrième objectif stratégique concernant la professionnalisation des OP, bien qu'il s'agisse d'un changement au niveau des résultats attendus, donc à un niveau plus bas dans la chaîne des résultats (voir §319). Finalement, le niveau d'atteinte des objectifs institutionnels/ politiques du COSOP 2012 est aussi évalué.

## **Professionalisation des organisations paysannes au service des petits producteurs**

341. Malgré le nombre assez important d'OP structurées et accompagnées, le Programme de pays a assez faiblement contribué à cet objectif dans les zones d'intervention des deux projets achevés à cause de la courte durée et faible intensité de l'appui. Par conséquent, la viabilité des OP, de leurs unions et fédérations est assez faible; elles manquent d'un véritable "leadership" et sont restées majoritairement dans un mode d'attente d'appuis extérieurs. La capacité de gestion des OP et unions reste faible et les organisations qui ont pu développer des activités collectives durables sont très rares. L'achat d'intrants ou la vente groupée des productions, par exemple, n'ont pas été réalisés au sein des OP, ni l'accès au micro-crédit. Aucune union n'a réussi de créer un fonds de roulement à partir des kits agricoles et de pêche qui leur ont été distribués par les projets et une ou deux, seulement, ont réussi à développer une activité génératrice de revenu mettant en valeur un équipement de transformation de produit agricole obtenu du projet.
342. Il est trop tôt pour juger de l'efficacité du PIRAM et du PAPAKIN à professionnaliser les OP. Rappelons cependant que ces projets sont partis d'une base différente: les OP et leurs unions appuyées existaient déjà avant l'apparition de ces projets et la majorité avait déjà bénéficié d'autres appuis et projets. Ceci est un élément qui augmente fortement la probabilité de réussite de leur professionnalisation. Pourtant, l'approche du PIRAM ne semble pas fondamentalement différente de celle des projets antérieurs, le focus étant dans un premier temps sur les OP de base, et de nombreux retards ainsi que le saupoudrage des appuis mettent à risque l'atteinte de cet objectif avant la fin du projet. En contraste, le PAPAKIN travaille prioritairement avec les unions d'OP, qui doivent évoluer vers des structures faitières appuyant leurs OP membres à se structurer et développer des activités économiques collectives. Ainsi, déjà depuis avant le projet une dizaine d'unions appuyaient leurs OP membres dans différentes activités économiques telles que la fourniture d'intrants, et la collecte, la transformation et le transport des produits vers le marché, ce qui donne bon espoir que ces OP et leurs unions puissent évoluer vers de véritables partenaires économiques dans les zones rurales. Le risque dans cette approche est, cependant, que les unions ne soient pas gouvernées de façon entièrement transparente et ne tiennent pas compte des intérêts des petits paysans membres des OP de base. Ainsi, le projet a commencé aussi à appuyer directement les OP à la base. Vraisemblablement, une approche mixte où les deux niveaux sont appuyés en parallèle est la plus appropriée.
343. Au niveau national, le FIDA a soutenu la participation des confédérations d'OP dans le Groupe Thématique Agriculture et Développement Rural. La COPACO et la CONAPAC ont bénéficié du Don régional PAOPA<sup>171</sup> pour équiper leurs bureaux, engager un personnel minimum permanent, et renforcer leur plaidoyer politique. La CONAPAC a, ainsi, pu mener une campagne active pour l'augmentation des budgets de l'agriculture, l'augmentation de la sécurité foncière et la question de l'implantation des parcs agro-industriels. Le FIDA a aussi assuré que les confédérations prennent part dans le Comité de pilotage des projets financés par le FIDA. La CONAPAC et la COPACO ont, par ailleurs, été impliquées dans la conception du PASA-NK notamment en participant dans le diagnostic institutionnel de certaines OP du Nord Kivu.
344. Il est à noter, cependant, qu'à l'exception de la province du Kongo Central (ex-Bas-Congo où intervient le PAPAKIN) il ne semble pas y avoir de liens étroits entre les confédérations nationales et les fédérations provinciales, d'une part, et les unions et fédérations appuyées par les projets, d'une autre. La majorité des petits producteurs membres des OP de base ne sont pas au courant de ce que font les fédérations provinciales et confédérations nationales plaidant pour leurs droits.

### **Croissance de la production agricole**

345. Aussi bien la zone d'intervention du PRAPE que celle du PRAPO ont connu une augmentation importante de la production agricole suite à une hausse des

---

<sup>171</sup> Programme d'appui aux organisations paysannes africaines – Don régional FIDA cofinancé par l'Union Européenne.



rendements et une augmentation des superficies emblavées. La hausse des rendements, allant de 40% à 100% selon les cultures et la localité, était principalement due aux semences améliorées et boutures saines de manioc distribuées par les projets, dont un volume assez important a été multiplié par les producteurs eux-mêmes, mais aussi par l'adoption d'itinéraires techniques améliorés. Les superficies mises en culture par ménage ont doublé par endroits, probablement dû au désenclavement et à la croissance de la demande locale suite à la relance de l'économie non-agricole. Il est à craindre, pourtant, que cette croissance n'est pas durable considérant que l'approvisionnement en semences et autres intrants agricoles n'est pas stable dans ces zones, les services de conseil agricole sont inexistant en dehors des projets, et la concurrence des produits alimentaires importés (le riz asiatique notamment) est très forte.

346. Le PIRAM et le PAPAKIN misent aussi largement sur la multiplication et la distribution de semences pour booster la production agricole, mais ont jusqu'à présent affiché une assez faible efficacité à cet effet due aux lenteurs administratives, la faible capacité de planification des UGP, et des faiblesses au niveau des partenaires publics. A travers les CEP, des itinéraires techniques améliorés sont introduits efficacement, mais le PIRAM s'est largement limité aux cultures du riz pluvial et le manioc alors que le PAPAKIN, dans son pôle maraîcher, ne semble pas encore avoir réussi à réellement répondre aux besoins des producteurs qui cherchent à étaler leurs cultures sur les contre-saisons afin d'obtenir un meilleur prix.

### **Amélioration de l'accès aux marchés locaux pour les petits producteurs**

347. L'amélioration de l'accès aux marchés devait être réalisé en deux dimensions: l'amélioration de l'accès "physique" aux marchés " et l'accès "immatériel" à travers l'appui aux organisations, petits producteurs, et la mise en place de systèmes d'information sur les marchés et les prix.
348. C'est surtout l'accès physique qui a été promu par le Programme de pays, en particulier avec la réhabilitation d'environ 868 km de pistes rurales. Une question importante relative à la durabilité des routes et pistes concerne leur entretien régulier par les CLER. Le FIDA s'est rejoint au plaidoyer mené par la CTB au niveau national, qui a permis la mise en place d'un dispositif pilote de prise en charge des CLERs par le FONER.
349. Les infrastructures de stockage et les petites unités de transformation appuyés par les projets sont peu nombreuses et leur gestion est à améliorer, mais la relance de l'économie agricole dans les zones du PRAPE et PRAPO a indirectement mené de nombreux entrepreneurs privés à investir dans la transformation, notamment (et principalement) le décorticage du riz. L'expérience pilote au sein du PIRAM aidant quelques unions à fournir des services de transformation pour leurs OP membres n'a pas encore atteint de résultats satisfaisants. Etrangement, les unions sélectionnées ne contiennent aucune OP de base appuyées par le PIRAM, déconnectant complètement cette expérience pilote du reste du projet.
350. En ce qui est de l'accès "immatériel" aux marchés, les résultats sont beaucoup plus faibles. Aucune OP ou union n'a réussi la vente collective de produits avec l'appui du PRAPE et du PRAPO. Au niveau du PAPAKIN, environ 40% des unions appuyées fournissaient déjà des services commerciaux auprès de leurs OP membres avant l'arrivée du projet, mais le projet n'a pas encore porté beaucoup d'attention à la transformation et commercialisation des produits même si la plupart des producteurs rencontrés ont soulevé la commercialisation comme étant leur défi principal.
351. Le Programme de pays n'a jusqu'à présent pas contribué à mettre en place un système d'information sur les marchés tel que prévu dans les COSOP et leur conception. Par ailleurs, ni les projets, ni le Bureau pays FIDA n'ont entamé un dialogue avec les autorités sur comment réduire les tracasseries administratives qui rendent plus coûteuses la circulation et la mise au marché des marchandises agricoles rabaisant le prix des produits payés aux producteurs.

## **Amélioration de l'accès aux services sociaux de base des communautés appauvries**

352. L'accès des populations pauvres aux services sociaux de base s'est quelque peu amélioré grâce au Programme de pays mais dans une mesure en-deçà des attentes et hétérogène selon les zones d'intervention dû à la forte révision des cibles à la baisse pour tous les trois projets sous le COSOP 2003, et le manque de moyens et de mécanismes durables d'opération et d'entretien. La contribution du programme se résume principalement aux centres de santé, écoles primaires et points d'eau construits ou réhabilités et équipés, mais aussi à la formation directe du personnel de santé et des comités de gestion de ces infrastructures, et à la formation indirecte de nombreuses entreprises locales contractualisées pour effectuer les travaux de construction et de réhabilitation. La réhabilitation des pistes rurales joue aussi un rôle important dans l'accès des populations aux services sociaux. Ces évolutions positives sont à contraster avec les zones où les projets n'ont pas pu intervenir comme prévu, tel que l'hinterland de Mbandaka (PRAPE) où la dégradation des services sociaux de base s'est encore accentuée. L'accès à l'eau potable s'est aussi très légèrement amélioré dans les zones d'intervention des projets.

### **Objectifs institutionnels/politiques du COSOP 2012**

353. Alors que le Bureau pays FIDA aurait abordé le sujet très fréquemment lors des réunions du GT9, l'expérience du FIDA en RDC n'a pas alimenté des outils de plaidoyer pour l'augmentation du budget de l'État alloué à l'agriculture. Malgré les engagements pris par le Gouvernement en signant la Déclaration de Maputo, le budget alloué à l'agriculture (environ 3%) n'a pratiquement pas évolué sur la période couverte par cette évaluation, ce qui n'est pas étonnant considérant que le budget national est très insuffisant pour faire face aux énormes besoins de développement du pays, y compris ceux de l'agriculture. Similairement, les Gouvernements provinciaux n'allouent toujours aucun budget au renforcement des OP, et le Programme de pays ne s'est pas engagé sur cet objectif.
354. L'implication des Ministres et inspecteurs de l'agriculture provinciaux dans les projets du FIDA n'est devenue réalité que depuis 2015 avec leur participation dans les Comités de suivi des projets PIRAM et PPAKIN. Le rôle des services déconcentrés a aussi évolué positivement, avec une relativement plus forte implication dans le projet PPAKIN. Pourtant, bien que l'agriculture est devenu, de par la Constitution, de la compétence unique des provinces, le programme du FIDA n'a pas contribué jusqu'à présent à renforcer le montage institutionnel du secteur agricole au niveau provincial, ce qui aurait permis une meilleure coordination et gestion de la recherche et du conseil agricole à ce niveau dans une logique de pérennisation.
355. Le programme du FIDA n'a pas non plus contribué à la préparation d'une feuille de route avec les autres partenaires de développement et les gouvernements centraux et provinciaux autour de l'adaptation du Programme national de sécurité alimentaire au niveau provincial. En réalité, le Gouvernement a largement laissé le Programme national de sécurité alimentaire de côté une fois que le processus de préparation du PNIA a été entamé auquel le Bureau pays FIDA et un nombre de cadres et consultants nationaux proches au Programme de pays ont contribué.
356. En ce qui est de l'objectif que 15% des projets de développement des provinces dans les zones ciblées concerneraient la relance agricole et la sécurité nutritionnelle, le Programme de pays ne s'y est pas engagé non plus, et il n'y a pas de suivi de cet indicateur au niveau du Programme de pays.
357. **En résumé**, le Programme de pays a certainement contribué à ses objectifs stratégiques, mais de façon assez ponctuelle, aussi bien dans le temps que dans l'espace, et en restant très souvent en-deçà des cibles. Parmi les changements les plus significatifs sont l'accès à l'éducation et aux services de santé (PRAPE et PPAPO), l'accès physique aux marchés (tous les projets), l'augmentation de la production agricole (PRAPE et PPAPO surtout, pour le moment), la structuration des OP à la base et le renforcement du plaidoyer par les confédérations paysannes

nationales. L'efficacité du Programme de pays est resté en-deçà des attentes pour ce qui concerne la professionnalisation des OP faitières (unions et fédérations), les dispositifs de gestion des infrastructures économiques et sociales, l'accès aux marchés et la production de semences de qualité à grande échelle, tous des éléments essentiels à la durabilité des changements intermédiaires et impacts attendus du Programme de pays. Par ailleurs, pratiquement aucune avancée a été obtenue au niveau des objectifs institutionnels/politiques. En somme, **l'efficacité de la stratégie et du programme de pays est jugée plutôt insatisfaisante (3).**

### C. Autres questions stratégiques

358. **Prise en compte des jeunes.** Les jeunes ont été généralement considérés par les conceptions des projets du portefeuille parmi les catégories prioritaires à cibler<sup>172</sup>. L'insertion des jeunes dans le tissu socioéconomique du pays en général, et dans les zones des projets du FIDA en particulier, constitue un défi majeur pour l'efficacité et la durabilité de ces projets. En effet, les conditions difficiles et la faible productivité des activités agricoles poussent souvent les jeunes vers d'autres activités plus attractives comme le travail dans les mines, souvent dans des conditions précaires. Beaucoup d'entre eux, ne trouvant leurs comptes ni dans les mines ni dans les activités marginales d'agriculture et de pêche, finissent par migrer vers les centres urbains à la recherche d'emplois et certains d'entre eux pourront même être tentés par des activités illégales. Le COSOP 2012 cible particulièrement les jeunes sans emploi vivant dans la périphérie des grandes villes, devant être insérés dans les secteurs agricoles et annexes pour créer des possibilités de formation, d'emplois et génératrices de revenus.
359. Néanmoins, le Programme de pays n'a élaboré et mis en œuvre aucune stratégie de ciblage et d'insertion spécifique pour cette catégorie. Toutefois, il conviendrait de signaler que le PRAPE et le PRAPO ont fait certains efforts pour la prise en compte des jeunes à travers la réhabilitation des écoles<sup>173</sup> et l'appui des inspections provinciales de l'éducation. En outre, le PRAPO a déployé un effort supplémentaire en matière de promotion de la scolarisation des jeunes filles<sup>174</sup>. Pour les autres activités, tels que la formation et l'appui en semences et kits agricoles, les jeunes n'étaient pas spécifiquement ciblés et les systèmes de S&E de ces deux projets ne permettait pas de capter les degrés d'intégration des jeunes dans les différentes activités.
360. Pour ce qui concerne le PIRAM, les jeunes n'ont été pris en compte qu'à travers leur ciblage parmi les groupes catégories prioritaires. Ainsi, la conception a prévu le ciblage de 2 200 jeunes parmi ces catégories sans toutefois proposer des actions ou des programmes spécifiques. Au stade de la mise en œuvre, cette bonne intention n'a pas été formellement concrétisée dans la mesure où cette catégorie n'a été ciblée spécifiquement par aucune action du Projet, jusqu'à maintenant. Pourtant, le contexte socioéconomique de la zone imposait l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie spécifique d'inclusion des jeunes, dans la mesure où beaucoup d'entre eux ont commencé à être attirés vers les secteur agricole, surtout ceux qui ont perdu leurs emplois avec l'ex-société minière qui opérait dans la zone de Kalime (Territoire de Pangi) ainsi que ceux qui ont été déguerpis du secteur minier artisanal suite à l'arrivée d'une nouvelle société d'exploitation de l'or dans le Territoire de Kabambare. En outre, l'absence d'actions dans le domaine de l'éducation (comme ça été le cas à PRAPE/PRAPO) et la faible efficacité des actions d'amélioration d'accès à la santé n'a pas permis une prise compte consistante des jeunes.
361. Le PPAKIN devait aussi déployer certains efforts visant à intégrer les jeunes dans le cadre de la structuration et le renforcement des capacités des OP. Néanmoins, la proportion des jeunes dans la population totale formée ne représente que 24%, ce qui est somme toute très faible, vu la jeunesse de la population congolaise.

<sup>172</sup> Au même titre que les femmes et les autres catégories vulnérables, d'ailleurs.

<sup>173</sup> 9 écoles réhabilitées et 11 écoles équipées par le PRAPE et 12 écoles réhabilitées par le PRAPO.

<sup>174</sup> Cet appui a concerné près de 10326 jeunes filles et 70 motos ont été distribuées dans le cadre de cet appui.

## D. Synthèse sur la performance de la stratégie de pays

362. Considérant la pertinence et l'efficacité plutôt insatisfaisante de la stratégie et du programme de pays FIDA en RDC, qui est en cohérence avec l'assez faible performance du portefeuille, des activités hors-prêts et des partenaires FIDA et Gouvernement, la **performance d'ensemble est jugée plutôt insatisfaisante (3)**. Le Tableau 16 ci-dessous résume les notes principales de l'évaluation.

Tableau 16  
Récapitulatif des notes principales de l'ESPP

Critère	Note
Résultats et performance du portefeuille	3
Activités hors-prêts	3
Performance des partenaires	
<i>FIDA</i>	3
<i>Gouvernement</i>	2
<b>Performance d'ensemble de la stratégie et du programme de pays</b>	<b>3</b>
<i>Pertinence</i>	3
<i>Efficacité</i>	3

### Points clés

- L'analyse des deux COSOP met en évidence une amélioration, d'un COSOP à l'autre, dans leur processus de formulation et dans l'analyse du contexte, notamment l'identification des risques. Toutefois, aucun des deux n'adresse réellement les causes de fragilité.
- Les COSOP sont bien alignés aux politiques et stratégies du Gouvernement en évolution, ainsi qu'avec les cadres stratégiques du FIDA. Ils répondent aux besoins des populations rurales pauvres, bien que certains aspects, tels que la finance rurale ou l'adaptation au changement climatique soient absents.
- Le ciblage géographique des opérations du FIDA est trop dispersé et ne permet pas un ancrage local susceptible de favoriser la durabilité des actions.
- Le ciblage social n'est pas assez précis et repose principalement sur l'auto ciblage. Le risque d'exclusion des populations les plus vulnérables et de captage des bénéficiaires par des élites membres des OP ou politiques est ainsi grand.
- Bien que ciblés par les COSOP, certains groupes vulnérables tels que les déplacés de guerre, les populations pygmées autochtones, les sans-terres et les jeunes n'ont été que faiblement atteints par les projets.
- Les projets appuyés par le FIDA n'ont contribué que partiellement et ponctuellement à l'atteinte des objectifs stratégiques du COSOP. Des changements significatifs ont été notés dans l'accès à l'éducation et aux services de santé ainsi qu'aux marchés, la structuration des OP et l'augmentation de la production agricole.
- Les résultats ont été insuffisants dans des domaines clés pour la durabilité tels que la professionnalisation des organisations paysannes faitières (unions et fédérations), les dispositifs de gestion des infrastructures économiques et sociales, ou encore un système de production de semences de qualité à grande échelle.

## VII. Conclusions et recommandations

### A. Conclusions

363. **Le Programme de pays du FIDA a fait preuve de courage en s'attaquant à la pauvreté rurale dans un contexte socio-économique, politique et institutionnel particulièrement difficile.** Ce contexte se traduit, notamment, par une forte pauvreté et insécurité alimentaire rurale (§42-43), un faible intérêt politique à promouvoir la petite agriculture familiale (§59-60), une extrême faiblesse des services de l'État (§56), une forte dégradation des infrastructures économiques et sociales (§44-45), un très faible niveau d'investissement privé, et, par endroits, la récurrence de violences armées (§34-36). Les potentialités du pays sont énormes, mais les richesses du sol et du sous-sol, compte tenu de la compétition qu'elles suscitent, sont une source de fragilité et de conflits. Des décennies de conflits, pillages et ingérence ont fait effondrer le secteur agricole (§53; 57). La volonté politique, présente dans les discours officiels, ne s'est pas traduit par des moyens suffisants au profit du secteur (§52; 304). À cela s'ajoute la faiblesse de la législation régissant le secteur et un cadre institutionnel désorganisé (§55).
364. Dans ce contexte très difficile de post-conflit, de fragilité et d'urgence humanitaire, la Programme de pays a amorcé un processus de relance de l'agriculture et de la pêche dans des zones très pauvres et fortement enclavées, favorisant des approches orientées vers le développement à plus long terme.
365. **L'alignement politique et stratégique des COSOP et du portefeuille est correcte, mais le ciblage des opérations et la prise en compte du contexte sont insuffisants.** Le ciblage géographique du portefeuille par le FIDA est trop dispersé à travers le pays et certains projets couvrent des étendues trop vastes et diverses (§327). Ceci empêche un ancrage local susceptible de favoriser la durabilité des actions. Le ciblage social, reposant principalement sur l'auto-ciblage à travers des OP appuyées, n'est pas assez précis et porte des risques réels d'exclusion des populations vulnérables tels que les femmes, les populations pygmées, les sans-terres et les jeunes ou de captage d'élite par des membres d'OP ou des politiciens locaux (§96-97).
366. Le contexte de fragilité du pays et les risques qui l'accompagnent n'ont pas été suffisamment intégrés au niveau de l'analyse du contexte, des stratégies et approches opérationnelles, et des partenariats (§93; 99-101 ; 331-336). Les objectifs quantitatifs du portefeuille, la complexité des montages, la durée des projets (qui s'est cependant progressivement étendue), et les appuis extérieurs qui leur ont été alloués n'étaient pas en adéquation avec les défis importants d'intervention dans les zones de projet (§95) et la faible capacité de gestion et de planification des équipes de projet (§310). Par ailleurs, les questions de genre (§197-202), de l'environnement et du changement climatique (§204-214) n'ont été que très faiblement prises en compte dans la stratégie et le Programme de pays.
367. **L'impact à court terme du Programme sur la productivité agricole et la sécurité alimentaire, le revenu des ménages et le capital humain et social est assez important, à cause de la situation de départ très précaire des zones de projet et grâce au choix stratégique de miser sur des actions à impact rapide.** La réhabilitation d'infrastructures et des services sociaux de base a eu des effets immédiats sur l'accès des populations à l'éducation et aux services de santé (§165-167). Le Programme a obtenu des résultats assez remarquables en termes d'organisation des producteurs (§116-120; 163-164) et a placé les OP et leur faitières au cœur du processus de la relance agricole (§185). En investissant beaucoup dans le désenclavement des bassins de production (§107-110), la distribution de semences améliorées (§122-126) et la vulgarisation agricole (§128-29), le Programme a pu atteindre un impact rapide et mesurable dans ses zones d'intervention sur la productivité (§169-172), les revenus agricoles (§159-162) et la sécurité alimentaire (§173-176). Les bons résultats en matière d'infrastructures routières au niveau du PIRAM ont permis d'attirer des financements supplémentaires de l'OFID (§109).

368. **Cependant, l'impact du Programme de pays a été limité par une faible efficacité et efficience des projets et des activités hors-prêts.** En effet, l'efficience du portefeuille est fortement affectée par les coûts d'opération très élevés dus à l'enclavement et l'étendue des zones d'intervention (§146); la faible capacité de planification et de gestion des équipes de projet face à la complexité des projets et des procédures, accentuée par les changements fréquents de personnel (§310); les blocages administratifs dus aux faiblesses des institutions de l'État et au chevauchement des responsabilités entre le siège du FIDA à Rome, le Bureau pays, le Bureau de liaison, les UGP et les antennes de projet (§146); la faible capacité technique et financière des entreprises locales (§108) et services publics (§56); et la revue à la baisse des cibles quantitatives, y compris le nombre de bénéficiaires ciblés, pour l'ensemble des projets pour ajuster leur réalisme par rapport aux défis rencontrés et au rythme très faible d'avancement. Ces facteurs ont engendré aussi une faible efficacité du portefeuille sur toute la ligne (§105-141). Une conséquence dramatique en a été le retrait du bailleur clé de l'appui aux services sociaux de base, composante qui a ensuite été abandonnée dans le COSOP 2012 alors que les besoins restent très importants (§76).
369. Avec le placement du CPP en RDC, le FIDA a intensifié ses efforts d'appui à la mise en œuvre du portefeuille, notamment à travers la supervision directe complétée par le suivi et l'appui technique aux projets (§289). Ainsi, l'établissement d'un Bureau pays à Kinshasa constitue un important progrès. Même si ses ressources humaines ont été progressivement renforcées, les moyens d'opération semblent assez limités pour permettre une gestion efficace de l'ensemble du programme (projets, dons, dialogue sur les politiques, gestion des savoirs et établissement des partenariats) (§290).
370. Le Gouvernement met très peu de moyens à la disposition des services nationaux et déconcentrés des ministères de l'agriculture et du développement rural (§56) réduisant leurs efficacité dans l'appui à la mise en œuvre des projets. Le plaidoyer du FIDA en faveur d'une hausse de l'allocation du budget de l'État au secteur agricole et rural n'a pas rencontré de succès (§235) dans un contexte où le budget de l'État est très insuffisant pour financer les nombreux besoins de développement du pays. Le Programme de pays aurait dû amplifier ses partenariats avec les bailleurs multilatéraux et bilatéraux plutôt que de les réduire, notamment en matière d'infrastructure routière, de santé et d'éducation (§249) pour chercher des synergies et atteindre davantage d'effets.
371. **Par ailleurs, la durabilité des changements est improbable à cause de la faible mise en œuvre de la stratégie de pérennisation, et la très faible contribution des activités hors-prêts au sein du Programme de pays.** Les résultats du portefeuille en matière de professionnalisation des OP faitières (§340-343), de renforcement des services publics déconcentrés et privés locaux (§186), de mise en place d'un système durable de production, multiplication et distribution de semences de qualité à grande échelle (§124-125), dont dépend la durabilité des services agricoles aux petits producteurs, sont restés insuffisants. Ceci est dû, notamment, aux difficultés du contexte d'intervention (deux premiers projets surtout) et au manque de partenariats solides, qui s'inscrivent dans la durée et comprennent le renforcement des capacités, avec les autorités provinciales, les services publics spécialisés du secteur agricole, et le secteur privé. Les deux derniers projets semblent pourtant mieux impliquer les autorités provinciales et les services déconcentrés de l'État, ainsi que le secteur privé. Le Programme de pays ne s'est pas engagé dans un dialogue politique en faveur d'une contribution financière des provinces au renforcement des OP tel que prévu dans le COSOP 2012 (§352). Les projets n'ont pas, non plus, réussi à mettre en place des dispositifs de gestion des infrastructures économiques (§184) et sociales (§140), à cause de la mise en place tardive de ces dispositifs et l'absence de financements. Seuls les CLER ont une chance réelle de durabilité grâce à un début de prise en charge au niveau du PIRAM dans le cadre d'une stratégie nationale.

## B. Recommandations

372. Le Programme de pays du FIDA en RDC représente une opportunité pour le FIDA d'apprendre de son expérience dans un contexte fragile avec des défis importants. Au vu de la performance plutôt insatisfaisante de la stratégie et du programme en RDC, le Gouvernement et le FIDA devraient prendre les décisions et mesures nécessaires pour renforcer le dispositif institutionnel, la stratégie, la gestion des projets et les activités hors-prêts. Ce n'est qu'en améliorant sa performance et son impact que le Programme de pays pourra: convaincre le Gouvernement d'améliorer ses politiques en faveur des petits producteurs familiaux; prétendre à une augmentation d'échelle; et obtenir une possible augmentation de l'allocation des fonds. L'ESPP présente quatre recommandations:

373. **Recommandation 1. Ajuster et renforcer le dispositif institutionnel de gestion du programme de pays par le renforcement des UGP et du Bureau de pays du FIDA, la réduction du Bureau de liaison, la récupération des responsabilités de supervision financière par le Ministère des Finances, et une plus grande implication des services étatiques décentralisés et déconcentrés.**

- (a) **Renforcer le rôle et la capacité des UGP.** Le Gouvernement devrait recentrer l'ensemble des fonctions de gestion de projet au sein des UGP, y compris la gestion du personnel axée sur les résultats (à l'exception du Coordonnateur, Responsable administratif et financier et Chargé de S&E), la passation des marchés, la communication et la gestion des savoirs. Le Gouvernement et le FIDA devraient conjuguer les efforts pour assurer la sélection d'un personnel hautement qualifié aux postes clés des UGP. Il est aussi recommandé que la passation des grands marchés internationaux soit gérée par une entreprise indépendante spécialisée, et qu'un spécialiste en passation des marchés soit recruté pour chaque UGP, pour gérer la passation des marchés au niveau national et local. Le Gouvernement devrait accepter de mettre en place une assistance technique dans la durée au sein des UGP en matière de gestion axée sur les résultats (planification, gestion fiduciaire, suivi-évaluation) et dans les domaines techniques requis.
- (b) **Bureau de liaison.** A la lumière de la sous-recommandation précédente, considérant aussi l'évolution des moyens de communication et du Bureau de pays du FIDA, le Gouvernement devrait réduire le plus possible le rôle du Bureau de liaison, et mettre son personnel réduit sous la direction des Coordonnateurs de projet. Le Bureau de liaison ne devrait plus être impliqué dans la gestion fiduciaire et du personnel des projets. Le Gouvernement devrait, ainsi, ajuster les décrets et arrêtés pertinents, et aussi, en accord avec le FIDA, les accords de financement des projets.
- (c) **Bureau de pays FIDA.** Le FIDA devrait renforcer son Bureau de pays en compétences de gestion fiduciaire, pour mieux venir en appui aux UGP notamment en matières de passation des marchés et de préparation des Demandes de retraits de fonds. Il devrait aussi pourvoir son Bureau de pays des moyens de fonctionnement suffisants, adaptés aux réalités du pays.
- (d) **Supervision financière.** Pour assurer le pare-feu entre la supervision technique et financière du portefeuille de projets, le Gouvernement devrait placer la supervision financière des projets au sein du Ministère des Finances dont c'est le mandat, notamment la gestion des fonds de démarrage des projets et la signature des Demandes de retraits de fonds.
- (e) **Services étatiques décentralisés et déconcentrés.** Le Gouvernement devrait renforcer l'implication du Ministère et de l'Inspectorat de l'agriculture provinciaux dans le pilotage, le suivi et la prise de décision stratégique au niveau des projets, en ligne avec la décentralisation. Les projets devraient impliquer davantage et assurer le renforcement des capacités techniques et de gestion des services étatiques déconcentrés dans la mise en œuvre des projets. Le Gouvernement et le FIDA devraient prévoir un budget adéquat

dans chaque projet pour le renforcement des capacités des partenaires publics.

374. **Recommandation 2. Renforcer la pertinence stratégique et l'impact de la Stratégie et du programme de pays en améliorant l'analyse du contexte de fragilité et le ciblage géographique et social des interventions.**

- (a) **Analyse du contexte de fragilité.** Le FIDA devrait prévoir suffisamment de temps et de ressources, et se reposer sur les recherches approfondies effectuées par d'autres partenaires au développement, pour renforcer l'analyse des causes de la pauvreté rurale et des liens entre celles-ci et la fragilité, notamment sur les plans politique, institutionnel, sociaux et économiques; et mieux les prendre en compte dans la formulation du nouveau COSOP. Une attention particulière devrait être accordée à la problématique foncière, identifiée comme étant un facteur clé de pauvreté et une source de conflits.
- (b) **Ciblage géographique.** Le Gouvernement et le FIDA devraient concentrer l'ensemble des projets et des dons sur un nombre de provinces limité, avec un taux de pauvreté rural élevé mais une situation sécuritaire stable, en y restant pour une durée suffisante (10 à 20 ans de travail effectif). Ils devraient réduire la couverture géographique individuelle des projets à une seule province, tout en promouvant les échanges avec d'autres provinces permettant un appui au développement des filières agricoles dépassant les frontières provinciales et la mise à l'échelle.
- (c) **Ciblage social.** Le Gouvernement et le FIDA devraient s'assurer que les projets soient pourvus d'une stratégie de ciblage spécifique pour atteindre les populations les plus vulnérables, basée sur une bonne analyse de la vulnérabilité et aboutissant à des soutiens différenciés selon les besoins des groupes vulnérables identifiés, en particulier les femmes et les jeunes. Les projets devraient faire un suivi participatif de l'état de pauvreté et de vulnérabilité dans les villages d'intervention des projets et, surtout, parmi les bénéficiaires directs des projets, et essayer de mieux comprendre les mécanismes éventuels de captage d'élite ou d'exclusion au sein des organisations paysannes pour s'assurer que les groupes vulnérables bénéficient effectivement des appuis. Les projets devraient s'assurer aussi que les organisations faitières prêtent attention aux besoins des membres les plus vulnérables au sein des OP qu'elles regroupent.

375. **Recommandation 3. Augmenter l'efficacité et l'efficience du portefeuille par une conception des projets mieux adaptée au contexte, une revue conjointe annuelle du portefeuille, des contrats-programmes avec les agences d'exécution et la délégation maximale de la maîtrise d'ouvrage.**

- (a) **Conception des projets.** Le Gouvernement et le FIDA devraient formuler des projets simples et suffisamment souples, permettant de les ajuster rapidement en fonction des évolutions du contexte socio-économique à l'échelle nationale et provinciale. Le FIDA devrait prévoir, dans le cadre des études d'identification, une analyse rigoureuse des risques dans les zones d'intervention ciblées afin de développer une stratégie de gestion des risques adéquate, et d'adapter la conception et le dimensionnement des interventions au contexte. Il devrait prévoir une période de préparation et de démarrage des projets réaliste afin de maximiser le temps de mise en œuvre effectif des projets.
- (b) **Revue conjointe annuelle.** Le Gouvernement et le FIDA devraient prévoir un cadre régulier (au moins annuel) de revue conjointe du portefeuille pour passer en revue la mise en œuvre des projets et de convenir des mesures de redressement ou de réorientation nécessaires, comme il est de pratique courante dans de nombreux autres pays.
- (c) **Faire-faire.** Les Projets devraient prévoir des contrats-programmes avec les partenaires responsables de la maîtrise d'œuvre des composantes de



renforcement de capacités, pouvant être renouvelés périodiquement sur base des résultats. Pour la réalisation des infrastructures rurales, la maîtrise d'ouvrage devrait être déléguée entièrement à des organisations avec une expérience avérée de collaboration avec le FIDA et de travail en RDC sélectionnées sur la base d'un processus compétitif.

376. **Recommandation 4. Renforcer la pertinence et l'efficacité des activités hors-projets.**

- (a) **Concertation sur les politiques.** Pour augmenter sa voix au niveau politique, le Programme de pays devrait renforcer ses partenariats avec d'autres partenaires techniques et financiers de poids et expérimentés en RDC (Banque Mondiale, Banque africaine de développement, CTB, FAO, etc.). La concertation sur les politiques devrait viser en priorité le niveau provincial, notamment sur l'adaptation du Plan national d'investissement agricole au contexte provincial, avec une attention particulière à la valorisation du potentiel de la petite agriculture familiale.
- (b) **Intégration des interventions.** Le Gouvernement et le FIDA devraient veiller à l'intégration des projets financés par le FIDA dans les Plans d'investissements agricoles provinciaux. Le FIDA devrait assurer une meilleure complémentarité entre projets et dons "hors-projets" afin d'assurer leur complémentarité notamment sur des thématiques qui nécessitent des appuis techniques spécialisés et transversaux telles que la gestion de l'environnement (y compris le foncier et l'adaptation au changement climatique), les services financiers ruraux et le petit entrepreneuriat rural, tout en tenant compte des interventions d'autres partenaires techniques et financiers dans ces domaines. Le Gouvernement, avec l'appui du FIDA, devrait rechercher activement des partenaires techniques et financiers pouvant prendre en charge l'amélioration des services sociaux dans les zones d'intervention des projets, en complément aux appuis aux secteurs productifs ruraux financés par le FIDA.
- (c) **Capitalisation des expériences.** Le FIDA, en collaboration avec le Gouvernement et les équipes de projet, devrait capitaliser et identifier les points forts et points faibles des expériences des projets en matière d'approches de structuration des paysans, de vulgarisation agricole (entre autres, les radios communautaires et champs écoles paysans), de multiplication de semences améliorées, et de réhabilitation et entretien de voies de desserte agricole, pour promouvoir le partage des leçons apprises entre projets et entre pays, et pouvant servir de base à la concertation sur les politiques.

## Définition des critères d'évaluation utilisés par IOE

Critères	Définition*	Obligatoire	À noter
<b>Impact sur la pauvreté rurale</b>	Impact, positif et négatif, induit par une intervention de développement, directement ou non, intentionnellement ou non, sur les conditions de vie des ruraux pauvres.	X	Oui
	<i>Quatre domaines d'impact</i>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revenus et avoirs nets des ménages: Les revenus des ménages permettent d'évaluer le flux des avantages économiques individuels ou collectifs, alors que les actifs se rapportent à un stock d'éléments ayant une valeur économique. L'analyse doit inclure une évaluation des tendances en matière d'égalité observées au fil du temps.</li> </ul>		Non
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capital humain et social et autonomisation: Inclut l'évaluation des changements survenus dans l'autonomisation des individus, la qualité des organisations et institutions locales ainsi que les capacités individuelles et collectives des pauvres, et en particulier la mesure dans laquelle certains groupes spécifiques comme les jeunes sont inclus ou exclus du processus de développement.</li> </ul>		Non
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sécurité alimentaire et productivité agricole: Changements dans le domaine de la sécurité alimentaire, en relation notamment à la disponibilité, la stabilité, l'accessibilité économique et l'accès à la nourriture et à la stabilité de cet accès; l'évolution de la productivité agricole étant pour sa part mesurée en termes de rendement; la nutrition est liée à la valeur nutritionnelle de la nourriture et la malnutrition infantile.</li> </ul>		Non
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Institutions et politiques: Conçu pour évaluer les changements survenus sur le plan de la qualité et de la performance des institutions, des politiques et du cadre réglementaire qui ont une incidence sur les conditions de vie des pauvres.</li> </ul>		Non
<b>Performance des projets</b>	Moyenne des notes relatives à la pertinence, à l'efficacité, à l'efficience et à la durabilité des avantages.	X	Oui
Pertinence	Mesure dans laquelle les objectifs d'une intervention de développement coïncident avec les besoins des bénéficiaires et du pays, les priorités du Fonds et les politiques des partenaires et des donateurs. Il suppose aussi d'évaluer la cohérence et la conception du projet dans la perspective de la réalisation de ses objectifs. Il convient également d'évaluer si les objectifs et la conception abordent le problème de l'inégalité entre les sexes, par exemple, en évaluant la pertinence du ciblage des stratégies adoptées.	X	Oui
Efficacité	Mesure dans laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative.	X	Oui
Efficience	Mesure dans laquelle la conversion des ressources (fonds, compétences spécialisées, temps, etc.) en résultats est économique.	X	Oui
Durabilité des avantages	Probabilité de pérennisation des avantages nets résultant d'une intervention de développement au-delà de la phase de financement extérieur. Ce critère comporte également l'évaluation de la probabilité, pour les résultats effectifs et prévus, de persister en dépit des risques après la fin de l'intervention.	X	Oui
<b>Autres critères de performance</b>			
Égalité des sexes et autonomisation des femmes	Mesure dans laquelle les interventions du FIDA ont favorisé l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, par exemple, en ce qui concerne l'accès et les droits des femmes aux actifs, ressources et services; la participation au processus décisionnel; l'équilibre de la charge de travail et l'impact sur les revenus des femmes, la nutrition et les moyens de subsistance.	X	Oui
Innovation et reproduction à plus grande échelle	Mesure dans laquelle les actions de développement du FIDA: <ul style="list-style-type: none"> <li>i) sont parvenues à introduire des approches novatrices de réduction de la pauvreté rurale; et ii) ont été reproduites à plus grande échelle (ou le seront vraisemblablement) par les autorités gouvernementales, les organisations de donateurs, le secteur privé et d'autres institutions.</li> </ul>	X	Oui
Gestion de l'environnement et des ressources naturelles	Mesure dans laquelle un projet contribue à des changements dans la protection, la remise en état des ressources naturelles et de l'environnement ou à leur épuisement.	X	Oui
Adaptation au changement climatique	Contribution du projet à l'amélioration de la résilience face au changement climatique et au renforcement de la capacité des bénéficiaires à gérer les risques climatiques à court et à long terme.	X	Oui

<i>Critères</i>	<i>Définition*</i>	<i>Obligatoire</i>	<i>À noter</i>
<b>Évaluation globale du projet</b>	Fournit une évaluation d'ensemble de l'intervention, s'inspirant de l'analyse et de la notation concernant l'impact sur la pauvreté rurale, la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité des avantages, l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, l'innovation et la reproduction à plus grande échelle, ainsi que la gestion de l'environnement et des ressources naturelles et l'adaptation au changement climatique.	X	Oui
<b>Performance des partenaires</b>			
• FIDA	Contributions apportées par les partenaires à la conception, à l'exécution, au suivi, à la présentation des résultats, à la supervision et à l'appui à l'exécution	X	Oui
• Gouvernement	ainsi qu'à l'évaluation du projet. Les résultats obtenus par les partenaires seront évalués sur une base individuelle, compte tenu du rôle et des responsabilités attendus de chacun d'eux durant le cycle de vie du projet.	X	Oui

\* Ces définitions s'appuient sur le Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques; le Cadre méthodologique d'évaluation des projets convenus avec le Comité de l'évaluation en septembre 2003, la première édition du Manuel de l'évaluation discutée avec le Comité de l'évaluation en décembre 2008 et d'autres discussions avec le Comité de l'évaluation en novembre 2010 sur les questions clés et les critères d'évaluation d'IOE.

## Notes attribuées au portefeuille des prêts du FIDA en République démocratique du Congo

<i>Critères d'évaluation</i>	<i>PRAPE</i>	<i>PRAPO</i>	<i>PIRAM</i>	<i>PAPAKIN</i>	<i>PASA-NK</i>	<i>Portefeuille</i>
<b>Impact sur la pauvreté rurale</b>	4	4				4
<b>Performance du projet</b>						
Pertinence	3	3	4	4	4	4
Efficacité	3	3	3	2		3
Efficience	3	2	2	2		2
Durabilité des résultats	3	3				3
<b>Performance du projet<sup>b</sup></b>	3	3				3
<b>Autres critères de performance</b>						
Egalité entre les sexes et autonomisation des femmes	3	4	3	3		3
Innovation et reproduction à plus grande échelle	4	4	4	4		4
Gestion de l'environnement et des ressources naturelles	3	3	3	4		3
Adaptation au changement climatique	2	2	3	3		3
<b>Résultats globaux du portefeuille<sup>c</sup></b>						<b>3</b>

<sup>a</sup> Barème de notation: 1 = très insuffisant; 2 = insuffisant; 3 = plutôt insuffisant; 4 = plutôt satisfaisant; 5 = satisfaisant; 6 = très satisfaisant; n.f. = non fourni; n.a. = non applicable.

<sup>b</sup> Moyenne arithmétique des notes attribuées aux critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de durabilité des résultats.

<sup>c</sup> Il ne s'agit pas de la moyenne des critères d'évaluation individuels, mais d'une évaluation globale du projet, en tirant sur l'estimation de l'impact de la pauvreté rurale, de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience, de la durabilité des résultats, de l'égalité entre les sexes, de l'innovation et de la reproduction à plus grande échelle, de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles et de l'adaptation au changement climatique.

## Notes de la stratégie et programme du FIDA en République démocratique du Congo

	<i>Note</i>
<b>Résultats globaux du portefeuille</b>	<b>3</b>
<b>Activités hors prêts</b>	<b>3</b>
Gestion des savoirs	3
Partenariats	3
Concertation sur les politiques	3
<b>Performance des partenaires</b>	
FIDA	3
Gouvernement	2
<b>Performance de la stratégie et du programme (globaux)</b>	<b>3</b>
Pertinence	3
Efficacité	3

## Projets financés par le FIDA en République démocratique du Congo

Nom du projet	Date d'approbation	Entrée en vigueur du financement FIDA	Démarrage effectif	Statut	Date de clôture prévue	Décaissement	Coût total (millions USD)	Financement FIDA (millions USD)	Co-financement	Composantes
<b>Programme de Relance agricole dans la province de l'Equateur (PRAPE)</b>	21-04-04	11-10-05	10-12-05	Clos*	30-06-13	85%	22,6	14,8 (Prêt)	Don FBS (6 millions USD)	1) Recapitalisation et Relance de l'Economie Agricole ; 2) Recapitalisation et Relance de l'Economie Halieutique ; 3) Restauration et Amélioration de l'Accès aux Services Sociaux de Base
<b>Programme de Relance agricole dans la province Orientale (PRAPO)</b>	13-12-05	14-11-07	06-12-07	Clos*	30-04-14	90%	26	15,83 (Prêt 15,53 + Don 0,3)	Don FBSA (2,2 millions USD)	1) Appui à la relance de la production agricole, de l'élevage et de la pêche; 2) Accès aux marchés et appui à la commercialisation; 3) Amélioration de l'accès aux services sociaux de base
<b>Programme intégré de réhabilitation de l'agriculture dans la province du Maniema (PIRAM)</b>	17-12-08	16-12-10	20-01-11	En cours	30-06-20	57% (Mar-16)	49	23,33 (Don)	Prêts OFID (20,2 millions USD)	1) "Réhabilitation des infrastructures et des voies de desserte agricole" 2) "Relance de l'agriculture et de la pêche" 3) "Amélioration de l'accès à la santé et à l'eau potable"
<b>Programme d'appui aux pôles d'approvisionnement de Kinshasa en produits vivriers et maraîchers (PAPAKIN) – Phase I</b>	21-09-12	09-11-12	10-03-14	En cours	30-06-18 [Phase1]	18% (Avr-16)	114,9	107,4 (Don)	Don INADES (0,26 millions USD)	1) Consolidation du pôle maraîcher; 2) Relance du pôle vivrier
<b>Projet d'appui au secteur agricole dans la province du Nord-Kivu (PASA-NK)</b>	17-12-15	-	-	Non Effectif	2024	-	53	33,8 (Don et Prêt à parts égales)	Prêt OFID (9,7 millions USD)	1) Renforcement des capacités des acteurs des filières agricoles, 2) Appui aux infrastructures rurales

\* Le PRAPE et le PRAPO ont passé leur date de clôture mais leur lignes de financement restent ouvertes à cause d'avances non recouvertes à cette date auprès du PNUD, de l'UNOPS et la FAO.

## Dons financés par le FIDA en République démocratique du Congo

Nom, coût et période de mise en œuvre du don

Projet/programme bénéficiaire et commentaires sommaires sur la performance du don

### 1. Dons en appui direct aux projets cofinancés par le FIDA en RDC

**Nom:** IFAD-FAO initiative on RCD for better management of public investments in small-scale agriculture in developing countries

**Coût:** 2.3 millions USD

**période de mise en œuvre du don:** Jusque juin 2016

L'initiative Appui le **PAPAKIN** en RDC et PADEF en République du Congo (filiales manioc et produits halieutiques). L'initiative régionale de collaboration entre le FIDA et la FAO pour améliorer la performance des projets exécutés dans des contextes fragiles, est gérée par le Centre d'Investissement de la FAO à Rome et est financée à travers un don FIDA à la FAO.

Dans le cas spécifique de PAPAKIN, un plan de développement accéléré des capacités a été soumis en juin 2014 portant sur l'appui à la mise en œuvre des Champs écoles paysans (CEP) pour les pôles vivrier et maraicher, à la mise en place d'un volet semencier vivrier qui soit durable et adapté aux réalités des Unions des Organisations de Producteurs appuyées par le PAPAKIN, et à la fertilisation et contrôle des ravageurs des cultures maraichères. Mais, en définitive, le contrat avec PAPAKIN n'a porté que sur les CEP et les activités de la FAO consistent en la formation des équipes du projet, le coaching et le suivi/conseil technique et méthodologique à l'UGP et à la participation aux missions de supervision du FIDA.

L'appui de la FAO, est déterminant pour **PAPAKIN** grâce à la Formation de formateurs et donc renforcement des capacités des administrations, Unions et ONG en matière d'approche de vulgarisation à travers les CEP. L'efficacité de l'appui de la FAO au PAPAKIN a, toutefois, souffert des retards dans la mise en place des programmes CEP et dans le renouvellement des contrats des formateurs par PAPAKIN.

**Nom:** Promoting Local Economic and Development and Food Security through Local Development Financing in the Decentralized Context of IFAD Country Projects (Don n° I-R-1413); Mis en œuvre par UNCDF

**Coût:** 0.9 millions USD

**Dates:** du 12 mars 2013 au 30 juin 2016

Don régional qui est prévu pour le Sénégal et la RDC et qui appui le PIRAM pour une dynamique de développement local et appui les acteurs partenaires du projet à identifier des alternatives de financement. L'assistance technique de UNCDF au PIRAM consiste à appuyer trois unions paysannes faitières dans leurs interventions pour lever les goulots d'étranglement de la filière du riz dans la province du Maniema constitués par la transformation et la commercialisation; en effet, l'absence d'un secteur privé dynamique a amené le PIRAM à identifier et à appuyer financièrement trois Organisations Paysannes Faitières relativement bien structurées pour intervenir sur ces segments. Le FDL a été circonscrit exclusivement dans le cadre de ces opérations de transformation et de commercialisation du riz à travers l'appui à ces trois Organisations paysanne faitière majoritairement composées de femmes. Les conventions de partenariat entre le PIRAM et chacune des trois Organisations paysanne faitière ont été signées en juillet 2014, mais les activités de mise en œuvre des plans d'affaires y relatifs ont effectivement démarré courant 2015. Une étude de capitalisation de l'expérience d'appui à la sous-composante FDL est prévue par UNCDF pour 2016.

**Nom:** "Clubs d'écoute, lutte contre la pauvreté, sécurité alimentaire et genre en République Démocratique du Congo"

**Coût:** 0.7 millions USD (0.2 million USD sur le PRAPO UTF/DRC/044/DRC, et 0.5 million USD sous forme de don/projet GCP/DRC/045/IFA).

Le projet "Clubs d'écoute, lutte contre la pauvreté, sécurité alimentaire et genre en République Démocratique du Congo" devait intéresser les deux provinces de l'équateur et de l'oriental pour un montant de 1 million USD, puis pour des raisons de réduction budgétaires liées à la fermeture du PRAPE, son coût a été ramené à 0,7 million USD et son intervention limitée à la province Orientale.

Dans toutes ses étapes, le projet a été mis en œuvre en collaboration avec le Programme pour la relance de l'agriculture en province Orientale (**PRAPO**), dont l'un des objectifs est de renforcer les capacités d'autopromotion et de gestion des populations rurales et de leurs Organisations de production agricole; et les Clubs d'écoute communautaire, représentent un moyen important pour renforcer la voix des populations rurales, augmenter la confiance en soi, surtout des femmes, et encourager la participation à la vie communautaire. Le projet a créé une excellente dynamique et interaction au sein même des communautés (Club d'écoute communautaire, organisation paysanne, radios communautaires, membres des communautés) : les Clubs traitent en effet des questions connexes à l'agriculture, mais aussi, du développement socioéconomique et encourage le leadership et la participation des femmes et des jeunes à la vie communautaire. Ils sont donc un complément par excellence des Organisations de production agricole qui se concentrent sur les questions des filières agricoles; en effet, avec les Clubs d'écoute communautaire, les communautés sont plus impliquées dans les affaires locales et désormais les gens se réunissent régulièrement pour traiter des questions d'intérêt commun à la recherche des solutions aux problèmes de développement.

Nom, coût et période de mise en œuvre du don	Projet/programme bénéficiaire et commentaires sommaires sur la performance du don
<p><b>Nom:</b> Projet d'achèvement des infrastructures sociales du Programme de relance de l'agriculture dans la Province de l'Equateur coordonné par CONGODORPEN (Don n° 2000000843)</p> <p><b>Coût:</b> 0.5 million USD</p> <p><b>Dates:</b> de février 2015 à fin mai 2016</p>	<p>Le <b>PRAPE</b> a été fermé sans que les chantiers de construction/réhabilitation de certaines infrastructures de santé et d'éducation n'aient été achevées, le don FIDA-N°-2000000843, a été mis en œuvre pour assurer la finalisation des travaux et la consolidation des capacités des comités de gestion villageois (CGV) pour la gestion/entretiens des infrastructures.</p> <p>A fin décembre 2015, les DAO des sept chantiers concernés (un hôpital général de référence et de six écoles primaires) ont été lancés, mais seuls 4 chantiers sont opérationnels et les travaux d'un seul sont achevés.</p> <p>Sur le coût total de 500 000 USD, et 350 000 prévus pour la première année, 280 000 USD ont été consommés, soit un taux d'exécution de 56 % du montant total et de 80% de celui prévu pour la première année.</p> <p>Le rapport d'avancement des travaux, présenté par CONGODORPEN en janvier 2016 renseigne sur les difficultés de transport qui laissent présager que les travaux ne seront pas achevés dans les délais impartis.</p>
<p><b>Nom:</b> intégration du genre dans les programmes appuyés par FIDA. dans les provinces de Bandundu, Bas-Congo et le Maniema mis en œuvre par ONU Femmes</p> <p><b>Coût:</b> 30 000 USD</p> <p><b>Période de mise en œuvre:</b> Janvier 2015-Juin 2015</p>	<p>Ce partenariat d'un montant de 30 000 USD concerne les projets en cours du portefeuille du FIDA en RDC, PAKIN et PIRAM et avait une durée de 6 mois. A l'issue, une stratégie genre a été proposée par ONU Femmes ainsi qu'un plan d'action 2015-2017 pour PAKIN tandis que des recommandations-clés ont été élaborées pour une meilleure prise en compte du genre dans PIRAM.</p>
<p><b>Nom:</b> Strengthening Rice Value Chains in West and Central Africa (Guinée, Sénégal, Sierra Leone et RDC) mis en œuvre par Africa Rice</p> <p><b>Coût:</b> 1.76 millions de USD</p> <p><b>Période de mise en œuvre:</b> 20/3/2013 au 30/3/2016</p>	<p>Le projet "renforcement des chaînes de valeur de riz en Afrique de l'Ouest et du centre" en RDC est exécuté conjointement par Africa Rice et l'INERA, le projet devait développer un partenariat avec le PIRAM, mais celui-ci n'a pas encore abouti. Durant les années 1 et 2, le projet s'est focalisé sur les études des zones d'intervention et testage de plusieurs techniques et technologies adaptées à la petite agriculture (petit équipement agricole, pratiques agricoles) et la dernière année s'est concentrée sur le renforcement de la production des semences, le développement des entreprises de production, la commercialisation.</p> <p>Le projet a permis de développer un outil de gestion de l'utilisation des engrais (N,P,K) "Nutrient Manager", de renforcer les capacités en petite mécanisation (utilisateurs et constructeurs), analyse du système post-récolte pour des technologies améliorées d'étuvage, etc. Ce projet est très pertinent avec la politique du FIDA et avec son programme en RDC (Projet PIRAM), mais ses résultats restent à capitaliser et à diffuser plus largement.</p>

## 2. Dons en relation avec l'ensemble du programme en RDC, achevés ou en cours

<p><b>Nom:</b> Mainstreaming Food Loss Reduction Initiatives for Smallholders in Food Deficit Areas' des agences des Nations Unies basées à Rome FAO/FIDA/PAM</p> <p>Financement Suisse</p>	<p>Le projet "intégration des initiatives de réduction des pertes alimentaires pour les petits exploitants dans les zones à déficit vivrier" vise à améliorer la sécurité alimentaire et les opportunités de revenus grâce à la réduction des pertes alimentaires dans les chaînes de valeur des céréales et des légumineuses graines appuyées. Le projet concerne trois pays pilotes (Burkina Faso, Ouganda et RDC). En RDC, le projet cible deux chaînes de valeur, à savoir le riz et le Maïs dans trois zones géographiques (Kinshasa, Kongo-Central et Bandundu). Des études d'évaluation des pertes sont réalisées dans les provinces de Kwilu et du Kongo Central sur le Maïs et le riz, un atelier national d'information et des séances de sensibilisation des OP et petites entreprises de stockage et/ou de transformation ont été organisés.</p> <p>Une plateforme en ligne est mise en place permettant d'échanger sur les expériences et les bonnes pratiques dans le domaine de la réduction des pertes.</p> <p>Les enseignements partagés concernant les pratiques de stockage, gestion post récolte sont intéressants pour les activités de PIRAM et PAKIN et pour les projets à venir.</p>
---	--



Nom, coût et période de mise en œuvre du don	Projet/programme bénéficiaire et commentaires sommaires sur la performance du don
<p><b>Nom:</b> Initiative de "Bio-économie intégrée pour l'amélioration des conditions et de la qualité de vie des populations en RDC " – Phase Pilote</p> <p><b>Coût:</b> Don de 500 000 USD</p> <p><b>Période de mise en œuvre:</b> Novembre 2010 – Mai 2011</p>	<p>Voir annexe IX.</p>
<p><b>Nom:</b> Programme d'appui aux organisations paysannes cordonné par PTA. (département d'appui technique du FIDA)</p> <p><b>Coût:</b> 19.9 millions de USD (pour l'ensemble des pays d'intervention du FIDA)</p> <p><b>Période de mise en œuvre:</b> 9 mai 2013 au 30 avril 2018</p>	<p>Ce programme bénéficie à deux unions faitières en RCD, COPACO et CONAPAC; ces Unions faitières sont appuyées par le FIDA en matière institutionnelle, dispositif de S&amp;E, partage des connaissances et plaidoyer sur les politiques favorables à l'agriculture familiale. Les deux organisations font partie d'un regroupement d'organisations paysannes de l'Afrique de l'Ouest (PAOPA) Les activités financées sont pertinentes au regard des activités de renforcement des capacités des OP et leurs unions par PAPAKIN, PIRAM et potentiellement, par PASA-NK (approche de préparation des plans d'affaires, de leur revue et encadrement de la mise en œuvre des services économiques).</p> <p>La COPACO, appuyée par le FIDA, est très active, avec des résultats mitigés, en matière de plaidoyer pour infléchir la politique du gouvernement en faveur de l'agriculture familiale et notamment en matière de politique semencière et de taxation sur le café en tant que culture de rente pour les petits producteurs.</p>
<p><b>Nom:</b> FIDAfrique Phase III</p> <p><b>Coût:</b> 2 millions USD</p> <p><b>Période de mise en œuvre:</b> 05/12/2008 - 30/06/2012</p>	<p>La troisième phase de FIDAFRIQUE est un programme de promotion du partage des savoirs et des innovations pour la réduction de la pauvreté en Afrique subsaharienne. Le programme est coordonné par la fondation rurale de l'Afrique de l'Ouest (FRAO) et l'Association Africaine de Crédit Rural et Agricole (AFRACA). Le projet comporte trois composantes, à savoir la capitalisation et la valorisation et le partage des connaissances; la formation et le renforcement des capacités; la promotion de la concertation sur le dialogue politique; l'atelier de lancement s'est tenu en avril 2009 à Nairobi; Une information est mise sur le site FIDAFRIQUE concernant les démarrages des projets PIRAM et PAPAKIN. Autrement, les chefs de projets du FIDA en RDC et la Responsable de la communication, de la gestion des savoirs et des innovations ne semblent pas y contribuer.</p>
<p><b>Nom:</b> Facilités pour les Peuples Autochtones (accès au développement et aux services)</p> <p><b>Coût:</b> 1.48 millions de USD</p>	<p>Pas de relation directe avec le programme d'investissement . Deux projets sont soutenus par le don: (i) Projet de gestion communautaire des forêts dans Walikale, Nord Kivu; (ii) Collectif pour les Peuples Autochtones au Kivu pour un montant de 37 000 USD et consiste au développement de l'apiculture dans la zone de Kalehe, Sud Kivu.</p>

### 3. Les dons arrêtés/projets non aboutis

<p><b>Nom:</b> Strategic analysis and knowledge support systems (SAKSS) initiative in selected African countries coordonné par IFPRI</p> <p><b>Coût:</b> 1.6 millions USD; Pour la RDC, un financement total de 450 000 USD dont 150 000 USD contribution du PAPAKIN pour la première année selon un protocole d'accord n°054/UGP/PAPAKIN/COORD-NAT/2014.</p> <p><b>période de mise en œuvre:</b> 5 juin 2012 à 30 juin 2017</p>	<p>Le SAKSS est une exigence de l'Union Africaine dans le cadre de la mise en œuvre du Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique sur la base d'une planification qui prend en compte les réalités du terrain.</p> <p>Le projet, en RDC, a démarré en juin 2015 avec un retard de 5 mois sur la date prévue (procédures d'ouverture du compte bancaire et remaniement ministériel). Un coordinateur a été recruté et un plan d'activité pour la première année proposé. Le projet prévoit trois thématiques de travail (stratégie de gestion des savoirs; cadre de S&amp;E des projets de développement Agricole; analyse stratégique pour alimenter les politiques agricoles). Les groupes de travail prévus au sein de la DEP du MINAGRIPEL n'ont pas été constitué et <b>le projet est maintenant en arrêt</b>. Le coordinateur, recruté en juillet 2015, a vu son contrat résilié à la fin de la période d'essai de 6 mois prévue.</p>
--	--

Nom, coût et période de mise en œuvre du don	Projet/programme bénéficiaire et commentaires sommaires sur la performance du don
<p><b>Nom:</b> Making Access to Financial Services Possible in DRC (MAP-RDC) mis en œuvre par UNCDF; Don n° 2000000156</p> <p><b>Coût:</b> 0.5 million USD</p> <p><b>Dates:</b> De Octobre 2014 au 31/12/2015</p>	<p>Selon l'accord de don, MAP-RDC est une étude qui vise à identifier les déterminants de l'inclusion financière en RDC, et les actions spécifiques qui peuvent favoriser l'accès durable aux services financiers adaptés et pérennes pour les populations défavorisées sur tout le territoire et notamment, dans les zones rurales dont les zones d'intervention des programmes du FIDA (provinces de MANIEMA, KWILU et Congo-CENTRAL). Ce don est arrivé à terme sans que le projet n'aboutisse et les activités se sont arrêtées au stade de l'élaboration des termes de références de l'étude. Le montant de 450 000 USD versé par le FIDA à UNCDF lui a été remboursé.</p>
<b>4. Dons soutenant des projets dont les activités en RDC sont peu ou pas renseignés</b>	
<p><b>Nom:</b> Business Advisory Group for Young Entrepreneurs mis en œuvre par des ONG</p>	<p>Une collaboration entre le FIDA, Phelps Stoker et plus de 80 jeunes entrepreneurs de partout ont créé le "Global Youth Innovation Network" en octobre 2011. Le GYIN est conçu comme un mécanisme servant à connecter les jeunes entrepreneurs de l'Afrique central et de l'ouest entre eux. Le DON n'est pas renseigné sur ses activités en RDC; il n'y a pas d'information y relatives, ni au Bureau de liaison ni au Bureau pays, et pourtant, le thème est bien aligné sur la politique du FIDA.</p>
<p><b>Nom:</b> Improving the Inclusiveness of Agricultural Value Chains in West and Central Africa mis en œuvre par l'université de l'État du Michigan (États-Unis)</p> <p><b>Coût:</b> 1.5 millions USD</p> <p><b>Dates:</b> 2013-2015</p>	<p>Le Projet vise à identifier les politiques et les investissements à travers lesquels le FIDA peut développer les chaînes de valeurs, particulièrement pour le riz, et renforcer les capacités locales pour améliorer l'intégration des petits producteurs dans ces chaînes.</p> <p>Ce projet n'intervient pas directement en RDC, mais la question adressée est intéressante et les résultats, si compilés, peuvent renforcer les projets à venir et alimenter le dialogue sur les politiques.</p>
<p><b>Nom:</b> Ensuring access of smallholder farmers to market-appropriate rice seeds mis en œuvre par Africa Rice</p> <p><b>Coût:</b> 1.5 millions USD</p>	-
<p><b>Nom:</b> CGIAR - Enhancing Smallholder Access to NERICA (Nouveaux riz pour l'Afrique) for Alleviating Rural Poverty</p> <p><b>Coût:</b> 1.5 millions USD</p> <p><b>Période de mise en œuvre:</b> 03/12/2007 – 30/09/2012</p>	-
<p><b>Nom:</b> Program for the Support of M&amp;E Systems in IFAD-funded Projects in WCA</p> <p><b>Coût:</b> 1.4 millions USD</p> <p><b>Période de mise en œuvre:</b> 18/06/2007</p>	-
<p><b>Nom:</b> Projet de fournitures d'intrants</p> <p><b>Coût:</b> 200 000 USD</p> <p><b>Période de mise en œuvre:</b> 2002-2003</p>	<p>Selon le COSOP 2003, "en 2002, le FIDA a accordé un don d'un montant de 200 000 USD dans le cadre de l'assistance accordée au sortir d'un conflit pour relancer les activités agricoles et la pêche dans les communautés vulnérables (y compris les personnes déplacées par la guerre) de la zone de Mbandaka de la province de l'Équateur. Ce don a financé la fourniture d'intrants agricoles essentiels et de matériel de pêche pour les populations riveraines du fleuve Congo. L'impact en a été immédiat et significatif. En février 2003, le nombre de bénéficiaires s'élevait à 4 400 paysans et 2 900 petits pêcheurs. L'opération est organisée par la FAO et exécutée par des ONG nationales."</p>

## Liste des personnes clés rencontrées

### Gouvernement

#### **Ministère de l'Agriculture , Pêche et Élevage**

S.E. Emile Christophe MOTA NDONGO, Ministère de l'Agriculture, Pêche et Élevage  
(MINAGRIPEL)

Secrétaire Général a.i. à l'Agriculture, Pêche et Élevage, MINAGRIPEL

John BANZA, Conseiller du Ministre

Christophe MANPUYA, Directeur des études et de la planification

Placide G UWENDA-a-MUKELENGE, Directeur du Bureau de liaison des projets financés  
par le FIDA

Sahel NLANDU, Chargé de la gestion des savoirs, Bureau de liaison

Thomas KEMBOLA, Secrétaire Général Honorifique

Edmond BUNDUTIDI, Directeur des services productifs, Ministère du Plan et du Suivi de  
la Révolution de la Modernité

#### **Ministère du Développement Rural**

S.E Eugène SERUFULI, Ministre du Développement Rural

Abel Leon KALAMBAYI wa KABONGO, Secrétaire Général au Développement Rural

John MUGABUSHKA, Directeur de cabinet

Belhar MBUYI, Conseiller en planification

Georges KOSHI GIMEYA, Directeur National, Service national d'hydraulique rural

Donatien KASONGO ILUNGA, Directeur National des voies de dessertes agricoles

#### **Ministère des Finances**

Christophe BITASIMWA BAHIL, Secrétaire Général

Clement MBIKAY- Coordonnateur adjoint, Cellule de suivi des projets

Samuel KAOULOU, Chargé de suivi, Cellule de suivi des projets

#### **Ministère du Plan et du Suivi de la Révolution de la Modernité**

Edmond BUNDUTIDI, Directeur des services productifs

#### **Présidence de la République**

Faustin LOKINDA ,Conseiller Principal du Chef de l'État chargé de l'Agriculture et  
Développement Rural

Sylvain Longo, Secrétaire particulier du Collège de l'Agriculture et du Développement  
Rural, Présidence de la République

### **Primature**

John ULIMWENGU, Conseiller Principal en charge de l'Agriculture du Premier Ministre de la RDC

### **Ministère Travaux Publics**

Justin LOKANGI BAGAZA, Secrétaire Général

### **Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Développement Durable**

René ABEDI SENGHA, Chef de division

Mathieu KATSUVA KILALA, Directeur de l'Horticulture et du reboisement

### **Services techniques**

Adolphe FIHA NTUMBA, chef de division technique, Directeur National des voies de dessertes agricole

Israël NUAMUGWABIZA, Directeur National, Service national d'horticulture urbaine et périurbain

Georges KOSHI GIMEYA, Directeur National, Service national d'Hydraulique Rural

Vincent Dieudonné MANDE BALUFU, Directeur de coordination des agences, Fonds national d'entretien routier (FONER)

Robert LENDO LENDO, Directeur Technique, FONER

Service national de vulgarisation agricole

Clément KASONGO, Directeur National, Service national de semences (SENASEM)

Jean FIMPO, Coordonnateur a.i, Service National des Statistiques Agricoles

### **Institutions internationales et donateurs**

Priya GAJRAJ, Directrice Pays, Programme des Nations Unis pour le développement

Charles WASIKAMA, Programme des Nations Unis pour le développement

Abdurahman DIA, Directeur des Opérations Adjoint, Programme des Nations Unis pour le développement

Judee BADBANGA, Oversight & Bio-economy project, Programme des Nations Unis pour le développement

Amadou Omar BA, Senior Agricultural Specialist, Banque Mondiale

Sara Mbago BHUNU, Senior Agricultural Economist, Banque Mondiale

Alfred KIBANGULA ASOYO, Coordonnateur National, Projet d'appui à la réhabilitation et relance du secteur agricole

Jean Baptiste KADIATA, Chargé d'agriculture et de gestion des ressources naturelles, Banque Africaine de Développement

Jean Marie Vianney DABIRE, Economiste Principal, Banque Africaine de Développement

Alexis BONTE, Représentant a.i, FAO

Abdou DIENG, Représentant a.i, Programme Alimentaire Mondiale (PAM)

Valériane NDENA, Chargée de programme National, PAM

Tatiana WAH, Représentante, UNOPS (Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets)

Mourad ZMIT, Conseiller technique, UNOPS

Gabou DOUMBIA, Chargé de Programme, UNOPS

Jean-Pierre NDUKUMA, Chef de Liaison et Conseiller Technique, UNOPS

Lambert LUTETE DIANKENDA, Chargé de projet CEP, FAO

François KIEFFER, Représentant adjoint, Coopération Technique Belge

Kathelyne CRAENEN, Attaché à la Coopération internationale

Valery KABAMBA, Chargé des opérations, ONU Femmes

Catherine ODIMBA, Chargé de programme, ONU Femmes

Augustin NGELEKA, Spécialiste Agricole, Agence des États-Unis pour le développement international

Monah ANDRIAMBALO, Représentante, UNCDF (Fonds d'équipement des Nations-Unies)

Felix Karume NTWALI, Advisor and team leader Equateur, Service national de la vulgarisation agricole

### **Organisations non-gouvernementales et associations**

Sylvain NTUMBA MUTUENZENZABU, Directeur National, INADES (Institut africain pour le développement économique et social)

Gabriel ULUMA, Formateur (PRAPO, PIRAM), INADES

Yves Mbala, Formateur (PRAPE, PRAPO, PAPAKIN), INADES

Alida KERIBOLA EYENGA, Formateur (PRAPE, PAPAKIN), INADES

Serge BIYELA, Formateur (PIRAM, PAPAKIN), INADES

Bernardine SOMONA, Formateur (PAPAKIN), INADES

Stepha ROUICHI, Responsable plaidoyer, Care international

Bila Isia INOGWABINI, Directeur Pays, Christian Aid

Antoine KASONGO, Chargé de programme Senior, Christian Aid

Monique Motty, Coordinatrice régionale adjointe, World Resources Institute

Hervé Nsama, Spécialiste de communication, World Resources Institute

### **Organisations paysannes faitières**

Paluku MIVIMBA, Président, CONAPAC (Confédération Nationale des Producteurs Agricoles du Congo)

Simplice A Rubuz MUTOMBO, Secrétaire Exécutif, CONAPAC

Jean Marie BADIONONA-TSHONDO, Chargé de programme, CONAPAC

BIUMA Rosalie ILUNGA, Vice-présidente CONAPAC, Présidente Fédération des producteurs agricoles de Kinshasa

Nathanaël BUKA MUPUNGU, Porte-parole National, COPACO (Confédération des Paysans du Congo)

Mélanie LASOM, Secrétaire permanente, COPACO

Clement MWEMBIA, Président conseil administration, COPAP

Pierrot NKOZE, Secrétaire exécutive, Fédération des producteurs agricoles de Kinshasa, CONAPAC

Izari NGIMDU, Président EVOLKCAP

### **Secteur privé**

Price Waterhouse Coopers, Kinshasa

### **Personnes ressources**

Dr. Hubert Ali RAMAZANI, Secrétaire Général à l'Agriculture, Pêche et Élevage (en suspension)

Monique MPUTU, Chargée d'appui sur le terrain du FIDA en RDC de 2005 à 2010

Eulalie LELO, Chargé de l'animation et formation d'appui aux OP, PRAPO

Etienne KAISIN, Coordinateur PBF-KfW, GFA Consulting Group GmbH (Ancien Chef du bureau régional du FIDA, ESA)

### **FIDA**

#### **Bureau-pays pour la RDC**

Rasha OMAR, Chargée de programme de pays (CPP) de 2012 à Janvier 2016

Carine DOGANIS, Directrice Pays et Représentante du FIDA depuis Mai 2016

Jean-Pascal KABORE, Attaché de programme, CPP a.i. de Janvier à Mai 2016

Ephraïm GUBANDJA, Chargé d'appui au programme de pays

Adriane DEL TORTO, Analyste de programme

Christiane KUHN, Assistante de liaison

Christian NGOMBE, Assistant de programme

#### **Siège à Rome**

Perin SAINT-ANGE, Vice-Président adjoint, Département de gestion des programmes, ancien CPP RDC

Brigitte D'OFFAY, Consultante juridique, Bureau du Conseiller juridique

Ruth FARRANT, Directrice, Division des services de gestion financière, Département des opérations financières

Haoua SIENTA, Responsable principale des finances et Chef d'équipe, Division des services de gestion financière

Omar NJIE, Chargé d'audits, Bureau de l'audit et de la surveillance

Sylvie MARZIN, Conseillère de portefeuille principale, Division Afrique d l'Ouest et du Centre

Antonella CORDONE, Spécialise technique supérieur pour les questions autochtones et tribales, Division du conseil technique, Département de gestion des programmes

## **PAPAKIN**

### **Autorités provinciales**

Ministre de l'Agriculture, de l'Élevage, de la Pêche, de l'Environnement et du Tourisme Provincial

Mme Rose, Technicienne, Service national d'horticulture urbaine et périurbaine

Maire de la ville de Kikwit

Willy SIE, Ingénieur de Territoire Idiofa, Direction des Voies de desserte agricole

Policarpe KISEKE, Chef de Cellule production et protection des cultures, inspection territoriale de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche

Coordonnateur adjoint, SENASEM Kikwit

### **Partenaires de développement**

Julien Zamuangana, Chef d'Antenne Kikwit, FAO

Pascal Tabala, Chef d'Antenne Kikwit, Projet PADIR, Banque Africaine de développement

Jean marie Kasindi, Responsable Suivi-évaluation, PADIR

Rio Malemba, Chargé de programme Programme de développement agricole et de désenclavement dans les districts du Kwilu et du Kwango, Antenne Kikwit, CTB

Mme Brigitte & équipe INADES-Formation, Antenne de Kikwit

### **Bénéficiaires**

Membres du Champ école paysan (CEP) Ngwisana, Association paysanne Kuntwala, Mbanzangungu

Membres CEP Tuendakutuala et CEP Salukieto, Association pour le Promotion Maraîchère, Union UMACAT

Membres CEP Mbwaki, Coopérative Maraîchère de la Vallée de Mfuki

Membres CEPs "Ndembi", "Bolamu" "Légumes-fruits"et "Mbanza Mpa", Kinshasa

Membres de l'Union CORIDEK, 30 km de Kikwit vers Idiofa

CLER piste réhabilitée PAPAKIN près de Idiofa

Représentants de 6 Unions et d'une ONG appuyées par PAPAKIN sur Idiofa

Groupement de solidarité féminine appuyé par l'ONG Mam Sa Ngol

Membres CEP Tuendakutuala et CEP Salukieto, Association pour le Promotion Maraîchère, Union UMACAT

**Unité de gestion de projet**

Benoit Pembe, Coordonnateur a.i. PPAKIN

Richard D.M., Assistant à la passation de marché, PPAKIN

Antenne PPAKIN Mbanza-Ngungu

Thobie Nseye Lessime, Responsable Aménagements Hydro-agricoles, PPAKIN

Wivine Ngomba, Assistante Suivi-évaluation, PPAKIN

Samuel MASUMU NTOTILA, Chef de Division Unique des Cataractes

**PIRAM**

**Autorités provinciales**

Pierre ADANLA KATY MULINGWA, Ministre provincial de l'Agriculture

Ali LUTIMBA OMARI, Directeur de cabinet du Ministre provincial

Cabinet du Ministre (trois conseillers)

Vincent KANKOU, Directeur provincial, Service National de l'Hydraulique Rural

Marcus LUNGI KAWA, Inspecteur provincial du Développement rural (IPEDRAL)

Dengi FARIALA, Superviseur, IPEDRAL

Olenga LOMENA HERITIER, Coordonnateur provincial, SENASEM

Regine KAPUNGA, chef de division provinciale Genre Famille et Enfant

Gertrude BWEMAHALI, Chef de bureau provincial Chargé de la protection de l'enfant

Sedya MIZEGELE, chef de bureau services généraux

Elongo TSHOMBA, chef de bureau Etudes et planification

Kasumba SITAMILI, Chargée de formation à la Maison de la femme

Bertin MUKALI KALAMBU, Administrateur du Territoire de Kasongo

Mulongoy MBEKA, Inspecteur territorial du développement rural, Kibombo

Musafiri NGOY, Inspecteur territorial de l'Agriculture, Pêche et Élevage, Kibombo

Joseph TUMBA, Inspecteur provincial de l'Agriculture, Pêche et Élevage (IPAPEL)

André OHENGA, Coordonnateur provincial de la DVDA

**Unité de gestion de projet**

Nathalie KAPUNGA, Coordonnatrice a.i du PIRAM

Joseph YENGA LITITIYO, Responsable de l'Agriculture, Pêche et Élevage

Celestin BAHANDI, Coordonnateur du PIRAM (en suspension)

Floribert MUMBIM AYIR, Responsable des infrastructures, PIRAM

Daniel MWEMEDI, Responsable de l'antenne locale de Kasongo, PIRAM

Kalibu MINO KAHZOZI, Assistant chargé de l'aquaculture



## **Bénéficiaires**

Kadi KASAKARWUE, Secrétaire exécutif, Organisation paysanne faîtière UWAKI MANIEMA

Raymond MACHAKA, Financier, Organisation paysanne faîtière UWAKI

Brigitte YUMBE, Comptable, Organisation paysanne faîtière UWAKI

Paul KITENGE, Superviseur Agriculture, Organisation paysanne faîtière UWAKI

Membres du Comité Local d'entretien routier (CLER) de LUTELA, village de LUTELA

Membres de l'Organisation Paysanne (OP) BENGE SANGAZI et OP KAKOZWA, village de KAKOZWA

Rencontre avec village de KINTIMBUKA

Membres de l'OP MUKULUMANIA, village SALU KWANGO

Cléopane NGELEZA, Coordonnateur, PRAB Pangi

Louis SALI-SALI, Responsable, Maniema Food

Gabriel MASUDI, animateur technique

Faustin Saleh BONDO, Coordonnateur, PRAB KASONGO

Ali MWAMINY MIMY, Coordonnatrice, Organisation paysanne faîtière UPLP

Comité de gestion de puits, Village de NDEKEMANGA

Comité de gestion source de FATAKI, village de FATAKI

Rémi KATCHOKO, Agronome Secteur de MARINGA

Membres de l'OP WAMAMA TUSI ATCHANE et OP MOBOTO, Village de SENGALOUTCHI

Membres du CLER KALULU, village de KALULU

Membres du CLER RUDIKA, village de RUGIKA

Membres de l'OP KASELE

Membres du CLER KAROMO, village de KAROMO

Membres de l'OP TUPIME, village de KAROMO

Membres de l'OP UMOJA TUTAWEZA, village de MIRIUH

Agathe MUGEYNI, Coordinatrice Organisation paysanne faîtière MAMA AMKA

Ali MAWAMINY MIMY, Coordonnatrice, Organisation paysanne faîtière UPLP Agronome de l'Organisation paysanne faîtière UPLP

Edouard OTOKA, Inspecteur territorial de l'agriculture, pêche et élevage (ITAPEL)

Kalume MUKINGE, Inspecteur du développement rural (ITDRAL)

Visite du Centre de Santé de MALELA, village de MALELA

Membres du Comité de Développement de Santé (CODESA)

Infirmiers

Membres de l'OP MAENDELEO YA MALELA, village de MALELA

Membres du Comité de gestion de puit SWAMA LIKERI, village de LIKERI

Membres de l'OP TUGENGE LIKERI et OP AMAAR, village de LIKERI

Antoine KANDOLO OKITO, Coordonnateur, Conseil agricole et rural de gestion, Kibombo

Membres du Comité de gestion du dépôt pharmaceutique de Kibombo

**Partenaires de développement**

Guy BUKASA, Chargé de projets INADES, Kindu

**PASA-NK**

**Autorités provinciales**

Christophe NDIBESHE BYEMERO, Ministre provincial de l'Agriculture, pêche et élevage

Cabinet du Ministre (4 conseillers)

Gilbert NDABAGERA, Inspecteur provincial de l'Agriculture, pêche et élevage

Léopold KHAIVI, Coordonnateur provincial Service national des statistiques agricoles

**Partenaires de développement**

Augustin MILAMBO LIKELE, Chef de Bureau, FAO Zone EST RDC, Goma

L' Abbé ARSENE, Administrateur, Caritas Goma

Richard KABUYIRE, Coordinateur du Bureau de développement diocésain, Caritas Goma

Ladislav KAMBALE, responsable du Bureau de projets, Caritas Goma

Guy ONANMBELE, Responsable du Cluster sécurité alimentaire, RDC Est, PAM

**Bénéficiaires**

Sage MUMBERE MASINDA, Secrétaire Général de l'OP SYDIP

Pierrot MANDEFO, Point focal du SYDIP à Goma, Coordonnateur du Conseil agricole et rural de gestion

## **Théorie du changement de la stratégie et du programme de pays FIDA en République démocratique du Congo**

1. La Théorie du changement de la stratégie et du programme de pays FIDA en RDC est présentée dans les schémas sur les pages suivantes.
2. L'**impact** espéré du Programme de pays FIDA en RDC est de renforcer la sécurité alimentaire et les revenus des petits producteurs agricoles (faisant partie de l'objectif général des COSOP 2003 et 2012). Cet impact serait atteint à travers deux **changements intermédiaires**, qui sont le résultat de deux chaînes de changement distinctes:
  - (1) La croissance de la production agricole, en augmentant la productivité, et la diversification des productions agricoles par l'adoption de technologies améliorées par les petits producteurs; et
  - (2) l'amélioration de l'accès aux marchés pour les petits producteurs (faisant partie des objectifs spécifiques des deux COSOP) et des conditions de stockage, conservation et transformation, à travers des partenariats tissés par les organisations paysannes (OP) pour faciliter l'écoulement des produits et à travers l'amélioration des infrastructures économiques rurales (voies d'accès, marchés, magasins de stockage, etc.).
3. Le Programme de pays FIDA devait intervenir directement sur l'accès aux marchés par le renforcement des capacités de négociation des producteurs, la mise en place d'un système d'information sur les prix, le soutien d'un dialogue contre les tracasseries, et l'appui aux OP à regrouper la collecte, le stockage, la transformation et le transport des produits vers les marchés. Le programme soutiendrait aussi directement la réhabilitation des voies de desserte agricoles et l'amélioration des infrastructures de stockage y compris la mise en place de comités de gestion.
4. Afin de soutenir l'acquisition d'équipements et d'intrants, les producteurs devaient avoir accès à des services financiers. Le Programme de pays FIDA devait promouvoir des systèmes financiers décentralisés et autogérés, par l'appui-formation auprès des OP.
5. Pour déclencher ces deux chaînes de changement, il fallait atteindre trois **résultats attendus**<sup>1</sup> liés de cause à effet: (1) améliorer l'accès de petits producteurs aux services de production (intrants, équipements, finance, vulgarisation, services post-récolte, etc.). Ces services seraient fournis, en grande partie, par (2) des OP professionnalisées, devenues des partenaires économiques et des interlocuteurs clés dans les zones rurales. L'accès aux services serait, par ailleurs, facilité par une amélioration des infrastructures économiques rurales (voies d'accès, marchés, magasins de stockage, etc.).
6. Afin d'appuyer le premier résultat, le Programme de pays FIDA devait renforcer le système de production, multiplication et de certification de semences et de boutures améliorées; appuyer l'installation de points de vente d'intrants et d'équipements (moyennant les OP); et renforcer les capacités des services publics de conseil agricole et des ONG en matière de vulgarisation. Le COSOP 2012 prévoyait également la préparation d'une stratégie d'adaptation des systèmes de cultures au changement climatique. Le deuxième résultat attendu serait atteint par la structuration des OP en unions et fédérations, et le renforcement de leurs capacités humaines et institutionnelles.
7. Le COSOP 2003 prévoyait aussi un **impact** sur la santé des groupes vulnérables. Dans les projets, cet impact a été élargi à l'éducation. Il devait être atteint par une

---

<sup>1</sup> Le niveau "résultat attendu" correspond au niveau "outcome" en anglais.

amélioration de l'accès des communautés appauvries aux services de santé et de l'éducation (un changement intermédiaire). Pour cela, le Programme de pays FIDA porterait un soutien à la réhabilitation et l'équipement des infrastructures de santé et d'éducation, ainsi qu'à la mise en place de mécanismes de gestion adaptés (résultat attendu).

8. Le COSOP 2012 introduit **cinq objectifs institutionnels**, qui devaient renforcer les objectifs stratégiques moyennant le dialogue sur les politiques par le FIDA:
  - (1) Augmentation de l'allocation de budgets de l'État alloués à l'agriculture;
  - (2) Déconcentration de la coordination et la gestion de la recherche et du conseil agricole vers les inspecteurs provinciaux de l'agriculture;
  - (3) Augmentation de l'allocation des budgets provinciaux et d'autres partenaires au renforcement des OP;
  - (4) Maintien de l'intérêt des PTF d'appuyer des projets de relance agricole et de sécurité nutritionnelle dans les zones ciblées.
  - (5) Préparation d'une feuille de route autour de l'adaptation du Programme national de sécurité alimentaire au niveau provincial, ce qui devait contribuer à l'atteinte des autres objectifs institutionnels.
9. Pour que cette Théorie du Changement fonctionne, certaines **hypothèses** doivent être valides. La stabilité politique, la paix, la sécurité et la bonne gouvernance figurent maintes fois dans le diagramme et sont certainement critiques pour assurer l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité du Programme de pays FIDA en RDC, comme partout ailleurs dans le monde. Pourtant, il y a d'autres hypothèses qui sont propres à la stratégie même d'intervention en RDC, à savoir:
  - (1) Les populations ciblées (petits producteurs pauvres, les femmes et les jeunes) sont effectivement membres des OP appuyées. Ceci est essentiel, car la grande majorité des appuis passent à travers les OP.
  - (2) Les services étatiques déconcentrés (niveau provincial et local) disposent des ressources humaines et des moyens de fonctionnement adéquats pour fournir des services de qualité auprès de producteurs. Ceci est essentiel pour assurer une continuité dans l'accompagnement des OP et de leurs faitières après l'achèvement des projets, ainsi que dans la fourniture de certains services publics essentiels (recherche et vulgarisation agricole, certification des semences de qualité, suivi et protection des végétaux, etc.).
  - (3) Les investissements du secteur privé s'accroissent. En effet, les investissements privés sont essentiels notamment dans l'approvisionnement en intrants et équipements, la transformation des produits et les transports, parmi d'autres maillons dans les filières agricoles, qui ne peuvent pas être assurés dans leur entièreté et durablement par les services de l'État ou par les OP.
  - (4) L'agriculture familiale est reconnue comme moteur de développement dans les politiques et les stratégies de développement du Gouvernement et des autres PTF. Ceci est essentiel pour assurer que les budgets de l'État et les projets et programmes de développement dédiés au secteur agricole profitent prioritairement aux petits producteurs familiaux et non aux grandes entreprises agro-industrielles.
  - (5) Un personnel de santé et d'éducation est présent dans les zones d'intervention, et ils disposent de matériel éducatif, de médicaments et d'équipements adéquats pour travailler. Ceci est essentiel pour valoriser les infrastructures sociales construites ou réhabilitées par les projets.

### **Analyse critique de la logique interne des COSOP et des cadres de gestion des résultats**

10. La logique interne des COSOP, y compris leurs cadres de gestion des résultats, ne sont pas très clairs sur les relations de cause à effet qui existent entre les différents niveaux de changements attendus par le programme (objectif général, objectifs stratégiques, objectifs institutionnels, résultats clés).
11. Les objectifs généraux des deux COSOP correspondent à l'impact attendu du Programme de pays, ce qui est le bon niveau de changement attendu. Trois des quatre objectifs stratégiques du **COSOP 2003** sont bien distincts selon les grands axes d'intervention (production, marchés, services sociaux) et se trouvent au niveau de changements intermédiaires (entre les résultats attendus et l'impact), ce qui est approprié pour des objectifs stratégiques. Cependant, l'OS concernant le renforcement des capacités d'organisation des groupements de paysans est un changement au niveau des résultats attendus, devant contribuer à l'atteinte des trois autres objectifs stratégiques, et ne devrait donc pas figurer au même niveau dans le cadre de résultats. Par ailleurs, le COSOP 2003 présente un cadre logique très sommaire. Le fait que celui-ci soit en anglais, même dans la version du COSOP en français, laisse à croire qu'il n'a pas été préparé avec la participation des parties prenantes congolaises ni avec le but d'être utilisé par ceux-ci pour le S&E du Programme de pays. Il s'agissait vraisemblablement d'une formalité. Les indicateurs objectivement vérifiables ne correspondent pas toujours aux changements attendus, où alors n'en couvrent pas toutes les dimensions<sup>2</sup>.
12. Les objectifs stratégiques du **COSOP 2012** sont tous au niveau des résultats attendus, (à l'exception de la partie accès aux marchés locaux de l'OS1), ce qui n'est pas approprié pour des objectifs stratégiques. En effet, les chaînes de changement entre les objectifs stratégiques et l'objectif général (niveau impact) sont trop longues, avec trop d'appuis et d'hypothèses qui interviennent entre ces niveaux de changement qui risquent d'être perdus de vue<sup>3</sup>. Par ailleurs, les deux axes d'intervention principaux du COSOP 2012 (production et accès aux marchés) sont repliés dans un seul OS, alors qu'un OS est de nouveau dédié à l'appui aux OP. Les OP et leurs unions et fédérations sont sans aucun doute la porte d'entrée principale du Programme de pays FIDA en RDC, mais en faisant de la professionnalisation des OP un objectif stratégique, les exécutants et partenaires du Programme de pays risquent de perdre de vue que ceci n'est pas un but en soi, mais un moyen devant contribuer à l'augmentation de la production, l'amélioration de l'accès aux marchés, et à l'élévation de la voix des petits paysans au niveau des grands centres de décision qui leur concernent. Ce focus important sur les OP pourrait expliquer pourquoi le renforcement des capacités des services de l'État ou des services privés a très souvent été laissé de côté en "mettant le paquet" sur la structuration des OP.
13. Le Cadre de gestion des résultats du COSOP 2012 est plus détaillé mais aussi plus confus que le cadre logique du COSOP 2003: il indique des axes d'intervention, objectifs stratégiques, objectifs institutionnels, résultats clés et indicateurs clés sans que les liens logiques (relations de cause à effet) entre ces éléments ne soient indiqués. Les résultats clés sont pour la plupart des indicateurs à un niveau de changement au-dessus des objectifs stratégiques<sup>4</sup> alors que les indicateurs clés sont à des niveaux variables allant de produit (par exemple: 25% des OP ont été

<sup>2</sup> Par exemple, alors que l'objectif général du COSOP 2003 concerne l'amélioration de la sécurité alimentaire, les indicateurs concernent l'augmentation des revenus et de l'état de santé et nutritionnelle des populations rurales pauvres. Le seul indicateur pour l'objectif stratégique de renforcement des capacités organisationnelles des groupements de producteurs est que les paysans soient mieux organisés pour commercialiser leur production.

<sup>3</sup> Il s'agit par exemple des appuis pour améliorer l'accès aux financements par les petits producteurs; l'appui aux OP pour regrouper le stockage, la transformation, le transport et la vente des produits; la mise en place de système d'informations sur les marchés; ou encore le soutien d'un dialogue contre les tracasseries administratives.

<sup>4</sup> Par exemple: le rendement du riz augmente de 1,7t/ha à 2,2t/ha, alors que l'objectif stratégique est d'améliorer l'accès des petits producteurs à des services de production efficaces, des technologies appropriées et aux marchés.

formés aux techniques de production appropriées) à impact<sup>5</sup> (le taux des enfants de moins de 5 ans malnutris baisse de 30%).

---

<sup>5</sup> Par exemple: 25% des OP ont été formés aux techniques de production appropriées (niveau produit); le taux des enfants de moins de 5 ans malnutris baisse de 30% (niveau impact)

Schéma VII.1  
Partie "haute" de la Théorie du changement de la stratégie et du programme de pays FIDA en RDC

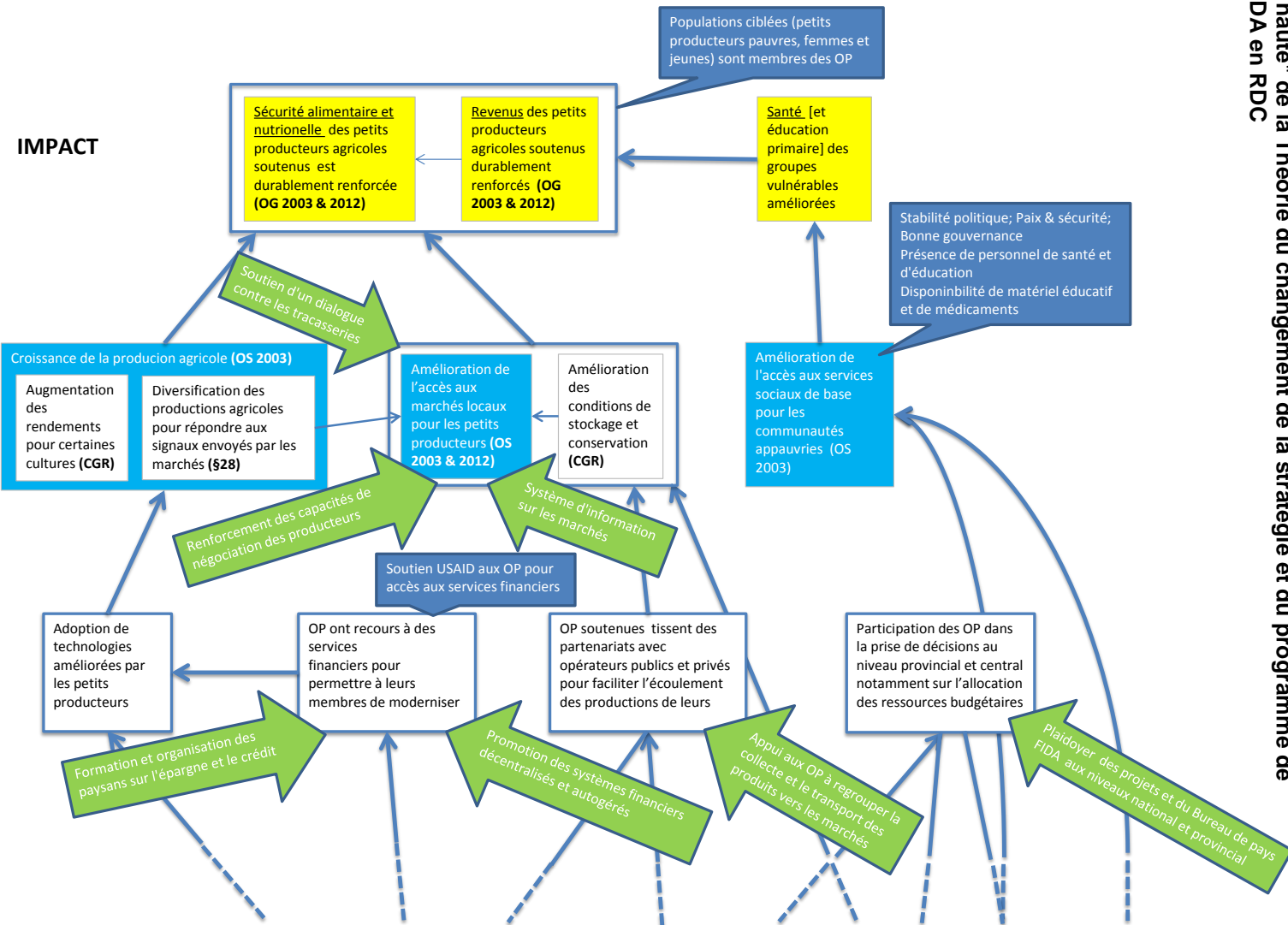
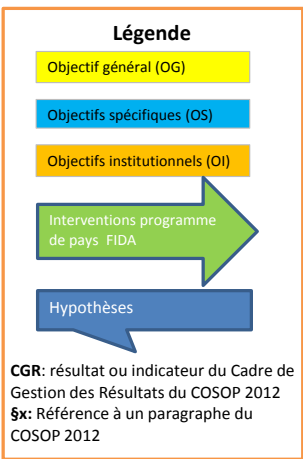
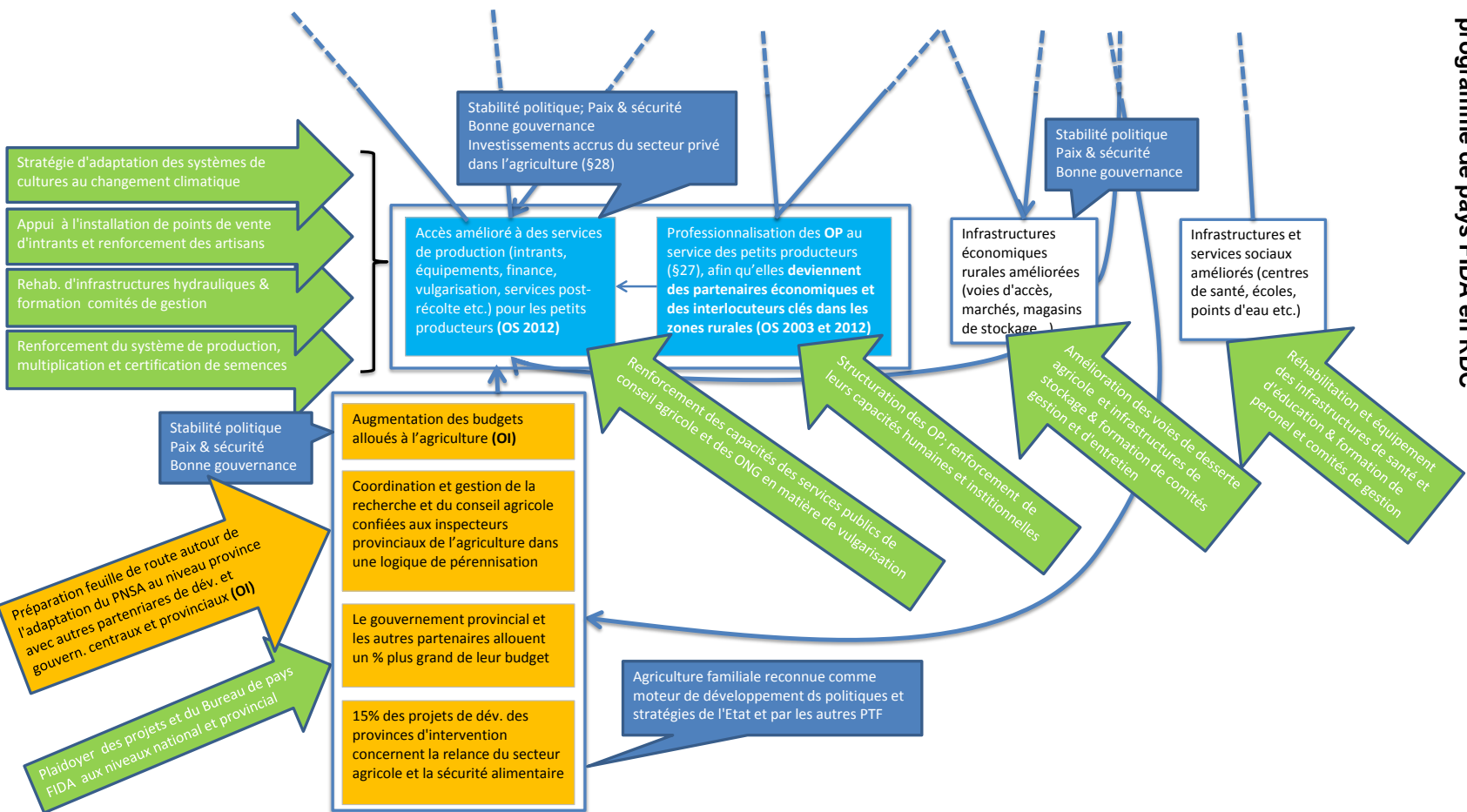


Schéma VII.2  
Partie "basse" de la Théorie du changement de la stratégie et du programme de pays FIDA en RDC



RÉSULTATS ATTENDUS

CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS/POLITIQUES



## Principaux produits du portefeuille selon les résultats attendus

Résultats attendus/produits	Unités	Cibles prévues		Réalisation	% Réalisation	
		Initiales	Révisées		Initial	Révisé
<b>(a) Amélioration des infrastructures économiques et de leur gestion</b>						
Routes et VDA réhabilitées	Km	2 495	1 542,5	867,5	35%	56%
Routes et VDA entretenues, régulièrement	Km	2 495	2 080,5	1 256,5	50%	60%
CLERs mis en place et appuyés	Nb.	167	76	54	32%	71%
Magasins de stockage construits	U	61	11	9	15%	82%
Marchés construits	U	6	6	0	0%	0%
Aires d'abattage construites	U	9	2	2	22%	100%
OP/unions appuyées pour la vente collective	Nb.	200	200	63	32%	32%
fédérations appuyées pour la commercialisation	Nb.			1		
<b>(b) Professionnalisation des OP</b>						
OP structurées	Nb.	1 933	1 894	1 689	87%	89%
OP appuyées et fonctionnelles	Nb.	1 942	1 894	1 255	65%	66%
Unions/ structurées	Nb.	150	110	100	66%	91%
Unions/ appuyées fonctionnelles	Nb.	151	110	73	48%	66%
fédérations/fédérations, appuyées et professionnalisées	Nb.	15	15	7	47%	47%
Cadre de concertation/espaces de dialogues créés et fonctionnels	Nb.	10	10	10	100%	100%
<b>(c) Amélioration de l'accès aux services de production et technologies appropriées</b>						
Kits agricoles distribués	Nb. kit	159 000	159 000	66 069	42%	42%
Kits de pêches distribués	Nb. kit	11 000	11 000	6 464	59%	59%
Semences/plants améliorés, distribués	Kg	191 000	191 000	83 582	44%	44%
Les producteurs ont reçu des formations techniques	Benef.	211 000	211 000	73 619	35%	35%
Les OP/unions/fédérations ont reçu des formations et encadrées	Nb. OP/un/ fédérations	1 789	1 989	1 761	98%	89%
Champs démonstration et CEP, mis en place	Nb.	360	707	931	259%	132%
Institutions R&D impliquées/appuyées		1	3	1	100%	33%
Centre semencier réhabilité		1	1	0	0%	0%

## Annexe VIII

Résultats attendus/produits	Unités	Cibles prévues		Réalisation	% Réalisation	
		Initiales	Révisées		Initial	Révisé
Semences base/R1, produites localement	Kg	323 227	323 000	6 374	2%	2%
Agri-multiplicateurs, formés/appuyés	Effectif	250	538	643	257%	120%
Semences R2 produites localement	Kg	7033	3123	8 325	118%	267%
Plantations (palmier à huile) mises en place	ha	2 000	600	240	12%	40%
Aménagements hydro-agricoles mis en place	ha	1 500	445	30	2%	7%
Kits/équipements de transformation/conservation produits agricoles et de pêche fournis aux producteurs/OP	Bénéf.	1 000	1 000	832	83%	83%
Décortiqueuses octroyées aux Unions/fédérations	Nb.	8	8	6	75%	75%
(d) Amélioration des infrastructures sociales et de leur planification et gestion						
Communautés (villages/secteurs) structurées en CVD (Comités villageois de développement)	Nb. CVD			220		
CVD fonctionnels (viables)	CVD			105		
PLD élaborés et leur mise en œuvre appuyée	PLD	242	0	0	0%	0%
Microprojets (AGR) mis en œuvre (ménages pauvres)	Ménag. pauvre	5 200	5 200	32	1%	1%
Hôpitaux construits/réhabilités, appuyés	Hôpt.	9	4	4	44%	100%
CS construits/réhabilités, appuyés	CS	113	15	6	5%	40%
Dépôts pharm., réhabilités/appuyés	U	34	4	4	12%	100%
Points d'eau et latrines connexes aux centres de santé construits	U	5	2	2	100%	100%
Ambulances livrées au ZS	U	16	11	5	31%	45%
Comité de Développement de Santé (CODESA)/Comités de gestion, infrastructures santé structurées et appuyées	Nb. CODESA/Comités de gestion	63	16	16	25%	100%
Plans adduction eau potable élaborés	Nb.	27	0	0	0%	0%
Petits systèmes adduction eau potable, construits	Nb.	51	1	0	0%	0%
Forages adduction eau potable à pompes manuelles, construits	Nb.	260	138	50	19%	36%
Forages adduction eau potable construits/équipé et fonctionnel	Nb.	320	188	43	13%	23%
Sources aménagées	Nb.	164	127	110	67%	87%

## Annexe VIII

<i>Résultats attendus/produits</i>	<i>Unités</i>	<i>Cibles prévues</i>		<i>Réalisation</i>	<i>% Réalisation</i>	
		<i>Initiales</i>	<i>Révisées</i>		<i>Initial</i>	<i>Révisé</i>
Sources aménagées fonctionnelles	Nb.	164	127	106	65%	83%
Latrines améliorées construites	Nb.	40	0	0	0%	0%
Comités de gestion/Associations d'utilisateurs de l'eau points d'eau/ système adduction eau potable structurées et appuyées.	Nb.	412	338	149	36%	44%
Écoles primaires construites/réhabilitées	Nb.	66	28	21	32%	75%
Écoles primaires équipées	Nb.	55	20	11	20%	55%
Scolarité jeunes filles appuyées	Nb. Jf	45 000	10 326	10 326	23%	100%
Motos/vélos octroyées	U	0	72	72		100%
Capacités inspections/coordinations scolaires renforcées (moyens de transport)	Institutions	10	10	10	100%	100%

## Projet Bio-économie intégrée

<b>Nom du projet</b>	Initiative de "Bio-économie intégrée pour l'amélioration des conditions et de la qualité de vie des populations en RDC "
<b>Agence d'exécution</b>	PNUD
<b>Partenaire de mise en œuvre</b>	Bio-Economy Africa (BEA)
<b>Populations cibles</b>	Communautés rurales, urbaines et périurbaines avec une attention particulière pour les catégories pauvres et les groupes vulnérables
<b>Objectif global</b>	Contribuer à la promotion du capital économique, social et écologique du monde rural par l'amélioration des conditions et de la qualité de vie des pauvres et des catégories vulnérables, la protection de l'environnement et l'augmentation de revenus des populations rurales et urbaines à travers le développement des capacités, le partage des connaissances et le transfert de technologies appropriées inspirées des principes et pratiques du système de la bio-économie intégrée (SBI)."
<b>Résultats attendus</b>	1) La création et l'équipement de centres de démonstration et de formation pour la production, la formation, l'information et le transfert de technologies IBS; 2) L'adoption du système bio-économie intégrée au sein des exploitations rurales et des communautés rurales et urbaines; 3) Mise en place d'un partenariat public-privé à travers des dispositifs, des structures et des stratégies pérennes de gestion, de collecte, de vulgarisation et de commercialisation des produits IBS.
<b>Financement prévu</b>	Le coût total prévu des projets est de 3 770 000 USD dont 3 199 075 USD ont pu être mobilisés. La contribution du FIDA s'élève initialement à 2 500 000 USD dont 2 000 000 USD ont été octroyés, par l'intermédiaire du Gouvernement sur fonds du PRAPE et PRAPO (Prêts 632 ZR et 677 ZR), et 500 000 USD sous forme de don. Les autres bailleurs sont le PNUD et le Fonds de Consolidation de la Paix (PBF/STAREC) qui contribuent respectivement à hauteur de 500 000 USD et 770 440 USD. La contribution en nature du Gouvernement de la RDC est estimée à 250 000 USD.
<b>Chronogramme</b>	Projet pilote: Novembre 2010 – Mai 2011 Projet de consolidation: Juin 2011 – Juin 2012
<b>Zones de mise en œuvre</b>	Kinshasa, Bas Congo, Sud-Kivu
<b>Principaux résultats obtenus</b>	i) Les Centres éco-ferme SBI de Nselé et Musheshwe ont été construits et partiellement équipés; ii) Le cheptel a été constitué mais sera décimé par une épidémie; iii) La formation d'experts nationaux des services techniques du Ministère de l'Agriculture, notamment à travers un voyage d'études en Éthiopie; iv) L'identification de 550 paysans modèles, dont 40 % de femmes, dans chacun des sites
<b>Constats de l'évaluation</b>	<b>Résultats largement insuffisants:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>le financement du projet par le FIDA en amputant le PRAPE et le PRAPO de fonds qui leurs étaient réservés a été particulièrement préjudiciable, autant pour le projet BEI que pour les projets du FIDA;</li> <li>la communication et les échanges entre le PNUD et FIDA en rapport avec le projet sont demeurés faibles tout au long de sa mise en œuvre;</li> </ul>

- absence d'appropriation par les structures techniques du Ministère (notamment le Secrétariat Général), qui ont montré peu d'engouement pour le projet;
- absence d'anticipation des risques et de proposition des mesures de mitigation;
- les capacités de gestion financière de l'ONG BEA, partenaire de mise en œuvre, se sont révélées déficitaires et l'ONG a démontré ses limites (possibilité de malversations et détournements);
- le projet a connu plusieurs périodes de faible activité
- aucun résultat visible du projet ne peut encore être retrouvé aujourd'hui

## **Bibliographie**

### **Documents FIDA**

#### *Documents stratégiques*

Cadre stratégique 2016-2025

Cadre stratégique 2011-2015

Cadre stratégique 2007-2010

IFAD framework for bridging post-crisis recovery and long term development, septembre 1998

IFAD policy on crisis prevention and recovery, avril 2006

IFAD's role in fragile states, octobre 2008

IFAD's performance in fragile states, novembre 2013

IFAD's Approach to a Strategy for Engagement in Countries with Fragile Situations, 2016

L'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, Politique, septembre 2012

Manuel de l'évaluation, deuxième édition, Bureau Indépendant de l'Evaluation, novembre 2015

RDC, Programme d'option stratégiques pour le pays 2003 (COSOP), septembre 2003

RDC, Programme d'option stratégiques pour le pays 2012 (COSOP), décembre 2011

Stratégie du FIDA pour la réduction de la pauvreté en Afrique de l'Ouest et Centrale, octobre 2002

#### Documents de projets

Diagnostic institutionnel, organisationnel et fiduciaire du dispositif d'appui au programme pays du FIDA en RDC, Aide-mémoire de mission, avril 2016

Division Afrique de l'Ouest et du Centre (WCA), RDC, Revue annuelle du portefeuille de projets, juillet 2014 – juin 2015

\_\_\_\_\_. Revue annuelle du portefeuille de projets, juillet 2011 – juin 2012

PRAPE, Rapport de pré-évaluation, Janvier 2004

\_\_\_\_\_. Revue à mi-parcours, Rapport principal, septembre/octobre 2009

\_\_\_\_\_. Rapports de supervision

\_\_\_\_\_. Rapport d'achèvement, avril 2013

PRAPO, Rapport de pré-évaluation,

\_\_\_\_\_. Revue à mi-parcours, Rapport principal,

\_\_\_\_\_. Rapports de supervision

\_\_\_\_\_. Rapport d'achèvement, mars 2014

PIRAM, Document de conception de projet, janvier 2009

\_\_\_\_\_. Rapports de supervision

\_\_\_\_\_. Rapport de revue de la première phase, Novembre 2013

PAPAKIN, Document de conception de projet, février 2013

PAPAKIN, Rapports de supervision

### *Evaluations du IOE*

Analyse au niveau de l'institution, Evaluation de l'engagement du FIDA dans les États et situations fragiles et affectés par les conflits, mai 2015

Analyse au niveau de l'institution, Evaluation du Programme Pilote de présence sur le terrain du FIDA, juillet 2007

Évaluation de la performance du projet PRAPO, ébauche juillet 2016

Validation du Rapport d'achèvement du PRAPE, ébauche juillet 2016

### **Documents du Gouvernement**

Gouvernement de la RDC, Journal Officiel, Projet de Loi portant Code Agricole, novembre 2011

Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des Biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980

Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, RDC, Plan national d'investissement agricole, septembre 2013

Ministère de l'Agriculture et Ministère du Développement rural, RDC, Stratégie sectorielle de l'agriculture et du développement rural, mars 2010

Ministère de l'Agriculture, pêche et élevage, RDC, Note de politique agricole, avril 2009

Ministère du Plan, RDC, Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté – DSCR2P-2 (2011-2015), octobre 2011

Ministère du Plan, RDC, Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté – DSCR2P (2006-2008), juillet 2006

Ministère du Plan, RDC, Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté – DSCR2P (2011-2013), juillet 2006

Service national des statistiques agricoles. L'Agriculture congolaise en quelques chiffres. République démocratique du Congo, Ministère de l'Agriculture, Pêche et Élevage. 2012

### **Autres documents**

AgCLIR. Diagnostic de la réforme commerciale, juridique et institutionnelle dans le secteur agricole de la République démocratique du Congo. USAID, octobre 2010

Alexandre Nshue Mokime, Ernest Bamou, Perspectives Economiques en Afrique, Banque Africaine de développement, Organisation de coopération et de développement économiques, PNUD, 2015

Badibanga, Th. & Ulimwengu, J. "Introduction : l'agriculture est un enjeu stratégique pour la République démocratique du Congo. Développement de l'agriculture en RDC : contraintes et opportunités". Dounia 6 : 8-11. CISRI-L'Harmattan. Aout 2013

Banque mondiale, Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency. DRC. Washington, D.C.: World Bank Group, 2016

Banque mondiale, Rapport de suivi de la situation économique et financière 2014, 2eme édition, décembre 2014

Banque mondiale, Département de la Gestion Macroéconomique et Budgétaire, Région Afrique, République Démocratique du Congo, Revue de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilisation Financière, p. i., septembre 2015

- Banque mondiale, Independent Evaluation Group, World Bank Group Assistance to Low-Income Fragile and Conflict-Affected States Evaluation, Appendix C, Democratic Republic of the Congo, décembre 2013
- Chausse, J.-P., Kembola, Th. & Ngonde, R. "L'agriculture : pierre angulaire de l'économie de la RDC". In Herderschee, J., Mukoko Samba, D. & Tshimenga Tshibangu, M. (éd.), Résilience d'un géant africain: accélérer la croissance et promouvoir l'emploi en République démocratique du Congo. Volume II : Études sectorielles. Kinshasa : Médiaspaul, pp. 1-97. 2012
- Economist Intelligence Unit, DRC Country Report, juin 2016
- COPACO, CONAPAC, Union nationale des agriculteurs congolais, Parcs agro-industriels: les paysans revendiquent leur compte pour soutenir l'Agriculture familiale. Position des Organisations paysannes face à la politique du Gouvernement de la RDC autour de l'implantation des parcs agro-industriels
- Lebailly P., Michela B. et Ntotoc R., *Quel développement agricole pour la RDC?*, Conjonctures, 2014
- Ministère du Genre, de la famille et de l'enfant, Fonds des Nations Unies pour la population, Ampleur des violences sexuelles en RDC et actions de lutte contre le phénomène de 2011 à 2012, juin 2013
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), Gouvernement de la RDC, Appui à la mise en œuvre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine-NEPAD, mars 2006
- Programme Alimentaire Mondiale. Analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA). République démocratique du Congo. 2014
- Programme des Nations Unies pour le développement, Rapport mondial 2015 sur le développement humain.
- Programme des Nations Unies pour l'Environnement (2012). Évaluation Environnementale Post-Conflict de la République Démocratique du Congo, Nairobi.
- Ragasa, C., Kinwa-Muzinga, A. & Ulimwengu, J.. Gender Assessment of the Agricultural Sector in the Democratic Republic of the Congo. IFPRI (collection "IFPRI Discussion Paper", 01201). 2012
- Rapport Initiative de transparence des industries extractives 2014, RDC, Décembre 2015
- Rapport sur la Performance de la Gestion des Finances Publiques (PEFA), Mesure de la performance de la gestion des finances publiques en RDC selon la méthode PEFA, mars 2012
- Résolution 2277 du Conseil de sécurité de l'ONU, 30 mars 2016
- Van Reybrouck, D. "Congo: une histoire", Editions Actes Sud, 2012

## Ressources électroniques

- Banque Mondiale, Banque de données, <http://databank.banquemondiale.org/data/reports.aspx?source=2&country=COD&series=&period=#advancedDownloadOptions>
- Entreprise Africom, <http://www.africom.co/index.php/fr/entreprises/parc-agro-fr>
- FAOSTAT. 2016. Statistical database. Site web <http://www.fao.org>



Fonds des Nations Unies pour la population RDC, <http://www.unfpa.org/transparency-portal/unfpa-democratic-republic-congo>

Force de la mission des Nations Unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO),  
<http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/monusco/mandate.shtml>

Greenpeace, <http://www.greenpeace.org/africa/fr/notre-action/Protegeons-les-forets/>

Jeune Afrique, <http://www.jeuneafrique.com/324435/politique/rd-congo-beni-pres-de-100-morts-de-5-mois-horreur-nemeut-presque-personne/>

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Comité d'aide au développement (CAD), [http://public.tableau.com/views/CPA-Partnercountries/CPA-Recipient?amp%3B%3Aembed=y&%3Adisplay\\_count=no&%3AshowVizHome=no](http://public.tableau.com/views/CPA-Partnercountries/CPA-Recipient?amp%3B%3Aembed=y&%3Adisplay_count=no&%3AshowVizHome=no)

Organisation de coopération et de développement économiques, Rapport sur les États de fragilité, 2015, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4315012e.pdf?expires=1465983100&id=id&acname=guest&checksum=9DEF4879F0C3FBBFA3659C5F65BF688A>

Parcs agro industriels, <http://agroparksdrc.com/?wpdmdl=144>

Programme des Nations Unies pour le développement, Analyse du budget 2015 de la République Démocratique du Congo. Note technique. 2015  
[http://www.cd.undp.org/content/dam/dem\\_rep\\_congo/docs/UPS/UNDP-CD-Note%20analyse%20Budget%202015\\_Nov%202014.pdf](http://www.cd.undp.org/content/dam/dem_rep_congo/docs/UPS/UNDP-CD-Note%20analyse%20Budget%202015_Nov%202014.pdf)

République Démocratique du Congo, Enquête Démographique et de Santé 2013-2014,  
<https://dhsprogram.com/pubs/pdf/SR218/SR218.pdf>

Stratégie Nationale de lutte contre les violences basées sur le genre, Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant, RDC, Novembre 2009,  
[https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/old\\_dnn/PlanNational.pdf](https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/old_dnn/PlanNational.pdf)

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, DRC,  
<http://www.unhcr.org/publications/fundraising/5461e5fd16/unhcr-global-appeal-2015-update-democratic-republic-congo.html?query=congo>



Bureau indépendant  
de l'évaluation



Investir dans les populations rurales

Bureau indépendant de l'évaluation  
Fonds international de développement agricole  
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Rome, Italie  
Téléphone: +39 06 54591 - Télécopie: +39 06 5043463  
Courriel: [evaluation@ifad.org](mailto:evaluation@ifad.org)  
[www.ifad.org/evaluation](http://www.ifad.org/evaluation)

 [www.twitter.com/IFADeval](https://www.twitter.com/IFADeval)

 [www.youtube.com/IFADevaluation](https://www.youtube.com/IFADevaluation)

ISBN-978-92-9072-719-4



Imprimé à l'imprimerie  
du FIDA