

Bureau indépendant  
de l'évaluation



Investir dans les populations rurales

République démocratique du Congo

Programme de rehabilitation de l'agriculture dans  
le district de la Tshopo Province orientale

ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU PROJET





**République démocratique du Congo**  
**Programme de réhabilitation de l'agriculture dans le**  
**district de la Tshopo Province orientale**  
**Évaluation de la performance du projet**

Photos des activités appuyées par le Programme de réhabilitation de l'agriculture dans le district de la Tshopo Province orientale

Page couverture: Petit producteur dans son champ d'arachide semé à partir de semences de qualité distribuées par le PRAPO. Photo par Bienvenu MOKILI.

Dernière page: Petits producteurs traversant le Fleuve à bord d'une baleinière financée par le PRAPO pour apporter leur récolte au marché de Kisangani. Photo par Bienvenu MOKILI (gauche); Ecole primaire de Lusambila réhabilitée avec l'appui du PRAPO. Photo par Sahel NLANDU (droit).

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.

©2016 Fonds international de développement agricole (FIDA)

## **Préface**

*Le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) a conduit une évaluation de la performance du Programme de réhabilitation de l'agriculture dans le district de la Tshopo Province orientale (PRAPO) en République démocratique du Congo (RDC). Le PRAPO visait à améliorer de manière durable les revenus, la sécurité alimentaire, et les conditions de vie de 50 000 ménages dans le district de la Tshopo, par le renforcement des capacités d'autopromotion des communautés villageoises et de leurs organisations, l'amélioration de l'accès aux marchés et aux bassins de production, la mise en place d'un système durable d'accès aux biens et services agricoles et de pêche géré par un réseau d'organisations d'agriculteurs et de pêcheurs, et l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base.*

*Le programme, intervenant dans un contexte de forte précarité, misait stratégiquement sur des interventions à impact immédiat sur la productivité agricole et la sécurité alimentaire, et le capital humain et social, telles que le désenclavement, la création d'organisations de base, la distribution d'équipements et d'intrants agricoles et de pêche, et la réhabilitation d'infrastructures sociales. Ainsi, il a pu contribuer à la relance de l'économie agricole et insuffler une dynamique de développement local participative dans sa zone d'intervention. Pourtant, le contexte très difficile d'intervention a été trop faiblement pris en compte dans la conception du programme, et son efficience a été réduite à cause de coûts d'opération très élevés et les faibles capacités de planification et de gestion de l'équipe de gestion qui ne se sont améliorés que vers la fin du programme. De plus, la durabilité des impacts du programme est à risque à cause de la faible maturité des organisations de producteurs et les capacités limitées des services étatiques et privés.*

*L'évaluation recommande, pour les interventions futures en RDC, de mieux prendre en compte le contexte d'intervention en prévoyant des objectifs et une étendue géographique plus réalistes, et une durée et un phasage des interventions plus adaptées. Pour assurer la durabilité des impacts, un plus grand focus doit être mis sur le renforcement des capacités des acteurs privés et publics locaux, en particulier des organisations communautaires et des services étatiques déconcentrés. L'évaluation recommande aussi que la commercialisation et les aspects environnementaux soient mieux intégrés dans les futurs projet afin de diminuer les risques liés à la surproduction, la dégradation de l'environnement et le changement climatique.*

*Cette évaluation de la performance du projet a été réalisée par M. Majid Benabdellah, consultant principal, sous la conduite de M. Michael Carbon, Fonctionnaire principal chargé de l'évaluation du IOE. M. Ashwani K. Muthoo, ancien Directeur adjoint du IOE, a géré le lancement de l'évaluation. M. Pradeep Itty, Chargé principal de l'évaluation, et Mme Catrina Perch, Fonctionnaire chargé de l'évaluation du IOE, ont examiné la version provisoire du rapport et formulé des observations utiles en tant que paires. Mme Giulia Santarelli, assistante d'évaluation, a fourni un appui administratif.*

*IOE remercie la Division Afrique de l'Ouest et Centrale ainsi que le Gouvernement de la République démocratique du Congo pour leurs commentaires éclairés et pour l'appui fourni tout au long de l'évaluation. J'espère que les résultats de la présente évaluation seront mis à profit dans une optique d'amélioration des opérations, en cours et à venir, du FIDA et des activités de développement en RDC.*



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

## **Preface**

*The Independent Office of Evaluation of IFAD (IOE) conducted a project performance evaluation of the Agricultural Rehabilitation Programme in Orientale Province (PRAPO) in the Democratic Republic of the Congo (DRC). PRAPO aimed to sustainably increase the incomes, food security and living conditions of 50,000 households in Tshopo district by strengthening the self-reliance of village communities and their organizations, improving access to markets and production areas, setting up a sustainable system of agricultural and fisheries input and service provision managed by a network of farmer and fisherfolk organizations, and improving access to basic social services.*

*The programme, which was implemented in a context of extreme hardship, took strategic actions that had immediate impacts on agricultural production and food security, and human and social capital. Actions included improving road access, setting up grass-roots organizations, distributing agricultural and fisheries tools and inputs, and rehabilitating social infrastructure. In this way, it contributed to reviving the agricultural economy and instilling a participatory local development dynamic in the programme area. However, the highly challenging implementation context was not sufficiently taken into account in the programme design. Consequently, programme efficiency was low as a result of very high operating costs and the programme team's limited planning and management capacity, which only improved towards the end. In addition, sustainability of impact is at risk because of the weak maturity of producers' organizations and limited capacity of public and private service providers.*

*The evaluation recommends that future projects in DRC better reflect the very difficult intervention context, with more realistic objectives and geographical coverage, and more appropriate duration and phasing. To ensure sustainability of impact, more attention should be given to build capacities among local private and public actors, in particular community-based organizations and decentralized government services. The evaluation also recommends that marketing and environmental aspects be better integrated in future projects to reduce risks related to over-production, environmental degradation and climate change.*

*This project performance evaluation was conducted by Mr Majid Benabdellah, Senior Consultant, under the leadership of Mr Michael Carbon, IOE Senior Evaluation Officer. Mr Ashwani K. Muthoo, former Deputy Director of IOE, managed the launch of the evaluation. Mr Pradeep Itty, former IOE Lead Evaluation Officer, and Ms Catrina Perch, IOE Evaluation Officer, peer-reviewed the draft report and provided valuable comments. Ms Giulia Santarelli, IOE Evaluation Assistant, provided administrative support.*

*IOE thanks IFAD's Western and Central Africa Division and the Government of the Democratic Republic of the Congo for their insightful comments and support throughout the evaluation process. I hope the results of this evaluation will be of use to improve current and future IFAD operations and development activities in the DRC.*



Oscar A. Garcia  
Director  
Independent Office of Evaluation of IFAD

# Table des matières

<b>Équivalents monétaires, poids et mesures</b>	<b>ii</b>
<b>Sigles et acronymes</b>	<b>ii</b>
<b>Carte de la zone du projet</b>	<b>iii</b>
<b>Résumé</b>	<b>iv</b>
<b>Executive summary</b>	<b>xi</b>
<b>Réponse de la direction du FIDA</b>	<b>xvii</b>
<b>IFAD Management's response</b>	<b>xix</b>
<b>I. Objectifs, méthodologie et processus d'évaluation</b>	<b>1</b>
<b>II. Le project</b>	<b>4</b>
A. Contexte du pays	4
B. Mise en œuvre du projet	8
<b>III. Principaux constats de l'évaluation</b>	<b>18</b>
A. Performance du projet et impact sur la pauvreté rurale	18
B. Autres critères de performance	39
C. Évaluation globale du projet	43
D. Performance des partenaires	44
E. Evaluation de la qualité du Rapport d'achèvement du projet	49
<b>IV. Conclusions et recommandations</b>	<b>51</b>
A. Conclusions	51
B. Recommandations	52
<b>Annexes</b>	
I. Informations de base sur le projet	55
II. Définition et notation des critères d'évaluation utilisés par IOE	56
III. Tableau comparatif des notes attribuées	58
IV. Termes de référence de l'évaluation (disponible seulement en anglais)	59
V. Liste des personnes clés rencontrées	63
VI. Taux de réalisations physiques par composantes, produits et indicateurs du PRAPO	67
VII. Théorie du changement des composantes	71
VIII. Appréciation des enquêtes de base et d'impact	73
IX. Evaluation de la qualité du Rapport d'achèvement du projet	76
X. Bibliographie	79

# Équivalents monétaires, poids et mesures

## Équivalents monétaires

Unité monétaire = FC

USD 1,0- 924FC

## Poids et mesures

1 kilogramme = 1000 g

1 000 kg= 2.204 livres

1 kilomètre (km)= 0.62 mille

1 mètre = 1.09 yards

1 mètre carré= 10.76 pieds carrés

1 acre = 0.405 hectares

1 hectare=2.47 acres

## Sigles et acronymes

AGR	Activité génératrice de revenu
CPM	Chargé du programme de pays
DSCRIP	Documents de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
EvPP	Évaluation de la performance d'un projet
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FBSA	Fonds Belge pour la sécurité alimentaire
INADES	Institut Africain pour le développement économique et social
INERA	Institut national pour l'étude et la recherche agronomiques
ONGD	Organisations non-gouvernementales de développement
OPA	Organisation des producteurs agricoles
OPB	Opérateur principal de bassin
OPP	Organisation des professionnels de la pêche
OPV	Organisation des personnes vulnérables
OS	objectif spécifique
PDC	Plans de développement communautaire
PMPTR	Programme minimum de partenariat pour la transition et la relance
PRAPE	Programme de relance de l'agriculture dans la Province de l'Équateur
PRAPO	Programme de réhabilitation de l'agriculture le district de la Tshopo Province orientale
PTBA	Plan de travail et budget annuels
RAP	Rapport d'achèvement du projet
RDC	République démocratique du Congo
RMP	Revue à mi-parcours du projet
S&E	Suivi et évaluation
SENASEM	Service national des semences
SYGRI	Système de gestion des résultats et de l'impact
TRI	Taux de rentabilité interne
UGP	Unité de gestion du projet
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
VAN	Valeur ajoutée nette



# Carte de la zone du projet

République démocratique du Congo  
PRAPO - Zones d'intervention du programme



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 | 04-08-2014

## Résumé

1. **L'évaluation.** En 2016, le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA a mené une évaluation de la performance du Programme de réhabilitation de l'agriculture dans le district de la Tshopo Province orientale (PRAPO) en République démocratique du Congo (RDC). Les principaux objectifs de l'évaluation étaient de: i) fournir un examen indépendant de la performance et des résultats du PRAPO; et ii) formuler des conclusions et des recommandations pour la conception et la mise en œuvre des interventions en cours et futures en RDC.
2. **Le projet.** Le PRAPO, approuvé au FIDA fin 2005, était prévu pour une durée de 6 ans et un coût total de 26 millions d'USD, dont 15,8 millions d'USD du FIDA et 6,26 millions d'USD du Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire pour la composante «accès aux services sociaux de base». L'objectif du projet en matière de développement était de contribuer à améliorer la sécurité alimentaire, les revenus, l'état nutritionnel et le niveau de vie de 55 000 ménages, parmi lesquels les ménages de 25 000 agriculteurs et de 6 000 pêcheurs du district de la Tshopo. Il était structuré autour de quatre composantes: a) agriculture, élevage et pêche; b) accès aux marchés et appui à la commercialisation; c) accès aux services sociaux essentiels; et d) gestion du projet.
3. Le projet n'a réellement débuté qu'en 2008 et s'est achevé en Octobre 2013. Suite à la faible performance de la composante «accès aux services sociaux de base», le Fonds Belge pour la sécurité alimentaire a réduit son don de plus de 70%, ce qui a obligé le projet de revoir ses cibles quantitatives pour cette composante fortement à la baisse.
4. Le PRAPO est intervenu dans un contexte particulièrement difficile marqué par une situation de post-conflit, la faiblesse des services de l'État et privés, un fort enclavement de sa zone d'intervention et des communautés très pauvres et en situation d'insécurité alimentaire. Le projet devait contribuer à améliorer la sécurité alimentaire, les revenus, l'état nutritionnel et les conditions de vie des populations ciblées (50 000 ménages de petits agriculteurs et éleveurs et de pêcheurs à plein temps, avec une attention spéciale pour certains segments de la population particulièrement défavorisés) à travers: l'intensification, la diversification et la valorisation des productions agricoles, animales et halieutiques; l'amélioration durable de l'accès aux marchés et aux bassins de production et l'amélioration durable de l'accès aux services sociaux de base.
5. Un rôle très important était attribué aux organisations paysannes, à créer par le projet, qui devaient, à terme, assurer la gestion d'un système de multiplication de semences améliorées; l'approvisionnement en outils et intrants agricoles et de pêche; et la commercialisation des produits. Ainsi, une hypothèse importante du projet était que les populations ciblées soient membres des organisations de producteurs appuyées par le projet. Une autre hypothèse clé était que les services publics engagés notamment pour la production de semences et les services sociaux soient capables d'assurer un service de qualité dans la durée, afin d'atteindre une bonne efficacité et efficience du projet ainsi que la durabilité de ses résultats.
6. Le taux de réalisation physique du projet a atteint 76% de la cible initiale et 93% de la cible revue à mi-parcours. Le taux de réalisation financière était de 75% et 90,5%, respectivement. La composante «Appui à la relance de la production agricole, de l'élevage et de la pêche» a atteint le meilleur taux d'exécution alors que les composantes «accès aux marchés et appui à la commercialisation» (qui comprenait la réhabilitation des routes rurales et de voies d'eau) et «accès aux services sociaux de base» ont atteint des taux d'exécution plus faibles dû à la sous-estimation des coûts et des retards importants dans la construction/réhabilitation des infrastructures.

7. **Pertinence.** Le projet est jugé pertinent par rapport aux orientations stratégiques du Gouvernement et du FIDA, et par rapport aux besoins urgents de la population-cible de la zone du projet. Pourtant, la conception et les modalités de mise en œuvre du PRAPO comptaient de nombreuses faiblesses qui ont limité l'efficacité, l'efficience et la durabilité du projet. La conception ne prenait pas suffisamment en compte le contexte d'intervention, marqué, notamment, par les très faibles capacités du secteur productif et des services techniques publics, et le fort enclavement des zones d'intervention du projet. Ceci s'est traduit dans des objectifs et des cibles du projet trop ambitieux par rapport à sa durée, et une sous-estimation des besoins d'appui extérieur et des coûts d'opération.
8. Bien que la conception du projet ait souligné qu'une attention particulière serait accordée aux groupes les plus vulnérables, le PRAPO ne disposait pas vraiment d'une stratégie d'approche de ces groupes les plus vulnérables. Le PRAPO a tenté d'atteindre ces groupes vulnérables à travers certaines actions spécifiques qui sont pourtant restées à petite échelle et n'ont pas fait preuve de durabilité. Le PRAPO a aussi trop peu considéré l'appui à la commercialisation pourtant essentielle pour dynamiser la production orientée vers le marché, éviter la surproduction et la chute des prix.
9. Bien que, théoriquement, la délégation de la maîtrise d'œuvre («faire-faire») devait permettre de réduire les coûts et d'assurer à la fois une bonne expertise et un bon rythme de mise en œuvre, celle-ci s'est heurtée aux faibles capacités des structures sous-traitantes, causant souvent une surcharge de travail administratif et de suivi technique pour l'Unité de gestion du projet (UGP) et d'importants retards de mise en œuvre. Par ailleurs, le projet a très faiblement impliqué les services étatiques provinciaux et territoriaux dans la planification, la gestion et le suivi et évaluation (S&E) du projet.
10. **Efficacité.** Le projet a fourni un effort notable en termes de dynamisation du milieu rural et de création d'organisations de base. Les capacités des nombreuses organisations de base créées par le projet ont été renforcées en matière de structuration, de gestion, d'élaboration de Plans de Développement Communautaire et de plans d'affaires pour micro-projets, etc. Pourtant, l'intensité et la durée de l'appui auprès des organisations et de leurs unions étaient trop faibles et celles-ci n'ont pas été totalement appropriées par les bénéficiaires et montrent encore de nombreuses défaillances qui exigeraient la mise en place d'un dispositif de suivi-accompagnement dans la durée.
11. Près de 90 km de routes rurales ont été réhabilitées par le PRAPO et sont entretenues par l'Office des Routes, facilitant l'accès physique aux marchés pour les producteurs agricoles. Pourtant, celles-ci ne couvrent qu'une partie mineure du réseau à réhabiliter dans la zone d'intervention du projet. Les systèmes d'information prévus sur les tracasseries, prix et volume commercialisables n'ont pas été mis en place. Le nombre d'infrastructures et équipements mis à disposition par le projet aux unions (décortiqueuses, entrepôts de stockage) a été fortement réduit et l'appui pour organiser le transport et la vente groupée par les organisations paysannes a été très faible voire inexistant, donnant très peu de résultats à ce niveau.
12. Le projet a amélioré temporairement l'accès aux biens et services agricoles et de la pêche à travers le conseil technique et la distribution de semences et de kits d'outillage. Pourtant, la capacité des unions de producteurs sensées prendre la relève à la fin du projet reste trop faible pour assurer un accès durable des petits producteurs aux biens et services de production. Un nombre important d'agri-multiplicateurs ont été formés au sein des organisations de producteurs agricoles, mais leur activité dépend de la disponibilité locale de semences certifiées qui n'est pas assurée. Par ailleurs, les services étatiques d'appui au secteur agricole manquent toujours de moyens de fonctionnement ce qui réduit la valorisation des

efforts du projet à renforcer leurs capacités, et aussi l'intensité et la qualité de leurs services auprès de populations.

13. Le projet a renforcé les capacités de cogestion du système de santé par les communautés, en formant et équipant des relais communautaires et différents comités de gestion. Seulement trois centres de santé ont été construits et équipés et 24 centres de santé ont été dotés en médicaments, mais sans que l'approvisionnement de ces centres soit assurée durablement. L'accès à l'éducation primaire a été améliorée par l'amélioration assez modeste de la qualité des infrastructures scolaires (12 écoles construites ou réhabilitées, et équipées), mais celles-ci ne sont pas bien entretenues par les comités de parents d'élèves faiblement opérationnels mis en place par le projet. Les uniformes distribués ont aidé à réduire les frais de scolarisation pour 10 000 enfants. Finalement, l'accès à l'eau potable a été amélioré par la mise en place de 62 sources et puits d'eau potable pourtant faiblement entretenus.
14. **Efficienc**e. Les réalisations faites dans le cadre du projet sont revenues nettement plus onéreuses financièrement par rapport aux prévisions, dû aux estimations trop basses des coûts de travaux et matériels et le non-respect des délais de réalisations. Par ailleurs, les coûts de fonctionnement du projet sont passés de 11% du coût global du projet prévu à la conception à 36% à la clôture. Le taux de rentabilité interne estimé par l'évaluation s'élève à 12,15%, ce qui est supérieur à celui calculé à la conception du projet (10%), et avec un taux d'actualisation de 10%, la valeur ajoutée nette du projet est de 2,63 millions d'USD. Néanmoins, la persistance de cette rentabilité dans la durée risque d'être compromise par l'essoufflement de la productivité des activités agricoles. Le coût par bénéficiaire pour les composantes «Appui à la relance de la production agricole, de l'élevage et de la pêche» et «Accès aux marchés et appui à la commercialisation» était d'environ 286 USD. Ceci était presque le double du coût par bénéficiaire estimé pour les composantes équivalentes du Programme de relance de l'agriculture dans la Province de l'Équateur (PRAPE).
15. Malgré l'entrée en vigueur du projet en Novembre 2007, sa mise en œuvre n'a été que vraiment effective et soutenue à partir de 2012 avec le Programme prioritaire et le Plan de relance qui ont suivi la Revue à mi-parcours. Les importants retards de mise en œuvre accusés s'expliquent notamment par les changements fréquents de Chargés de programme à le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et au FIDA et de l'équipe de projet, la faible capacité des prestataires contractuels à préfinancer les travaux, la difficulté d'accès aux zones-cibles rendant complexe les interventions du projet, et les difficultés de mise en œuvre des partenariats établis avec certaines structures publiques. Par ailleurs, le personnel de projet maîtrisait mal les procédures de passation des marchés. La mise en œuvre s'est accélérée pendant les dernières années, suite à différents plans de relance, l'engagement d'un personnel de projet plus qualifié, et un suivi plus étroit de la part du FIDA. Pourtant, cette accélération, combinée à un manque de rigueur des ingénieurs-contrôleurs vis-à-vis des entrepreneurs, a eu des répercussions négatives sur la qualité des réalisations.
16. Malheureusement, le Fonds Belge pour la sécurité alimentaire, fortement déçu de la performance de la composante service sociaux de base, a décidé au cours de 2011 d'interrompre son financement déboursé à moins de 24% du montant initial prévu.
17. **Impact sur la pauvreté rurale**. Globalement, les effets et impacts positifs du PRAPO sont nombreux pour les populations de la zone. Malgré l'efficacité limitée du projet, les changements sociaux et économiques que celui-ci a pu engendré sont assez remarquables dus aux investissements importants dans des domaines prioritaires à effet immédiat élevé (pistes rurales, matériel végétal amélioré, services sociaux de base). Le revenu des ménages bénéficiaires a augmenté de

manière significative, principalement à cause de la croissance de la productivité agricole avec l'emploi de semences améliorées, l'adoption de nouvelles techniques culturales et l'augmentation des superficies mises en culture. Cette croissance de la production agricole peut être, au moins en partie, attribuée aux interventions du projet. Le PRAPO a soutenu la mise en place d'un tissu associatif en incitant les producteurs et les pêcheurs à se constituer en organisations de premier ordre et de deuxième ordre (unions). La structuration et la mise à niveau de ces organisations leur ont permis d'améliorer leur management interne et de se doter de plans d'action orientés vers une plus grande autonomisation. Ces interventions ont développé l'esprit de solidarité et d'assistance des populations, même si les organisations créées sont encore très jeunes et montrent plusieurs faiblesses de gestion. Quant à l'accès des populations aux services de base, l'amélioration de l'état des centres sanitaires ainsi que leurs équipements, l'entretien et la construction d'écoles ont apporté d'importants changements dans le rapport des populations à ces services. Ces actions couplées à la réhabilitation des voies d'accès et l'augmentation des revenus ont apporté une augmentation considérable du taux de consultation aux centres de santé et de la fréquentation des écoles. Il est important de souligner, cependant, que l'étendue et la profondeur de l'impact auraient pu être beaucoup plus importants si le projet avait atteint une meilleure efficacité et efficience et si le ciblage social aurait été plus précis.

18. **Durabilité.** Ces impacts reposent tout de même sur un socle fragile vu la faible professionnalisation des organisations de producteurs et l'insuffisance des moyens dont disposent les structures publiques et privées nécessaires pour le suivi et la pérennité des acquis du projet. La qualité douteuse de la plupart des réalisations laisse également entrevoir l'amenuisement rapide de ses impacts positifs. L'existence d'une stratégie de désengagement impliquant les acteurs du projet et visant le partenariat post-PRAPO avec d'autres projets et bailleurs augmente, néanmoins, les chances de pérennité des acquis du projet.
19. **Innovation et mise à l'échelle.** Localement, les aspects innovants du PRAPO sont multiples, aussi bien sur le plan technique, social qu'environnemental. Parmi ces innovations, certaines ont été reproduites par des acteurs privés ou des projets opérant dans la même zone que le PRAPO (Coopération technique Belge en particulier). Il s'agit, notamment, de la structuration et la formation d'organisations paysannes de premier niveau et de deuxième niveau, l'introduction de variétés plus productives de riz, la mise en place de décortiqueuses à riz dans les unions, les Champs Écoles Paysans et les Clubs d'écoute communautaires. Cependant, il y a peu d'indices d'une mise à l'échelle au-delà de la zone d'intervention du projet en dehors des autres projets financés par le FIDA.
20. **Égalité des sexes et autonomisation des femmes.** La majorité des bénéficiaires du PRAPO étaient membres d'organisations de producteurs et la participation des femmes y était d'environ 35%, ce qui est un taux acceptable vu le contexte. Le projet prévoyait, dans sa conception, des activités spécifiques en faveur de l'égalité entre les sexes et de l'autonomisation des femmes, des efforts spécifiques en faveur des femmes ont débuté que vers 2012, notamment par la promotion de plusieurs activités et microprojets qui visaient à améliorer les conditions de vie des femmes. Le projet a, par ailleurs, appuyé la création de quelques associations de femmes considérées particulièrement vulnérables (deux association de femmes veuves, une association de filles mères, et une association de femmes vivant avec le VIH/SIDA) qui ont été appuyées dans la réalisation d'activités génératrices de revenu. Ces associations ont, après le projet, été intégrées dans les unions de producteurs agricoles et de pêcheurs. Une attention particulière a également été accordée à l'amélioration de la scolarisation des filles (distribution d'uniformes et de bicyclettes, activités de jardinage, et incitations diverses).

21. **Environnement et adaptation au changement climatique.** La conception du projet prenait en compte l'environnement, mais le projet n'a entrepris aucune action en faveur d'une meilleure gestion des ressources naturelles et a, involontairement, même promu certaines pratiques nocives pour l'environnement, telles que la destruction de zones forestières à cause de l'extension des cultures de manioc et de riz, et les mauvaises pratiques de pêche artisanale prohibées telles que l'utilisation de filets de pêche de très petites mailles et la pêche dans les zones de frayères. Par ailleurs, la conception, la mise en œuvre, le suivi-évaluation et la supervision du PRAPO n'ont aucunement intégré les risques liés au changement climatique.
22. **Performance du FIDA.** Le FIDA a conçu un projet pertinent par rapport aux besoins des populations mais trop ambitieux et complexe par rapport au contexte locale. L'attention du FIDA a été insuffisante pendant les 4 premières années du projet dû, notamment, à la délégation de la supervision à l'UNOPS et les changements fréquents du Chargé de portefeuille à Rome. Pourtant, l'attention du FIDA pour le projet a augmenté considérablement depuis la supervision directe intervenue depuis 2010, mais surtout depuis que le Chargé de portefeuille a été posté à Kinshasa à partir de début 2012. Une supervision et un soutien technique poussés durant les deux dernières années du projet ont permis un redressement partiel du projet.
23. **Performance du Gouvernement.** Le Gouvernement central a joué un rôle de pilotage important mais la performance de l'UGP a été très faible, causant de nombreux retards dans la mise en œuvre du projet. Celle-ci s'est améliorée au cours des dernières années du projet avec la mise en place d'une nouvelle équipe et des appuis techniques organisés par le Bureau de pays FIDA. Par contre, les services publics déconcentrés n'ont pas été équipés des moyens nécessaires pour remplir leur mandat au sein du projet de façon satisfaisante, et leur manque important de moyens remet aussi fortement en cause la continuité de leur engagement dans le développement de l'agriculture familiale et de la pêche dans la zone du projet.
24. **Conclusions.** Le PRAPO fut conçu et mis en œuvre dans un contexte très difficile qui a été trop faiblement pris en compte dans sa conception. L'efficacité du projet était faible à cause de coûts d'opération très élevés, des faibles capacités de l'équipe de gestion et d'une supervision insuffisante. Néanmoins, le projet, intervenant dans un contexte de départ où les communautés se trouvaient en situation très précaire, et misant sur quelques interventions à impact immédiat, a sans doute contribué à la relance de l'économie agricole et insufflé une dynamique de développement local participative dans sa zone d'intervention. Il règne, cependant, un sérieux doute sur la durabilité des changements induits par le projet.
25. **Recommandations.** Un certain nombre de recommandations-clés sont présentées ci-dessous pour améliorer l'impact et la performance des interventions du FIDA en RDC. Ces recommandations sont relatives à la prise en compte du contexte dans la conception des programmes/projets, à la durabilité des résultats, et à la prise en compte des risques liés aux marchés et à l'environnement.
26. **Recommandation 1.** La conception de projets futurs doit mieux tenir compte du contexte d'intervention particulièrement difficile, avec des objectifs et une étendue géographique plus réalistes, une durée et un phasage des interventions plus adaptées, un système de suivi-évaluation fonctionnel qui prend en compte les risques liés au contexte, et une assistance technique dégressive.
  - (a) La conception de projets futurs doit tenir compte des difficultés inhérentes à la mise en œuvre sur le terrain et, pour cela, être plus simple et centrée sur un nombre réduit d'objectifs et de thématiques, qui devraient être traduits en un nombre réaliste de résultats et d'actions sur le terrain. Vu l'étendue et la

diversité du territoire de la RDC et le volume des fonds alloués aux projets par le FIDA, il est aussi important de mieux concentrer les interventions géographiquement. En même temps, il est essentiel d'assurer une bonne cohérence avec d'autres partenaires institutionnels nationaux opérant dans d'autres secteurs et de créer au maximum de synergies avec les autres projets au niveau local, les différents partenaires techniques et financiers, et les structures étatiques opérant dans la zone.

- (b) Considérant la capacité d'absorption limitée des structures de gestion de projet et des prestataires locaux, il faut aussi prévoir des durées de mise en œuvre plus longues des projets, de préférence avec différentes phases ponctuées par des déclencheurs. Pour les premières années, les Plans de travail et budgets annuels devraient être moins ambitieux, mais ceux-ci deviendraient progressivement plus complexes avec le gain d'expérience de l'UGP et des prestataires du projet. L'augmentation de la durée d'exécution et le phasage du projet permettrait aussi d'agrandir progressivement la zone d'intervention du projet.
  - (c) Les projets devraient être dotés d'un système de S&E fonctionnel sur le plan opérationnel, humain et budgétaire, qui porte une attention particulière aux risques, afin que le projet puisse anticiper les risques et, en cas de besoin, rapidement prendre des mesures pour rectifier le tir, réparer ses erreurs, et mitiger les effets négatifs sur l'efficacité et l'efficience du projet. La collaboration entre le S&E et les différents membres de l'UGP ainsi que les partenaires-clef du projet doit être élargie.
  - (d) Une assistance technique, faisant appel aux compétences nationales mais aussi régionales et internationales, devrait être programmée à partir du démarrage du projet, en particulier pour soutenir les études préalables, la préparation des premiers Plan de travail et budgets annuels, et les premiers exercices de passation de marché. L'assistance technique devrait former les membres de l'UGP pour que ceux-ci puissent graduellement prendre la relève au cours de la période de mise en œuvre du projet.
27. Recommandation 2. Pour assurer la durabilité des projets, il est impératif de renforcer les capacités des acteurs privés et publics locaux, en particulier des organisations communautaires et des services étatiques déconcentrés.
- (a) La pérennité des acquis tels que le système de multiplication de semences local ou les pistes et infrastructures sociales réhabilitées, repose sur la capacité de gestion des acteurs locaux, des moyens à leur disposition et de la disponibilité locale de bonnes connaissances techniques, d'outils et d'inputs appropriés. Les projets futurs devraient porter une attention plus grande au renforcement des capacités des acteurs locaux afin de préserver et pérenniser les résultats.
  - (b) Pour que les organisations de producteurs et leurs unions puissent prendre le relais du projet, celles-ci devraient se professionnaliser de façon à devenir de véritables acteurs de développement local, ainsi que des structures pérennes. Il en ressort la nécessité de les accompagner sur une durée suffisamment longue vers un bon niveau d'autonomisation et d'intégration progressive aux mécanismes du marché.
  - (c) Les comités de gestion des infrastructures socio-économiques, garant de la durabilité des investissements, doivent être habilités et dotés des moyens nécessaires pour assurer la gestion et la maintenance. Il faudrait aussi mieux étudier les options d'autofinancement de l'opération et de la maintenance des infrastructures.
  - (d) Il est aussi nécessaire que l'État maintienne son engagement après la fin des projets, à travers les structures d'appui au secteur agricole telles que

l'Institut national pour l'étude et la recherche agronomiques (INERA) pour la recherche-développement et le Service national des semences (SENASA) pour la certification des semences. Cependant, il ne faudrait pas que les services de l'Etat fournissent des services et intrants aux producteurs qui pourraient aussi être fournis par le secteur privé.

28. Recommandation 3. Il est primordial de mieux intégrer l'accès immatériel aux marchés et les aspects environnementaux dans les projets futurs afin de diminuer les risques liés à la surproduction, la dégradation de l'environnement et le changement climatique.
- (a) En étroite collaboration avec les organisations de producteurs et de leurs unions, il convient d'améliorer la capacité de stockage et de transformation de la production dans les zones d'intervention. Par ailleurs, le transport et les ventes groupées, pour donner une position de négociation plus forte aux producteurs, devraient être encouragées. A cette fin, un ou plusieurs systèmes d'information sur les prix des produits agricoles sur différents marchés devraient aussi être promus.
  - (b) Les questions de gestion durable des ressources naturelles doivent être intégrées dans la conception de tout projet futur en encourageant les pratiques agricoles pérennes et soucieuses de l'équilibre écologique dans la région. De même, les capacités des populations doivent être renforcées en matière de bonnes pratiques de pêche afin d'éviter la destruction des frayères et la surpêche. Des mesures d'adaptation au changement climatique (notamment la plus grande variabilité des saisons et la plus forte intensité des pluies) devraient être introduites dans tous les projets. Dans la zone du PRAPO, la mise en valeur des bas-fonds, avec un aménagement hydraulique simple, devrait être considérée pour freiner la déforestation et réduire la dépendance de l'agriculture à la pluviométrie.



## Executive summary

1. **Evaluation.** In 2016, the Independent Office of Evaluation (IOE) conducted an evaluation of the performance of the Agricultural Rehabilitation Programme in Orientale Province (PRAPO) in the Democratic Republic of Congo (DRC). The main objectives of the evaluation were to: (i) provide an independent assessment of PRAPO performance and results; and (ii) formulate conclusions and recommendations for the design and implementation of present and future interventions in DRC.
2. **Project.** PRAPO was approved by IFAD in late 2005 for a duration of six years and a total cost of US\$26 million, of which US\$15.8 million was to be provided by IFAD, and US\$6.26 million to be granted by the Belgian Fund for Food Security for the component on access to basic social services. The project's development goal was to help improve food security, incomes, nutritional status and living standards of up to 55 000 households including the households of 25 000 farmers and 6 000 fishers in the Tshopo district. It was structured around four components: (a) crop, livestock and fish production; (b) access to markets and support to marketing; (c) access to basic social services; and (d) project management.
3. The project did not actually start up until 2008 and concluded in October 2013. Given the poor performance of the access to basic social services component, the Belgian Fund for Food Security reduced its grant by more than 70 per cent, forcing the project to sharply reduce the quantitative targets set for the component.
4. PRAPO operated in a particularly challenging context marked by a post-conflict situation, weak public and private services, a highly isolated project area, and communities that were living in extremely poor and food-insecure circumstances. The project was to help improve food security, incomes, nutritional status and living conditions of the targeted population – 50,000 smallholder households of full-time crop and livestock farmers and fishers, with a special focus on highly disadvantaged groups – by intensifying, diversifying and adding value to crop, livestock and fish production; sustainably improving access to markets and production hubs; and sustainably improving access to basic social services.
5. A very important role was assigned to farmers' organizations to be set up by the project. Over the long term, their role was to manage: an improved seed multiplication system; farming and fishing equipment and input supply; and product commercialization. A key assumption was that the targeted population groups were members of producer organizations supported by the project. Another key assumption was that the public services involved in seed production and social services would be able to provide quality services over time, in order to achieve project effectiveness, efficiency and sustainability of results.
6. The project's physical execution rate was 76 per cent of the initial target and 93 per cent of the target set at midterm review. The disbursement rates were 75 per cent of the initial target and 90.5 per cent of the target set at midterm review. The agriculture and fisheries revival component achieved the best implementation rate, while the market access and commercialization support component (which included rehabilitating rural roads and watercourses) and the access to basic social services component posted lower implementation rates, owing to an underestimation of costs and significant delays in infrastructure construction and rehabilitation.
7. **Relevance.** The project is considered relevant in view of the strategic orientations of both the Government and IFAD, and the urgent needs of the target population in the project area. However, numerous shortcomings in PRAPO design and implementation modalities limited the project's effectiveness, efficiency and sustainability. The design did not sufficiently take into account an intervention

context characterized by very weak capacities in the productive sector and among public technical services, and an extremely isolated project area. As a result, the objectives and targets set were overly ambitious given the project duration, and both the operating costs and the need for external support were underestimated.

8. Although the project design underscored that special attention would be paid to the most vulnerable groups, PRAPO did not actually have a strategy for approaching such groups. Attempts were made to reach vulnerable people with specific actions, which however remained on a very small scale and did not turn out to be sustainable. In addition, PRAPO did not give sufficient consideration to support for commercialization, which is essential to boost market-driven production and avoid overproduction and falling prices.
9. In theory, delegating project management under an outsourcing approach ought to have lowered costs and guaranteed sound expertise and a proper pace of implementation. In practice, however, this approach was undermined by weak capacities among subcontractors, leading to an overload of administrative work and technical oversight for the Project Management Units (PMUs) and therefore significant implementation delays. In addition, the project involved provincial and territorial government services very little in project planning, management and monitoring and evaluation (M&E).
10. **Effectiveness.** The project made a commendable effort to revitalize the rural sector and set up grass-roots organizations. Capacity-building was provided for many grass-roots organizations created by the project in organization, management, developing community development plans and business plans for microprojects, and other topics. However, the intensity and duration of the support provided to the organizations and their unions was not sufficient to enable them to win full ownership from beneficiaries, and they continue to exhibit numerous shortcomings – necessitating monitoring and support arrangements to be put in place over the longer term.
11. Nearly 90 km of rural roads were rehabilitated by PRAPO and are being maintained by the Roads Bureau, facilitating physical access to markets for farmers. However, this represents a minor part of the road network that needs rehabilitation in the project area. Planned information systems on administrative bottlenecks, prices and marketable volumes did not materialize. The infrastructure and equipment made available by the project to the unions – rice huskers and storage warehouses – were greatly reduced in number, and very little or no support was provided to organize group transportation and sales by farmers’ organizations, so that minimal results were seen in this regard.
12. The project temporarily improved access to farming and fishing goods and services by providing technical advice and distributing seed and toolkits. However, the capacities of the producer unions that were to take over upon project completion remain too weak to ensure sustainable access for smallholder producers to production goods and services. A large number of agri-multipliers were trained within the farmers’ organizations, but their activities depend upon local availability of certified seed, which is not guaranteed. In addition, government support services for the agriculture sector are still lacking in operating resources, which limits the impact of the project’s efforts to build the capacities of government support services, as well as the intensity and quality of their services to the population.
13. The project strengthened co-management capacities for the community health care system by training and equipping community liaison workers and various management committees. Just three health care centres were built and equipped, and although 24 health care centres were provided with medicines, the centres do not have a sustainable supply. Access to primary education improved with the rather modest improvement in the quality of school infrastructure – 12 schools built

or repaired and equipped – but these are not being properly maintained by the barely functioning parent committees set up by the project. The uniforms distributed helped to lower schooling expenses for 10,000 children. Finally, access to drinking water improved with the installation of 62 wells and sources of drinking water, although they are poorly maintained.

14. **Efficiency.** The gains made by the project were significantly more costly than projected as a result of overly low estimates of the cost of works and materials and the failure to comply with deadlines. Moreover, the project's operating costs, projected at design to be 11 per cent of total cost, had risen to 36 per cent by the time of closure. The internal rate of return estimated by the evaluation is 12.15 per cent, higher than the 10 per cent calculated in project design; at a discount rate of 10 per cent, the project's net value-added is US\$2.63 million. Nevertheless, these returns could be jeopardized in the long run by a collapse in agricultural productivity. The cost per beneficiary for the agriculture and fisheries revival component and the market access and commercialization support component taken together was about US\$286. This was almost double the estimated cost per beneficiary for the equivalent components of the Agriculture Revival Programme in Equateur Province.
15. Although the project entered into force in November 2007, actual sustained implementation occurred only in 2012 with the Priority Programme and Reactivation Plan that followed the midterm review. The significant delays seen in implementation are attributable mainly to high turnover among United Nations Office for Project Services (UNOPS) and IFAD programme officers and the project team, limited capacity of contractual service providers to pre-finance contract works, difficult access to the target areas (complicating project interventions), and implementation problems in partnerships developed with several public agencies. In addition, project staff were not fully familiar with procurement procedures. Implementation accelerated in the final years as a result of various recovery plans, recruitment of more qualified project staff, and closer monitoring by IFAD. However, this acceleration, in combination with a lack of rigour on the part of inspection engineers supervising entrepreneurs, had negative repercussions on the quality of the achievements. The Belgian Fund for Food Security was highly disappointed with the performance of the basic social services component and in 2011 decided to terminate funding, with only 24 per cent of the initial amount disbursed.
16. **Impact on rural poverty.** Overall, PRAPO had significant positive results and impact on people living in the project area. Despite the project's limited effectiveness, it brought about quite noteworthy social and economic changes as a result of making substantial investments in priority areas with high immediate impact – rural roads, improved seeds and planting material and basic social services. The incomes of beneficiary households rose significantly, mainly as a result of growth in agricultural productivity and production with the use of improved seed, the adoption of new cropping techniques and the increase in cultivated areas. This growth in agricultural production may be attributed, at least in part, to the project interventions. PRAPO supported the establishment of a fabric of associations by encouraging farmers and fishers to set up first-tier organizations and second-tier unions. Structuring and upgrading these organizations enabled them to improve their internal management and adopt action plans aimed at greater empowerment. These interventions developed the spirit of solidarity and assistance among the population, even though the organizations created are still very incipient and have numerous shortcomings in management. In terms of people's access to basic services, upgrading and equipping health care centres and building and maintaining schools brought about major improvements. Together with the rehabilitation of access roads and higher incomes, they effected a considerable increase in school attendance and in consultations at health care

centres. It should be underscored, however, that the breadth and depth of project impact could have been much greater if better project effectiveness and efficiency could have been achieved, and social targeting had been more precise.

17. **Sustainability.** The impact described above is built upon a fragile foundation in view of the low level of professionalization among producers' organizations and the inadequate resources available to public and private agencies needed to monitor and ensure the sustainability of project gains. The dubious quality of most of the project achievements also suggests that their positive impact could dwindle rapidly. However, the existence of an exit strategy involving the project actors and calling for a post-PRAPO partnership with other projects and donors raises the possibility for project gains to be sustainable.
18. **Innovation and scaling up.** Locally, PRAPO has many innovative features at the technical, social and environmental levels. Some of these innovations have been replicated by private actors and projects operating in the same area as PRAPO – in particular, Belgian technical cooperation. These include setting up and training first-tier and second-tier farmers' organizations, introducing more productive rice varieties, installing rice huskers at unions, and setting up farmer field schools and community listening clubs. However, there are few indications of scaling up beyond the project area outside of other IFAD-funded projects.
19. **Gender equality and women's empowerment.** Most of the beneficiaries of PRAPO were members of producers' organizations, and women's participation in them was about 35 per cent, an acceptable rate given the context. The project design called for specific activities to promote gender equality, but women-specific efforts did not begin until around 2012, at which time the project promoted several activities and microprojects to improve women's living conditions. In addition, the project supported the creation of several associations of women considered particularly vulnerable – two widows' associations, one unwed mothers' association and one association of women living with HIV/AIDS. These women were supported in carrying out income-generating activities. Following the project, these associations were integrated with farmers' and fishers' unions. Special attention was also paid to improving schooling for girls by distributing uniforms and bicycles, promoting school gardening and providing various incentives.
20. **Environment and adaptation to climate change.** Although the project design took the environment into account, no action was taken to improve natural resources management. In fact, the project involuntarily promoted environmentally harmful practices such as destroying forests to expand cassava and rice crops and engaging in prohibited artisanal fishing practices such as the use of small mesh nets and fishing in spawning grounds. Neither did PRAPO design, implementation, M&E and supervision incorporate climate change risks.
21. **IFAD performance.** IFAD designed a project that was relevant in terms of the population's needs but overly ambitious and complex given the local context. IFAD paid insufficient attention to the project during the first four years, owing mainly to delegating supervision to UNOPS and frequent changes in the country portfolio manager in Rome. However, IFAD began to pay considerably more attention after direct supervision was undertaken in 2010, particularly once the country portfolio manager had been out-posted to Kinshasa in early 2012. Extensive supervision and technical support during the final two years led to a partial recovery of the project.
22. **Performance of the Government.** The central Government played a key role in steering the Project but PMU performance was very weak, leading to multiple implementation delays. This situation improved during the final years of the project with the installation of a new team and technical support arranged by the IFAD country office. On the other hand, the country's deconcentrated public services were not equipped with sufficient resources to fulfil the project mandate satisfactorily, and their significant under-resourcing also calls into question their

continued involvement in the development of family farming and fishing in the project area.

23. **Conclusions.** PRAPO was designed and implemented in a highly challenging context that was not sufficiently taken into account in its design. Project efficiency was low as a result of very high operating costs, the management team's limited capacities and inadequate supervision. Nevertheless, the project intervened in an initial context of communities living in highly precarious conditions and took actions with immediate impact, thereby unquestionably contributing to reviving the agricultural economy and instilling a participatory local development dynamic in the project area. Still, there are serious doubts about the sustainability of the changes it brought about.
24. **Recommendations.** A number of key recommendations are outlined below to improve the impact and performance of IFAD's operations in DRC. These recommendations relate to taking the context into account in programme and project design, to ensuring the sustainability of results, and to taking into account market and environmental risks.
25. Recommendation 1. The design of future projects should better reflect the very difficult country context by having more realistic objectives and geographical coverage, more closely adapted duration and phasing, a functional M&E system based on contextual risks, and up-front technical assistance declining over time.
  - (a) Future projects should take into account the difficulties inherent in implementation in the field by having a simpler design focusing on a limited number of objectives and themes, and a realistic number of targeted results and actions in the field. In view of the vast size and diversity of the country's territory and the volume of funding allocated to IFAD projects, it is also important to better focus interventions geographically. At the same time it is essential to seek coordination with national institutional partners operating in other sectors and maximize synergies with other projects locally, other technical and financial partners, and the government agencies operating in the area.
  - (b) Considering the limited absorption capacity of the project management structures and local service providers, longer implementation periods need to be planned, preferably with a series of phases initiated by triggers. Annual workplans and budgets should be less ambitious for the first few years, becoming gradually more complex as the PMU and project service providers gain experience. Increasing the duration of implementation and phasing projects will also allow for a gradual expansion in project areas.
  - (c) The projects should have M&E systems that are functional in operational, human and budgetary terms and that pay special attention to risks. In this way, the projects will be able to anticipate risks and quickly take action to make adjustments, remedy errors and mitigate adverse impacts on project effectiveness and efficiency. Collaboration between the M&E system and other PMU members and key project partners should be expanded.
  - (d) Technical assistance that makes use of national as well as regional and international competencies should be provided for as soon as project start-up, in particular to support preliminary studies, preparation of the first few annual workplans and budgets, and initial procurement exercises. Technical assistance should be employed to train PMU members to gradually take over during the implementation period.
26. Recommendation 2. To ensure project sustainability, it is imperative to build capacities among local private and public actors, in particular community-based organizations and deconcentrated government services.

- (a) The sustainability of achievements such as the local seed multiplication system or rehabilitated roads and social infrastructure is contingent upon the management capacity of local actors, the resources available to them and the local availability of sound technical knowledge and appropriate tools and inputs. Future projects should pay more attention to capacity-building for local actors to protect results and make them sustainable over the long term.
  - (b) To enable producers' organizations and their unions to take over responsibility from the project, they need to become professional organizations in order to then become true actors of local development as well as permanent structures. Hence the need to support them for a long enough period of time to allow for sufficient empowerment and gradual integration with market mechanisms.
  - (c) Management committees for socio-economic infrastructure – a guarantee of sustainable investments – must be trained and provided with sufficient resources to enable them to perform management and maintenance. Options for self-financing operations and maintaining infrastructure should also be given greater consideration.
  - (d) It is necessary for the Government to continue to be involved after project completion, through agriculture sector support structures such as the National Institute of Agricultural Research and the National Seed Service for seed certification. However, government services should not supply services and inputs to producers when they could be supplied by the private sector.
27. Recommendation 3. It is crucial that future projects give greater consideration to environmental issues and access to markets, in order to diminish risks relating to overproduction, environmental degradation and climate change.
- (a) In close collaboration with producers' organizations and their unions, storage and processing capacities should be improved in the project areas. In addition, group transportation and sales should be encouraged to place producers in a better negotiating position. To this end, one or more information systems on prices for agricultural products in various markets should also be promoted.
  - (b) Considerations relating to sustainable natural resources management should be included in the design of all future projects by encouraging sustainable and environmentally friendly farming practices. Similarly, populations should be provided with capacity-building in good fishing practices to avoid destroying spawning grounds and overfishing. Measures to adapt to the effects of climate change – such as greater seasonal variability and heavier rainfall – should be included in all projects. In the PRAPO area, consideration should be given to developing valley bottoms with simple hydraulic improvements to check deforestation and reduce farmers' dependence on rainfall.

## Réponse de la direction du FIDA<sup>1</sup>

1. La direction accueille avec satisfaction l'évaluation de la performance du *Programme de réhabilitation de l'agriculture dans le district de la Tshopo Province orientale (PRAPO)*.
2. Elle se réjouit de constater que, malgré les difficultés rencontrées au cours de l'exécution, l'impact du programme sur la pauvreté rurale a été jugé plutôt satisfaisant (4). Elle reconnaît cependant qu'il est possible de renforcer l'impact des investissements du FIDA sur le terrain sous réserve de prendre davantage en compte au moment de la conception du programme les situations de fragilité auxquelles le pays est confronté et d'adopter les dispositifs institutionnels nécessaires afin d'accroître l'efficacité des unités d'exécution de projet.
3. Elle constate que la performance globale plutôt insuffisante (3) du programme reflète surtout les premières années d'exécution du PRAPO. Tout en reconnaissant que les cinq premières années ont été caractérisées par des problèmes majeurs en termes de conception et de gestion du programme, la direction souhaite souligner que des changements significatifs sont intervenus plus récemment grâce à la supervision directe et à l'appui fourni par le bureau de pays du FIDA par l'intermédiaire du chargé de programme de pays délocalisé. D'importants efforts ont été déployés afin de régler les multiples problèmes et des améliorations considérables, quoique tardives, ont été constatées au moment de l'achèvement du projet.
4. D'une manière générale, la direction accueille favorablement les conclusions et les recommandations formulées par IOE à l'issue de cette évaluation et s'engage à poursuivre le dialogue avec le Gouvernement de la République démocratique du Congo (RDC) afin de veiller à ce que celui-ci y donne suite.
5. Ci-après les points de vue détaillés de la direction sur les recommandations proposées par IOE:
  - (a) **Recommandation 1: Situations de fragilité.** *La conception de projets futurs doit mieux tenir compte du contexte d'intervention particulièrement difficile, avec des objectifs et une étendue géographique plus réalistes, une durée et un phasage des interventions plus adaptées, un système de suivi-évaluation fonctionnel qui prend en compte les risques liés au contexte, et une assistance technique dégressive.*

Recommandation acceptée. La direction convient de l'importance de tenir compte des difficultés relatives aux opérations du FIDA dans le contexte de fragilité que connaît la RDC. Les modalités d'échelonnement, d'examen à mi-parcours et d'exécution doivent être plus simples et plus réalistes afin de limiter les risques. Pour simplifier la conception, le FIDA mettra l'accent sur "l'exécutabilité" du projet. Il privilégiera la flexibilité, afin de faciliter l'adaptation au contexte pendant l'exécution du projet, et une exécution par étapes sur une longue période (au moins 7 à 9 ans) qui permettra un renforcement institutionnel porteur de solides perspectives de durabilité. Il sera essentiel de réaliser une analyse institutionnelle approfondie pour évaluer les capacités, ainsi que d'identifier les partenaires/prestataires de services potentiels pour l'exécution, de planifier et d'établir les budgets pour répondre aux besoins en termes de renforcement des capacités, y compris la fourniture d'une assistance technique, s'il y a lieu. Les chargés de programme de pays bénéficient à l'heure actuelle d'une formation à l'analyse institutionnelle. De plus, le FIDA mettra davantage l'accent sur l'appui fourni pour éviter les

<sup>1</sup> Le Bureau indépendant d'évaluation du FIDA a reçu la réponse définitive de la direction du FIDA de la part du Département gestion des programmes le 10 octobre 2016.

retards de démarrage grâce au renforcement des capacités, en particulier dans le domaine de la planification, de la gestion axée sur les résultats et du S&E et, d'autre part, sur la fourniture d'une assistance technique au personnel des unités de gestion de projet et au Gouvernement. Le Département gestion des programmes (PMD) assurera une formation systématique à cet effet.

- (b) **Recommandation 2: Renforcement institutionnel au profit de la durabilité.** *Pour assurer la durabilité des projets, il est impératif de renforcer les capacités des acteurs privés et publics locaux, en particulier des organisations communautaires et des services étatiques déconcentrés.*

Recommandation acceptée. La direction convient que, pour garantir la durabilité du programme, il est nécessaire de renforcer les capacités en continu et de garantir la fourniture d'une assistance technique. Outre le personnel des unités d'exécution de projet, le FIDA ciblera les structures suivantes: les organes administratifs décentralisés, les organisations communautaires et les prestataires de services, publics et privés. Les ministères centraux (le Ministère de l'agriculture - qui est le ministère chargé de l'exécution - et le Ministère des finances) devront également être renforcés afin qu'ils puissent mieux assumer leur rôle et leurs responsabilités dans l'exécution et le pilotage stratégique du programme de pays du FIDA. Des ressources provenant du financement du programme sont disponibles à cet effet.

- (c) **Recommandation 3: Environnement et changement climatique.** *Il est primordial de mieux intégrer l'accès immatériel aux marchés et les aspects environnementaux dans les projet futurs afin de diminuer les risques liés à la surproduction, la dégradation de l'environnement et le changement climatique.*

Recommandation acceptée. Si ce message est essentiel afin de protéger l'environnement et limiter les risques liés au changement climatique, il est important de faire comprendre au Gouvernement de la RDC que cela s'inscrit dans une approche fondée sur une croissance durable et inclusive. Le prochain COSOP sera pour le FIDA l'occasion de placer la gestion durable des ressources naturelles et l'adaptation au changement climatique au rang des domaines clés de la concertation sur les politiques et de prendre des dispositions pour intégrer ces aspects dans la conception des nouveaux projets. Il s'agit là d'un domaine à intégrer en priorité, pour lequel sont disponibles des fonds provenant du financement de projet.

6. La direction remercie IOE pour sa collaboration fructueuse au cours du processus d'évaluation et s'engage à tirer les enseignements de cet exercice afin d'améliorer les résultats et l'impact des programmes financés par le FIDA en RDC.



## IFAD Management's response<sup>1</sup>

1. Management welcomes the evaluation of the performance of the Agricultural Rehabilitation Programme in Orientale Province (PRAPO).
2. Management is pleased to note that the programme's impact on rural poverty was assessed as moderately satisfactory (4) despite the challenges that have accompanied the implementation of PRAPO. At the same time, Management recognizes the opportunities to further improve the impact of IFAD's investments on the ground by better taking into account the country's fragility context at design, and by making the necessary institutional arrangements to enhance the efficiency of project implementation units.
3. Management notes that the moderately unsatisfactory (3) overall project performance mainly reflects the first years of implementation of PRAPO. While acknowledging that the first five years were characterized by significant design and programme management issues, Management wishes to note the considerable changes occurred more recently with the direct supervision and the support provided by the IFAD country office through the out-posted country programme manager. Major efforts were undertaken to address the numerous issues and, albeit late, substantial improvements were observed by the time the project reached completion.
4. Overall, Management appreciates IOE's findings and recommendations of the evaluation and is committed to pursuing its dialogue with the Government of the Democratic Republic of the Congo (DRC) to ensure that the recommendations are taken into consideration.
5. Management's detailed view on the recommendations proposed by IOE are presented below:
  - (a) **Recommendation 1: Fragility context.** *The design of future projects should better reflect the very difficult country context with more realistic objectives and geographical coverage, more closely adapted duration and phasing, a functional M&E system based on contextual risks, and up-front technical assistance declining over time*

Agreed. Management agrees with the importance of taking into account difficulties pertaining to IFAD operations in the DRC context of fragility. The phasing, mid-term review, implementation arrangements should be simpler and more realistic to mitigate risks. To simplify design, IFAD will focus on the "implementability" of the project. Flexibility to adapt to changes in circumstances during implementation and a phased approach will be privileged, with a long timeframe for implementation (at least seven to nine years) allowing for institutional strengthening with strong sustainability prospects. Thorough institutional analysis to assess capacities will be key, as well as identifying possible partners/service providers for implementation, planning and budgeting for the necessary capacity strengthening, including technical assistance as required. Country Programme Managers are being provided with training on institutional analysis. Also, further emphasis will be placed on the support to timely start up with capacity building, notably in the area of planning, management for results and M&E, and technical assistance for the PMU staff and Government. The PMD Academy will be providing systematic training to that effect.

---

<sup>1</sup> The Independent Office of Evaluation of IFAD received the final Management's response from the Programme Management Department on 10 October 2016.

- (b) **Recommendation 2: Institutions strengthening for sustainability.** *To ensure project sustainability, it is imperative to build capacities among local private and public actors, in particular community-based organizations and decentralized government services.*

Agreed. Management agrees that continued capacity building and provision of technical assistance will be key as a means for programme sustainability. In addition to PIU staff, the structures that IFAD will target are: decentralized administrative bodies, community organizations, private and public service providers. Central ministries (Agriculture - the line ministry - and Finance) will also need to be further strengthened to enable them to better assume their role and responsibilities in the implementation and strategic piloting of the IFAD country programme. Proceeds from project financing are available to that effect.

- (c) **Recommendation 3: Environment and climate change.** *It is crucial that future projects give greater consideration to environmental issues and intangible access to markets, in order to diminish risks relating to overproduction, environmental degradation and climate change.*

Agreed. While this message is key to protect the environment and mitigate climate-change related risks, it is important to clearly communicate to the DRC Government the fact that this is part of a sustainable and inclusive growth approach. IFAD will take the opportunity of the next COSOP to clearly identify sustainable management of natural resources and adaptation to climate change as a key area for policy dialogue, as well as to make provisions for mainstreaming of these aspects in new designs. This is a priority area for mainstreaming, and funds are available in project financing.

6. Management thanks IOE for the productive collaboration during the evaluation process, and is committed to internalizing the learning generated from this exercise to further improve results and impact of the IFAD-funded Programme in DRC.

# République démocratique du Congo

## Programme de réhabilitation de l'agriculture dans le district de la Tshopo Province orientale

### Évaluation de la performance du projet

#### I. Objectifs, méthodologie et processus d'évaluation

1. **Objectifs et champ d'application.** Le Bureau indépendant de l'évaluation (IOE) du FIDA effectue chaque année une dizaine d'évaluations de la performance de projets (EvPP) sélectionnées sur la base de leur localisation géographique, contribution à d'autres évaluations de niveau supérieur et potentiel d'apprentissage. C'est ainsi que le IOE a mené une évaluation de la performance du Programme de réhabilitation de l'agriculture dans le district de la Tshopo Province orientale (PRAPO) en République démocratique du Congo (RDC).
2. Les principaux objectifs de l'EvPP étaient de: i) fournir un examen indépendant de la performance et des résultats du PRAPO; et ii) formuler des conclusions et des recommandations pour la conception et la mise en œuvre des interventions en cours et futures en RDC. L'EvPP devait également contribuer à l'Évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) pour la RDC et permettre de préparer d'autres produits d'évaluation d'IOE, tels le Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI), les synthèses d'évaluations et les évaluations au niveau de l'institution.
3. **Méthodologie.** L'EvPP a été menée en conformité avec la Politique de l'évaluation du FIDA<sup>1</sup>. Elle a appliqué les critères d'évaluation et les lignes directrices sur l'EvPP tels que définis dans le Manuel d'Évaluation du FIDA (2015)<sup>2</sup>. L'évaluation a utilisé l'outil "Théorie de changement" pour mieux appréhender la logique d'intervention du projet et prendre en compte les hypothèses de réussite. Les critères de performance et d'impact ont été examinés séparément mais aussi en tenant des interdépendances existantes entre eux. L'évaluation des critères a été effectuée selon un barème de notation en six points<sup>3</sup> basé sur le descriptif et l'analyse des résultats.
4. **Collecte de données.** L'évaluation a été entamée par une revue bibliographique des documents clefs de projet: documents de conception, rapport d'achèvement, rapports de revue à mi-parcours et rapports de supervision. Lors d'une mission de terrain à la RDC, des données primaires et secondaires supplémentaires ont été collectées afin de fournir un examen indépendant de la performance et des résultats du projet. Les méthodes de collecte des données ont inclus principalement des techniques qualitatives participatives. Les méthodes ont consisté en des entretiens individuels et collectifs, des entretiens de focus-groupes avec les bénéficiaires, et des observations directes. L'EvPP a utilisé des données supplémentaires disponibles au travers du système de suivi-évaluation du PRAPO. La triangulation a été appliquée afin de vérifier les constats découlant des différentes sources d'information.
5. **Processus d'évaluation.** L'EvPP comprenait cinq étapes: (i) préparation, (ii) mission sur le terrain, (iii) analyse et rédaction de l'EvPP; iv) examen interne et révision; v) examen par le PMD et le gouvernement de la RDC; et vi) mise au point du rapport, diffusion et suivi. La préparation consistait en l'examen des documents,

<sup>1</sup> <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/102/f/EB-2011-102-R-7-Rev-2.pdf>.

<sup>2</sup> [http://www.ifad.org/evaluation/process\\_methodology/doc/manual.pdf](http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual.pdf).

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

et l'identification des lacunes d'information et des enjeux-clés qui devaient faire l'objet d'une recherche approfondie sur le terrain. Les termes de références de l'évaluation ont été préparés en tenant compte du contexte particulier de la RDC et du PRAPO. Ce document a été soumis à WCA et au Gouvernement pour commentaires avant que la mission ne parte sur le terrain en RDC.

6. La mission d'EvPP sur le terrain a eu lieu du 27 Janvier au 11 Février 2016<sup>4</sup>. Elle a interagi avec les autorités gouvernementales, le Bureau de liaison, le Bureau pays du FIDA à la RDC, l'UNOPS<sup>5</sup>, l' Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), les prestataires de services privés, les bénéficiaires et autres partenaires-clés du PRAPO. Elle a été menée en étroite collaboration avec le Ministère de l'agriculture, pêche et élevage qui assure la tutelle du PRAPO. Des discussions ont eu lieu à Kinshasa avec le Secrétaire Général du Ministère de l'agriculture, pêche et élevage et ses collaborateurs, quelques hauts fonctionnaires du Ministère de l'agriculture, pêche et élevage, le Ministère du développement rural et d'autres ministères concernés, et les principaux partenaires techniques et financiers, les ONG et les organisations paysannes.
7. La mission a rencontré dans la zone du projet les représentants des structures impliquées dans sa mise en œuvre (Inspection provinciale de l'agriculture, du développement rural, SENASEM, INERA, administrations territoriales, etc.), l'ancien staff de l'Unité de gestion du projet (UGP), certains représentants de la province au parlement, et des élus locaux. Des entretiens individuels et de focus-groupes ont été réalisés avec les bénéficiaires, les instances de gouvernance et de gestion ainsi que les membres des organisations paysannes et les Opérateurs principaux de bassin. La liste des personnes rencontrées par l'évaluation est jointe en annexe 8.
8. A la fin de la mission, une présentation Powerpoint sur les conclusions préliminaires de la mission a été partagée et discutée avec le IOE et le Bureau de pays, mais n'a pas pu être présenté aux parties prenantes en RDC comme prévu<sup>6</sup>.
9. Après la mission sur le terrain, une ébauche de rapport a été préparée et a été soumise à un examen interne par les pairs aux fins de l'assurance de la qualité. [*Le rapport d'EvPP a été communiqué à la Division Afrique de l'Ouest et Centrale (WCA) du FIDA et au Gouvernement pour commentaires. Le IOE a ensuite préparé une réponse aux commentaires reçus et finalisé le rapport.*]
10. Pour conclure le processus, WCA a préparé une réponse écrite à l'évaluation qui présente les actions que la Division prendra afin de mettre en œuvre les recommandations de l'évaluation. A cet égard, comme dans le cas d'autres EvPP, le Département de gestion des programmes rendra compte au Conseil d'administration du FIDA des actions de suivi prises au travers du Rapport du Président sur la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation et sur les suites données par la Direction (PRISMA). Le rapport final de l'évaluation a été diffusé parmi les partenaires-clés et publié par le IOE.]
11. **Limites de l'évaluation.** L'évaluation a été conduite sous des contraintes de temps et de ressources. Par ailleurs, il y avait des contraintes de disponibilité et de fiabilité des données à cause des limites du système de suivi-évaluation du projet et de quelques faiblesses méthodologiques des études socio-économiques de base et d'impact effectuées par le projet (voir annexe 10). Pour assurer la crédibilité de l'évaluation, plusieurs mesures ont été prises. Premièrement, plutôt que d'examiner superficiellement l'éventail complet des activités, réalisations et

---

<sup>4</sup> La mission d'EPP était composée de Majid Benabdellah, Chef de mission, accompagné dans la zone d'action du PRAPO du côté du Ministère de l'Agriculture, Pêche et Elevage, par Dr. Gabriel Gombozi, Directeur de l'élevage au Ministère de l'agriculture, pêche et élevage (Kinshasa), de Jean Baptiste Say, économiste du Ministère des finances (Kinshasa), et de Christophe Bokana Batanyami, Chef de la SENASEM de Kisangani.

<sup>5</sup> L'UNOPS était maître d'œuvre délégué du PRAPO mais aussi Institution Coopérante du PRAPO de 2007-2010.

<sup>6</sup> Le vol de retour de Kisangani vers Kinshasa de l'équipe d'évaluation a été reporté et la réunion de restitution à Kinshasa a dû être annulée.

contraintes du PRAPO, l'EvPP s'est focalisée sur un certain nombre de thématiques et questions-clefs relatives à la performance et aux résultats du projet, identifiées sur la base de la revue bibliographique initiale et quelques entretiens introductoires avant et au début de la mission de terrain. Pour constituer une équipe plus diverse et complète en termes d'expertise et de connaissance du contexte, le Chef de mission s'est fait accompagner sur le terrain par plusieurs cadres séniors du Gouvernement dans un rôle de conseiller. Ceci lui a permis de mieux comprendre le contexte du pays et a aussi facilité l'accès à certaines personnes-ressources sur le terrain. Durant la mission, l'équipe d'évaluation a essayé de rencontrer un éventail le plus large possible de représentants des différentes catégories de bénéficiaires, des partenaires et des prestataires de services. Par ailleurs, l'observation directe de réalisations physiques (infrastructures routières et sociales principalement) a permis l'équipe de vérifier leur qualité de construction, état d'entretien et utilisation par les communautés. La mission de terrain a aussi permis de compléter les informations écrites disponibles et d'en vérifier la véracité. Au retour de la mission, une étude bibliographique approfondie supplémentaire a été menée pour revérifier et généraliser les informations collectées précédemment.

## II. Le projet

### A. Contexte du pays

12. La RDC dispose de potentialités énormes qui pourraient en faire l'un des pays les plus riches d'Afrique. Le pays dispose notamment d'un très riche potentiel en ressources naturelles (2,3 millions de km<sup>2</sup> dont 80 millions d'hectares de terres arables et plus de 1100 minéraux et métaux précieux répertoriés<sup>9</sup>). La population de la RDC était estimée en 2001 à près de 54 millions d'habitants, et d'environ 70 millions d'habitants en 2015, dont plus de 60% vivent en milieu rural, et avec une densité moyenne sur l'ensemble du pays de 30 habitants au km<sup>2</sup> seulement.
13. Cependant, depuis les années 1970 le pays a connu une crise politique, institutionnelle et socio-économique qui s'est aggravée au cours des années 1990 suite à une série d'événements (pillages, afflux de réfugiés du Rwanda) et de conflits armés internes et régionaux. La décroissance annuelle du PIB s'est empirée de -6,6% en 1990 à -14% en 1999. En 2000, la dette extérieure de la RDC représentait 3 fois le PIB et 9 fois les exportations officiellement enregistrées. La plupart des bailleurs internationaux, dont la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International et le FIDA ont suspendu leurs programmes dès 1993 et ce n'est qu'à partir de 2003 qu'ils ont repris leurs appui à la RDC. A ce moment, les infrastructures socio-économiques, y compris le réseau routier, étaient fortement dégradées voire détruites, les services de l'Etat étaient démunis largement de moyens, et le secteur formel avait quasiment disparu.
14. La situation s'est relativement améliorée depuis 2011, date du démarrage du processus électoral, mais le contexte politique et sécuritaire reste précaire. La situation économique au niveau national, et provincial demeure très fragile surtout dans les provinces de l'Est. Le taux de croissance économique du pays a graduellement augmenté pour atteindre 7,4% par an sur la période 2010-2013, et même 8,7% en 2014. Cet accroissement est dû en grande partie à la performance des industries d'extraction combinée à l'augmentation des cours des matières premières, en particulier du cuivre dont la RDC est un des principaux producteurs mondiaux. Les prévisions tablent sur un rythme de croissance continu, surtout avec le développement des secteurs des travaux publics et du tertiaire.
15. Malgré un taux de croissance économique élevé et une baisse du taux de pauvreté de 71 % en 2005 à 63 % en 2012, le niveau de pauvreté demeure élevé. Sur le plan social, la RDC est, en 2014, parmi les derniers pays en termes d'indice de développement humain. Le revenu national brut per capita reste très faible même s'il est passé de 107 USD en 2001 à 380 USD en 2014.
16. Sur le plan nutritionnel et social, les effets de la mauvaise gouvernance et des conflits étaient énormes pendant la conception du PRAPO: 70% d'insécurité alimentaire de la population et 40% de malnutrition chez les enfants. De même, 30% des enfants de 6 à 11 ans seulement étaient scolarisés et en zones rurales les écoles étaient pratiquement abandonnées. Moins de 50% de la population avait accès à un centre de santé ou à une source d'eau potable (RPE, 2005). La prévalence de maladies telles que le SIDA et le paludisme était responsable de beaucoup de décès. Par ailleurs, le pays souffre du très important nombre de personnes déplacées et de réfugiés (près de 2,3 millions) surtout dans les régions instables de l'Est, requérant toujours une aide humanitaire d'urgence importante.
17. Malgré son potentiel élevé, le secteur agricole affiche un taux annuel de croissance qui n'excède pas 3%<sup>10</sup>, en deçà de la croissance démographique, alors que le

<sup>9</sup> Principalement le cuivre, le cobalt, le diamant, l'uranium, l'étain, l'or, l'argent, le charbon, et le zinc. Par ailleurs, la RDC couvre 6% des forêts mondiales.

<sup>10</sup> Rapport de suivi de la situation économique et financière 2014, 2eme édition, Banque mondiale, Décembre 2014, p. 4.

secteur emploie 64% de la population active et génère 33,4% du PIB<sup>11</sup>. Le développement du secteur agricole et rural fait face à de multiples contraintes, telles que: la faiblesse des infrastructures et le vaste territoire qui rendent l'accès aux intrants (semences, engrais, etc.), équipements et marchés très difficiles; la gouvernance du secteur qui souffre d'un déficit en matière de législation, d'un manque de planification et d'harmonisation, et de la très faible fonctionnalité des services de l'État; et le financement largement insuffisant du secteur (allocation budgétaire nationale de moins de 2% sur les dernières décennies, quasi-absence d'investissements privés et de services de microfinance en milieu rural). Ces contraintes ont fait que les populations n'ont pas pu adapter leurs systèmes de production, largement basés sur les cultures pluviales sur brûlis, face à la densité croissante de la population, résultant dans une chute de la productivité, la dégradation des sols et la destruction des forêts. Ainsi, les importations de denrées alimentaires sont passées de 140 millions d'USD par an entre 1994 – 1996, à 500 millions d'USD en 2007, jusqu'à atteindre environ 1,5 Milliard USD en 2013<sup>12</sup>.

18. De 1966 à 2003, le Gouvernement a formulé une succession de six politiques agricoles avec de très faibles résultats<sup>13</sup> à cause de la politique de "nationalisation" sous l'ère Mobutu, les guerres et les pillages et la faible vision et volonté politique. Pour relancer le secteur, une Table ronde sur l'agriculture en RDC a été organisée en 2004 avec l'aide de la FAO, à l'issue de laquelle il a été décidé de faire une revue du secteur agricole. Il a fallu attendre Avril 2009 pour qu'une Note de politique agricole<sup>14</sup> soit élaborée. Elle 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 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>15</sup> 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<sup>16</sup> pour la période 2013-2020 a été élaboré, basé sur six principes fondamentaux<sup>17</sup> et comportant 5 programmes<sup>18</sup>. Ce plan met l'accent sur le développement de l'agro-business et la création de Pôles d'Entreprises agricoles, censés permettre la dynamisation des filières. Aucune référence n'est faite à l'agriculture dite familiale dans les objectifs et l'approche stratégique du Plan national d'investissement agricole, ce qui constitue un changement d'orientation par rapport aux politiques précédentes.

---

<sup>11</sup> Banque centrale du Congo, 2013.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ministère de l'Agriculture, pêche et élevage, RDC, Note de politique agricole, Avril 2009, p. 7.

<sup>14</sup> 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>15</sup> Ministère de l'Agriculture et Ministère du Développement rural, Stratégie sectorielle de l'Agriculture et du développement rural, p. 24.

<sup>16</sup> Ministère de l'Agriculture et du Développement rural, RDC, Plan national d'investissement agricole.

<sup>17</sup> Le Plan national d'investissement agricole 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 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>18</sup> Programme1: Filières agricoles; P2: Sécurité alimentaire et nutritionnelle et réserves phytogénétiques stratégiques; P3: Recherche, vulgarisation et enseignement agricole; .P4: Gouvernance agricole, genre et renforcement des capacités humaines et institutionnelles et; P5: Adaptation aux changements climatiques.

## **Zone du projet**

19. La zone d'intervention du projet se trouve dans le district de la Tshopo, dans l'ancienne Province Orientale<sup>19</sup>. Malgré ses potentialités importantes en terres arables et l'abondance de la pluviométrie et de l'eau, la région est très pauvre comme l'indique l'indice de développement humain qui la classait, en 2001, dixième sur les onze anciennes provinces de la RDC. La productivité et la diversification et valorisation de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche dans la zone du projet sont fortement limitées par l'absence de services d'appui technique. En effet, les services étatiques provinciaux ont de très faibles ressources et des capacités techniques et managériales limitées, ayant parfois des prérogatives qui se chevauchent<sup>20</sup>.
20. D'autres causes importantes sont les difficultés d'approvisionnement en intrants et équipements et l'absence de services de microfinance rurale; les très faibles capacités locales de conservation et de transformation des produits; ainsi que les difficultés d'accès aux marchés. Ces dernières sont causées par l'isolement de la zone, due à la forte dégradation des voies de transport et des infrastructures de stockage et de commercialisation, l'absence d'équipements de transformation des produits et le déficit d'informations commerciales fiables.
21. L'accès des communautés aux services sociaux de base est très limité à cause de l'absence ou la forte dégradation des infrastructures et équipements, et la faible capacité et motivation du personnel de ces services. A l'origine de toutes ces faiblesses et contraintes sont la mauvaise gouvernance au niveau national et provincial, les conflits et l'afflux de personnes déplacées fuyant les conflits, et la faible capacité des communautés et de leurs organisations de base, peu structurées et outillées à résoudre leurs problèmes elles-mêmes.
22. L'insécurité alimentaire et nutritionnelle et le taux de pauvreté élevé auprès des populations dans la zone de projet sont les conséquences principales de la faible productivité, diversification et valorisation de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche et des difficultés d'accès aux marchés. Le faible accès aux services sociaux de base explique l'état sanitaire déplorable et le faible niveau d'éducation de ces mêmes populations. Les conditions de vie misérables dans les zones d'intervention du PRAPO poussent les populations à l'exode vers les centres urbains, en particulier Kisangani.

## **Description du programme**

23. L'objectif global du programme est de contribuer de manière durable à l'augmentation des revenus, de la sécurité alimentaire, de l'état nutritionnel et l'amélioration des conditions de vie de 50 000 ménages dont environ 25 000 ménages agricoles et environ 6 000 pêcheurs dans le district de la Tshopo<sup>21</sup>. Les objectifs spécifiques sont les suivants<sup>22</sup>:
  - 1: Renforcement des capacités d'autopromotion des communautés villageoises et de leurs Organisations de base ainsi que leurs capacités de gestion en vue d'une gestion équitable et durable des actions de développement rural
  - 2: Amélioration de manière durable de l'accès physique et immatériel aux marchés et aux bassins de production
  - 3: Mise en place d'un système durable d'accès aux biens et services agricoles et la pêche (intrants, outillages et équipements, géniteurs amélioré, nouvelles

<sup>19</sup> Mi-2015 la Province Orientale a été scindée en quatre provinces selon le découpage du pays en 26 provinces prévu dans la Constitution de 2005. Le District de la Tshopo est ainsi devenu une province.

<sup>20</sup> C'est le cas, par exemple, de l'Inspection de l'Agriculture et de l'Inspection du Développement Rural, ou du Ministère de l'Agriculture Provincial et de l'Inspection de l'Agriculture.

<sup>21</sup> Rapport de pré-évaluation p. 30. Il n'est pas clair des documents de projet quels seraient les 19 000 ménages restants ciblés, qui ne pourraient pas être classés de ménages agricoles ou de pêcheurs.

<sup>22</sup> Source: Rapport de pré-évaluation, annexe 1: Cadre logique.



technologies, information, marché) et géré par un réseau d'organisations d'agriculteurs et de pêcheurs

4: Amélioration de l'accès aux services sociaux de base

5: Les ressources du Programme sont efficacement utilisées

24. Le PRAPO avait quatre composantes: 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; et 4) Coordination et gestion du programme. Leur coût estimé et réel est présenté dans le Tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1  
Coût des composantes du PRAPO

Composante	Coût conception (x 1 000 USD)	% coût total	Coût réel (x 1 000 USD)	% coût total	Coût réel/ coût conception
1. Appui à la relance de la production agricole, de l'élevage et de la pêche	8 703	36%	3 609,64	18,5%	41,5%
2. Accès aux marchés et appui à la commercialisation	6 261	26%	4 177,93	21,4%	66,7%
3. Amélioration de l'accès aux services sociaux de base	6 916	28%	3 949,74	20,2%	57,1%
4. Coordination et gestion du programme	2 603	11%	7 791,38	39,9%	299%
Provisions pour aléas d'exécution et financiers	1 601	-	0	0	
<b>Total</b>	<b>26 084</b>		<b>19 528,68</b>		<b>74,9%</b>

Sources: Rapport du Président, Rapport d'achèvement.

25. La zone d'intervention du projet couvrait cinq bassins de production situés dans les territoires d'Isangi (4 bassins) et de Basoko (1 bassin), et trois axes reliant Kisangani, le chef-lieu provincial, à Bengamisa, à Ubuindu et à Wanie Rukula, respectivement. La Tshopo comptait environ 2,6 millions d'habitants en 2006, dont environ 1,3 million de ruraux, et la ville de Kisangani dépasserait 900 000 habitants en 2012. La population-cible du PRAPO était constituée de 50 000 ménages<sup>23</sup>. Le groupe-cible couvrait deux catégories de producteurs démunis: les petits agriculteurs et éleveurs, qui cultivent de 0,5 à 0,9 hectare de terres chaque année; et les pêcheurs à plein temps (appartenant à l'ethnie Lokele). Le projet devait mettre l'accent, à l'intérieur de ces deux catégories, sur cinq segments de population particulièrement défavorisés: les femmes rurales, notamment celles qui dirigeaient un ménage; les hommes jeunes, qui étaient dans l'obligation de louer leurs moyens de production; les filles d'âge scolaire dont la famille était trop pauvre pour les envoyer à l'école; les orphelins de la guerre ou du VIH/sida; et les personnes âgées seules<sup>24</sup>.
26. Le PRAPO a été conçu en 2005 et approuvé par le Conseil d'Administration du FIDA en Décembre 2005. L'Accord de financement entre le Gouvernement de la République démocratique du Congo et le FIDA a été signé le 29 mars 2006. L'Accord de financement portait sur un montant total de 26,08 millions d'USD, dont un prêt de 10,95 millions DTS (droits de tirage spéciaux) soit environ

<sup>23</sup> Le nombre de ménages ciblés est de 55 000 selon le Rapport du Président mais il est de 50 000 selon le Rapport de pré-évaluation et tout autre rapport de supervision, de revue à mi-parcours et d'achèvement du projet.

<sup>24</sup> Rapport du Président, Décembre 2005.

15,53 millions d'USD et un don de 0,21 millions DTS soit environ 0,29 millions d'USD<sup>25</sup>. Le PRAPO devait aussi bénéficier d'un Don du Fonds Belge pour la sécurité alimentaire (FBSA)<sup>26</sup> d'une valeur de 5,2 millions d'Euros soit environ 6,265 millions d'USD<sup>27</sup> pour la réalisation de la composante 3 «Amélioration de l'accès aux services sociaux de base». La contribution du Gouvernement de la RCD prévue était de 3,42 millions d'USD alors que celle des bénéficiaires était de 0,58 millions d'USD. De 2007, date d'entrée en vigueur du PRAPO, à 2010, l'UNOPS était l'Institution Coopérante du projet chargée de l'administration du prêt/don et de la supervision des activités du PRAPO. A partir de 2010, le projet est passé sous supervision directe du FIDA.

Encadré 1

**Données de base sur le PRAPO**

Pays : République démocratique du Congo (RDC)

Nom du projet: Programme de réhabilitation de l'agriculture dans le district de la Tshopo Province orientale (PRAPO)

Date d'approbation du FIDA: 11 Décembre 2005

Date de signature: 29 mars 2006

Date d'entrée en vigueur: 14 novembre 2007

Examen à mi-parcours: 27 mai 2011

Date initiale d'achèvement: 31 décembre 2013

Date effective d'achèvement: 31 octobre 2013

Date de clôture initiale du prêt: 30 juin 2014

Date de clôture effective du prêt: 30 avril 2014

Coût prévu total: 26,08 millions d'USD

Prêt FIDA: 15,528 millions d'USD

Don FIDA: 0,29 millions d'USD

Don du FBSA: 6,255 millions d'USD (réduit à 1,84 USD)

Contribution du Gouvernement (RPE): 3,42 millions d'USD

Contribution des bénéficiaires (RPE): 0,58 millions d'USD.

Conditions du prêt: hautement concessionnelles

Institution coopérante: UNOPS (2007-2010); supervision directe par le FIDA à partir de 2010.

Source: Rapport de pré-évaluation (RPE), 2005 et Rapport d'achèvement du projet (RAP), 2014.

**B. Mise en œuvre du programme**

**Théorie du changement du PRAPO**

27. Le cadre logique du projet tel que présenté dans le Rapport de pré-évaluation du projet ainsi que le cadre logique actualisé suite à la Revue à mi-parcours<sup>28</sup>, sont clairs sur les relations de cause à effet qui existent entre les différents niveaux de changements attendus du programme, mais manquent de montrer les relations entre composantes et le lien entre les hypothèses et les changements attendus. Pour mieux comprendre la logique d'intervention du programme, l'équipe d'évaluation a donc tenté de reconstruire la Théorie du changement du projet sur la

<sup>25</sup> Prêt FIDA n° 677-ZR et don FIDA n° 814 -ZR.

<sup>26</sup> Autrefois appelé «Fonds Belge de Survie» (FBS).

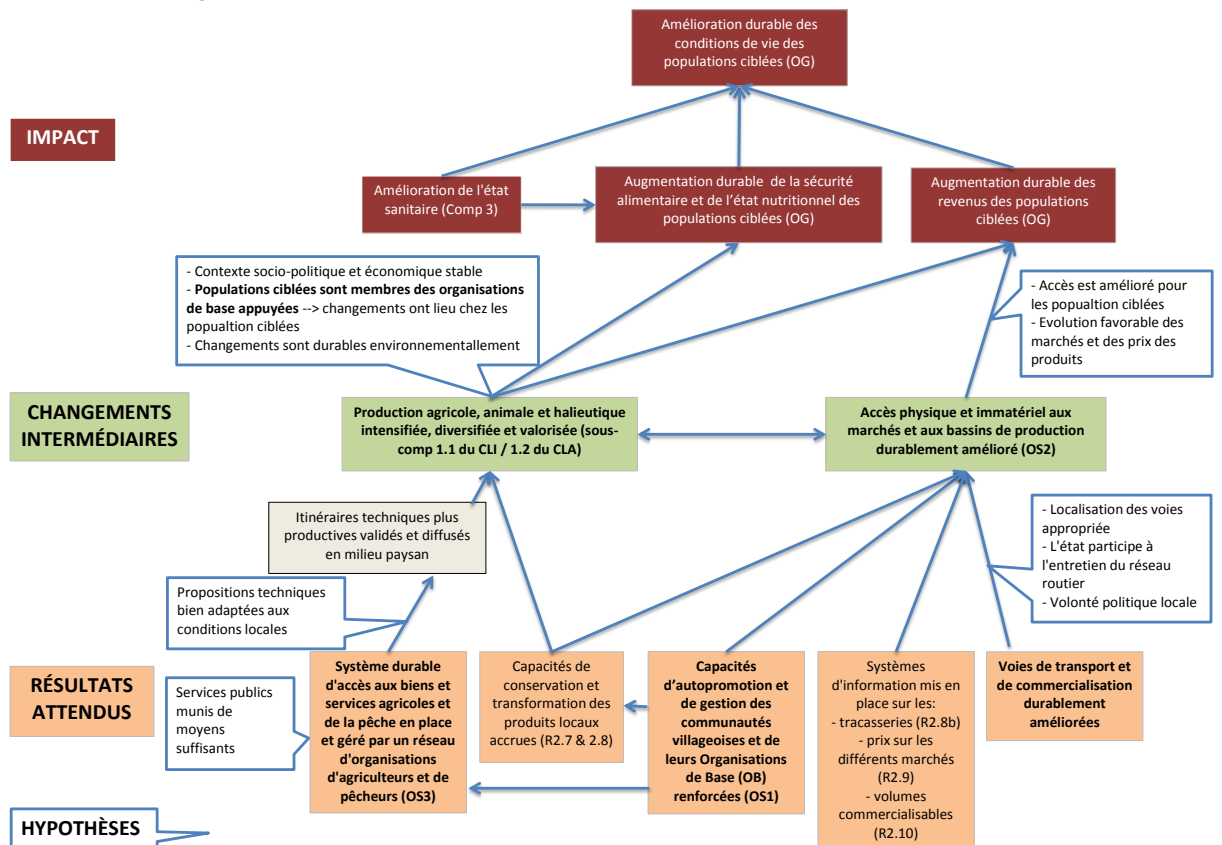
<sup>27</sup> Don FBS n° BG-41-ZR.

<sup>28</sup> Rapport de supervision, 2012, appendice 8.

base du Rapport de pré-évaluation du projet, le cadre logique actualisé de 2012 et les entretiens avec les parties prenantes. Celle-ci est présentée dans un diagramme détaillé dans l'annexe 4.

28. Le PRAPO cherchait à répondre à trois problèmes centraux à l'origine de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, des faibles revenus, de l'état sanitaire déplorable et du bas niveau d'éducation dans sa zone d'intervention, à savoir: (i) la faible productivité, diversité et valorisation des productions agricoles, animales et halieutiques; (ii) l'enclavement physique et social des bassins de production; et (iii) le très faible accès des communautés aux services sociaux de base.
29. En termes d'**impact**, le projet cherchait à contribuer à améliorer la sécurité alimentaire, les revenus, l'état nutritionnel et les conditions de vie des populations ciblées (l'objectif global du projet). Pour aboutir à cet impact, le projet devait résoudre les trois problèmes centraux mentionnés ci-dessus en atteignant trois **changements intermédiaires**: l'intensification, la diversification et la valorisation des productions agricoles, animales et halieutiques (sous-composante 1.1); l'amélioration durable de l'accès physique et immatériel aux marchés et aux bassins de production (OS2) et l'amélioration durable de l'accès aux services sociaux de base (OS4).
30. La figure 1 ci-dessous montre la chaîne des changements des composantes 1 et 2. Le projet cherchait à améliorer l'accès physique aux marchés et aux bassins de production (objectif spécifique 2) principalement par la réhabilitation des voies de transport terrestres et fluviales. Pour relancer la production agricole, animale et halieutique, le projet visait à mettre en place un système durable d'accès aux biens et services géré par un réseau d'organisations d'agriculteurs et de pêcheurs (objectif spécifique 3). Le renforcement des capacités d'autopromotion des communautés villageoises et de leurs Organisations de Base (objectif spécifique 1) devait contribuer à l'objectif spécifique 3, notamment en accordant aux organisations de base la gestion d'un système de multiplication de semences, plants, alevins et géniteurs améliorés et l'approvisionnement d'outils et d'équipements agricoles et de pêche.

Figure 1  
Théorie du changement simplifiée de la composante 1 et 2 du PRAPO\*

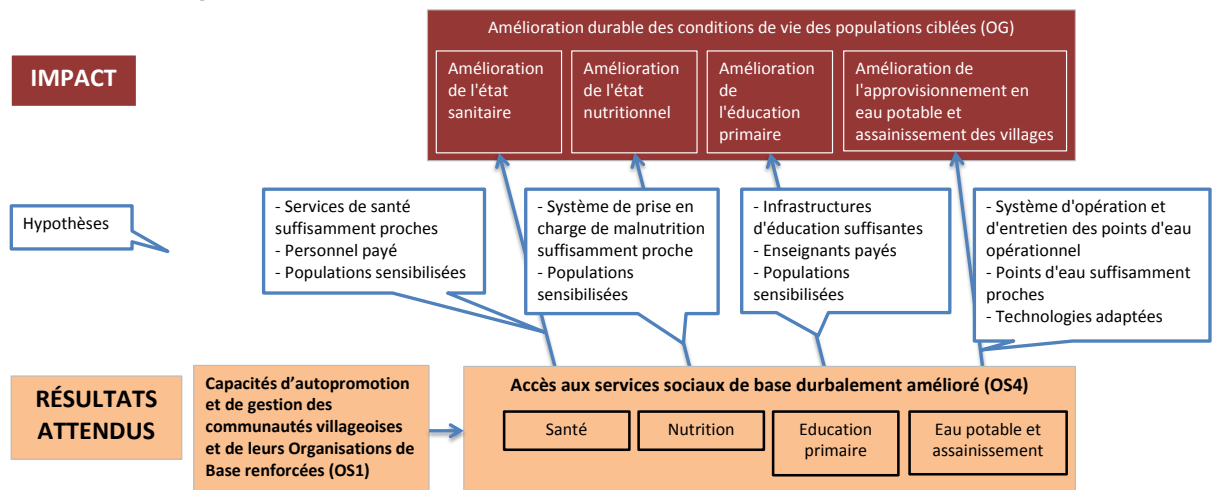


\* Légende: OG = Objectif general; OS = Objectif spécifique; R = Résultat; CLI = Cadre logique initial; CLA = Cadre logique actualisé.

31. Selon la logique du projet, l'objectif spécifique 1 devait aussi contribuer à l'accès aux marchés (objectif spécifique 2), par le renforcement des capacités des organisations de base de stockage et de transformation des produits locaux et par l'organisation de transport et de ventes groupés. Les organisations de base seraient aussi impliquées dans la gestion des services sociaux de base (objectif spécifique 4), et la planification, gestion et exécution de microprojets communautaires (voir figure 2 ci-dessous). Pour atteindre ces résultats, le projet prévoyait l'engagement d'Opérateurs principaux de bassin (OPB) pour assurer l'encadrement des producteurs agricoles et des pêcheurs et, d'Organisations non-gouvernementales de développement (ONGD) pour renforcer les capacités des organisations de base. Pour les travaux d'infrastructures, le projet ferait appel le plus possible à des prestataires locaux. Le projet prévoyait donc de renforcer les capacités des OPB, ONGD et prestataires locaux afin que ceux-ci puissent livrer des services de qualité.

Figure 2

**Théorie du changement simplifiée de la composante 3 du PRAPO**



32. Les changements intermédiaires prévus étaient nécessaires mais insuffisants pour atteindre durablement l'impact attendu du projet, tout comme les résultats prévus ne pourraient pas à eux seuls causer l'atteinte des changements intermédiaires. En effet, certaines **hypothèses et conditions** devaient être présentes. En premier lieu, il était indispensable que les contrats des OPB, ONGD et autres prestataires soient établis à temps, que ceux-ci aient une bonne capacité de préfinancement et qu'ils soient payés régulièrement pour leurs services. Les services publics engagés notamment dans la multiplication des semences et les services sociaux (santé, éducation) devaient disposer d'un personnel capable et rémunéré, ainsi que de moyens de travail suffisants.
33. Puisque la majorité des appuis se passeraient à travers les Organisations de Base, il fallait que les populations ciblées par le projet puissent être membre de ces organisations et y prendre part dans la prise de décision. Afin que l'amélioration de l'accès aux biens et services agricoles et de la pêche puisse mener à une intensification, diversification et meilleure valorisation durables de la production auprès de populations ciblées par le projet, il fallait aussi que les techniques et intrants proposés soient bien adaptés aux conditions locales, accessibles aux populations ciblées et durables sur le plan environnemental. Pour que l'accès aux marchés et bassins de production soit durablement amélioré pour les populations ciblées, il fallait que les voies de transport réhabilitées soient bien localisées et que le réseau routier soit entretenu par le Fonds national d'entretien routier.

**Changements en cours d'exécution**

34. La Revue à mi-parcours du projet (RMP) a eu lieu en mai 2011 et a résulté en l'élaboration d'un Programme Prioritaire pour redresser la performance du PRAPO. Ce programme prioritaire faisait suite à un Plan d'Action d'Urgence avec le même objectif, mis en place en 2010 suite à la mission de supervision de la même année, mais qui n'avait pas donné d'améliorations à cause du changement de quasiment toute l'équipe du projet au cours de 2010. La RMP a été l'occasion de revoir certaines cibles du projet – jugées irréalistes vu la faible performance de l'UGP et la sous-estimation des coûts et temps d'exécution nécessaires. Il était initialement prévu d'améliorer les revenus, la sécurité alimentaire et les conditions de vie de 50 000 ménages bénéficiaires directs, dont 25 000 ménages agricoles et 6 000 ménages de pêcheurs. Ces cibles ont été revues à mi-parcours, respectivement à 22 000, 14 000 et 4 000 ménages bénéficiaires<sup>29</sup>. Au niveau des composantes, ce

<sup>29</sup> Il n'est pas clair de la RMP ou des rapports de supervision quels seraient les 4 000 ménages restants ciblés, qui ne pourraient pas être classés de ménages agricoles ou de pêcheurs.

sont surtout les cibles pour les infrastructures de transport qui ont été revues: par exemple, la longueur des routes à réhabiliter est passée de 300 km à 93,5 km; le nombre d'embarcadères à aménager de 10 à un seul; le nombre d'unités de transformation et microprojets de 200 prévus à la conception, alors que 32 seulement ont été retenus.

35. Suite aux constats de la RMP sur le faible taux d'exécution de la composante «Amélioration de l'accès aux services sociaux de base» et l'absence de rapportage sur cette composante vers le FBSA jusqu'en 2011, le FBSA a décidé de retirer son financement du projet. Ainsi le financement FBSA a été réduit considérablement de 5,2 millions à 1,46 millions d'Euros (1,84 millions d'USD). La date d'achèvement des activités financées par FBSA est intervenue assez brusquement en février 2012 et la date de clôture du don FBSA en août 2012. Le retrait du FBSA a donné suite à une révision à la baisse des cibles quantitatives pour les infrastructures sociales de base. Le nombre de centres de santé construits/réhabilités est passé de 24 prévus à la conception, à 3 seulement après l'annonce du retrait du FBSA, le nombre d'infrastructures scolaires améliorées de 46 à 12 et le nombre de points d'eau à aménager de 100 à 60.
36. Le cadre logique du projet a été revu en 2012. Le nombre de résultats attendus dans la version initiale du cadre logique était très important (29 résultats opérationnels et 2 résultats de gestion/coordination). Dans le cadre logique actualisé de 2012, le nombre de résultats a été réduit à 24. Les résultats attendus suivants ont été abandonnés:
  - (a) Le renforcement des capacités des organisations de base en matière de commercialisation;
  - (b) La mise en place de systèmes d'information sur les tracasseries, les prix et les volumes commercialisables;
  - (c) Le renforcement des capacités des petites et moyennes entreprises de génie rural;
  - (d) Le renforcement des capacités du personnel de santé;
  - (e) La mise en place d'un système de prise en charge des enfants malnutris; et
  - (f) L'élaboration et mise en œuvre de plans d'assainissement.
37. Par contre, deux nouveaux résultats ont été prévus:
  - (a) La mise en place d'un cadre de concertation entre tous les acteurs de développement rural local au niveau territorial, district et province pour assurer la programmation et le suivi participatifs des actions d'appui au développement et de recherche-développement avec tous les partenaires; et
  - (b) le renforcement des capacités régaliennes des services agricoles au niveau des territoires, du district et de la province, notamment en termes de programmation, suivi-contrôle et appui phyto et zoo-sanitaire.
38. En août 2012, la mission de supervision avait constaté que le Programme Prioritaire n'avait été que partiellement exécuté; les ressources sur le prêt n'étaient plus suffisantes pour financer les coûts de gestion et de coordination qui avaient déjà atteint, en août 2012, 44% des dépenses sur le prêt. En conséquence, le FIDA et le Gouvernement ont convenu d'anticiper la date d'achèvement et de clôture du projet respectivement au 31 décembre 2012 et au 30 juin 2013. Pour permettre de finaliser les travaux, le Ministre des Finances a cependant demandé, dans sa lettre du 30 avril 2013, de proroger la date de l'achèvement du PRAPO au 31 octobre 2013, avec clôture du prêt le 30 avril 2014 – donc seulement deux mois plus tôt qu'initialement prévu. La mission de supervision de mai-juin 2013 a soutenu cette proposition qui a été acceptée par le Comité de pilotage du projet et par le FIDA.

### **Produits livrés par le PRAPO**

39. En se référant aux produits programmés et leurs cibles révisés suite au retrait du FBSA, le taux de réalisation physique du projet était d'environ 93% avec un taux de réalisation financière de l'ordre de 90,5% à la fin d'avril 2014. En comparant les réalisations finales aux prévisions faites à la conception du projet, on note que le taux de réalisation physique chute à 76% tandis que celui des réalisations financière passe à 75%. L'annexe 3 présente les produits livrés par le projet pour chaque composante.
40. La **première composante «Appui à la relance de la production agricole»** présente un taux de réalisation physique de l'ordre de 87% contre seulement 41,48% de réalisation financière par rapport aux cibles de la conception. Ces taux sont les mêmes par rapport aux cibles de la RMP puisque aucune cible fut changée pour cette composante 1. Ce faible taux s'explique par le fait que de nombreuses activités réalisées par cette composante n'exigeaient pas de décaissements importants et d'autres ont été réalisées ou animées directement par le personnel du PRAPO, telles que les formations complémentaires en multiplication de semences, les techniques de collecte et de traitement de données, et l'élaboration de la stratégie de production de semences. De plus, les coûts de certaines activités avaient été surestimés lors de la conception du PRAPO. Lors de la réalisation, l'UGP avait signé des contrats avec des montants de loin inférieurs à ceux prévus<sup>30</sup>. L'écart entre le deux taux s'explique aussi par les bonnes performances de certains indicateurs de la composante 1, qui ne sont pas directement imputables au déboursement de fonds mais sont pris en compte dans le calcul du taux de réalisation physique. En exemple, on peut citer: 84% des ménages adoptant les itinéraires techniques améliorés alors que la valeur cible était de 70% et 142% d'agri-multiplicateurs opérationnels. Enfin, le faible taux s'explique par la suppression d'un ensemble d'infrastructures relativement coûteuses (Centre de Développement Agricole de Lilanda, magasins de stockages des semences, pavillons de pêche, hangar d'abri des décortiqueuses, etc.) et d'équipements prévus par le PRAPO, notamment les unités de transformation et les microprojets à remettre aux populations. En effet, sur une prévision totale de 200 unités de transformations et micro-projets à financer, seulement 32 de ceux-ci ont été remis aux acteurs, soit 16 % de taux de réalisation<sup>31</sup>.
41. Dans le cadre du volet «Appui à la redynamisation et la structuration des organisations paysannes», INADES-Formation Congo et les cinq OPB, sous contrat avec le PRAPO, ont structuré 206 Organisations paysannes de premier niveau (157 Organisations de producteurs agricoles [OPA], 43 Organisations des professionnels de la pêche [OPP] et 6 Organisations de personnes vulnérables [OPV]) sur 155 prévues, et 17 organisations de deuxième niveau (unions d'OPA et unions d'OPP) sur 20 prévues. Selon le Rapport d'achèvement, ces organisations regroupaient plus de 23 000 personnes dont 18.750 agriculteurs, 3.767 pêcheurs, et 612 personnes vulnérables. Les activités ont touché 593 villages répartis dans 5 bassins de production et axes de Kisangani.
42. INADES-Formation Congo a aussi contribué à l'élaboration de 70 Plans de développement communautaire (PDC) 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 Comités villageois de développement ont été créés afin de fournir un cadre de coordination et de réalisation des activités communes au village. Le Manuel du Fonds de développement agricole et de pêche qui visait à guider les jeunes entrepreneurs pour la gestion de leurs microprojets n'était pas suffisamment adapté et riche pour tenir compte des contraintes de terrain (procédures administrative, niveau

<sup>30</sup> Entretien avec le responsable de l'unité de S&E, 2016.

<sup>31</sup> Tableau des réalisations physiques, Rapport d'achèvement du PRAPO.

d'analphabétisme élevé, contraintes d'approvisionnement et de commercialisation). Les PDC mis en place n'étaient pas opérationnels suite au manque de formulation de microprojets avec plans d'affaires recevables, et à l'absence de financements pour appuyer les promoteurs de ces microprojets, notamment par des fonds de roulement. A cause d'importants délais dans la mise en œuvre du projet, il n'a acquis et remis que 11 décortiqueuses à riz aux unions proposant des microprojets avec plan d'affaire. Dans le cadre de la politique d'habitat rural, le projet a aussi remis 15 presses à briques aux jeunes pour la fabrication des briques cuites. Une presse à savon a été remise à l'Association des Mamans Veuves d'Isangi comme activité génératrice de revenu et deux fours métalliques démontables (fours «Chorchors») ont été construits pour le séchage des poissons. Un salon de coiffure a été mis en place avec les filles mères de Likango, et une boutique alimentaire pour les femmes veuves de Likango.

43. Concernant le volet «Appui à la Relance de la Production Agricole», le projet a mis en place 355 agri-multiplicateurs (sur 250 prévus) formés et suivis par le SENASEM. Les semences de base et de première génération ont été livrées par l'INERA. Le PRAPO a ainsi pu distribuer directement aux membres des Organisation paysanne plus de 200 000 kg des semences de riz (près de la moitié), maïs, arachide et niébé, et 60 000 mètres linéaires de boutures saines du manioc. L'INERA n'a pas entièrement honoré ses engagements (en 2010, 2011 et même avant) en matière de fourniture de semences et boutures en quantité et de qualité suffisantes<sup>32</sup>. Ceci a influencé négativement le déroulement des campagnes agricoles.
44. Des kits agricoles et de pêche ont été remis aux unions comme un fonds de crédit agricole pour leurs organisations membres, à respectivement 67% et 57% des nombres prévus. Selon le Rapport d'achèvement, moins de 50% des kits ont été recouverts, suite à la rupture prématurée du contrat avec les structures d'appui (OPB) et la faible maturation des organisations de producteurs. De plus, certains équipements n'ont pas répondu aux besoins exprimés selon les différentes zones de production, entraînant d'importants invendus de ces matériaux. Peu d'unions ont finalement pu mettre en marche un fonds de roulement.
45. Les membres des organisations appuyées ont bénéficié d'un encadrement technique et de formations pour introduire des pratiques culturales et de pêches plus productives et durables. En matière de pisciculture, les formations techniques ont été d'un nombre très réduit et concernaient principalement la construction et la gestion des étangs piscicoles, et l'élevage et la nutrition de poissons en bacs hors sol à base de sous-produits agricoles et animaux.
46. Les partenaires clefs du projet ont bénéficié de renforcement de capacités en passation des marchés (entrepreneurs, services publics), en techniques de collecte, traitement et analyse des données, en Planification, suivi et évaluation de projet (Inspections de l'Agriculture et du Développement rural, OPB), en techniques de capture de poissons (SNPMR, Inspections de l'Agriculture, OPB). Le projet a doté les Inspections de l'Agriculture et du Développement Rural de 12 motos pour renforcer leurs capacités régaliennes en termes de programmation, suivi-contrôle et appui phyto et zoo-sanitaire au niveau des territoires, du district et de la Province. Le Service National de Pêche en Milieu Rural (SNPMR) a bénéficié de la dotation du projet en matériel informatique.
47. Dans cette même composante, le PRAPO a financé un projet annexe dénommé «projet clubs d'écoute, lutte contre la pauvreté et genre» à partir de juin 2012. Ce projet complémentaire aux actions du PRAPO était exécuté par la FAO, et était financé à hauteur de 200 000 USD sur les ressources du prêt FIDA et par un don FIDA accordé à la FAO d'un montant de 500 000 USD. Ce projet a mis en place 60

---

<sup>32</sup> Lettre du Directeur de WCA (FIDA) au Ministre de l'Agriculture de la RDC, 18 Juillet 2011.



Clubs d'écoute communautaires comptant 1 978 membres, dont 47,5% de femmes. Selon le Rapport d'achèvement, une forte dynamique s'est dégagée de ces clubs d'écoute et une conscience nouvelle de prise en charge était en train de naître. Toutefois, l'efficacité de la fonction Club d'écoute est fortement compromise par les ruptures de fonctionnement des radios, faute de moyens. En effet, les cinq radios communautaires<sup>33</sup> n'ont pas été suffisamment encadrées en termes de thématiques adaptées aux besoins locaux, et souffrent de problèmes techniques et de financement majeurs.

48. Pour ce qui est de la **composante 2**, «Accès aux Marchés et appui à la commercialisation», le taux de réalisation physique était d'environ 38% par rapport aux objectifs initiaux et de 94% par rapport aux objectifs révisés. Les moyens financiers alloués à cette composante n'ont pas été ajustés et le taux de réalisation financière était de l'ordre de 66,7%.
49. Sur les 300 km initialement prévus (la cible actualisée était de 93,5 km), le projet a réhabilité 88,8 km avec l'aide de l'UNOPS en tant que maître d'œuvre délégué et l'Office des routes pour le suivi et le contrôle des travaux. La cible avait dû être drastiquement revue à la baisse à cause de la sous-estimation importante des coûts de réhabilitation à la conception du projet. La réhabilitation comprenait la construction ou réparation de nombreux ouvrages d'arts. Sur les axes réhabilités, le projet a structuré et mis en place 12 équipes de cantonnage manuel. Ces équipes ont été formées par l'Office des Routes pour l'entretien des routes.
50. Sur les 10 débarcadères prévus à la conception (cible revue à 2) un seul a été construit à Riba Riba à Kisangani. Son coût était cinq fois plus de celui estimé à la conception. Pour promouvoir le transport fluvial dans la zone, le projet a acquis deux baleinières<sup>34</sup> de 30 tonnes pour le transport de leurs productions vers le centre de consommation (Ville de Kisangani) et le transport des biens de premières nécessités de Kisangani vers Isangi et Basoko. Une baleinière était affectée à des unions d'Isangi et de Basoko. Bien que les comités de gestion de ces baleinières ont été formés en gestion d'une baleinière, cette gestion s'est avérée très insuffisante et les deux baleinières sont actuellement à l'arrêt.
51. Les systèmes d'information sur les prix et volumes commercialisables et les tracasseries prévus à la conception n'ont pas vu le jour.
52. Quant à la **composante 3** du projet, «Accès aux services sociaux de base», elle a connu un taux de réalisation insatisfaisant durant les premières années du projet. Ceci a valu le retrait du FBSA dont le financement couvre les dépenses relatives à cette composante, après la RMP. Le taux de réalisation de la composante s'est amélioré progressivement, suite à la mise en place du Plan d'action d'urgence avec la mission de supervision de 2010 (peu efficace) et son remplacement par une stratégie de sortie composée d'un Programme prioritaire<sup>35</sup> et d'un Plan de relance pour les deux dernières années du PRAPO (2012 et 2013). Ces plans, conjugués à la stabilité et l'opérationnalité de l'UGP après la RMP ont permis -malgré une allocation financière diminuée de 65% (de 6,92 à 4,2 millions d'USD)- d'atteindre des taux de réalisations acceptables au vu du temps et des moyens disponibles. Ainsi, à la clôture du projet, le taux de réalisation de cette composante était d'environ 92% en termes physiques par rapport aux objectifs révisés et de 163,7% en termes financiers. Rapporté aux objectifs initiaux, le taux de réalisation physique était d'environ 74% et le taux de réalisation financier de 57,1%. L'essentiel des travaux d'infrastructures de cette composante a été réalisé par l'UNOPS, comme Maître d'ouvrage délégué (MOD).

---

<sup>33</sup> Cinq radios communautaires dont 2 dans le territoire d'Isangi, 1 à Basoko et 2 à Kisangani.

<sup>34</sup> Embarcation longue, fine et légère, pointue aux deux extrémités de façon à pouvoir progresser dans les deux sens.

<sup>35</sup> Allant jusqu'à fin décembre 2011.

53. Dans le domaine de la santé, le PRAPO a construit trois centres de santé sur 24 prévus à la conception, et les a équipés en mobiliers de santé et équipements biomédicaux. Le projet a formé et équipé 200 relais communautaires, 10 membres représentant le Comité de gestion et 10 membres représentant le Comité de développement des aires de santé ainsi que les personnels administratifs à la planification et à la gestion des médicaments. Le projet a doté 24 centres de santé en médicaments. Un projet financé par la Banque Africaine de développement a complété les formations inachevées et l'approvisionnement des centres en médicaments. Les cinq zones de santé ont reçu cinq ambulances, trois pirogues motorisées et six motos, alors que le district sanitaire a été doté d'un véhicule 4x4.
54. Le PRAPO a doté la coordination provinciale de nutrition de 2 motos et les 24 centres de santé en kits anthropométriques et fiches de suivi de croissance.
55. Le projet a aussi construit ou réhabilité 12 écoles primaires (sur 46 prévues à la conception) comprenant 12 salles de classe équipées de bancs et tables de bureau de l'enseignant, un bureau de Direction, une bibliothèque, des latrines et un point d'eau. Douze comités des parents d'élèves et enseignants ont été formés à la prise en charge des activités de l'enseignement. Pour améliorer le niveau de qualité des enseignants, 309 chefs d'établissement ont été formés en gestion d'une école et 335 enseignants formés en Approche Pédagogique par Compétences.
56. Selon le Rapport d'achèvement, certaines écoles sont surexploitées, sans que leur entretien et conditions d'hygiène soient suffisamment maîtrisés par la direction et les comités de parents d'élèves. Il y a aussi des difficultés de recrutement et de prise en charge d'instituteurs en nombres suffisants.
57. Plus de 10 000 uniformes sur 45 000 prévues à la conception ont été distribuées aux élèves (70% de filles et 30% de garçons).
58. Le PRAPO a remis 7 motos aux Sous-divisions, Inspections et Coordination de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel pour la supervision des activités de l'Enseignement et 2 motos à l'Administration du Territoires et 70 vélos aux Chefs de secteur pour la sensibilisation des familles sur l'importance de la scolarisation des enfants.
59. Le PRAPO a réalisé 62 sources et puits d'eau potable (sur 100 prévus à la conception), et mis en place un comité de gestion formé par le Service national d'hydraulique rural. Selon le rapport d'achèvement, la qualité technique des ouvrages hydrauliques est satisfaisante mais l'entretien des infrastructures et de leur environnement n'est pas régulièrement assuré. Les comités de gestion impliquent peu la population bénéficiaire et n'entreprennent pas l'entretien dans les normes.

### Points clés

- Le PRAPO est intervenu dans un contexte particulièrement difficile marqué par une situation de post-conflit, la faiblesse des services de l'État et privés, un fort enclavement de sa zone d'intervention et des communautés très pauvres et en situation d'insécurité alimentaire.
- Le projet cherchait à contribuer à améliorer la sécurité alimentaire, les revenus, l'état nutritionnel et les conditions de vie des populations ciblées à travers: l'intensification, la diversification et la valorisation des productions agricoles, animales et halieutiques; l'amélioration durable de l'accès aux marchés et aux bassins de production et l'amélioration durable de l'accès aux services sociaux de base.
- Le projet, approuvé au FIDA fin 2005, était prévu pour une durée de 6 ans et un coût total de 26 millions d'USD, dont 15,8 millions d'USD du FIDA et 6,26 millions d'USD du FBSA pour la composante accès aux services sociaux de base. Le projet n'a réellement débuté qu'en 2008 et s'est achevé en Octobre 2013.
- Un rôle très important était attribué aux organisations paysannes, à créer par le projet, qui devaient à terme assurer la gestion d'un système de multiplication de semences, plants, alevins et géniteurs améliorés; l'approvisionnement en outils et intrants agricoles et de pêche; et la commercialisation des produits.
- Ainsi, un hypothèse importante du projet était que les populations ciblées – les petits agriculteurs démunis qui cultivent moins de 0,9 hectares chaque année et les pêcheurs à plein temps – soient membres des organisations de producteurs appuyées par le projet. Une autre hypothèse clé était que les services publics engagés notamment pour la production de semences et les services sociaux soient capables d'assurer un service de qualité dans la durée, afin d'atteindre une bonne efficacité et efficience du projet ainsi que la durabilité de ses résultats.
- Suite à la faible performance de la composante «accès aux services sociaux de base», le FBSA a réduit son don de plus de 70%, ce qui a obligé le projet de revoir ses cibles quantitatives pour cette composante fortement à la baisse.
- Le taux de réalisation physique du projet a atteint 76% de la cible initiale et 93% de la cible revue à mi-parcours. Le taux de réalisation financière était de 90,5% et 75%, respectivement. Les composantes «accès aux marchés et appui à la commercialisation» (qui comprenait la réhabilitation des routes rurales et de voies d'eau) et «accès aux services sociaux de base» ont atteint les taux d'exécution les plus faibles.

### III. Principaux constats de l'évaluation

#### A. Performance du projet et impact sur la pauvreté rurale

##### Pertinence

60. La pertinence du PRAPO est appréciée à travers son degré de concordance, de cohérence et de complémentarité avec les orientations stratégiques du Gouvernement de la RDC, la stratégie d'intervention du FIDA ainsi que les priorités de développement des bénéficiaires. La pertinence consiste également à porter un regard critique sur la stratégie de mise en œuvre du projet.
61. **Pertinence du projet par rapport à la stratégie du gouvernement.** La conception du PRAPO est axée sur les orientations majeures de la politique nationale de la RDC en matière de développement rural et de réduction de la pauvreté. Elle fait suite à une période d'absence de stratégie agricole réelle en RDC, marquée par des crises socio-politiques ayant conduit au désordre institutionnel et à la dégradation des relations entre les bailleurs et l'État Congolais (paragraphe 8-9).
62. Les objectifs spécifiques et composantes du PRAPO étaient bien alignés aux axes prioritaires du Programme minimum de partenariat pour la transition et la relance (PMPTR 2004-2007) présenté en juin 2004 par le Gouvernement. Visant une croissance économique sur une base plus équitable, 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. Les axes d'intervention du PMPTR comprenaient: la réhabilitation des voies de communication rurales (ouverture et entretien de pistes rurales); le soutien à l'agriculture (intrants, soutien à la commercialisation et petite transformation, soutien aux services vétérinaires, de vulgarisation et d'appuis); et les actions de développement communautaire (réhabilitations petites infrastructures, services sociaux de base, activités génératrices de revenus non agricole, services de formation et d'appuis).
63. Le PRAPO était aussi cohérent avec la séquence de Documents de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) <sup>36</sup>. Le DSCR-1, couvrant la période de 2006 à 2010, 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'amélioration des rendements <sup>37</sup>.
64. Les mesures promues par le PRAPO s'inscrivent donc largement dans les axes de développement du plan de relance agricole du Congo ainsi que de sa stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté qui constitue l'ossature de ses interventions en termes de développement rural.
65. **Pertinence du projet par rapport à la stratégie du FIDA.** Le PRAPO s'aligne sur la stratégie d'intervention du FIDA visant la lutte contre la faim et la pauvreté rurale. Il intègre particulièrement le cadre stratégique du Fonds pour 2002-2006 qui entend œuvrer davantage en matière de développement social et d'équité entre

<sup>36</sup> DSCR Intérimaire de 2003, DSCR-1 de 2006 et DSCR-2 de 2011.

<sup>37</sup> Le DSCR-1 de 2006 proposait les actions suivantes pour relancer le secteur agricole, de l'élevage et de la pêche: A court terme: (i) la relance des centres semenciers; (ii) le renforcement des mesures de mobilisation et d'encadrement du monde rural autour des méthodes culturales modernes; (iii) la relance du secteur de l'élevage en renforçant la reconstruction du cheptel décimé pendant le conflit; (iv) la relance de la diversification des cultures de rente; (v) le renforcement de l'appui aux producteurs à travers la diffusion des intrants et les résultats de la recherche appliquée et (vi) le développement et l'organisation des marchés agricoles, le développement du secteur de la pêche. A moyen terme: (i) le soutien aux initiatives privées (les opérateurs économiques, les coopératives, etc.) particulièrement en matière d'encadrement, d'approvisionnement et de commercialisation; (ii) le soutien des Comités de Développement Communautaires (CDC), les Associations de Développement des Villages (ADV), les coopératives en vue d'en faire des opérateurs économiques et de changer progressivement les systèmes traditionnels d'exploitation agricole.

les sexes, pour la création et la diversification de revenus agricoles, l'amélioration de la situation nutritionnelle et le respect de l'environnement ainsi que pour la bonne gouvernance.

66. Les objectifs et les composantes du PRAPO qui vont de l'accès aux marchés, à l'accès aux ressources productives, en passant par le renforcement des capacités des organisations de base et des services publics, sont cohérents avec ce cadre stratégique du FIDA 2002-2006 qui se décline en trois objectifs stratégiques à savoir: i) renforcer les capacités des ruraux pauvres et de leurs organisations; ii) améliorer l'accès équitable aux ressources naturelles productives et à la technologie et iii) améliorer l'accès aux actifs financiers et aux marchés.
67. Le PRAPO, de par son objectif global d'améliorer non seulement les revenus mais aussi les conditions de vie des populations cibles à travers un panel d'actions couvrant autant le secteur productif agricole que le système de santé, la scolarisation et l'appui des institutions publiques locales, est en cohérence avec la stratégie régionale du FIDA pour l'Afrique de l'ouest et du centre<sup>38</sup>. Cette cohérence s'est effectivement concrétisée par la synergie existante entre les objectifs du projet, notamment par les interventions opérées dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche, et dans les services socio-économiques de base.
68. **Pertinence par rapport aux besoins des bénéficiaires.** Les ménages ciblés par le projet<sup>39</sup> vivent tous d'une activité productive de subsistance dans une zone marginalisée et caractérisée par une instabilité sociopolitique récurrente. La longue crise qu'a connue le district a réduit considérablement les perspectives économiques de la zone avec une diminution des revenus des agriculteurs et pêcheurs du fait de leur faible productivité et de leur difficulté à accéder aux marchés. L'enclavement des zones de productions, l'accès mitigé à la scolarité et aux services sociaux de base ont fini par entraîner la dégradation des conditions de vie des populations locales, dans un contexte où la possibilité d'entreprendre de véritables activités génératrices de revenus et d'emplois est très réduite.
69. Les enquêtes et ateliers précédant le projet ont par ailleurs révélé les besoins exprimés par les populations en termes de revalorisation du potentiel productif agricole, d'élevage et halieutique du district, mais aussi la mise à niveau des infrastructures socioéconomiques (pistes, ponts d'eau, assainissement) et sanitaires. L'accès à l'information, aux techniques de production et aux marchés pour la commercialisation des productions faisaient partie de la demande sociale exprimée (rapport de conception).
70. En apportant ainsi une réponse à ces besoins, le PRAPO était pertinent par rapport aux besoins des ruraux pauvres même si certains besoins ont été faiblement visés: assainissement, accès immatériel aux marchés, capacités des services publics. Cette pertinence est d'autant plus accrue du fait que le projet a contribué au renforcement des capacités managériales et d'organisations de ces bénéficiaires notamment des femmes qui demeurent encore défavorisées en matière de participation à l'économie rurale de la zone du projet.
71. **Pertinence de la conception et de la logique d'intervention du projet.** La conception du projet a bénéficié d'un support d'informations, d'analyses et d'avis de spécialistes-matière qui ont mené des enquêtes dans la zone-cible avec la collaboration de nombreux acteurs concernés. L'approche adoptée lors de la conception du PRAPO avait contribué à la bonne articulation entre l'objectif global,

---

<sup>38</sup> Résumé des débats des tables rondes sur les stratégies régionales du FIDA, vingt-cinquième session du Conseil des gouverneurs, 2002.

<sup>39</sup> 55 000 ménages d'agriculteurs et de pêcheurs pauvres à la conception du programme (Rapport de recommandation au Président au conseil d'administration concernant les propositions d'assistance financière à la RDC pour le PRAPO) puis revu à 25000 ménages d'agriculteurs et 6000 pêcheurs comme les principales cibles du programme à mi-parcours.

les objectifs spécifiques, les composantes et actions à mettre en œuvre. L'intention de faire des acteurs de développement les partenaires privilégiés dans la planification, la définition des modalités d'exécution et le suivi-évaluation du projet, notamment par le moyen des PDC/VCD et les organisations de producteurs agricoles et de pêcheurs, était appropriée. Cette démarche s'est effectivement traduite par l'engouement des bénéficiaires vers différentes interventions du projet.

72. **Prise en compte de la situation post-conflit dans la zone d'intervention.** Le document de conception du PRAPO était trop ambitieux et n'a pas tenu suffisamment compte de la réalité, notamment les très faibles capacités du secteur productif, l'émigration de la population active de la zone du projet, y compris le départ des producteurs-réfugiés Rwandais, les très faibles capacités des services techniques et provinciaux. Ceci était aussi vrai pour la supervision du projet dans la mesure où ni l'institution coopérante (UNOPS) ni les différentes missions qui ont précédé la mission de RMP avaient tenu compte suffisamment de ce contexte.
73. **Prise en compte du contexte politique et social de la zone d'intervention.** La conception du PRAPO avait insuffisamment tenu compte des difficultés inhérentes à l'état très délabré des structures et à l'inaccessibilité de la zone-cible bien que le rapport de conception les avait énumérées. On note en particulier le très fort enclavement de la zone, la faible capacité d'exécution des services publics provinciaux et territoriaux et des prestataires locaux, et les formes d'associations informelles existantes dans la zone qui furent insuffisamment pris en compte dans la stratégie d'intervention du PRAPO.
74. Il est à signaler également l'inadéquation entre les moyens mobilisés et les capacités de gestion locales. Bien que les moyens financiers paraissent suffisants avec un montage financier moins pesant pour les bénéficiaires<sup>40</sup>, les ressources humaines qualifiées nécessaires faisaient défaut aussi bien au niveau du PRAPO que des structures étatiques provinciales et territoriales, censées appuyer le projet, d'où une très faible capacité d'absorption du projet, surtout pendant la première phase du PRAPO.
75. L'examen du cadre logique révèle que les hypothèses et les risques pouvant affecter ou contribuer à la réussite du projet ont été clairement énoncés. Cependant, les mesures de mitigation n'ont pas été suffisamment explicitées par le projet. C'est le cas notamment des risques liés à: i) l'utilisation judicieuse des ressources humaines formées par le projet; ii) la bonne compréhension par les organisations de base et les acteurs locaux des objectifs et de l'approche du projet; iii) la participation active des bénéficiaires et leur relais communautaire; iv) le respect des procédures par toutes les parties prenantes et la rapidité et simplicité des procédures du FIDA pour le financement; et v) l'entretien des axes routiers<sup>41</sup> et la gestion efficace des stocks de médicaments. Le cadre logique actualisé pendant la RMP s'est concentré sur la nature des indicateurs et les cibles, alors qu'il a abandonné plusieurs hypothèses du cadre logique initial.
76. **Participation des parties prenantes.** L'approche de la conception du PRAPO n'a pas suffisamment intégré les attentes, rôles et responsabilités de l'ensemble des parties prenantes, en particulier des populations-cibles. Le processus participatif lors de la conception du projet avait essentiellement inclus les institutions-clés aux niveaux central et régional. Ceci avait permis de faire une évaluation des besoins et des capacités des structures étatiques mais n'avait pas permis de faire un diagnostic fin des conditions physiques et humaines des communautés locales ainsi que de la complexité des droits d'usages et du rôle des populations. Ce dernier

---

<sup>40</sup> Les bénéficiaires devaient mobiliser seulement 2,23% du coût total du projet soit près de 0,58 USD sur un total de 26 millions d'USD.

<sup>41</sup> Notamment par les décaissements réguliers par le Fonds national d'entretien routier.

aurait pu contribuer à la pertinence non seulement de la nature des appuis mais aussi aux approches utilisées par le projet. Un cadre d'échange a pourtant été mis en place entre les acteurs impliqués prenant la forme de missions conjointes de supervision, missions d'enquête, missions d'audit des comptes, ateliers et réunions plus ou moins régulières avec l'UGP, et le financement d'initiatives pertinentes soutenues par d'autres intervenants (les champs écoles paysans et les Clubs d'écoute communautaires de la FAO).

77. **Attention portée aux groupes les plus vulnérables.** Bien que la conception du projet ait souligné qu'une attention particulière serait accordée à ces groupes, notamment les femmes, les veuves, les jeunes, les pêcheurs, et les sans-terre et sans-bétail, le PRAPO ne disposait pas vraiment d'une stratégie d'approche de ces groupes les plus vulnérables. Ni les membres de l'UGP du PRAPO, ni le personnel d'INADES-Formation ont pu définir une approche efficace à leur endroit. Ces groupes les plus vulnérables n'ont pas été bien structurés et encadrés par le projet comme ce fut le cas des OPA.
78. Le PRAPO a pourtant tenté d'atteindre ces groupes vulnérables à travers notamment: (i) la formation des intervenants aux problèmes d'équité sociale incluant le genre et à l'utilisation de méthodes participatives de diagnostic et d'outils permettant d'identifier et de cibler les groupes vulnérables au niveau de toutes les activités; et (ii) des appuis spécifiques à chaque groupe vulnérable, notamment par la scolarisation des filles, des formations pratiques pour les jeunes dans la construction des infrastructures, l'enseignement des jeunes dans la fabrication des briques cuites, etc. Des activités génératrices de revenus ont été appuyées en faveur de six associations de personnes vulnérables<sup>42</sup> soutenues par le projet (au nombre très en-deçà de la cible), mais la plupart des Activités génératrice de revenu (AGR) financées par le PRAPO pour aider ces groupes cibles (salon de coiffure, fabrication de briques, boutique de vente des produits alimentaires, etc.) sont en souffrance après quelques mois d'activité<sup>43</sup>.
79. **Faire-faire.** Le PRAPO utilisait le mode de contractualisation «faire-faire» où le projet sous-traitait ses activités à des structures étatiques, bureaux d'études, ONG et entreprises privées locales et nationales. Cette délégation de la maîtrise d'œuvre 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 au projet, et assurer que la meilleure expertise soit engagée pour chaque tâche donnée. Pourtant, les structures sous-traitantes étaient assez faibles (faibles capacités techniques et managériales, ressources humaines et matérielles limitées, sous-équipement, faible capacité de préfinancement, etc.) causant souvent une surcharge de travail administratif et de suivi pour l'UGP ou l'UNOPS (maître d'ouvrage délégué pour la composante pistes rurales). Or, à cause du nombre et de la diversité des structures sous-traitantes du PRAPO et des difficultés fréquentes rencontrées dans l'accomplissement de leurs tâches, la préparation et la gestion des conventions et contrats, l'encadrement, la mise à niveau, le contrôle et le suivi se sont avérés très complexe et onéreux, réduisant le temps que l'UGP pouvait consacrer aux tâches de management stratégique et de suivi-évaluation.
80. **Implication des services étatiques provinciaux et territoriaux dans la planification, la gestion et le S&E du projet.** Selon le Rapport de pré-évaluation, le projet s'appuierait sur les services publics là où ils présenteraient un avantage comparatif mais, surtout, les services de l'État devaient être renforcés pour assumer leur rôle régalien dans la réalisation des activités programmées.

---

<sup>42</sup> Deux association de femmes veuves, une association de filles mères, une association de femmes vivant avec le VIH/SIDA, une association de jeunes sans emploi et une association de personnes handicapées.

<sup>43</sup> Le salon de coiffure et les fours de séchage de poissons ne sont plus fonctionnels. Source: Entretien avec la cellule de suivi-évaluation.

Jusqu'en 2012, les services étatiques sont intervenus très peu dans la mise en œuvre du projet. En effet, ils ne disposaient pas de moyens de travail (notamment des moyens de déplacement) et le rapprochement et la collaboration entre le personnel de l'UGP, les services étatiques, les prestataires de service (OPB et entrepreneurs) et les organisations paysannes (bénéficiaires) étaient très faibles. Il y avait peu d'espace de dialogue et pas de cadre de concertation opérationnel<sup>44</sup>. Il faut ajouter à cela l'absence de recommandations fortes de la part de bailleurs de fonds et du gouvernement pour l'implication des services étatiques provinciaux et territoriaux. Ce n'est qu'à partir de 2012 que ce dialogue ainsi que le suivi des activités du projet par les services étatiques déconcentrés sont devenus assez réguliers. Cette amélioration du niveau d'implication des services provinciaux et territoriaux fut facilitée entre autres par leur formation sur la collecte, le traitement des données et le suivi-évaluation par le PRAPO, et leur dotation en motos tout terrain pour faciliter leurs déplacements<sup>45</sup>.

81. **Appui à la commercialisation.** L'appui à la commercialisation était essentielle pour dynamiser la production orientée vers le marché, éviter la surproduction et la chute des prix<sup>46</sup>. Cet aspect a pourtant été peu considéré par le PRAPO. La Tshopo se caractérise par un réseau de communication (routes et voies d'eau) centré sur la ville de Kisangani, qui est l'exutoire et le centre d'approvisionnement principal pour les producteurs de la zone. Le projet s'est largement limité à la réhabilitation de pistes rurales, laissant l'amélioration des voies d'eau<sup>47</sup> et la (re)construction d'infrastructures de stockage et de commercialisation de côté. Par ailleurs, les organisations de producteurs n'ont pas été soutenues dans l'organisation de transports et ventes groupées pour améliorer le prix aux producteurs.
82. **Prise en compte des groupements et associations locaux existants.** INADES-Formation Congo et les OPB se sont peu reposés sur les groupements informels locaux préexistants (tontines par exemple) pour constituer les organisations de producteurs, préférant former des organisations nouvelles à partir d'une animation au niveau des villages. Ceci a réduit l'adhésion de certains groupes de la population aux OPA appuyées par le PRAPO. L'inclusion de ces groupements informels aurait aussi pu augmenter la durabilité des OPA. Par contre, les Clubs d'écoute ont souvent été mis en place autour de groupements informels préexistants.
83. Par ailleurs, il existe depuis 2006 une Union paysanne pour le développement de Kisangani, appuyée par le Bureau diocésain de développement CARITAS de Kisangani, qui actuellement comprendrait 26 collectifs, 272 organisations de base, avec 5 744 membres dont 2 660 femmes<sup>48</sup>. Cette union est mentionnée nulle part dans les rapports du PRAPO.
84. **Prise en compte des leçons d'autres interventions.** Étant le seul projet de développement agricole dans sa zone d'intervention, et puisque le FIDA, tout comme les autres bailleurs, avait suspendu ses opérations en RDC pour une longue période et le Programme de relance de l'agriculture dans la Province de l'Équateur (PRAPE) n'avait pas encore commencé ses activités, la conception du PRAPO n'a pas eu beaucoup d'opportunités de capitaliser sur l'existant en tirant des

---

<sup>44</sup> Source : UGP du PRAPO.

<sup>45</sup> 12 motos acquises pour 12 services publics du Ministère de l'agriculture et du développement rural au niveau provincial.

<sup>46</sup> Entretiens de la mission avec les partenaires locaux et les focus groupes.

<sup>47</sup> Le Fleuve Congo et ses tributaires jouent un rôle essentiel dans les transports dans cette partie du pays, connectant de nombreux villages à Kisangani, et reliant cette ville à Kinshasa et Matadi. Mais ce réseau fluvial est sous-utilisé à cause, notamment, de l'ensablement des voies d'eau, de l'état délabré des ports, débarcadères et magasins de stockage, et du manque de bateaux.

<sup>48</sup> Voir notamment: <http://acpcongo.com/acp/ouverture-de-la-7eme-assemblee-generale-ordinaire-des-delegues-de-lupdkis-par-le-gouverneur-a-/>.



enseignements de la mise en œuvre de projets similaires. Il y a eu, cependant, de nombreux échanges entre PRAPO et PRAPE au cours de leur mise en œuvre.

85. **Pertinence des indicateurs et des cibles pour les objectifs et les résultats.** Les indicateurs objectivement vérifiables et leurs cibles devaient permettre de spécifier les changements que le PRAPO devait induire durant sa durée d'exécution avec les ressources allouées. Le cadre logique initial indiquait une cible pour le nombre de ménages à atteindre mais ne contenait pratiquement pas de cibles pour les indicateurs d'objectif, sauf pour un indicateur de nutrition infantile et un indicateur d'accès à l'eau potable. La situation de référence a été mal estimée pour l'indicateur de nutrition infantile<sup>49</sup>. Le cadre logique actualisé de 2012, ajoutait des cibles pour les indicateurs de revenu et d'avoirs matériels et d'organisation des communautés. Ces indicateurs et cibles n'avaient pas beaucoup de signification. Par exemple, l'indicateur et la cible pour l'objectif d'augmentation de revenu étaient que 60% des ménages bénéficiaires devaient voir leur revenu augmenter à la fin du projet, sans préciser de combien le revenu devait augmenter. Le cadre logique actualisé ajoutait aussi des cibles quantitatives pour un grand nombre de résultats attendus du projet.
86. La plupart des cibles au niveau des objectifs étaient trop ambitieuses par rapport au contexte difficile dans lequel le projet s'inscrivait et à la faible capacité d'absorption du projet. Le nombre de bénéficiaires directs ainsi que les cibles pour les infrastructures de transport ont été drastiquement revus à mi-parcours (voir paragraphes 25-26). Cette révision était bien justifiée en raison de la capacité d'exécution limitée des différents partenaires du PRAPO et du délai restant à la clôture du projet. La disproportion entre l'envergure du changement attendu, d'une part, et le temps prévu – la durée de 7 ans était trop courte – ainsi que la capacité de gestion des ressources du projet, d'une autre, souligne la faiblesse du diagnostic initial des conditions socio-économiques des populations-cibles, de l'accessibilité et de l'étendue de la zone focale du PRAPO, et des capacités institutionnelles. La révision du cadre logique, des indicateurs et des cibles à la RMP a apporté un peu plus de réalisme dans les ambitions du projet. Mais les différents changements effectués au cours du processus, n'ont pas été suffisamment expliqués aux populations, suscitant des incompréhensions et des jugements défavorables par rapport à l'atteinte des résultats du PRAPO.
87. **En résumé**, le PRAPO était très pertinent par rapport aux orientations stratégiques du Gouvernement, du FIDA et aux besoins urgents de la population-cible de la zone du projet, mais sa conception contenait de nombreuses faiblesses qui ont limité l'efficacité, l'efficience et la durabilité du projet, telles que des objectifs et des cibles trop ambitieux, la sous-estimation du temps nécessaire pour atteindre ces objectifs, une faible prise en compte du contexte – en particulier de la situation post-conflit – et une trop faible attention pour les groupes vulnérables. Ainsi, l'évaluation attribue à la **pertinence** une note **plutôt insatisfaisante (3)**.

### **Efficacité**

88. L'efficacité est définie comme le degré d'atteinte des objectifs. Pour évaluer l'efficacité, il convient de revenir à la Théorie du changement du projet qui montre les liens étroits de cause-à-effet qui existent entre les différents objectifs et résultats attendus du projet (paragraphes 18-24). L'objectif global du projet était de contribuer à améliorer les revenus, la sécurité alimentaire et l'état nutritionnel, et les conditions de vie des populations ciblées. Ces éléments seront appréciés plus bas, sous l'évaluation de l'impact sur la pauvreté rurale. Cette section se focalisera donc sur l'atteinte des objectifs spécifiques du PRAPO. Le cinquième objectif

<sup>49</sup> Par exemple, il était prévu, à la conception, de réduire le nombre d'enfants de 6-59 mois souffrant de la malnutrition chronique de 57% à 30%. L'enquête SYGRI de 2009 avait révélé plus tard que la prévalence de la malnutrition chronique des enfants de 6-59 mois était de 35% - donc beaucoup plus bas que le pourcentage de départ estimé à la conception.

spécifique «les ressources du programme sont efficacement utilisées» est évalué sous le critère de l'efficacité.

89. **OS1: Renforcement des capacités d'autopromotion des communautés villageoises et de leurs organisations de base ainsi que leurs capacités de gestion en vue d'une gestion équitable et durable des actions de développement rural.** Le projet a fourni un effort notable en termes de dynamisation du milieu rural et de création d'organisations de base alors que la situation post-conflit était caractérisée par une déstructuration des formes d'organisations locales. Les capacités des nombreuses organisations de base créées par le projet ont été renforcées en matière de structuration, de gestion de l'organisation, d'élaboration des Plans de Développement Communautaire et de plans d'affaires pour les micro-projets, de gestion des infrastructures communautaires, etc. Ce renforcement a permis à certaines organisations d'avoir une bonne conduite de leurs activités et à mener des actions socio-économiques prometteuses. Pourtant, si l'objectif du PRAPO répondait bien aux besoins de la population-cible du projet, l'intensité et la durée de l'appui auprès des organisations et de leurs unions étaient très faibles et celles-ci n'ont pas été totalement appropriées par les bénéficiaires (voir paragraphe 160).
90. De plus, la structuration a été faite par différentes structures dont les méthodologies étaient différentes (l'INADES, les OPB ou encore les unions). Un effort de communication et de sensibilisation aurait permis aux bénéficiaires - qui disposaient déjà par endroits de structures communautaires informelles de proximité - de mieux adhérer à ces structures et aurait contribué à la durabilité des différentes organisations de base créées dans le cadre du PRAPO. Le diagnostic réalisé sur l'ensemble des organisations, a montré de nombreuses défaillances qui exigeraient la mise en place d'un dispositif de suivi-accompagnement dans la durée. Pourtant, certaines unions des Organisations de producteurs agricoles présentent de réelles capacités.
91. **OS2: Amélioration de manière durable de l'accès physique et immatériel aux marchés et aux bassins de production.** Les près de 90 km de routes rurales réhabilitées par le PRAPO et entretenues par l'Office des Routes, facilitent certainement l'accès physique aux marchés pour les producteurs agricoles, mais ne couvrent qu'une partie mineure du réseau à réhabiliter dans la zone d'intervention du projet (estimé à 784 km à la conception). Il en est de même des quatre rampes d'accostage et du débarcadère construit à Riba Riba à Kisangani. Les deux baleinières acquises au profit des organisations paysannes ont facilité le transport de leurs productions vers le centre de consommation et le transport des biens de première nécessité, mais celles-ci sont actuellement à l'arrêt dû à leur mauvaise gestion. Comme mentionné plus haut, les systèmes d'information sur les tracasseries, prix et volume commercialisables n'ont pas été mis en place. Grâce à l'augmentation importante de la production de riz dans la zone, largement impulsée par le projet, et la rentabilité de l'activité de décortiquage<sup>50</sup>, le nombre de décortiqueuses de riz a augmenté de façon spectaculaire dans la zone d'intervention du projet (de 5 en 2008 à plus de 300 en 2013 seulement pour la cité de Yangambi).
92. Selon la Théorie du Changement, le renforcement des unions d'OPA et d'OPP devait aussi permettre les achats, transports et ventes groupés par leurs membres. Mais le nombre d'infrastructures et équipements mis à disposition par le projet aux unions (décortiqueuses, entrepôts de stockage) a été fortement réduit et l'appui pour organiser le transport et la vente groupée a été très faible voire inexistant.

---

<sup>50</sup> La marge bénéficiaire annuelle de l'exploitation d'une décortiqueuse est en moyenne d'environ 42% du Chiffre d'affaires total. Le nombre de décortiqueuses opérationnelles dans la zone était d'environ 80 à la fin du projet (RAP, 2014).

93. **OS3: Mise en place d'un système durable d'accès aux biens et services agricoles et la pêche et géré par un réseau d'organisations d'agriculteurs et de pêcheurs.** Le projet a amélioré temporairement l'accès aux biens et services agricoles et de la pêche à travers le conseil technique et la distribution de semences et de kits d'outillage. Pourtant, selon la Théorie du changement du projet, un système durable d'accès aux biens et services dépendrait en large mesure des capacités des unions de OPA et OPP sensées prendre la relève à la fin du projet. Cette capacité reste assez faible en matière de gestion et de comptabilité, ce qui a, notamment, fortement limité la réussite de la création de fonds de roulement au sein de ces unions à partir des kits agricoles et de pêche distribués.
94. Un nombre important d'agri-multiplicateurs ont été formés au sein des OPA, mais leur activité dépend de la disponibilité locale de semences certifiées qui n'est pas assurée. Le projet n'a pas réussi à mettre en place le système de multiplication et distribution de semences et de plants améliorés prévu avec la participation des unions d'OPA. La chaîne de production, multiplication et distribution semencière devait consister de: i) l'achat des semences de base auprès des institutions attitrées (INERA, Institut International pour l'Agriculture Tropicale, AfricaRice); ii) la multiplication des semences R1 et R2 (première et deuxième générations) par les agri-multiplicateurs au sein des unions; iii) l'achat de ces semences par le projet et la distribution aux paysans; et iv) la récupération d'une partie des grains et boutures de manioc récoltés auprès de producteurs ayant bénéficié de semences/boutures améliorées pour redistribution auprès d'autres producteurs à travers un système de métayage<sup>51</sup>. Cette chaîne de production n'a pas été bien respectée à différentes étapes (arrivée tardive des semences de base, rachat et redistribution tardive par le projet) et le taux de récupération de semences et de boutures à la fin de la chaîne fut très faible.
95. Une hypothèse importante de fonctionnement de la Théorie du changement du projet était que les services publics disposeraient d'un personnel capable et rémunéré, ainsi que de moyens de travail suffisants. Les services publics impliqués dans le projet ont bénéficié de formations ponctuelles en passation des marchés (sans pratique), techniques de collecte, traitement et analyse des données, en planification, suivi et évaluation de projet, etc. Les Inspections de l'Agriculture et du Développement Rural ont été dotées de motos pour améliorer la mobilité des agents et ainsi renforcer leurs capacités régaliennes. Cependant, ces acteurs étatiques manquent toujours de moyens de fonctionnement (tel que le carburant!) ce qui risque de réduire la valorisation de leur renforcement de capacités et la durabilité de leurs services auprès de populations.
96. **OS4: Amélioration de l'accès aux services sociaux de base.** Comme indiqué plus-haut, les cibles de cette composante ont été fortement réduites à cause des délais de mise en œuvre et le retrait du financement du FBSA. Le projet a renforcé les capacités de la cogestion du système de santé par les communautés, en formant et équipant 200 relais communautaires et en formant les 10 membres représentants le Comité de gestion et 10 membres représentants le Comité de développement des aires de santé ainsi que les personnels administratifs à la planification et à la gestion des médicaments. Seulement trois centres de santé ont été construits et équipés en mobiliers de santé et équipements biomédicaux, et les services sanitaires publics ont été pourvus d'ambulances et d'autres moyens de transport qui ne sont, pourtant pas utilisés par manque de carburant. 24 centres de santé ont été dotés en médicaments, mais sans que l'approvisionnement des centres de santé soit assurée durablement. Sur le plan de la nutrition, les kits

---

<sup>51</sup> Les membres d'OPA devaient, pour chaque kg de semences ou mètre linéaire de boutures reçus en début de campagne, rendre 2 kg de grains ou 2 mètre linéaire de boutures en fin de campagne, pour être redistribués comme semences/boutures améliorées auprès d'autres producteurs.

anthropométriques et fiches de suivi de croissance remis aux 24 centres de santé, et les deux motos remises à la coordination provinciale de nutrition devraient renforcer le système de sensibilisation et de surveillance nutritionnelle. En ce qui est de l'accès à l'éducation primaire, celle-ci a été améliorée par l'amélioration assez modeste de la qualité des infrastructures scolaires (12 écoles construites ou réhabilitées, et équipées), mais celles-ci ne sont pas bien entretenues par les comités de parents d'élèves formés mais faiblement opérationnels. Les uniformes distribués ont aidé à réduire les frais de scolarisation pour 10 000 enfants. Finalement, l'accès à l'eau potable a été amélioré par la mise en place de 62 sources et puits d'eau potable. Cependant, l'entretien des infrastructures et de leur environnement n'est pas régulièrement assuré par les comités de gestion mis en place par le projet et formés par le Service National d'Hydraulique Rural. Ils impliquent peu la population bénéficiaire et n'entreprennent pas l'entretien dans les normes.

97. Il ressort des constats ci-dessus, que les objectifs spécifiques du projet n'ont qu'assez faiblement été atteints par rapport aux cibles initiales et revues. Il faut pourtant reconnaître quelques résultats initiaux et prometteurs, tels qu'un début d'organisation des producteurs, la réhabilitation de pistes rurales, l'amélioration du matériel végétal et l'amélioration locale de l'accès à l'éducation primaire et aux services de santé. L'évaluation juge donc l'**efficacité** du PRAPO comme étant **plutôt insatisfaisante (3)**.

### **Efficiences**

98. L'examen de l'efficacité du PRAPO consiste à comparer les dépenses engagées par rapport aux résultats. Cet examen entend également apprécier les écarts de durée de réalisation par rapport aux prévisions en mettant en exergue les éléments de la conception ou de la mise en œuvre du projet à l'origine de ces écarts. Enfin, l'efficacité sera évaluée à travers l'analyse de la rentabilité économique du PRAPO tant en environnement déterministe que probabiliste. Il est important de placer l'efficacité du projet dans son contexte d'intervention. Comme indiqué plus haut, celui-ci était particulièrement difficile, avec, d'une part, des besoins d'appui matériel et immatériel énormes des populations locales, et d'une autre, de grandes difficultés de circulation vers et dans les zones d'intervention, l'absence de services et de biens essentiels sur place, la très faible capacité des entreprises et des services publics locaux, etc.
99. **Dépenses engagées par rapport aux résultats.** Le taux de décaissement cumulé et de réalisations des résultats du PRAPO sont, tous deux, de l'ordre de 90% par rapport aux cibles revues suite à la RMP. Ces taux illustrent des performances du PRAPO en termes de réalisations financières et physiques satisfaisantes. Mais ce constat est nuancé par le fait que l'on considère les résultats en termes qualitatifs, et d'une composante ou d'un résultat à un autre.
100. Le cadre logique du projet ne contient pas d'indicateurs permettant d'apprécier la qualité des interventions. Ainsi, l'appréciation de l'efficacité des investissements consentis par rapport à la qualité des produits ne pourrait se faire de manière systématique. Cependant, la réalisation de la plupart des travaux d'infrastructures urgemment dans le courant des deux dernières années du projet, malgré les défaillances des prestataires contractuelles laissent entrevoir une assez faible qualité des réalisations.
101. Le non recours à la concurrence pour passer de nombreux marchés a conduit à l'exécution des travaux par des prestataires non qualifiés et moins soucieux du respect des délais, coûts et qualité des réalisations. La fonction de S&E qui devait jouer un rôle de pilotage afin de remédier à cette situation, s'était révélée déficiente par manque d'outils.
102. L'analyse des différents marchés passés montre qu'en général, les réalisations faites dans le cadre du projet reviennent nettement plus onéreuses financièrement

par rapport aux prévisions. Les coûts unitaires des infrastructures et équipements à la mise en œuvre vont de 104% à 498% des coûts prévus. Ceci est largement dû aux estimations trop basses des coûts de travaux, ainsi qu'au non-respect des délais de réalisations ayant conduit à la signature d'avenants avec incidence financière<sup>52</sup> et ayant contribué aux surcoûts par rapport aux prévisions.

103. Le manque de rigueur des ingénieurs-contrôleurs vis-à-vis des entrepreneurs et la complaisance entretenue lors des supervisions s'est répercutée sur la qualité et la conformité des ouvrages réalisés, comme le montre l'importance de l'entente directe comme méthode de passation de marché. En effet, cette méthode vient en première position, avec environ 40%<sup>53</sup> des marchés passés pendant les deux premières années du PRAPO. La RMP du projet a relevé que 78% des marchés étaient passés par entente directe et par consultation des fournisseurs à l'échelon national<sup>54</sup>, soit les méthodes les moins conseillées.
104. Par ailleurs, le coût de fonctionnement de système de gestion du projet est passé de 11% du coût global du projet prévu à la conception à 36% à la clôture. Ce ratio très élevé est dû notamment à la mauvaise gestion et la mauvaise imputation des dépenses en début du projet; au réajustement de la masse salariale (multipliée par cinq entre 2008 et 2012); à l'augmentation du coût du carburant dans la zone-cible; et à l'augmentation des frais de missions qui se sont multipliés dans la deuxième moitié de la période de mise en œuvre du projet.
105. **Retards dans la réalisation du projet.** Malgré l'entrée en vigueur du projet en Novembre 2007, sa mise en œuvre n'a été que vraiment effective et soutenue à partir de 2012 avec le Programme prioritaire et le Plan de relance qui ont suivi la RMP. Jusqu'à la RMP d'avril 2011, le taux de réalisation du projet frôlait les 36% avec un taux de décaissement faible (22,6% environ). De nombreuses activités, notamment les travaux d'infrastructures, avaient pris des retards pouvant aller jusqu'à 3 ans.
106. Ces retards accusés s'expliqueraient notamment par les changements fréquents de Chargés de programme à l'UNOPS et au FIDA (5 Chargés de programme de pays); et de l'équipe UGP du PRAPO entre 2007 et 2010. Pour la même période, l'UGP a vu à sa tête se succéder trois coordinateurs, deux Responsables administratif et financier pendant que les composantes techniques («Relance agricole» et «Infrastructures») étaient restées de septembre 2010 à mars 2011 sans responsables. De même, l'UGP avait connu le départ du comptable et de l'Assistant S&E en 2010. Ceci s'est traduit par de faibles réalisations des Plans de travail et budget annuel (PTBA), dont les taux d'exécution variaient entre 25% et 68%, et la faiblesse des capacités techniques et de gestion des membres des différentes UGP qu'a connu le projet.
107. D'autres facteurs qui ont concouru aux retards dans la réalisation du projet étaient: i) la faible capacité des prestataires contractuels à préfinancer les travaux sans porter préjudice au respect des délais de réalisation des infrastructures socio-économiques (écoles, centres de santé, points d'eau); ii) la difficulté d'accès aux zones-cibles rendant complexe les interventions du projet et; iii) les difficultés de mise en œuvre des partenariats établis avec certaines structures publiques (INERA, SENASEM, etc.).
108. Ces retards trouvent également une part de leur explication dans la non-maitrise et la lenteur des procédures de passation des marchés. Les Demande de retrait de

---

<sup>52</sup> Avec par exemple des délais d'exécution des travaux allant de 6 mois initialement à 27 mois pour l'UNOPS en tant que maître d'ouvrage délégué pour les travaux de réalisation des infrastructures routières, hydrauliques, sanitaires et scolaires. Source: Rapport de suivi-évaluation du PRAPO, 2014.

<sup>53</sup> La méthode d'entente directe (sans appel à la concurrence) vient en première position avec 39% des marchés passés pendant la première phase du PRAPO contre 40% à la seconde.

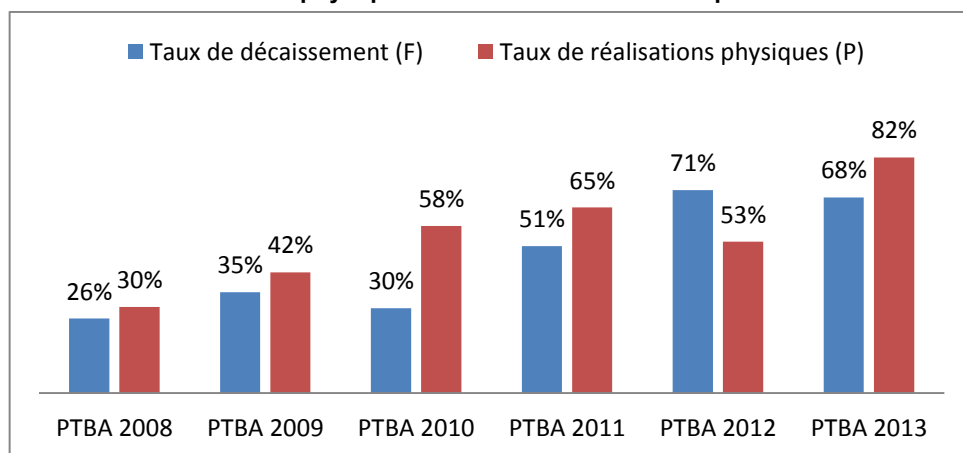
<sup>54</sup> RMP, 2011.

fonds, quant à elles, ont connu des délais de traitement très longs (environ 88 jours en moyenne<sup>55</sup>). Ces difficultés administratives militaient pour le renforcement des capacités des membres de l'UGP surtout en l'absence de système d'auto-évaluation ou d'évaluation par les pairs des performances des membres.

109. L'inefficience de l'UGP couplée avec la défaillance de certains prestataires de services, avec les problèmes de gestion et de retard qui en ont découlé, sont par ailleurs les raisons principales qui ont conduit à l'anticipation de la date de clôture du projet.
110. Mise en souffrance durant les premières années, le taux d'évolution des réalisations physiques et financières du PRAPO ne s'est nettement amélioré qu'à partir de 2012 avec la mise en œuvre des recommandations de la RMP (graphique ci-dessous) notamment les plans de relance pour 2012-2013.
111. Ces plans consistaient principalement en: i) l'évaluation annuelle de chaque membre de l'UGP, par le CP, sur la base du respect du PTBA et la mise en place d'un plan de renforcement de capacité des membres de l'UGP; ii) la réduction des délais de traitement des Demande de retrait de fonds à 35-40 jours ainsi que la préparation d'un plan de trésorerie conformément au manuel de procédures et la définition des priorités afin d'éviter de faire régulièrement recours à des imprévus; iii) la mise en conformité de la programmation faite au PTBA et au Plan de Passation des marches ainsi que la mise en œuvre très rapidement d'un atelier de mise à niveau des membres de l'UGP; et iv) la diligence d'une enquête socio-économique prévue depuis 2010, afin d'actualiser les indicateurs du Système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI) et procéder à la révision du cadre logique.
112. La figure 3 montre l'évolution des taux de décaissements et de réalisations physiques des PTBA de 2008 à 2013. Il en ressort que le taux d'exécution des PTBA s'est amélioré à partir de 2011, autant sur le plan financier qu'en termes de réalisations physiques.

Figure 31

**Évolution de réalisations physiques et financières du PRAPO par PTBA**



Source : Compilation à partir des données de l'UGP (Cellule de suivi-évaluation), 2016.

113. C'est donc à l'issue de la mise en œuvre des recommandations de la RMP avec la révision à la baisse de ses cibles, que les taux de réalisations du PRAPO ont été améliorés. Le taux de décaissement cumulé du PRAPO est passé à environ 60% avec un taux de réalisation physique de l'ordre de 75% environ. Dans la même dynamique, l'atteinte de taux d'environ 90% et 80% respectifs pour les réalisations physiques et financières à l'année 2013 s'expliquent par la mise en œuvre du plan

<sup>55</sup> RMP, 2011.

de priorisation des activités restantes dans les PTBA sur la période restante du projet, suivant la mission de supervision de 2012.

114. Toutefois, cette accélération dans les réalisations du projet sur les dernières années a eu comme principal point négatif la mauvaise qualité de la plupart des réalisations. Jugées insatisfaisantes par la mission de supervision 2013<sup>56</sup>, les réalisations concédées aux prestataires contractuels se sont illustrées par de nombreux problèmes: prolongations de durée d'exécution, mauvaise interprétation des bordereaux des prix, faible qualification du personnel, etc.
115. **Rentabilité économique du PRAPO.** L'analyse de la rentabilité économique du projet est effectuée à partir des données actualisées du terrain et du S&E. Le Taux de rentabilité interne<sup>57</sup> (TRI) est calculé sur une durée d'exécution du projet de 7 ans (2008 à 2014) et de 20 ans de durée de vie économique du projet. De même, la mission a considéré la variation des prix des produits et des facteurs de production due aux difficultés d'acquisition des semences améliorées après la fin du PRAPO, et les charges récurrentes de renouvellement du matériel. Sur la base de ces hypothèses le TRI du PRAPO s'élève à 12,15%, ce qui est supérieur à celui calculé à la conception du projet (10%) en raison principalement de la réussite des interventions en matière d'intensification de la production agricole. Avec un taux d'actualisation de 10%, la Valeur ajoutée nette<sup>58</sup> (VAN) du projet est de 2,63 millions d'USD.
116. Néanmoins, il faut souligner que la persistance de cette rentabilité dans la durée risque d'être compromise par l'essoufflement de la productivité des activités agricoles. La disponibilité de matériel végétal amélioré qui a été supporté par le PRAPO risque de souffrir d'irrégularités tant qu'un système durable de multiplication des semences soit établi. Certains producteurs enquêtés par la mission ont déjà des difficultés à trouver des semences sélectionnées à l'échelle de la Province de la Tshopo. Par ailleurs, l'encadrement technique des producteurs n'a pas été poursuivi après la fin du projet. En prenant une baisse du niveau des productions de l'ordre de 5% par an, le TRI du PRAPO se situerait à 6%. La VAN du projet, toujours avec un taux d'actualisation de 10%, serait alors négative d'environ -1 million d'USD.
117. Il est à souligner, toutefois, que cette appréciation faite du niveau de rentabilité du PRAPO (TRI et VAN) n'intègre pas tous les avantages non valorisables en termes monétaires générés par le projet. Il n'est pas pris en compte également les bénéfices générés par les AGR et microprojets créateurs de revenus et d'emploi financés par le projet (certes peu nombreux). Ces indicateurs financiers (TRI et VAN) montrent bien que le PRAPO a été à la limite du rentable au vu des investissements consentis aussi bien pour les producteurs qu'au niveau du projet dans son ensemble.
118. L'analyse de la sensibilité des indicateurs de rentabilité par rapport aux variables considérées (productions agricoles, prix, charges, coûts d'investissement, etc.) montre que ce sont les variables inhérentes à la culture du riz (niveau de production, charges et prix), les niveaux de productions d'arachide et du maïs grain qui influencent le plus la rentabilité du PRAPO. Il en ressort qu'une augmentation du prix de vente du riz de 10% se traduirait automatiquement par une augmentation de la valeur du TRE (14,85%). La place déterminante du riz dans les spéculations agricoles pratiquées dans la zone du projet s'explique par

---

<sup>56</sup> « Les composantes 2 et 3 sont jugées insatisfaisantes compte tenu des délais d'exécution et de la faible durabilité des investissements (notamment les investissements routiers et hydraulique rurale» Aide-mémoire du rapport de mission de suivi, 2013, Page 3, paragraphe 12.

<sup>57</sup> Le TRI d'un investissement est le taux d'actualisation pour lequel la valeur actuelle nette de l'investissement est nulle.

<sup>58</sup> La valeur actuelle nette (VAN) est la différence entre la somme des flux nets actualisés d'exploitation sur toute la durée de vie de l'investissement et le capital investi (actualisé aussi).

l'augmentation de ses emblavures, du rendement et de la valeur ajoutée créée grâce à la décortication.

119. Il en ressort que les chances de rentabilité du PRAPO sont assez faibles et qu'elles sont fortement dépendantes du maintien du niveau de production des cultures ainsi que des prix sur le marché. Sur ce, pour atteindre un niveau de rentabilité positif du projet<sup>59</sup>, il convient d'œuvrer au maintien voire à l'amélioration des niveaux de production et des prix de vente des produits agricoles notamment pour les cultures pour lesquelles les semences améliorées sont utilisées et qui dégagent des niveaux de rentabilité relativement élevés, telles que l'arachide, le maïs, le riz blanc, et le niébé.
120. **Coût par bénéficiaire.** Selon le Rapport d'achèvement du projet (RAP), les composantes «Appui à la relance de la production agricole, de l'élevage et de la pêche» (coût total d'environ 3,6 millions d'USD) et «Accès aux marchés et appui à la commercialisation» (environ 4,2 millions d'USD) ont atteint environ 27 250 bénéficiaires directs (23 250 agriculteurs et 4 000 pêcheurs). Il s'agit principalement des membres des organisations de base appuyées. Le nombre de bénéficiaires des pistes réhabilitées est inconnu. Le coût par bénéficiaire direct pour ces deux composantes était d'environ 286 USD. Ceci était presque le double du coût par bénéficiaire de 150 USD estimé pour les composantes équivalentes du PRAPE qui aurait atteint près de 90 000 producteurs et pêcheurs<sup>60</sup>. Cette différence est d'autant plus remarquable que le PRAPE a réhabilité presque le double de kilomètres linéaires de pistes rurales comparé au PRAPO dont le coût est inclus dans le calcul. Cette différence importante est probablement dû au fait que le PRAPO a appuyé beaucoup moins d'organisations de producteurs (environ 4 fois moins que le PRAPE) avec un nombre moyen de membres moins élevé (environ 100 membres au lieu de 150 dans le PRAPE). L'intensité de l'appui dans le PRAPO devait donc être plus important. Le nombre de bénéficiaires des services sociaux de base réhabilités est inconnu.
121. **En résumé**, au vu des coûts élevés, des retards importants dans son exécution et la rentabilité peu probable du projet, son **efficience** est jugée **insuffisante (2)**.

### **Impact sur la pauvreté rurale**

122. L'analyse des impacts consiste à apprécier et évaluer les changements positifs ou négatifs, directs ou indirects survenus dans la vie des populations bénéficiaires des interventions du PRAPO. Elle est conduite essentiellement sur la base des données du système de suivi évaluation, des résultats des deux enquêtes SYGRI réalisées en 2009 puis en 2013, des enquêtes socioéconomiques de base de 2011 et d'impact de 2013, ainsi qu'à partir des interviews et focus groupes réalisés par la mission d'évaluation et des informations du rapport d'achèvement du projet. Comme les enquêtes réalisées par le projet ont été de qualité assez faible (voir annexe 10) et les entretiens par la mission d'un nombre très réduit, les constats ci-dessous doivent être considérés avec beaucoup de prudence. En effet, il serait plus approprié de parler de probabilité d'impact que d'affirmer l'impact du projet avec certitude.
123. L'impact du PRAPO sur les populations bénéficiaires et sur l'ensemble de la Province de la Tshopo est évalué dans les quatre domaines qui relèvent du mandat du FIDA: les revenus et actifs des ménages; le capital humain et social et l'autonomisation; la sécurité alimentaire et la productivité agricole; et les institutions et politiques. Pour évaluer cet impact, il convient de revenir à la Théorie du Changement du projet. L'objectif global du projet était de contribuer à améliorer les revenus, la sécurité alimentaire et l'état nutritionnel, et les conditions de vie

<sup>59</sup> TRE >= 10% et VAN >= 0.

<sup>60</sup> IOE 2016. Project Completion Report Validation, Agricultural Revival Programme in Equateur Province, Democratic Republic of the Congo, June 2016.



des populations ciblées. Ces éléments seront appréciés respectivement sous les domaines d'impact «revenus et actifs des ménages», et «sécurité alimentaire et productivité agricole».

124. Pour aboutir à cet impact, le projet devait atteindre trois changements intermédiaires: (i) intensifier, diversifier et valoriser les productions agricoles, animales et halieutiques (sous-composante 1.1); (ii) améliorer durablement l'accès physique et immatériel aux marchés et aux bassins de production (OS2); et améliorer durablement l'accès aux services sociaux de base (OS4). Alors que le premier élément sera analysé sous le domaine d'impact «sécurité alimentaire et productivité agricole», les deux autres ont été appréciés sous l'évaluation de l'efficacité puisqu'il s'agit d'OS. On reviendra sur les effets de l'amélioration (limitée) de l'accès aux services sociaux de base sous le domaine d'impact «capital humain et social et renforcement du pouvoir».
125. Le renforcement des capacités d'autopromotion des communautés villageoises et de leurs Organisations de Base (OS1) devait contribuer à la mise en place d'un système durable d'accès aux biens et services agricoles et de la pêche (OS3), notamment en confiant aux organisations de base la gestion d'un système de multiplication de semences, plants, alevins et géniteurs améliorés et l'approvisionnement d'outils et d'équipements agricoles et de pêche. On reviendra sur les effets du renforcement des capacités d'autopromotion des communautés villageoises et de leurs organisations de base sous le domaine d'impact «capital humain et social et renforcement du pouvoir».
126. Selon la logique du projet, l'OS1 devait aussi contribuer à l'accès immatériel aux marchés (OS2), par le renforcement des capacités des organisations de base de stockage et de transformation des produits locaux et par l'organisation de transport et de ventes groupés. Cet élément sera brièvement abordé sous le domaine d'impact «revenus et actifs des ménages». Les organisations de base seraient aussi impliquées dans la gestion des services sociaux de base (OS4), et la planification, gestion et exécution de microprojets communautaires. Déjà évalué sous l'efficacité du projet, cet élément sera abordé à nouveau plus bas, sous l'angle de la durabilité du projet. Enfin, la réhabilitation des voies de transport terrestres et fluviales devait améliorer l'accès physique aux marchés et aux bassins de production (OS2). Cet élément a été évalué sous l'efficacité du projet.
127. **Revenus et actifs des ménages.** Selon l'enquête socio-économique de base de 2011, le revenu moyen des ménages agricoles de la zone d'intervention du PRAPO était de 239,4 USD. L'enquête socio-économique de décembre 2013 a relevé une moyenne de 402,3 USD/ménage pour les bénéficiaires du projet, soit une différence de 68%<sup>61</sup>. Certains ménages bénéficiaires auraient vu leurs revenus agricoles triplé (759 USD)<sup>62</sup>.
128. Cette augmentation du revenu des ménages bénéficiaires serait largement imputable à la croissance de la productivité agricole avec l'emploi de semences améliorées, l'adoption de nouvelles techniques culturales et l'augmentation des superficies mises en culture. Elle peut certainement être en partie attribuée aux interventions du projet, notamment: i) 14 000 agriculteurs et 4 000 pêcheurs ont bénéficié de kits d'intrants soit respectivement 56% et 67% des bénéficiaires ciblés; ii) 23 254 ménages agricoles ont bénéficié de semences améliorées (93% des 25 000 bénéficiaires prévus); et iii) 84% des ménages bénéficiaires adoptent les itinéraires techniques améliorés.

---

<sup>61</sup> Rapport de supervision, 2012, appendice 8. Ces chiffres prennent en compte l'inflation, qui a été modérée et peu variable entre 2010-2013 (respectivement de 9,8%; 15,4%; 2,7% et 1,03%) contrairement au taux d'inflation très importants des années 1990 et 2000. Les variations de prix des produits agricoles oscillaient autour de plus ou moins 1% entre 2011 et 2013. Par contre, durant la période 2007-2011, l'inflation était forte ce qui limite la portée de l'amélioration des revenus.

<sup>62</sup> Rapport de suivi-évaluation du PRAPO, 2014, page 41.

129. En effet, l'agriculture contribuerait à hauteur de 86,6% au revenu des ménages bénéficiaires, alors que la pêche y contribuerait de l'ordre de 5,9% en moyenne<sup>63</sup>. Parmi les changements constatés au niveau des bassins d'Isangi, les emblavures sont passées en moyenne de 0,4-0,5 ha par ménage agricole avant le projet à 1 à 2 ha par ménage agricole actuellement. Les rendements ont également augmenté notamment pour le riz de l'ordre de 500 kg/ha à 1 000-1 200 kg/ha actuellement (voir impact sur la sécurité alimentaire et productivité agricole).
130. Il ressort, après analyse des résultats des enquêtes SYGRI et socioéconomiques, qu'à travers l'appui à la relance du secteur agricole, le PRAPO aurait contribué à une amélioration, au moins ponctuelle, des revenus pour environ 48%<sup>64</sup> des ménages bénéficiaires, contre une valeur cible de 60%. Pourtant, selon l'enquête d'impact socio-économique du PRAPO, l'accès des bénéficiaires aux intrants, notamment aux semences améliorées, ne serait que de 22,6% en 2013, contre 15% en 2011<sup>65</sup>. Bien que les pratiques améliorées à elles-seules puissent certainement avoir eu un effet positif sur les rendements, les hausses spectaculaires enregistrées auprès des bénéficiaires sont largement dues aux semences améliorées, dont l'approvisionnement n'est pas stable et à la portée de tous. Ainsi, la proportion des bénéficiaires pour lesquels le PRAPO a contribué à durablement augmenter les revenus est probablement nettement plus basse que les 48% avancés plus haut.
131. Il est à relever, aussi, la baisse des prix de certains produits agricoles suite à l'abondance de ces produits sur les marchés. En effet, en l'absence de la pratique des cultures de contre-saison dans la zone d'intervention (système d'irrigation inexistant), les systèmes de production pratiqués sont entièrement pluviaux. Les agriculteurs commencent leur campagne agricole presque au même moment et alimentent les marchés durant les mêmes périodes. Ceci entraîne donc une chute des prix des produits en raison de la concentration de l'offre. En dépit de l'absence de politique de prix de la part des pouvoirs publics, les actions proposées par le PRAPO afin de remédier à cette situation étaient pour la plupart abandonnées comme c'était le cas du «système d'information sur les prix et volumes commercialisés sur le marché», activité annulée à la RMP. De même, l'appui aux OPA pour organiser le transport et la vente groupée n'a pas été effectif à cause notamment du manque d'encadrement de ces organisations et de la réduction du nombre voire l'annulation de la mise en place d'infrastructures et d'équipements (décortiqueuses, entrepôts de stockage).
132. D'autres activités qui ont contribué à créer/améliorer de nouvelles sources de revenus pour les populations pauvres ont été appuyées par le PRAPO dans le cadre du Fonds de Développement Agricole et de Pêche. Il s'agissait de la promotion des AGR par le financement des microprojets prévus dans les PDC (voir paragraphe 33). Ces microprojets sont diversifiés mais peu nombreux pour faire «masse critique» alors que la zone du projet dispose d'une myriade d'activités<sup>66</sup>.
133. Environ 355 agriculteurs ont pu également diversifier leur activité de simple producteur à agri-multiplicateur. La formation et le suivi de ces derniers leurs ont permis de devenir des pourvoyeurs de semences améliorées dans la province et ainsi diversifier leurs sources de revenus.

<sup>63</sup> Rapport final d'enquête SYGRI et socio-économique du PRAPO, 2013.

<sup>64</sup> En supposant qu'un ménage dont le revenu a augmenté durablement est un ménage ayant bénéficié des kits d'intrants (62%) et ayant bénéficié des semences (93% des 62%) et qui a effectivement adopté les itinéraires techniques améliorés (62%\*93%\*84%=48%).

<sup>65</sup> Tableau de comparaison de la situation de référence et finale des données socio-économiques de bassins de production du Programme; Rapport final d'enquête SYGRI et socio-économique du PRAPO, 2013.

<sup>66</sup> La mission n'a pas pu disposer de comptes d'exploitation de décortiqueuse de riz. Par contre, les presses à briques cuites et les savonneries ont été réalisées juste à quelques mois avant l'achèvement du programme et les fours pour le séchage des poissons ont été abandonnés par les bénéficiaires. Il en est de même pour les salons de coiffure et des boutiques qui, juste après les premières ventes, ont été abandonnés par les bénéficiaires.

134. Les ménages de pêcheurs appuyés par le projet, d'environ 4 000, ont vu également leur revenu croître avec l'usage des nouveaux kits d'équipements de pêche et leur organisation en unions pour accéder aux équipements à moindre coût, défendre leurs intérêts et faciliter la commercialisation du poisson.
135. La réhabilitation des routes et pistes (88 km) ainsi que la relance du transport fluvial par l'acquisition par le PRAPO de deux baleinières au profit des Organisations paysannes ont permis de mieux connecter les agriculteurs, pêcheurs et les autres populations des zones bénéficiaires des bassins de productions aux marchés, bien que les besoins en matière de réhabilitation des réseaux de communication terrestres et fluviales restent très importants. Ceci a contribué à la diminution des pertes post-récoltes du fait de l'acheminement plus rapide des produits agricoles et leur écoulement sur les marchés locaux.
136. L'augmentation des revenus des ménages bénéficiaires du PRAPO leur a permis d'acquérir certains biens matériels tels que des motos (le nombre de ménages possédant une moto est passé de 2% en 2009 à 16,8% en 2013), des vélos (de 46% à 55,2%), des postes radio (de 39% à 55,8%), des pirogues et des moteurs hors-bords (de 7% à 20,6%). Globalement, 28,7% de ménages bénéficiaires du PRAPO disposeraient actuellement des biens précités contre 20,2% environ en 2011. L'enquête d'impact a relevé aussi une augmentation de la production animale (constituant une trésorerie et source de revenu d'appoint) par ménage de 54% à 74% entre 2011 et 2013. L'augmentation des revenus s'est répercutée également d'une manière positive sur le cadre de vie des populations dont certains n'ont pas manqué de refaire leurs logements ou d'y changer les toits en paille par des tôles galvanisées et de s'équiper en de nouveaux équipements domestiques (de 12% en 2009 à 19,4% en 2013). Globalement, les ménages bénéficiaires qui ont vu leur indice d'accumulation de biens augmenter avec le projet était de 28,7%<sup>67</sup>, contre la valeur-cible du projet de 40%.
137. Vu l'amélioration de leur condition économique à l'issue du projet, le pourcentage de ménages satisfaits de leur situation financière est passé de 14,9% à 25,98%. Néanmoins, la couverture des besoins de base (alimentation, santé, habillement et éducation) occupe encore les postes de dépenses les plus importants de ménages, soit 86% des revenus en 2011 contre 82% en 2013. On note aussi une diminution du nombre de ménages qui déclarent épargner de l'argent de 23,35% en 2011 à 3,2% en 2013. Ceci pourrait s'expliquer par l'existence de solidarités familiales, d'une part, et l'apparition de nouveaux équipements et bien de consommation sur les marchés, d'une autre, qui poussent les ménages à consommer davantage, à redistribuer leur surplus ou à le réinvestir plutôt qu'à épargner.
138. **Capital humain et social et autonomisation.** Le PRAPO, à travers sa sous-composante «Appui à la redynamisation/structuration des organisations paysannes», a œuvré à la mise en place d'un tissu associatif dans la zone en incitant les producteurs et les pêcheurs à se constituer en organisations de premier ordre (OPA/OPP/OPV) et de deuxième ordre (unions).
139. La structuration et la mise à niveau de ces organisations leur ont permis d'améliorer leur management interne et de se doter de plans d'action orientés vers une plus grande autonomisation. Ces interventions ont développé l'esprit de solidarité et d'assistance des populations, même si les organisations créées sont encore très jeunes et montrent plusieurs faiblesses de gestion. Le recours à l'entraide pour disposer de main d'œuvre a augmenté dans la zone de 20% à 30,8% entre 2011 et 2013. Six associations de personnes vulnérables (jeunes, femmes veuves, etc.) se sont constituées également avec l'appui du projet, profitant de la dynamique et des incitations au développement dans les PDC afin de

<sup>67</sup> Rapport final de l'enquête SYGRI et de l'enquête socio-économique du PRAPO, 2013.

défendre au mieux leurs intérêts et d'œuvrer à leur autonomisation. Leur nombre était pourtant très réduit par rapport à la cible initiale.

140. L'élaboration des PDC avec l'implication des populations rurales et avec l'accompagnement d' INADES-Formation, et l'approche participative adoptée pour la mise en œuvre du PRAPO ont permis aux bénéficiaires du projet de s'impliquer dans le processus de développement de leur zone. Des Comités villageois de développement devaient jouer un rôle important dans la mobilisation communautaire. Cependant leurs relations institutionnelles avec les autres organisations villageoises, notamment les OP, n'ont jamais été bien clarifiées et il existait une certaine compétition pour les ressources entre les Comités villageois de développement et Organisation paysanne où les deux se trouvaient porteurs de projets d'activités agricoles génératrices de revenus éligibles au financement du Fonds de Développement Agricole et Halieutique du PRAPO. La mise en œuvre du projet annexe «Clubs d'écoute, lutte contre la pauvreté et genre» qui a mobilisé près de 2 000 personnes, a permis aux populations de s'exprimer plus amplement sur les questions de pauvreté et d'équité. L'appui du PRAPO à cette initiative accompagnée par la FAO a permis de réduire l'incidence des pratiques discriminatoires et de sensibiliser les populations à la notion d'équité entre hommes et femmes.
141. L'autonomisation des populations fut également encouragée par le PRAPO à travers l'appui technique et l'accompagnement des organisations paysannes et de producteurs ainsi que le renforcement des capacités des agri-multiplicateurs pour en faire non seulement des producteurs mais aussi des distributeurs de semences certifiées. La mise à disposition des baleinières aux unions au lieu des autorités publiques devait aussi contribuer à leur autonomisation.
142. Quant à l'accès des populations aux services de base, l'amélioration de l'état des centres sanitaires ainsi que leurs équipements, l'entretien et la construction d'écoles ont apporté d'importants changements dans le rapport des populations à ces services. Ces actions couplées à la réhabilitation des voies d'accès et l'augmentation des revenus amènent à recenser entre 2009 et 2013, une croissance du taux de consultation au centre de santé de 35% à 61,1%.
143. Dans la même dynamique, la fréquentation des écoles s'est accrue, tant, auprès des élèves du primaire que du secondaire. Le taux de scolarisation serait donc, en 2013, de près de 79% pour les garçons et 78% pour les filles contre respectivement 74% et 67% à la situation de référence de 2009. Par rapport à l'accès à l'eau, 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<sup>68</sup>.
144. **Sécurité alimentaire et productivité agricole.** Les enquêtes SYGRI et socio-économiques réalisées par le PRAPO révèlent que 62,2% de ménages de la zone du projet étaient en sécurité alimentaire<sup>69</sup> en 2013 par rapport à la situation de référence qui était de 43,9% en 2011. Cette amélioration peut être attribuée en grande partie à l'extension et l'augmentation de la productivité agricole. En effet, un bon nombre de paysans se sont inscrits dans une logique de relance de la production agricole en adoptant des itinéraires techniques plus performants, des semences hautement productives, en augmentant les surfaces cultivées et en

<sup>68</sup> Rapport de l'enquête sur l'accès à l'eau potable de ménages et comptes d'exploitation agricole des cultures, 2013.

<sup>69</sup> La sécurité alimentaire se réfère à la disponibilité et à l'accès d'un ménage à la nourriture. Elle existe lorsque tous les membres du ménage, ont à tout moment, un accès physique, social et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins en alimentation pour une vie saine et active. L'amélioration de la sécurité alimentaire est mesurée à partir de l'enquête SYGRI à travers le nombre de ménages ayant diminué les périodes de disette. La période de disette est donnée par le nombre de mois sur une année où un ménage ne dispose pas d'assez de nourriture parce que ses propres stocks sont épuisés et le ménage n'a pas assez d'argent pour acheter de la nourriture.

diversifiant leurs productions, notamment par l'augmentation relative des terres cultivées de riz, maïs et arachide par rapport au manioc. Il en est ressorti une amélioration du niveau des productions et donc de la disponibilité alimentaire. Les périodes de disette ont été ainsi sensiblement réduites et l'augmentation des revenus des ménages leur a permis de disposer de quoi se nourrir toute l'année.

145. Cependant, les habitudes alimentaires conditionnent très fortement le choix des spéculations agricoles à pratiquer. Les nouvelles variétés de riz introduites (Nirica 4 et 7) ont été adoptées suite à leur productivité et rentabilité. Bien que rentable, la culture de riz n'est pas encore entièrement entrée dans les habitudes de productions locales, et reste largement dédiée à la vente. Le manioc reste l'aliment le plus consommé et produit dans la zone du PRAPO. Il est suivi du maïs, de l'arachide et du niébé dont la vulgarisation par le PRAPO a permis une amélioration de leur productivité et leur adoption croissante par les agriculteurs.
146. Les superficies moyennes, en 2009, pour les cultures de riz, maïs, niébé et manioc variaient de 0,4 à 0,5 ha par ménage. En 2013, ces superficies étaient de 1,1 ha pour le riz, de 0,8 ha pour le maïs, de 0,6 ha pour l'arachide et de 0,4 ha pour le niébé et le manioc. Dans la zone d'intervention du PRAPO, les rendements moyens avaient tous augmenté comme le montre le tableau 2. Ces rendements étaient relativement plus élevés dans les bassins d'Isangi et de Basoko où ils ont atteint près de 1 400 kg/ha pour le riz; 900 kg pour le maïs; 800 kg pour l'arachide et 830 kg pour le niébé. On note donc des augmentations allant de 60 à 100% auprès des bénéficiaires directs et indirects du PRAPO<sup>70</sup>.

Tableau 2

**Evolution de la productivité des principales spéculations du PRAPO entre 2009 et 2013 (en kg/ha)**

Culture	2009	2013
Riz Nerica 7	700-800	1 300
Maïs	450	900
Arachide	400	750
Niébé	500	800

Source : UGP (cellule de S&E), 2016.

147. La multiplication et distribution de semences améliorées est mentionnée comme le facteur le plus important dans l'augmentation des rendements. Malheureusement, le projet n'a pas réussi à mettre en place le système prévu avec la participation des unions d'OPA (voir paragraphe 85).
148. En matière de production commercialisée, il est à signaler qu'avant 2011, l'offre de riz sur les différents marchés des bassins de production était réduite dans certaines périodes de l'année (avril- juillet et octobre – décembre). A ces périodes, les produits étaient rares à cause du manque de stocks. Mais depuis 2013, le riz était présent toute l'année suite à l'augmentation de sa productivité et de sa production; les décortiqueuses à riz s'étaient multipliées et fonctionnaient toute l'année.
149. En ce qui concerne la malnutrition infantile, l'enquête SYGRI de 2009 et celle de 2013 ont montré une nette amélioration du taux des enfants malnutris dans la zone d'intervention du PRAPO. La malnutrition infantile dans sa manifestation chronique (retard de croissance) est réduite de 35% (2009) à 18,8% (2013).

<sup>70</sup> Rapport final de la mission de supervision du PRAPO du 6 au 22 aout 2012, Paragraphe 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 OPB, 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.

La prévalence de la malnutrition aigüe globale est passée de 8% à 4,9% pour les enfants de 0 à 59 mois sur la même période.

150. **Institutions et politiques.** En vue de renforcer les capacités des populations-cibles, le PRAPO a mené des actions de renforcement des capacités institutionnelles du district sanitaire et zone de santé ainsi que des sous-divisions et coordinations scolaires pour la supervision des activités de l'enseignement. L'équipement de ces institutions publiques locales en moyens de déplacement leur a permis d'opérer avec relativement plus de célérité auprès des populations rurales. Mais ces institutions étaient dépourvues de moyens humains et logistiques et de pouvoirs décisionnels ce qui limitait leurs actions sur le terrain, et après le projet la situation est retournée à celle de départ.
151. La contractualisation entre le PRAPO et les organismes publiques tels que l'INERA, la SENASEM, le Service national d'hydraulique rural et le Service national des énergies nouvelles pour l'exécution de diverses activités du projet leur a donné une bouffée d'oxygène (considérant que ces services ne disposent d'aucun financement de l'Etat hors projets et programmes) et permis d'accumuler quelques expériences. Ces organismes pourront capitaliser les expériences acquises de cette collaboration dans le cadre d'autres projets/programmes au bénéfice des populations pauvres et rurales. Il en est de même pour les prestataires de services privés.
152. Le projet a contribué à relancer l'activité agricole dans la zone et de ce fait son économie. En effet, 90% des recettes fiscales de l'ancienne Province orientale proviennent des activités agricoles. Grâce à des efforts importants de sensibilisation et de collecte d'impôts, droits, taxes et redevances au niveau provincial, les recouvrements ont pu augmenter de plus de 21 fois entre 2009 et 2013. La relance de l'activité agricole aurait contribué directement et indirectement à cette augmentation<sup>71</sup>, par l'accès plus régulier et en plus grand nombre des agriculteurs aux marchés, l'acquisition d'engins motorisés, l'augmentation de la circulation routière, le développement de petits services connexes, etc.
153. Les services financiers pour les producteurs agricoles et les pêcheurs font, néanmoins, toujours défaut dans la zone du projet bien que les besoins en financement de ces secteurs soient importants. Cependant, au moins une union d'OPA (comptant 23 OPA, 2 OPP et 1 OPV, rassemblant 2 360 membres) a profité des revenus générés par ses AGRs dont notamment la décortication, pour initier des opérations d'épargne/crédit par la création d'une coopérative de crédit et d'épargne (COPEC) après la clôture du PRAPO. Les crédits sont octroyés à faible taux d'intérêt (5%), avec des conditions souples de recouvrement de crédit, qui tiennent compte des contraintes particulières des bénéficiaires du crédit. La durabilité de cette expérience pourrait être assurée avec un encadrement approprié.
154. Le projet n'a pas eu, néanmoins, d'impacts manifestes sur les structures étatiques et politiques nationales et provinciales à l'endroit des populations rurales d'autant plus que ces structures ont très peu relayé les informations sur le projet de la province vers l'échelon national et du niveau provincial aux populations-cibles du projet. Les institutions étatiques locales manquent toujours de moyens humains et financiers et disposent d'une capacité technique faible pour assurer les services de base au profit des populations ainsi que la continuité des interventions du PRAPO.
155. **En résumé**, globalement, les effets et impacts positifs du PRAPO sont nombreux pour les populations de la zone. Malgré l'efficacité limitée du projet, les changements sociaux et économiques que celui-ci a pu engendré sont assez remarquables dus aux investissements importants dans des domaines prioritaires à effet immédiat élevé (routes, matériel végétal amélioré, services sociaux de base).

---

<sup>71</sup> RAP, page 31-32.

Ces impacts reposent tout de même sur un socle fragile vu la non professionnalisation des Organisation paysanne et l'absence ou l'insuffisance des moyens dont disposent les structures publiques/privées nécessaires pour le suivi et la pérennité des acquis du projet. La qualité douteuse de la plupart des réalisations laisse également entrevoir l'amenuisement rapide de ses impacts positifs. Quant aux impacts négatifs, il est à relever essentiellement la chute des prix des produits agricoles par périodes dans l'année, suite à l'abondance relative de ces produits sur les marchés. L'évaluation attribue au critère de l'**impact sur la pauvreté rurale** une note **plutôt satisfaisante (4)**.

### **Durabilité des avantages**

156. La durabilité du PRAPO peut être appréhendée à plusieurs niveaux. Il s'agit dans un premier lieu d'apprécier le degré d'appropriation des activités et acquis du projet par les bénéficiaires; de mesurer par la suite les indications montrant l'engagement des acteurs concernés à poursuivre voire à développer les actions encouragées par le PRAPO; et, enfin, d'apprécier les chances de pérennité des avantages générés par le projet au-delà de sa durée d'exécution.
157. **Appropriation du projet.** A partir des focus groupes réalisés par la mission et les résultats des enquêtes du S&E, il apparaît que les mesures et réalisations du PRAPO ont été bien appréciées par les bénéficiaires. Leur participation au diagnostic précédant la conception et leur sollicitation dans la définition des modalités de réalisations de certaines activités, bien que limitées, ont tout de même renforcé le degré d'appropriation du projet par ses bénéficiaires. C'est principalement à travers les organisations professionnelles mises en place que le PRAPO a gagné en visibilité puisque le projet fut faiblement relayé par les structures étatiques.
158. Les formations et les activités de mise à niveau des organisations de base ont été bien appréciées par les bénéficiaires. Il est à souligner également l'accompagnement des investissements en infrastructures par des actions facilitatrices comme la distribution d'uniformes, de vélos, de motos, de véhicules, de pirogues, de kits pour les activités agricoles et de pêche, etc. Le fait que ces mesures développées par le projet répondaient à des attentes exprimées et réelles, est un facteur déterminant pour l'appropriation et donc la préservation des acquis du projet.
159. On note l'adoption de nouveaux itinéraires techniques, l'utilisation des semences sélectionnées et l'utilisation des routes réhabilitées pour accéder aux marchés par un grand nombre de producteurs. Certaines unions bénéficiaires, comme l' Union des Organisations de producteurs agricoles Babelota<sup>72</sup> de producteurs de riz, se sont dotées d'une bonne organisation administrative et structurelle et ont mis sur pied de nouvelles OPA. Elles ont par ailleurs investi dans les constructions de locaux et l'acquisition de nouveaux équipements (décortiqueuses et petits outillage pour les nouveaux adhérents). Outre cette initiative témoignant de l'appropriation par endroits des acquis du projet et l'aspiration à l'autonomisation des bénéficiaires, on peut noter sur le plan éducatif, la constitution d'associations de parents d'élèves pour l'entretien (tant bien que mal) des écoles. L'importante sollicitation des écoles et centres sanitaires rénovés et équipés dans le cadre du PRAPO témoigne également de l'intérêt que portent les bénéficiaires pour les réalisations du projet et de là, leur disposition à se les approprier.
160. **Suivi et continuité des actions.** Plusieurs institutions et prestataires locaux ont été mobilisés pour la réalisation des actions du PRAPO<sup>73</sup> mais aussi des structures

<sup>72</sup> Aide- mémoire du rapport de supervision, 2013.

<sup>73</sup> Inspections Provinciales de l'Agriculture et du Développement Rural, Inspections de District de l'Agriculture et du Développement Rural, Inspections Territoriales de l'Agriculture et du Développement Rural, Division Provinciale des Infrastructures, Travaux Publics et de la Reconstruction, Division Provinciale du Plan, Division Provinciale de

d'accompagnement et d'organisation des producteurs (INADES-Formations, OPB, comités de gestion, unions et fédérations). En dépit des difficultés que ces dernières ont rencontrées, leur ancrage national et local au niveau de la province ainsi que leur expérience du terrain, en font des acteurs potentiellement mobilisables rapidement pour les besoins de suivi et de renforcement des actions entreprises par le projet. En effet, le PRAPO a organisé et structuré 206 organisations dont 157 OPA, 43 OPP, 6 OPV et appuyé la création de 17 unions qui ont reçu des formations dans des domaines divers. Mais l'existence courte, l'inexpérience de leurs membres et leurs faibles capacités managériales constituent de sérieuses menaces à leur survie (seulement 2 sur 17 unions ont pu diversifier leurs activités et sont encore actives à ce jour). La non professionnalisation des organisations de base en véritables acteurs de développement (coopérative, entreprise agricole), réduit le rôle que peut jouer l'agriculture productive dans l'économie de la Province de la Tshopo. Ce sont là, des défis auxquels doivent faire face les réalisateurs du Plan Provincial de Développement Agricole<sup>74</sup> qui va dans le sens du PRAPO (équipements et formations de moniteurs agricoles et d'auxiliaires d'élevage/vétérinaire; appui à la production des semences; appui à l'élevage) ainsi que d'autres projets dans la région.

161. Les agri-multiplicateurs formés disposent d'un savoir-faire réel et devraient permettre la continuité des activités de renouvellement et de distribution des semences sélectionnées dans la province comme dans les zones environnantes. Mais pour ce faire, il faudrait relancer l'engagement du SENASEM dans la province pour l'accompagnement des unions disposées à développer cette activité, vu la rareté des semences certifiées et, parfois, leur faible qualité (notamment un faible taux de germination) au niveau local et régional<sup>75</sup>.
162. Pour assurer une certaine continuité des appuis dans la zone, le projet a œuvré en synergie avec d'autres bailleurs tels que le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) (éducation), la Banque Africaine de développement (santé), la FAO (information et communication), la CTB (pour les axes routiers à réhabiliter, le développement communautaire et le développement agricole), et l'UNOPS (infrastructures). De même, le PRAPO faisait partie et a appuyé, au niveau de Kisangani, le cadre inter-bailleurs de fonds et programmes établi pour harmoniser les approches et les interventions de ces opérateurs au niveau provincial. Par l'appui et la structuration des communautés locales à travers les OPA et OPP, le PRAPO a mis des interlocuteurs organisés à la disposition des différents bailleurs et projets, pouvant également bénéficier de l'apport de ces projets et sources de financement.
163. **Opérationnalité et pérennité des acquis.** Comme mentionné dans les sections concernant la mise en œuvre et l'efficacité du projet, les infrastructures réalisées dans le cadre du projet souffrent, pour la plupart, de problèmes de qualité. Certains biens et équipements placés sous tutelle des services publics ne sont pas fonctionnels. La durabilité de ces infrastructures repose en leur entretien régulier et rigoureux. Cependant, force est de constater que la majorité des comités de gestion des infrastructures sociales ne sont pas fonctionnels. En effet, le projet a mis en place différents comités pour la gestion et la maintenance des infrastructures réalisées par le projet, mais ceci c'est fait tardivement vers la fin du projet, et les différents comités ne disposent pas de matériels ni de moyens financiers nécessaires pour effectuer cette maintenance. Par exemple, les cantonniers que le PRAPO a introduit pour la maintenance des pistes rurales ne

---

l'Éducation, Inspection Provinciale de la Santé, SENASEM, Service national d'aquaculture, INERA, Service National de Vulgarisation, Service national d'habitat rural, Service National des Energies Nouvelles, SNHR, Office des Routes, INADES-Formation, INERA, etc.

<sup>74</sup> Avec les moyens limités pour sa mise en œuvre, le Plan Provincial de Développement Agricole restera un cadre de référence pour des actions futures des PTF dans la région.

<sup>75</sup> République Centrafricaine, en particulier (RAP, 2014).



sont pas équipés adéquatement. Ainsi, les pistes réhabilitées ne sont pas bien entretenues et risquent de se dégrader rapidement.

164. Pour ce qui est des écoles construites, 80% d'entre elles sont destinées aux élèves du primaire mais elles reçoivent dans les après-midi des élèves du secondaire ou des étudiants des instituts supérieurs d'éducation. Ceci entraîne une surpopulation, un usage inadéquat des équipements et leur rapide détérioration<sup>76</sup>. Les comités des parents d'élèves qui devraient prendre en charge l'entretien des écoles ne sont pas encore opérationnels.
165. Quant aux points d'eau, ils ont été réalisés sans implication réelle et continue des structures paysannes pour ce qui est de l'emplacement des investissements, du type de technologie, etc. En effet, les technologies modernes des points d'eau (pompes solaires, etc.) semblent moins s'adapter aux contraintes des usagers que celle des pompes à main vu les frais de fonctionnement qu'elles impliquent, le changement de batteries et la maintenance des plaques photovoltaïques et la couverture insuffisante de l'ensemble des populations des villages avoisinants. Ceci pose des problèmes d'appropriation et d'entretien.
166. L'exploitation de la baleinière dans le secteur de Basoko échappe au dispositif de suivi. Celle d'Isangi avait connu des débuts prometteurs mais elle est à l'arrêt depuis plus de 6 mois et souffre de détériorations qu'il faut corriger avant toute exploitation pour ne pas exposer les usagers à de gros risques<sup>77</sup>. L'entretien de ces équipements nécessite de bonnes connaissances techniques et des moyens financiers dont ne disposent pas les bénéficiaires et leurs unions. Similairement, certains biens et équipements placés sous tutelle des services publics ne sont plus fonctionnels ou renouvelés (cas des ambulances et des stocks médicaments par exemple)<sup>78</sup>.
167. **En résumé**, il en ressort que la durabilité des acquis du PRAPO est soumise à rude épreuve avec des défaillances qui sont accentuées par l'enclavement de nombreuses zones et bassins de production, l'éloignement des grandes agglomérations et le manque récurrent de moyens des institutions nationales décentralisées et locales. L'existence d'une stratégie de désengagement impliquant les acteurs du projet et visant le partenariat post-PRAPO avec d'autres projets et bailleurs constitue, néanmoins, une chance à la pérennité des acquis du projet. La planification d'actions complémentaires de renforcement des capacités des acteurs locaux à préserver les acquis du PRAPO est primordiale pour assurer leur durabilité. Pour ces raisons, l'évaluation juge **la durabilité des avantages** du projet **plutôt insatisfaisante (3)**.

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

168. Les autres critères qui seront analysés concernent les innovations et leur reproduction à plus grande échelle, l'égalité des sexes et autonomisation des femmes, la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, et l'adaptation au changement climatique.

### **Innovations et reproduction à grande échelle**

169. Localement, les aspects innovants du PRAPO sont multiples, aussi bien sur le plan technique, social qu'environnemental. Parmi ces innovations, certaines ont été reproduites par des acteurs privés ou des projets opérant dans la même zone que le PRAPO (Coopération technique Belge en particulier).
170. La structuration et la formation de 206 organisations paysannes de premier niveau (OPA/OPP/OPV) et 17 organisations de deuxième niveau (Union des organisations paysanne de Turumbo /Union des organisations de producteurs) est une des

---

<sup>76</sup> Enquêtes focus group de la mission.

<sup>77</sup> Rapport d'achèvement.

<sup>78</sup> Mission de supervision, 2012.

principales innovations locales du PRAPO. Il existe aujourd'hui de nombreuses unions et fédérations de producteurs agricoles et de pêcheurs en RDC, mais ce mouvement dont la naissance date de l'époque coloniale n'est pas le résultat d'une reproduction à plus grande échelle des expériences du PRAPO. A l'intérieur de la zone de projet, il y a une dynamique de création d'associations paysannes par des paysans et pêcheurs eux-mêmes, avec l'appui des unions, copiant le mode de fonctionnement des organisations paysannes structurées par le PRAPO.

171. Reprenant le modèle de tontine démarré dans un Club d'écoute communautaire composé uniquement de femmes, une coopérative d'épargne et de crédit a été créée (après la fin du projet) par l'union de Yanonge (créée avec l'appui du PRAPO) et un nombre de Clubs d'écoute et d'ONG<sup>79</sup>. Le Crédit octroyé à faible taux d'intérêt (5%) est recouvert dans des conditions souples. Cette coopérative qui regroupe 2360 membres (dont 4% femmes) est une innovation induite par le PRAPO.
172. Une autre innovation du projet est l'introduction de variétés plus productives de riz notamment la variété Nerica<sup>80</sup> 4, une nouvelle variété de riz obtenue grâce au croisement des variétés de riz africaines et asiatiques. Cette variété appréciée par les paysans de plusieurs localités a commencé à être cultivée à plus large échelle. Il y aurait aussi, selon le Rapport d'achèvement, une propagation des techniques culturelles et de l'utilisation des semences améliorées auprès des paysans non encadrés par le PRAPO, qui copient dans leurs champs ce que font les bénéficiaires du projet. Par ailleurs, depuis la mise en place par le PRAPO de décortiqueuses à riz dans les unions, de nombreux acteurs privés et d'agriculteurs ont acheté leur propre machine pour le décortilage du riz.
173. L'implication des unions d'OPA dans les activités de suivi-évaluation était aussi une innovation, mais qui n'a pas été couronnée de grand succès. Chaque union a été dotée d'une cellule de suivi-évaluation pour suivre, de façon périodique, les indicateurs de développement de leurs zones d'action. Pourtant, l'expérience très limitée des unions en terme de collecte des données, l'étendue de la zone et les problèmes d'accessibilité, et l'inexpérience et l'effectif réduit des animateurs du service de suivi-évaluation, ont fait que la véracité des données fournies était très limitée. De plus, l'unité de S&E ne fournissait pas de feedback aux unions, ce qui a réduit la portée de cette nouvelle expérience.
174. D'autres innovations ont été introduites localement par le PRAPO tels les Champs Écoles Paysans, les Clubs d'écoute communautaires et la recherche-Développement sur des thématiques en rapport avec le PRAPO mais celles-ci risquent de ne pas être durables si les structures étatiques ne les soutiennent et reproduisent pas. Les projets FIDA plus récents (PIRAM et PPAKIN) reproduisent ces approches – mais ceci n'est pas qualifié de «reproduction à grande échelle» selon la définition du FIDA.
175. **En résumé**, le PRAPO a été innovant localement sur plusieurs aspects, mais il y a peu d'indices de mise à l'échelle de ces expériences. Ainsi, l'évaluation attribue à **l'innovation et reproduction à grande échelle** une note **plutôt satisfaisante (4)**.

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

176. La majorité des bénéficiaires du PRAPO étaient membres d'OPA ou d'OPP. Selon le diagnostic de ces organisations effectué par l'UGP en 2012, la participation des femmes aux OPA et OPP était de 35%. Ce taux est assez faible dans l'absolu, considérant que la proportion de femmes occupées dans l'agriculture et dans la pêche est plus élevée que celle des hommes, mais dans un contexte où la représentation des ménages dans les rencontres publiques à l'extérieure des foyers

<sup>79</sup> Voir aussi: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/dimitra/pdf/dim\\_26\\_e\\_p6-7.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/dimitra/pdf/dim_26_e_p6-7.pdf).

<sup>80</sup> New Rice for Africa.

se fait principalement par les hommes, ce taux est assez élevé et n'a pu être atteint que par des efforts de sensibilisation par le projet.

177. Bien que le projet prévoyait, dans sa conception, des activités spécifiques en faveur de l'égalité entre les sexes et de l'autonomisation des femmes, la supervision de 2012 avait signalé une absence d'organisations propres aux femmes, de modules de formation en rapport avec le genre et de la prise en compte systématique de l'approche genre. Ce n'est qu'après cette mission que des efforts spécifiques en faveur des femmes ont débuté, notamment par la promotion de plusieurs activités et microprojets qui visaient à améliorer les conditions de vie des femmes, sans pour autant exclure les intérêts des hommes. Ces activités et microprojets avaient pour objectifs, entre autres, de contribuer à renforcer le rôle des femmes en tant que gestionnaires des ressources et promotrices des activités de développement, à alléger les charges de travail des femmes (grâce à l'aménagement des points d'eau à proximité des villages, scolarisation des enfants), à améliorer leur niveau de formation, et à augmenter leurs revenus. Ces activités permettaient une plus grande participation des femmes aux décisions tant au niveau de l'exploitation que de la communauté, et contribuaient aussi à leur autonomisation.
178. Le projet annexe «Clubs d'écoute, lutte contre la pauvreté, sécurité alimentaire et genre» a structuré 60 Clubs d'Écoute Communautaires (CEC) constitué d'hommes et de femmes. Sur un effectif global de 1978 membres que comptent ces 60 Clubs, les femmes sont au nombre de 941 membres représentant ainsi 47,5% de l'effectif. Le projet a, par ailleurs, appuyé la création de quelques associations de femmes considérées particulièrement vulnérables (deux associations de femmes veuves, une association de filles mères, et une association de femmes vivant avec le VIH/SIDA) qui ont été appuyées dans la réalisation d'AGR. Ces associations ont, après le projet, été intégrées dans les unions de producteurs agricoles et de pêcheurs.
179. L'approche participative utilisée dans la conception du PRAPO était de nature à permettre une meilleure intégration des femmes et des jeunes dans le processus de décision et de gestion au niveau des villages. La sensibilisation des femmes ainsi que leur insertion dans les différents groupements et comités de développement a permis une augmentation relative de leur participation à la prise de décision et à l'information sur les activités de la communauté qui les concernent. Les résultats du PRAPO en faveur de l'autonomisation des femmes sont multiples. On peut citer notamment que le taux de participation des femmes aux bureaux exécutifs des OPA a atteint 32% contre moins de 10% à la situation de référence (en 2009)<sup>81</sup>, et que la participation féminine aux comités de gestion des points d'eau varie de 33% à 67%<sup>82</sup>.
180. Une attention particulière a également été accordée à l'amélioration de la scolarisation des filles (distribution d'uniformes et de bicyclettes, activités de jardinage, et incitations diverses). L'enquête d'impact révèle que le taux de scolarisation est passé à 77,7% pour les filles contre 67,0% à la référence. Cependant, cette tendance positive existe sur l'ensemble du pays. Le taux de déperdition pour les filles n'a pas changé par contre, annulant en grande partie le rattrapage au niveau du taux de scolarisation<sup>83</sup>.
181. Les actions en faveur de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes ont enregistré des avancées notables mais encore timides à cause de la perception de la femme dans la zone du projet, de la non valorisation de son statut et de ses contributions à l'économie du ménage. Son rôle dans les organes de décision, bien

---

<sup>81</sup> Page 42, Rapport de suivi-évaluation du PRAPO, 2014.

<sup>82</sup> Enquête SYGRI, UGP, 2014.

<sup>83</sup> Tom De Herdt et al., Vers la réalisation du droit à une éducation de qualité pour tous: Analyse de la situation des enfants et des femmes en RDC 2015, Rapport final, Ministère du Plan et Suivi de la Révolution de la Modernité, UNICEF, Octobre 2015.

qu'ayant évolué positivement depuis le démarrage du PRAPO, est resté néanmoins timide. La participation des femmes dans l'UGP était également faible.

182. Dans l'ensemble, le critère de **l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes** est jugé **plutôt satisfaisant (4)**.

### **Gestion de l'environnement et des ressources naturelles**

183. Les préoccupations environnementales étaient prises en considération dans la conception du projet. Par exemple, les ouvrages routiers concerneraient uniquement des portions de pistes rurales déjà existantes et devaient être réalisés dans un souci de respect de l'environnement. Les infrastructures économiques et sociales devaient être de taille modeste, et les comités de gestion devaient être formés pour assurer la gestion, la maintenance et le respect de certaines normes de sécurité telles que les pratiques d'élimination en toute sécurité des eaux résiduaires et des déchets solides. Le Gouvernement s'était engagé, par ailleurs, de prendre, dans le cadre du projet, les mesures nécessaires en matière de gestion des pesticides et, à cette fin, de veiller à ce que les pesticides fournis dans le cadre du PRAPO ne soient pas interdits par le Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides de la FAO et ses avenants.
184. L'utilisation des engrais chimiques, qui sont de toute façon peu disponibles dans la zone du projet, n'a pas été encouragée par le PRAPO qui a promu les bonnes pratiques culturales telles que les rotations de cultures. Le PRAPO n'a cependant pas promu la lutte antiparasitaire intégrée<sup>84</sup>.
185. Au cours de l'exécution du projet, des actions en défaveur de l'environnement ont été constatées. Il s'agit surtout de la destruction de certaines zones forestières par les grandes emblavures des cultures de manioc et de riz principalement par les champs d'ouverture, c'est-à-dire des nouveaux champs ouverts en début de chaque saison<sup>85</sup>. Par contre, la mise en valeur des bas-fonds à grand potentiel de cultures qui restent sous-exploités n'a pas été promue dans le cadre du PRAPO.
186. Les focus groupes réalisés par la mission d'évaluation font état de mauvaises pratiques de pêche artisanale prohibées telles que l'utilisation de filets de pêche de très petites mailles (même des moustiquaires), le non-respect de la saison de pêche, et la pêche dans les zones de frayères<sup>86</sup>. Ces pratiques font que la capture des poissons s'amenuise. Le PRAPO a distribué des kits de pêche aux ménages de pêcheurs (4 000), mais ceux-ci n'ont pas été accompagnés d'une sensibilisation et formation sur les pratiques de pêche durables. Il faut noter qu'aucun indicateur relatif à l'activité de pêche ne figure dans le cadre logique du PRAPO.
187. Sur la base de ces constats, l'évaluation juge la performance du projet sur le plan de **l'environnement et de la gestion des ressources naturelles** **plutôt insuffisante (3)**.

### **Adaptation au changement climatique**

188. Dans un contexte marqué par une forte dépendance de l'économie locale d'une agriculture uniquement pluviale et une faible résilience des populations aux chocs, d'une part, et d'une perception très forte localement d'un changement du climat (avec une saison de pluies de moins en moins fiable, et une augmentation de la fréquence de pluies à très haute intensité), d'une autre part, les risques liés au changement climatique pour les populations pauvres de la zone d'intervention du PRAPO sont sans doute importants. Il était donc nécessaire de veiller au renforcement de la résilience des populations et promouvoir auprès de ces

---

<sup>84</sup> Le projet n'a pas promu la lutte anti-érosion car cela était peu pertinent pour la zone du projet dont le relief est peu accidenté. C'est ce qui explique que.

<sup>85</sup> Mission de supervision de 2012.

<sup>86</sup> La pêche dans les frayères est actuellement pratiquée alors qu'elle est interdite par le décret du 27 avril 1937 sur la pêche en RDC, Article 60.

dernières des mesures de mitigation et d'adaptation idoines face au changement climatique et son impact dans la zone du projet. Cependant, la conception, la mise en œuvre, le suivi-évaluation, la supervision et le rapportage du PRAPO n'ont aucunement intégré les risques liés au changement climatique. Au contraire, les activités de relance de la production agricole du projet ont, par endroits, accéléré la déforestation, et, en laissant les bas-fonds à potentiel d'irrigation de côté, le projet n'a pas contribué à la résilience des agriculteurs à la variabilité croissante des saisons.

189. En somme, l'évaluation juge que les efforts du projet en faveur de **l'adaptation au changement climatique** ont été **insuffisants (2)**.

### **C. Évaluation globale du projet**

190. Dans l'ensemble, le PRAPO a contribué à la relance la production agricole et à l'amélioration des revenus des populations pauvres bénéficiaires. Il a également eu un impact avéré sur le capital social en favorisant les organisations à la base et l'autonomisation et la représentativité des femmes dans la sphère décisionnelle ainsi qu'en encourageant la scolarisation des jeunes filles.
191. Le PRAPO est jugé pertinent vis-à-vis de la stratégie du FIDA, des priorités du Gouvernement congolais et par rapport au besoin des populations rurales, mais sa conception comptait plusieurs faiblesses telles que la faible prise en compte du contexte local très difficile, la faible implication des services étatiques provinciaux, les cibles de résultats trop ambitieuses et la sous-estimation des coûts, qui ont réduit l'efficacité et l'efficience du projet. En dépit du retard important accumulé au démarrage du PRAPO, les réalisations physiques et financières étaient acceptables par rapport aux cibles revues à la RMP. Le projet a pu engendré des impacts sociaux et économiques assez notables grâce à des investissements importants dans des domaines prioritaires à impact élevé tels que les routes, le matériel végétal amélioré, et les services sociaux de base. Néanmoins, les difficultés rencontrées dans le management du projet ont affecté négativement la qualité et la durabilité des réalisations et impacts. L'efficience des interventions était assez faible et tributaire de la pérennité improbable des acquis du PRAPO.
192. Le PRAPO a apporté plusieurs innovations locales qui pourraient être reproduites à plus grande échelle. Il s'agit en particulier de la structuration des Organisation paysanne et la diffusion de nouvelles techniques de production. Le projet a aussi permis aux femmes de contribuer davantage à l'économie du ménage et de la communauté (comités de gestion, différentes OP). Sur le plan de l'environnement et de l'adaptation au changement climatique, les impacts du PRAPO ont été insuffisants voire négatifs.
193. Considérant, d'une part, l'impact modéré du projet sur la pauvreté rurale et ses effets assez positifs sur l'autonomisation des femmes, mais aussi, d'une autre part, les faiblesses de sa conception, l'atteinte médiocre de ses résultats attendus, les lenteurs de mise en œuvre et les coûts de gestion très élevés, et la faible durabilité de ses résultats, l'**évaluation globale du projet** est **plutôt insatisfaisante (3)**.

### Points clés

- Le PRAPO était bien aligné avec les politiques et stratégies du FIDA et du Gouvernement de son époque et pertinent par rapport aux besoins pressants des communautés de sa zone d'intervention. Pourtant, sa conception était trop ambitieuse par rapport au temps imparti au projet, les difficultés logistiques liés à l'enclavement de sa zone, et la faible capacité des prestataires de service publics et privés.
- Le ciblage des groupes les plus vulnérables, pourtant souligné dans la conception du projet, n'a pas été effectif par manque d'une approche adaptée. Le projet reposait largement sur l'auto-ciblage au sein de organisations de producteurs créées sans s'assurer de l'inclusion des groupes vulnérables. Le projet a pourtant tenté d'atteindre ces groupes vulnérables par des activités spécifiques, mais celles-ci sont restées à petite échelle.
- L'efficacité du projet a été faible dû aux difficultés du contexte d'intervention, mais aussi à la très faible performance de l'équipe de projet (pendant les 4 premières années du projet) et d'un bon nombre de prestataires de services publics et privés. Il en résulte que le projet a pris d'importants retards dans sa mise en œuvre, jusqu'à provoquer le retrait de son co-financier principal (le FBSA), que les coûts de gestion du projet ont consommé 36% du coût global du projet, et que la rentabilité économique du projet est remise en doute.
- A cause de sa faible efficacité, le projet n'a qu'assez faiblement atteint ses objectifs spécifiques. Pourtant, des résultats notables ont été atteints en matière d'organisations des producteurs et, localement, en matière d'accès aux infrastructures de transport et sociales. Le PRAPO n'a pas réussi à mettre en place les conditions nécessaires pour améliorer de façon durable l'accès aux biens et services agricoles et l'accès immatériel aux marchés.
- Grâce à la distribution de kits agricoles et de semences améliorées, ainsi que les efforts de vulgarisation – tout à travers les organisations de producteurs créées – le PRAPO a contribué à une relance notable de la production agricole dans sa zone d'intervention, qui a eu un effet significatif sur les revenus pour environ la moitié des ménages bénéficiaires (soit environ 15 000 ménages) et la sécurité alimentaire, sans pour autant améliorer beaucoup l'état de nutrition car les habitudes alimentaires sont restées inchangées. A cause de la faiblesse de sa stratégie de ciblage, l'impact du projet sur les populations les plus vulnérables a été faible. Le projet a pourtant amélioré les services d'éducation et de santé accessibles à tous, mais dans une moindre mesure que prévu.
- L'impact du projet sur les institutions et politiques a été très faible à cause de la faible implication des autorités et des services publics provinciaux et locaux. Ses effets sur l'équité entre les sexes, l'environnement et l'adaptation au changement climatique ont aussi été très limités. Par ailleurs, les mécanismes de gestion et d'entretien des infrastructures réhabilitées n'ont été mis en place que vers la fin du projet et n'ont pas pu être renforcés suffisamment. Tous ces facteurs réduisent la durabilité des acquis du projet.

## D. Performance des partenaires

### FIDA

194. La conception du projet a tenu compte des orientations stratégiques du Gouvernement de la RDC, du FIDA et des besoins prioritaires des populations-cibles de la zone du projet (voir section pertinence). Le PRAPO était pourtant très ambitieux et relativement complexe en termes de composantes et de résultats à atteindre. Ceci pouvait être justifiée par les besoins énormes et divers dans la zone du projet, mais manquait de réalisme au regard de la durée du projet, des difficultés logistiques et de la faible capacité des services publics et privés dans la zone de projet, et des faibles capacités de gestion de l'équipe du projet. La conception manquait d'une bonne compréhension du contexte d'intervention (voir section pertinence).

195. L'engagement du FIDA était faible pendant les 5 premières années de mise en œuvre du PRAPO (2007-2011), et marqué par une forte rotation des chargé du programme de pays (CPM) (4 CPM entre 2007 et 2011) et leur faible présence sur le terrain avant la présence permanente du CPM à Kinshasa à partir de 2012. A partir de janvier 2010, la supervision du projet est passée de l'UNOPS directement au FIDA. Après l'échec du Plan d'Action d'Urgence introduit par la mission de supervision d'avril 2010<sup>87</sup> et le remplacement de pratiquement l'entière UGP, la RMP de mai 2011 a redéfini certaines priorités et revu les cibles du PRAPO à la baisse. Le projet a réussi tant bien que mal à s'adapter aux changements, notamment à travers le Programme prioritaire (pour la deuxième moitié de 2011) et le Plan de relance (2012-2013). Depuis 2012, les missions répétitives de supervision et d'appui menées par le FIDA se sont intéressées davantage aux aspects fiduciaires (gestion, comptabilité, passations des marchés). Les recommandations de ces missions ont été assez bien suivies et les réalisations du projet se sont résolument accélérées. Il est à regretter que ces ajustements sont intervenus si tardivement dans la vie du projet.
196. Suite à la supervision de mi-2012, le FIDA et le Gouvernement avaient convenu d'anticiper la date d'achèvement du projet d'une année (jusqu'au 31 décembre 2012) mais, voyant que de nombreux travaux avaient été entamés en fin 2012, début 2013, le FIDA autorisa la prorogation de la date d'achèvement au 31 octobre 2013. Cette décision a permis d'atteindre un taux de réalisation physique acceptable par rapport aux cibles revues à la RMP.
197. Les réallocations de fonds à temps après le retrait du FBSA, le dispositif de renforcement de capacités à travers l'organisation des ateliers de formation, le coaching rapproché de l'équipe, et la mise au point d'un ensemble d'outils de pilotage sont autant de facteurs qui ont permis au projet d'améliorer ses taux de réalisation au cours de ses dernières années de mise en œuvre.
198. Le FIDA a bien fait d'approuver 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. Par contre, le cofinancement par le PRAPO du projet PNUD de Bio-économie Intégrée à hauteur de 1.2 millions d'USD sur le prêt FIDA aurait pu être évité si le FIDA avait pris meilleure connaissance du dossier. Il s'agissait en effet d'une conception très peu réaliste<sup>88</sup>.
199. En somme, **la performance du FIDA**, que ce soit au niveau de la conception du projet ou de sa supervision était limitée malgré un certain rattrapage au niveau de la supervision vers la fin du projet. Ainsi, elle est jugée **plutôt insatisfaisante (3)**.

### **Gouvernement**

200. La tutelle du PRAPO a été garantie par le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, qui s'était impliqué dans la conception et la mise en place d'un certain nombre de structures dont le comité de pilotage du projet, le Bureau de Liaison, et l'UGP en vue de coordonner et superviser les structures étatiques et les partenaires techniques du projet.
201. Le PRAPO s'est appuyé sur une structure organisationnelle composée du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche avec un comité de pilotage à Kinshasa, chargé de définir les orientations du projet, et d'une UGP responsable de la mise en œuvre du projet dans la zone cible.

<sup>87</sup> La principale cause de cet échec était le remplacement de la plupart des membres de l'UGP au cours de la deuxième moitié de 2010.

<sup>88</sup> PNUD, Projet Bio-économie intégrée pour l'amélioration des conditions et de la qualité de vie des populations en République démocratique du Congo, Draft final report, 2012.

202. Au **niveau central**, la participation du Gouvernement s'est reposée essentiellement sur la participation aux ateliers du Comité de Pilotage qui ont porté principalement sur l'approbation des PTBA et le traitement des demandes de renouvellement de fonds et de paiement direct. Peu décisif pendant les premières années du projet, le Comité de Pilotage a joué un rôle important dans la dynamisation de l'UGP après 2010 à travers le renforcement du contrôle opérationnel du projet et l'évaluation des membres du personnel de l'UGP. Le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural a effectué un examen détaillé de la mise en œuvre du projet pour informer la RMP, et des cadres du Ministère ont ensuite régulièrement accompagné les missions de supervision sur le terrain. Le Gouvernement central était aussi très présent pour gérer la phase d'achèvement et de clôture du programme et résoudre les problèmes qui ont surgi pendant cette période<sup>89</sup>.
203. L'**UGP** a connu des difficultés pour se doter d'un personnel suffisant en nombre et compétent durant les premières années du projet. Une fois ces difficultés dépassées, le projet a connu une UGP avec un effectif de 28 agents en 2010, 15 en fin 2012, puis 6 agents à l'achèvement. Cette réduction de l'effectif de l'UGP a permis de répondre aux besoins du projet sur le terrain tout en maîtrisant les coûts de fonctionnement du PRAPO<sup>90</sup>.
204. Une grande défaillance de l'UGP a été constatée, notamment en termes de management opérationnel (passation des marchés, gestion administrative et financière), d'organisation, de planification, de coordination, et de vision/leadership. Il y avait une indisponibilité et/ou l'absence du responsable de suivi-évaluation et de responsables de certaines composantes techniques. Les membres de l'UGP se sont déployés, dans un premier temps, à Kisangani en 2008 et ensuite à Yangambi, siège désigné du projet. A peine deux mois après son installation, l'UGP était confrontée à des problèmes de gestion ayant entraîné la suspension, en juillet 2008, du premier coordonnateur et du Responsable administratif et financier<sup>91</sup>, remplacés par des intérimaires (le responsable de suivi-évaluation et le comptable du PRAPE). En novembre 2009, un deuxième coordonnateur a été recruté mais il a été démis de ses fonctions trois mois après son entrée en service pour essai non concluant (manque d'expérience en management de projets, conflits accrus au sein de l'UGP). Le recrutement du troisième coordonnateur et du Responsable administratif et financier n'a été effectué qu'en 2010. Pendant cette période, le projet a connu le départ de deux responsables de composantes<sup>92</sup>, du comptable et de l'Assistant S&E après une évaluation des cadres et agents diligentée par la tutelle<sup>93</sup>. Le fort roulement du personnel et postes vacants fréquents (et parfois pour une longue durée) ont eu des conséquences importantes: la perte d'expériences acquises et des investissements en renforcement des capacités des cadres du projet; des délais dans la prise de décisions et le traitement de dossiers; et des périodes de manque de trésorerie avec l'absence de personnes autorisées à signer les chèques et autres transactions bancaires.
205. Le budget alloué aux activités de suivi-évaluation était très limité de sorte que l'activité de S&E n'était pas vue comme une activité stratégique en mesure de rectifier le tir et de réparer les faiblesses du projet. Par ailleurs, le responsable de suivi-évaluation étant le «numéro deux» dans la hiérarchie du projet, il a

<sup>89</sup> Notamment, il y avait: un désaccord avec l'UNOPS sur les dépenses engendrées dans la composante des infrastructures rurales mise en œuvre par l'UNOPS; des procès en cours contre le projet par des anciens membres du personnel; et quelques infrastructures inachevées à la fin du projet dont le dossier devait être suivi.

<sup>90</sup> Les missions de supervision successives avaient souligné que les coûts de l'UGP étaient trop importants par rapport aux résultats et une réduction du personnel progressive avait été recommandée.

<sup>91</sup> Suspension par le Secrétaire général à l'agriculture, pêche et élevage.

<sup>92</sup> Relance agricole et Infrastructures.

<sup>93</sup> Après le départ de ces cadres et agents, les responsables de formation/animation et de l'accès aux services sociaux de base ont fait l'intérim respectivement de RPA et de RAMAC pendant cinq mois.



régulièrement dû remplir les fonctions de coordonnateur. Pourtant, la collaboration entre ce service et les différents coordonnateurs était limitée au strict minimum. Les enquêtes socio-économiques de base étaient réalisées trois années après le démarrage du PRAPO et l'enquête SYGRI de base s'est réalisée à la deuxième année du projet. Le Système de suivi-évaluation n'était réellement opérationnel qu'après la revue à mi-parcours. Une faiblesse importante du système était, par ailleurs, l'absence d'un suivi des risques, pourtant élevés dans le contexte du projet. Ainsi, le système de S&E était centré sur la mesure des cibles quantitatives dans les PTBA du projet, sans considérer les facteurs de risque internes ou externes du projet.

206. Le **Bureau de liaison** était chargé d'assister les équipes du PRAPO dans la préparation et revue du plan de passation des marchés, des dossiers d'appel d'offres (DAO), des contrats et de s'assurer que les procédures mises en œuvre soient conformes à la loi nationale et aux directives du FIDA en la matière. Le Bureau de liaison a facilité l'acheminement des Demande de retrait de fonds/Demande de Paiement Direct au FIDA. Par ailleurs, le Bureau de liaison a participé à l'organisation de missions de suivi, de supervision du PRAPO et à l'évaluation du staff du PRAPO par le Gouvernement mais, selon nos entretiens avec d'anciens cadres du PRAPO, il y aurait eu une certaine «complaisance dans le recrutement et l'évaluation du personnel du projet». Au cours des quatre premières années (2007 à 2010), certains membres de l'UGP n'étaient pas à la hauteur de leurs tâches respectives mais leur remplacement prenait parfois plus de 6 mois.
207. Le Bureau de liaison n'a pas pu tenir à jour une base de données sur le PRAPO et les autres projets bien que cette activité figure dans ses Termes de référence (encadré 2). Les activités de communication sur le PRAPO étaient limitées à cause du manque de fonds alloués à cette activité et le faible encadrement de la Chargée de communication et de gestion des savoir employée depuis 2010 au sein du Bureau de liaison. Quant à la contribution du Bureau de liaison au développement des capacités des projets en gestion des savoirs, 10% seulement du staff du PRAPO a bénéficié de formation et de renforcement des capacités<sup>94</sup>. De même, le Bureau de liaison n'a pas participé à l'élaboration du système de suivi-évaluation du PRAPO.
208. La faiblesse des compétences de membres de l'UGP en matière de gestion justifiait la stratégie de recourir à l'assistance technique de l'UNOPS pour la mise en œuvre du PRAPO. Dans le même sens, des recours à des prestataires publics et privés (INADES-Formation, ONGD/OPB, INERA, SENASEM, ...) ont été faits pour l'exécution des activités moyennant des contrats de services dans le cadre de l'approche «faire-faire». Cette approche s'est souvent heurtée à des difficultés du fait de la faiblesse des capacités financières et en ressources humaines de ces structures, mais elle a permis tant bien que mal de réaliser de nombreuses activités du projet tout en renforçant les capacités de ces prestataires.
209. Les **services étatiques déconcentrés** étaient impliqués dans l'exécution du projet comme partie prenante moyennant des protocoles d'accord. Ces protocoles prévoyaient un budget pour le suivi, le contrôle, la certification, etc. mais il a été constaté une faible capacité de ces structures en ressources (humaines, techniques et financières) pour assurer l'appui au PRAPO et ensuite assurer la pérennisation ou l'accompagnement du mouvement paysan. Ce constat s'est traduit par une faible implication des structures en question. A titre d'illustration, le Service Provincial de l'Hydraulique Rurale n'a pas été impliqué dans la construction et la maintenance des puits.
210. Le Gouvernement n'a pas mis à la disposition des services déconcentrés, les moyens nécessaires pour la réalisation des objectifs du projet. Par manque de

---

<sup>94</sup> Coordonnateur, Responsable administratif et financier, Comptable.

moyens logistiques et de ressources financières, le suivi par ces services s'est avéré parfois difficile. Cependant, à chaque fois que des moyens étaient mis à leur disposition par le PRAPO, leurs apports étaient relativement satisfaisants. L'efficacité des services déconcentrés commençait à être perceptible quelques mois après avoir été renforcés en moyens financiers, bien que maigres, en formations (suivi et évaluation des projets et technique de collecte et traitement des données, fonctionnement et organisation des Organisation paysanne et autres), et en moyens logistiques tels que les motos tout terrain. C'est ainsi que l'Administration du territoire et commissariat de district a commencé à s'impliquer davantage dans certaines activités du projet, notamment l'inspection et le suivi sur le terrain, la production des rapports et de certaines statistiques, et le suivi des travaux routiers et autres infrastructures. De même, les services nationaux et provinciaux de l'agriculture et du développement rural se sont engagés dans les activités de certification des semences (SENASEM), de production de données et d'informations utiles au projet, ainsi qu'au pilotage-suivi de certaines activités relatives à la composante 1 (appui à la relance de la production agricole).

211. Les semences améliorées de riz, maïs, arachide, niébé et les boutures résistantes à la mosaïque de manioc ont été fournies par l'INERA à travers un contrat signé avec le PRAPO. Ce contrat concernait, en outre, la réalisation d'une enquête sur le système cultural pratiqué dans la zone d'intervention du projet (qui n'a pas pu être obtenue par l'évaluation). Cette institution de recherche était supposée fournir des semences améliorées des spéculations retenues par PRAPO<sup>95</sup> mais n'a pas été capable de fournir des semences de base et de première génération à temps, ce qui a fait rater aux agri-multiplicateurs plusieurs saisons de culture. Le SENASEM avait pour rôle d'assurer le suivi, le contrôle et la certification des semences et le renforcement des capacités des agri-multiplicateurs. Il a participé à l'élaboration de la stratégie de multiplication et de diffusion des semences améliorées de qualité. Pourtant, la qualité des semences certifiées par le SENASEM laissait parfois à désirer surtout au début du projet.
212. L'Office des routes a assuré la formation d'équipes de cantonnement et du Comité local d'entretien routier et a mis à leur disposition un manuel d'entretien des routes. Il a en outre fait le suivi et le contrôle des travaux d'infrastructures routières<sup>96</sup> ainsi que les études géotechniques. Les activités liées à l'installation et à la formation des équipes de cantonnement manuel pour la pérennisation des travaux routiers ont pris du retard à débiter sur le terrain (Mission de supervision, 2012), mais globalement, la contribution au projet de l'Office des routes est jugée satisfaisante.
213. La contrepartie du Gouvernement de la RDC a été payée tardivement et aucun effort n'a été déployé pour aider à la révision des actions qui avaient subi des retards les premières années du projet. En effet, Les paiements de la contrepartie congolaise s'élèvent au 28/02/14 à 2 190 247,40 USD, soit un taux de réalisation de 64,06%, le reste du financement étant couvert par la valeur des taxes.
214. A la base de ces constats, **la performance du Gouvernement** est jugée **plutôt insuffisante (3)**.

---

<sup>95</sup> Riz, maïs, arachide, niébé et des boutures résistantes à la mosaïque de manioc des spéculations retenues par PRAPO: Riz, Maïs, Arachide, Niébé et des boutures résistantes à la mosaïque de manioc.

<sup>96</sup> Route, ponts, dalots, et rampes.

### Points clés

- Le FIDA a conçu un projet pertinent par rapport aux besoins de populations mais trop ambitieux et complexe par rapport au contexte locale, qu'il aurait dû mieux prendre en compte. L'attention du FIDA a été insuffisante pendant les 4 premières années du projet dû, notamment, à la délégation de la supervision à l'UNOPS et les changements fréquents de CPM à Rome.
- L'attention du FIDA pour le projet a augmenté considérablement depuis la supervision directe intervenue depuis 2010, mais surtout depuis que la CPM a été posté à Kinshasa début 2012. Une supervision et un soutien technique poussés durant les deux dernières années du projet ont permis un redressement partiel du projet.
- Le Gouvernement central a joué un rôle de pilotage important mais la performance de l'UGP a été très faible. Celle-ci s'est améliorée au cours des dernières années du projet avec la mise en place d'une nouvelle équipe et des appuis techniques organisés par le Bureau de pays FIDA.
- Les services publics déconcentrés n'ont pas été équipés des moyens nécessaires pour remplir leur mandat au sein du projet de façon satisfaisante, et leur manque important de moyens remet aussi fortement en cause la continuité de leur engagement dans le développement de l'agriculture familiale et de la pêche dans la zone du projet.

## E. Evaluation de la qualité du Rapport d'achèvement du projet

215. Une analyse plus détaillée du RAP se trouve en annexe 11. Les points clef sont résumés ici.
216. **Portée.** En termes de portée, le RAP a couvert tous les chapitres, y compris les annexes demandées par les directives du FIDA concernant les rapports d'achèvement de projet. Il résume le but, les objectifs spécifiques et les composantes du PRAPO et analyse les principaux critères que sont la pertinence, l'efficacité, l'efficacités, la durabilité, l'impact sur la pauvreté rurale, ainsi que la performance des partenaires.
217. **Qualité.** Au niveau du processus, les parties prenantes gouvernementales et certains prestataires non-gouvernementaux du PRAPO ont été plus ou moins associées soit directement, à travers des interviews ou indirectement à travers l'utilisation de leurs rapports et notes. Un atelier participatif des parties prenantes (Isangi, le 18 mars 2014) a été organisé en ce sens. Toutefois, hormis quelques références aux «discussions avec les producteurs agricoles», il n'est pas fait mention de l'implication des représentants des organisations de base ou des bénéficiaires.
218. En termes de sources mobilisés, le RAP s'est basé principalement sur les données recueillies par le système de suivi-évaluation du projet, les études SYGRI et les enquêtes socio-économiques et nutritionnelles de base et finales, ainsi que sur les rapports de supervision, de suivi et de revue à mi-parcours. Le rapport ne mobilise pas des données qu'il aurait produit à travers des enquêtes ponctuelles ou des focus groupes réalisées par l'équipe du RAP. De même, les données du S&E relatives à l'efficacité et à l'impact du projet sur les revenus agricoles, de la pêche, et d'activités génératrices de revenus n'ont été utilisées que de manière partielle.
219. Le RAP a résumé le but, les objectifs spécifiques et les composantes du PRAPO sans donner des éléments sur les principaux produits du projet. De plus, les modifications apportées à la conception initiale, suite à l'introduction du Plan d'Action d'Urgence et aux recommandations de la Mission à mi-parcours de 2011 n'ont pas été évoquées, ni les raisons de ces changements.
220. De manière globale, l'analyse du RAP reste superficielle et ne permet pas de mettre en évidence l'impact réel du projet. Ainsi, la présentation des impacts, qui sont

partiellement analysés, semble se concentrer sur ce qui a réussi (ou échoué) mais n'analyse pas suffisamment les facteurs de réussite ou d'échec qui ont aidé ou contraint la bonne mise en œuvre du projet et l'atteinte d'impacts afin de tirer les enseignements qui s'imposent pour de futurs projets et d'identifier les problèmes à prévoir (Directives, 2006).

221. **Leçons.** Les enseignements tirés émanent aussi bien de la conception du PRAPO, comme l'indique les références au document de conception, que de la mise en œuvre du projet. Les enseignements tirés concordent globalement avec ceux émanant des rapports de supervision, de suivi et de revue à mi-parcours.
222. **Transparence/franchise.** Le RAP semble adopter une approche critique en mentionnant les principales difficultés et insuffisances du projet et des acteurs impliqués. La description est souvent objective bien que la mission d'évaluation déplore que le RAP n'entreprenne pas toujours une analyse où les aspects tant positifs que contraignants soient élucidés. La notation des différents critères d'évaluation n'est pas toujours effectuée.

## IV. Conclusions et recommandations

### A. Conclusions

223. **Le PRAPO fut conçu et mis en œuvre dans un contexte très difficile qui a été trop faiblement pris en compte dans sa conception.** Le projet a été réalisé dans un contexte propre à sa zone d'intervention très difficile, marqué par un fort enclavement, un réseau de transport pratiquement impraticable, un tissu socio-économique endommagé suite aux conflits, une forte dégradation des infrastructures de bases, et un très faible nombre de prestataires de services locaux ayant des capacités techniques et de préfinancement requises pour soutenir ou exécuter les activités du projet. Les documents de conception montrent que les concepteurs du projet étaient pleinement conscients des défis et risques liés à ce contexte, mais ceci ne s'est pas traduit dans les ambitions et le contenu du projet qui étaient irréalistes pour la durée de projet prévue.
224. **L'efficacité du projet était faible à cause de coûts d'opération très élevés, des faibles capacités de l'équipe de gestion et d'une supervision insuffisante.** La mise en œuvre du projet fut davantage perturbée par la difficulté de recruter une équipe de cadres compétents et de nombreux remplacements au sein de l'UGP, ainsi qu'un système de S&E non opérationnel jusqu'en 2009, et ne portant aucune attention aux risques par la suite. Par ailleurs, les coûts d'opération du projet étaient très élevés, dus à son enclavement et son étendue qui apportaient des coûts de consommables très élevés. Par conséquent, l'efficacité du PRAPO fut très basse aux cours des 4 premières années (2007-2010), jusqu'à ce qu'une équipe plus stable soit en place (à partir de fin 2010), que la RMP ait recentré le projet avec un Programme prioritaire (deuxième moitié de 2011) et un Plan de relance (2012-2013), et que le FIDA et le Gouvernement aient, enfin, intensifié leur supervision et soutien au projet (à partir de 2012). Malheureusement, le FBSA, fortement déçu de la performance de la composante service sociaux de base, a décidé au cours de 2011 d'interrompre son financement déboursé à moins de 24% du montant initial prévu.
225. **Néanmoins, le projet, intervenant dans un contexte de départ où les communautés se trouvaient en situation très précaire, et misant sur quelques interventions à impact immédiat, a sans doute contribué à la relance de l'économie agricole et insufflé une dynamique de développement local participative dans sa zone d'intervention.** L'introduction de semences et de boutures améliorées, couplées à certaines améliorations techniques, ont eu un effet immédiat et considérable sur les rendements. L'effet de la réhabilitation des pistes rurales sur l'économie locale a été important aussi, facilitant la circulation des biens et des personnes dans la zone du projet, bien que les pistes réhabilitées ne représentaient qu'une faible partie du réseau existant et que le réseau fluvial ait été laissé largement de côté malgré son potentiel. L'organisation des producteurs agricoles et des pêcheurs, les PDC et la mise en place de divers groupements touchant particulièrement les personnes vulnérables (associations de personnes vulnérables, clubs d'écoute communautaire), tout en créant des structures locales servant de porte d'entrée aux appuis du projet, a aussi aidé à insuffler une dynamique de développement locale avec forte participation et appropriation par les bénéficiaires. Ces différents apports du projet ont contribué à augmenter les revenus des producteurs, les incitant à élargir les surfaces cultivées et encourageant des entrepreneurs privés à s'installer ou à revenir dans la zone. L'accès aux services sociaux de base (santé, éducation, eau potable) pour les populations locales a été amélioré aussi, mais le retrait du FBSA, suite à l'extrême lenteur d'avancement de la composante et l'absence de rapportage auprès du FBSA, a fortement réduit l'étendue de la composante.

226. **Il règne, cependant, un sérieux doute sur la durabilité des changements induits par le projet.** D'abord, seule une faible proportion des organisations locales, supposées poursuivre l'appui auprès des producteurs et assurer l'opération et l'entretien des infrastructures socio-économiques, sont aujourd'hui capables de fonctionner de façon autonome. La durée et l'intensité de l'appui aux organisations de producteurs ont été insuffisants pour assurer leur autonomie par rapport au projet. Deuxièmement, le projet n'a pas réussi à mettre en place un système durable de production et de multiplication de semences améliorées, desquelles dépend largement la hausse de la productivité agricole. Troisièmement, les services étatiques provinciaux et locaux ont à peine vu leurs capacités s'améliorer. Ils n'ont pas été suffisamment impliqués dans la mise en œuvre du projet et ne disposent toujours pas de moyens de fonctionnement adéquats qui devraient leur être fournis par l'État. Quatrièmement, la déforestation pour l'extension des emblavures, et les pratiques de pêche destructives posent de sérieux problèmes environnementaux, puisque la durabilité environnementale n'a pas reçu une attention appropriée du projet. Finalement, l'écoulement régulier et à des prix rémunérateurs des produits agricoles et de la pêche est redevenu un défi dans la zone du projet suite à la hausse de la production et les faibles infrastructures de stockage et de transformation.

## **B. Recommandations**

227. Un certain nombre de recommandations-clés sont présentées ci-dessous pour améliorer l'impact et la performance des interventions du FIDA en RDC. Ces recommandations sont relatives à la prise en compte du contexte dans la conception des programmes/projets, à la durabilité des résultats, et à la prise en compte des risques liés aux marchés et à l'environnement.
228. **Recommandation 1. La conception de projets futurs doit mieux tenir compte du contexte d'intervention particulièrement difficile, avec des objectifs et une étendue géographique plus réalistes, une durée et un phasage des interventions plus adaptées, un système de suivi-évaluation fonctionnel qui prend en compte les risques liés au contexte, et une assistance technique dégressive.**
229. La conception de projets futurs doit tenir compte des difficultés inhérentes à la mise en œuvre sur le terrain et, pour cela, être plus simple et centrée sur un nombre réduit d'objectifs et de thématiques, qui devraient être traduits en un nombre réaliste de résultats et d'actions sur le terrain. Vu l'étendue et la diversité du territoire de la RDC et le volume des fonds alloués aux projets par le FIDA, il est aussi important de mieux concentrer les interventions géographiquement. En même temps, il est essentiel d'assurer une bonne cohérence avec d'autres partenaires institutionnels nationaux opérant dans d'autres secteurs et de créer au maximum de synergies avec les autres projets au niveau local, les différents partenaires techniques et financiers, et les structures étatiques opérant dans la zone.
230. Considérant la capacité d'absorption limitée des structures de gestion de projet et des prestataires locaux, il faut aussi prévoir des durées de mise en œuvre plus longues des projets, de préférence avec différentes phases ponctuées par des déclencheurs. Pour les premières années, les Plans de travail et budgets annuels devraient être moins ambitieux, mais ceux-ci deviendraient progressivement plus complexes avec le gain d'expérience de l'UGP et des prestataires du projet. L'augmentation de la durée d'exécution et le phasage du projet permettrait aussi d'agrandir progressivement la zone d'intervention du projet.
- (a) Les projets devraient être dotés d'un système de suivi-évaluation (S&E) fonctionnel sur le plan opérationnel, humain et budgétaire, qui porte une attention particulière aux risques, afin que le projet puisse anticiper les risques et, en cas de besoin, rapidement prendre des mesures pour rectifier le tir,

réparer ses erreurs, et mitiger les effets négatifs sur l'efficacité et l'efficience du projet. La collaboration entre le S&E et les différents membres de l'UGP ainsi que les partenaires-clef du projet doit être élargie.

- (b) Une assistance technique, faisant appel aux compétences nationales mais aussi régionales et internationales, devrait être programmée à partir du démarrage du projet, en particulier pour soutenir les études préalables, la préparation des premiers Plan de travail et budgets annuels, et les premiers exercices de passation de marché. L'assistance technique devrait former les membres de l'UGP pour que ceux-ci puissent graduellement prendre la relève au cours de la période de mise en œuvre du projet.

231. **Recommandation 2. Pour assurer la durabilité des projets, il est impératif de renforcer les capacités des acteurs privés et publics locaux, en particulier des organisations communautaires et des services étatiques déconcentrés.**

- (a) La pérennité des acquis tels que le système de multiplication de semences local ou les pistes et infrastructures sociales réhabilitées, repose sur la capacité de gestion des acteurs locaux, des moyens à leur disposition et de la disponibilité locale de bonnes connaissances techniques, d'outils et d'inputs appropriés. Le renforcement des capacités des acteurs locaux au cours du projet est primordiale afin de préserver et pérenniser les résultats.
- (b) Pour que les organisations de producteurs et leurs unions puissent prendre le relais du projet, celles-ci devraient se professionnaliser de façon à devenir de véritables acteurs de développement local, ainsi que des structures pérennes. Il en ressort la nécessité de les accompagner sur une durée suffisamment longue vers un bon niveau d'autonomisation et d'intégration progressive aux mécanismes du marché.
- (c) Les comités de gestion des infrastructures socio-économiques, garant de la durabilité des investissements, doivent être habilités et dotés des moyens nécessaires pour assurer la gestion et la maintenance. Il faudrait aussi mieux étudier les options d'autofinancement de l'opération et de la maintenance des infrastructures.
- (d) Il est aussi nécessaire que l'État maintienne son engagement après la fin des projets, à travers les structures d'appui au secteur agricole telles que l'INERA pour la recherche-développement et le SENASEM pour la certification des semences. Cependant, il ne faudrait pas que les services de l'Etat fournissent des services et intrants aux producteurs qui pourraient aussi être fournis par le secteur privé.

232. **Recommandation 3. Il est primordial de mieux intégrer l'accès immatériel aux marchés et les aspects environnementaux dans les projets futurs afin de diminuer les risques liés à la surproduction, la dégradation de l'environnement et le changement climatique.**

- (a) En étroite collaboration avec les organisations de producteurs et de leurs unions, il convient d'améliorer la capacité de stockage et de transformation de la production dans les zones d'intervention. Par ailleurs, le transport et les ventes groupées, pour donner une position de négociation plus forte aux producteurs, devraient être encouragées. A cette fin, un ou plusieurs systèmes d'information sur les prix des produits agricoles sur différents marchés devraient aussi être promus.
- (b) Les questions de gestion durable des ressources naturelles doivent être intégrées dans la conception de tout projet futur en encourageant les pratiques agricoles pérennes et soucieuses de l'équilibre écologique dans la région. De même, les capacités des populations doivent être renforcées en matière de

bonnes pratiques de pêche afin d'éviter la destruction des frayères et la surpêche. Des mesures d'adaptation au changement climatique (notamment la plus grande variabilité des saisons et la plus forte intensité des pluies) devraient être introduites dans tous les projets. Dans la zone du PRAPO, la mise en valeur des bas-fonds, avec un aménagement hydraulique simple, devrait être considéré pour freiner la déforestation et réduire la dépendance de l'agriculture à la pluviométrie.



## Informations de base sur le projet

			Montant approuvé (en millions d'USD)		Montant effectif (en millions d'USD)	
Région	Afrique de l'Ouest et Centrale	Coût total du projet	26,08		19.53	
Pays	République démocratique du Congo	Montant du prêt du FIDA et % par rapport au coût total	15,53	59,5%	14,15	72,5%
Numéro du prêt	Prêt No. 677-ZR Don No. 814-ZR	Emprunteur	3,42	13,1%	2,19	11,2%
Type de projet (sous-secteur)	Développement rural	Cofinanceur – Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire	6,26	24%	1,84	9,4%
Type de financement	Prêt et don					
Conditions de prêt	Très favorables					
Date d'approbation	11/12/2005					
Date de signature du prêt	29/03/2006	Contribution des bénéficiaires	0,58	2,2%	0,061	0,3%
Date d'entrée en vigueur	14/11/2007					
Modifications du prêt	3 (02/2008; 08/2010; 02/2012)	Nombre de bénéficiaires	50 000 ménages, dont 25 000 ménages agricoles et 6 000 ménages de pêcheurs		30 000 ménages environ, dont 23 250 ménages agricoles, 4 000 pêcheurs, 2 000 membres de clubs d'écoute, 600 personnes vulnérables	
Prolongation du prêt	Avancement de la clôture de deux mois	Institutions coopérantes	UNOPS (jusque 31/12/2009)		FIDA	
Chargés de programme de pays	L. Sarr (→ 05/2009) M. Manssouri (→ 10/2010) P. Saint Ange (→ 08/2011) B. Hein (→ 01/2012) R. Omar	Date de clôture du prêt			30/04/2014	
Directeur(s) régional (aux)	M. Béavogui I. de Willebois	Examen à mi-parcours			27/05/2011	
Évaluateurs	Majid Benabdellah (consultant) Michael Carbon	Décaissement du prêt du FIDA à l'achèvement du projet (%)			91% (USD) 84% (DTS)**	
Membres du panel contrôle qualité de l'EvPP	Pradeep Itty Catrina Perch	Date du rapport d'achèvement du projet			25/08/2014	

Sources: Rapport du Président, IFAD PeopleSoft et Oracle Business Intelligence, Rapport d'achèvement.

\* Il existe quatre types de prêts. Le PRAPO a bénéficié d'un prêt spécial à des conditions très favorables, d'une durée de 40 ans, y compris un différé d'amortissement de 10 ans, exempts d'intérêts mais avec une commission de service de trois quarts de point (0,75%) l'an.

\*\* DTS – Les droits de tirage spéciaux (en anglais, *Special Drawing Rights, SDR*), sont un instrument monétaire international, créé par le Fonds Monétaire International en 1969 pour compléter les réserves officielles existantes des pays membres. Le DTS est constitué d'un panier de devises réévalué tous les cinq ans, composé au 30 novembre 2015 des devises suivantes : le dollar américain, l'euro, la livre sterling, le yen et le yuan. Les prêts et dons FIDA sont exprimés en DTS. Le taux de déboursement en DTS est le taux déboursement réel du prêt ou du don, car le taux de déboursement en USD peut être affecté par le taux de change DTS/USD. Sur la période de mise en œuvre du PRAPO, le USD a perdu en valeur par rapport au DTS d'où un taux de déboursement plus élevé si le prêt et le don sont considérés en USD.

## Définition et notation 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>		
	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.		Non
	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.		Non
	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.		Non
	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.		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: 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.	X	Oui

<i>Critères</i>	<i>Définition*</i>	<i>Obligatoire</i>	<i>À noter</i>
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
<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 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
• Gouvernement		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 (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE); 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.

## Tableau comparatif des notes attribuées

<i>Critères d'évaluation</i>	<i>FIDA/Département gestion des programmes Notes d'évaluation<sup>a</sup></i>	<i>IOE Notes d'évaluation<sup>a</sup></i>	<i>Écarts</i>
<b>Impact sur la pauvreté rurale</b>			
Revenus et actifs des ménages	4		
Capital humain et social et autonomisation	4		
Sécurité alimentaire et productivité agricole	4		
Ressources naturelles et environnement	-		
Institutions et politiques	4		
<b>Impact sur la pauvreté rurale<sup>b</sup></b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
<b>Performance du projet</b>			
Pertinence	4	3	-1
Efficacité	4	3	-1
Effizienz	3	2	-1
<b>Moyenne - Performance du projet<sup>c</sup></b>	<b>3.7</b>	<b>2.7</b>	<b>-1</b>
<b>Autres critères de performance</b>			
Durabilité des résultats	4	3	-1
Innovation et reproduction à plus grande échelle	4	4	0
Égalité entre les sexes et autonomisation des femmes	5	4	-1
Gestion de l'environnement et des ressources naturelles	-	3	
Adaptation au changement climatique		2	
<b>Évaluation globale du projet<sup>d</sup></b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>0</b>
<b>Performance des partenaires<sup>e</sup></b>			
FIDA	4	3	-1
Gouvernement	3	2	-1
<b>Moyenne nette des écarts</b>			<b>-0.78</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> Il ne s'agit pas de la moyenne des notes attribuées aux différents domaines d'impact.

<sup>c</sup> Moyenne arithmétique des notes attribuées aux critères de pertinence, d'efficacité et d'efficacité.

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

<sup>e</sup> Les notes de la performance des partenaires ne constituent pas une composante de la note d'évaluation globale.

### Notes de la qualité du rapport d'achèvement du projet (PCR)

	<i>Notes PMD</i>	<i>Notes IOE PCR</i>	<i>Écarts net</i>
Portée	4	4	0
Qualité (méthodes, données, processus participatif)	4	4	0
Enseignements	4	4	0
Franchise	5	4	-1
Note globale du PCR	-	4	-

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.

## Termes de référence de l'évaluation (disponible seulement en anglais)

### A. Background

1. The Independent Office of Evaluation of IFAD (IOE) undertakes: (i) validation of project completion reports (PCRs) for all projects, based on a desk review of PCRs and other documents; and (ii) project performance evaluations (PPEs) involving country visits for a number of selected projects (about 10 in a given year).
2. IOE will conduct a PPE for the "Agricultural Rehabilitation Programme in Orientale Province<sup>1</sup> (PRAPO) funded by IFAD in the Democratic Republic of the Congo (DRC). The PRAPO Programme in DRC has been selected for a PPE, among others, to feed into the planned country strategy and programme evaluation (CSPE). Both PPE and CSPE are scheduled for 2016.
3. The main objectives of the PPE are to: i) provide an independent review of the performance and results of the PRAPO programme; ii) identify issues of corporate, operational or strategic interest that merit further evaluative work; and (iii) formulate conclusions and recommendations for the design and implementation of current and future interventions in the country.
4. The main PPE mission is planned in DRC from 27 January to 10 February 2016 and will include a field visit to the PRAPO program sites, interaction with government authorities, beneficiaries and other key informants.

### B. PPE scope and methodology

5. The PPE exercise will be conducted in accordance with the IFAD's Evaluation Policy<sup>2</sup> and the IFAD Evaluation Manual (second edition, 2015). Analysis in PPEs will be assisted by a review of the theory of change of the projects.
6. **Scope.** In view of the time and resources available, the PPE is generally not expected to undertake quantitative surveys or to examine the full spectrum of project activities, achievements and drawbacks. Rather, it will focus on selected key issues. The PPE will take account of the preliminary findings from the review based on a desk review and interviews at IFAD headquarters. During the PPE mission, additional evidence and data will be collected to verify available information and each an independent assessment of performance and results.
7. **Evaluation criteria.** In line with the IOE's Evaluation Manual (2015), the key evaluation criteria applied in PPEs include the following:
  - (i) **Relevance**,<sup>3</sup> which is assessed both in terms of alignment of project objectives with country and IFAD policies for agriculture and rural development and the needs of the rural poor, as well as project design features geared to the achievement of project objectives.
  - (ii) **Effectiveness**, which measures the extent to which the project's immediate objectives were achieved, or are expected to be achieved, taking into account their relative importance.
  - (iii) **Efficiency**, which indicates how economically resources/inputs (e.g. funds, expertise, time, etc.) are converted into results.
  - (iv) **Rural poverty impact**, which is defined as the changes that have occurred or are expected to occur in the lives of the rural poor (whether positive or negative, direct or indirect, intended or unintended) as a results of

<sup>1</sup> Programme de réhabilitation de l'agriculture dans le district de Tshopo Province orientale.

<sup>2</sup> [www.ifad.org/gbdocs/eb/102/f/EB-2011-102-R-7-Rev-2.pdf](http://www.ifad.org/gbdocs/eb/102/f/EB-2011-102-R-7-Rev-2.pdf).

<sup>3</sup> An average of the ratings for relevance, effectiveness, efficiency and sustainability of benefits will the project performance rating.

development interventions. Four impact domains are employed to generate a composite indication of rural poverty impact: (1) household income and assets; (2) human and social capital and empowerment; (3) food security and agricultural productivity; and (4) institutions and policies. A composite rating will be provided for the criterion of "rural poverty impact" but not for each of the impact domains.

- (v) **Sustainability of benefits**, indicating the likely continuation of net benefits from a development intervention beyond the phase of external funding support. It also includes an assessment of the likelihood that actual and anticipated results will be resilient to risks beyond the project's life.
  - (vi) **Gender equality and women's empowerment**, indicating the extent to which IFAD's interventions have contributed to better gender equality and women's empowerment, for example, in terms of women's access to and ownership of assets, resources and services; participation in decision making work loan balance and impact on women's incomes, nutrition and livelihoods.
  - (vii) **Innovation and scaling up**, assessing the extent to which IFAD development interventions: (a) have introduced innovative approaches to rural poverty reduction; and (b) have been (or are likely to be) scaled up by government authorities, donor organizations, the private sector and other agencies.
  - (viii) **Environment and natural resource management**, assessing the extent to which a project contributes to changes in the protection, rehabilitation or depletion of natural resource and the environment.
  - (ix) **Adaptation to climate change**, assessing the contribution of the project to increase climate resilience and increase beneficiaries' capacity to manage short- and long-term climate risks.
  - (x) **Overall project achievement** provides an overarching assessment of the intervention, drawing upon the analysis and ratings for all above-mentioned criteria.
  - (xi) **Performance of partners**, including the performance of IFAD and the Government, will be assessed on an individual basis, with a view to the partners' expected role and responsibility in the project life cycle.
8. **Rating system.** In line with the practice adopted in many other international financial institutions and UN organizations, IOE uses a six-point rating system, where 6 is the highest score (highly satisfactory) and 1 being the lowest score (highly unsatisfactory).
9. **Data collection.** The PPE will be built on the initial findings from a review of the PCR and other documents. In order to obtain further information, interviews will be conducted both at IFAD headquarters and in the country. During the in-country work, additional primary and secondary data will be collected in order to reach an independent assessment of performance and results. Data collection methods will mostly include qualitative participatory techniques. The methods deployed will consist of individual and group interviews with project stakeholders, beneficiaries and other key informants and resource persons, and direct observations. The PPE will also make use – where applicable – of additional data available through the programme's monitoring and evaluation (M&E) system. Triangulation will be applied to verify findings emerging from different information sources.
10. **Stakeholders' participation.** In compliance with the IOE Evaluation Policy, the main project stakeholders will be involved throughout the PPE. This will ensure that the key concerns of the stakeholders are taken into account, that the evaluators fully understand the context in which the programme was implemented, and that opportunities and constraints faced by the implementing institutions are identified. Regular interaction and communication will be established with the West and Central Africa Division (WCA) of IFAD and with the Government. Formal and

informal opportunities will be explored during the process for the purpose of discussing findings, lessons and recommendations.

### C. Evaluation process

11. Following a desk review of PCR and other project key project documents, the PPE will involve following steps:
  - **Country work.** The PPE mission is scheduled for around 27 January–10 February 2016. It will interact with representatives from the government and other institutions, beneficiaries and key informants, in Kinshasa and in the field. At the end of the mission, a wrap-up meeting will be held in Kinshasa to summarize the preliminary findings and discuss key strategic and operational issues. The IFAD country programme manager and/or country programme officer for the RDC is expected to participate in the wrap-up meeting.
  - **Report drafting and peer review.** After the field visit, a draft PPE report (in French) will be prepared and submitted to IOE internal peer review for quality assurance.
  - **Comments by WCA and the Government.** The revised draft PPE report (inclusive of IOE comments) will be shared simultaneously with WCA and the Government for review and comments. IOE will finalize the report following receipt of comments by WCA and the Government and prepare the audit trail of how Government and WCA comments were considered in the final report.
  - **Management response by WCA.** A written management response on the final PPE report will be prepared by the Programme Management Department. This will be included in the PPE report, when published.
  - **Communication and dissemination.** The final report will be disseminated among key stakeholders and the evaluation report published by IOE, both online and in print.

### D. Tasks of the consultant

12. Mr. Majid Benabdellah, Senior IOE consultant, will support IOE in conducting the PPE mentioned above, under the overall supervision of Mr. Ashwani Muthoo, Deputy Director of IOE. Upon the arrival of the new IOE evaluation officer, Mr Michael Carbon, the Senior Consultant will report directly to him.
13. The consultant will familiarize himself with the methodology for PPEs by IOE, as captured in the second edition of the evaluation manual (2015).
14. The consultant will review the PCR and other documents related to the PRAPO, and contribute to the design of the mission and other necessary preparatory work.
15. The consultant will undertake the field work in DRC and participate in meetings with government officials, donor agencies, project managers and beneficiaries, as well as other individuals and organizations, as necessary.
16. The consultant will review the data generated by the project and where possible, complement with existing studies and available literature. Field work will complement the secondary sources using direct observation and interviews with individuals and groups of beneficiaries and service providers. In this context, it is recommended to use short and simple questionnaires and checklists for interviews. These will be developed in consultation with the lead evaluator.
17. The consultant will produce the following results:
  - Before the mission: produce the draft TORs for the PPE of the PRAPO including an evaluation framework. He will propose the mission's schedule, and also provide logistical support to the preparation and conduct of the PPE mission;

- During the mission: prepare a draft power point presentation with emerging evaluation findings, to be discussed at the PPE mission's wrap-up meeting in Kinshasa with the Government and other concerned partners. The PPT will **not** include any recommendations or ratings for the evaluation criteria covered by the PPE;
- After the mission: draft the final report and support IOE in revising the report based on comments by internal IOE peer reviewers, WCA and the Government. He will also prepare an audit trail showing how WCA and Government comments were included in the final report.

## **E. Evaluation team and coordination with the DRC CSPE**

18. Mr Majid Benabdellah, Senior IOE consultant, will lead the field mission and work under the supervision of Mr Ashwani Muthoo, Deputy Director of IOE. Ms Giulia Santarelli Evaluation Assistant, will conduct research and provide administrative support.
19. During the main PPE mission, the Senior Consultant, will closely interact and coordinate with the DRC CSPE preparatory mission, which will be led by Mr Pradeep Itty, IOE Lead Evaluation Specialist, and Mr Michael Carbon, IOE Evaluation Officer.

## **F. Background documents**

20. The key background documents for the exercise will include the following:

### **PRAPO project specific documents**

- Appraisal report (2005)
- IFAD President's report (2005)
- Mid-term review report
- Programme Financing Agreement (2008) and Amendments
- Supervision Mission Aide Memoire and Reports
- Project status reports
- Project completion report (2014)
- Accord de financement revise (2008)....

### **General and others**

- IFAD (2015). Evaluation Manual – Second Edition
- PNUE (2012). RDC. Evaluation environnementale post-conflit.
- IFAD (2011). IFAD Evaluation Policy.
- Various IFAD policies and strategies (.....)



## Liste des personnes clés rencontrées

### Gouvernement

Hubert Ali Ramazani, Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Élevage, Secrétaire Général

Christophe Arthur Mampuya, Ministère de l'agriculture, pêche et élevage, Directeur DEP/Agri

Jean Pierre Ibalanky, Ministère de l'agriculture, pêche et élevage, Directeur des Marchés, Prix et Crédits de Campagne/Agri

Edmond Bunduti Mbenza, Ministère du plan, Directeur Secteurs productifs

Placide Guwenda, Ministère de l'agriculture, pêche et élevage (Bureau de liaison), Administrateur

Gabriel Gombozi, Ministère de l'agriculture, pêche et élevage, Directeur de l'élevage

Jean Baptise Say, Ministère des finances (Kinshasa), Chargé du suivi des projets

Sahel Nlanau, Ministère de l'agriculture, pêche et élevage (Bureau de liaison), Responsable communication

Christophe Bokana, Ministère de l'agriculture, pêche et élevage (Kisangani), Inspecteur de l'agriculture p.i. & Coordonateur provincial/SENASEM

Jean Pierre BASSAY, Ministère de l'agriculture, pêche et élevage (Kisangani), Inspecteur de l'Agriculture du District de la Tshopo

Bonaventure Agombe Lonbomdi, Administration territoriale, Administrateur de territoire p.i.

Mr. Basosila, Ministère de l'agriculture, pêche et élevage, Inspecteur de l'Agriculture de Territoire- Isangi

### IFAD

Rasha Omar, Bureau pays de Kinshasa, Ancienne Chargé du programme de pays

Jean Pascal Kaboré, Bureau pays de Kinshasa, Chargé de programme

Christian Ngonbé, Bureau pays de Kinshasa, Assistant de programme

### Société civile

Jean Pierre Londoni Yalanga, SENASEM/INADES, Formateur et membre d'ONGD

Robert Mbuyi, Journaliste, Journal « Orientale infos »

### Services publics

Gaston LIMBA, INERA DCR, Yangambi

Batondisa Inera, Coordonnateur de l'INERA à Yangambi

Dr. Losea, Santé de base (Yangambi), Médecin Chef de district (district sanitaire)

Eric. Botondi, Education (supérieure), Responsable à l'Institut supérieur pédagogique de Likango

Jean Robert Igoundi, Education de base, Directeur de l'école catholique de Likango

Jean Balanguo, Education de base, Directeur de l'école d'Imbolo

Gérard Haoussa Bodjmoli, Education de base, Directeur école de Lusambila

## **UGP**

Bienvenu Mokili Lilala, UGP PRAPO, Responsable du suivi-évaluation  
Meilleur Basema, UGP PRAPO, Responsable administratif et financier

## **Partenaires et projets**

Aster Bashige, FAO, Coordinateur Dimitra en RDC et Grands lacs  
Julie Nyolo, FAO, Consultante nationale Dimitra/RDC  
Lambert, FAO, Chargé des champs écoles Paysans  
Jacques K. M., UNOPS, Conseiller en infrastructure  
Jean Pierre N., UNOPS, Chef de liaison et conseiller technique  
Auguste B. UNOPS, Analyse des marchés

## **Liste des focus groupes et entretiens individuels réalisés**

### **Focus groupe 1: Territoire d'Isangi - Ecole EP2 (Ecole protestante) d'Imbolo :**

Jean Balanguo, Préfet de l'Ecole secondaire technique  
Jacques Imolo, enseignant au secondaire (élevage)  
Joseph Bosoko, enseignant à l'école communale (agriculture et élevage)  
Kossi Andolaye, étudiant à l'Institut Supérieur Pédagogique d'Isangi et éleveur de porc)  
Jacques Yasola, enseignant au secondaire (agriculture et élevage)  
Thomas Libandi, Directeur de l'école primaire  
Inomet Ngola, femme, Association Institut supérieur pédagogique (ONG)  
Pasteur d'Imbolo

### **Focus groupe 2: Territoire d'Isangi - IOPP de Pêche de Wambe :**

Fiston Assida, inspecteur de l'agriculture  
Thérèse Isodo, animatrice, CARITAS  
Jean B, animateur, Organisation de bassin Est  
Emanuel, Président du conseil d'administration de l'IOPP Wambe  
X., Président de l'IOPA de Bambe Iota  
Harry L., animateur, agriculture et pêche  
Jean Rerme, membre du CAPDS et d'organisation paysanne  
Theodore L., IOPA Combe  
Marie Thérèse Mombaye, organisation féminine d'Etomba

### **Focus groupe 3: Territoire de Yangambi (Isangi Nord):**

Joseph Loano (Mobutu), Président Union des organisation paysanne de Turumbo et Yopatur  
Joseph Sindani, Vice-président de l'Union des organisation paysanne de Turumbo  
Ambroise Kakinda, chargé de la communication  
Aaron Tshimi, Secrétaire exécutif de l' Union des organisation paysanne de Turumbo et membre de la radio communautaire.

Kongé M., membre de l'Union des organisation paysanne de Turumbo  
Bajo H., membre de l'Union des organisation paysanne de Turumbo  
Mendo Bedjoko, membre de l'Union des organisation paysanne de Turumbo  
Lonange dodieu, membre de l'Union des organisation paysanne de Turumbo  
Lonange Along, membre de l'Union des organisation paysanne de Turumbo  
Wambamba, membre de l' Union des organisation paysanne de Turumbo

**Focus groupe 4: Territoire de Yangambi (Isangi Sud):**

Jean Kolokota, Président OPA de Lilanda  
Evelo Obangalongo, membre OPA de Lilanda  
Losilo Serge, membre OPA  
Lonange Isaac, membre OPA  
Lisungilo Kamango, chef de location Yampondi  
Lonange Olivier, membre  
Obiengaliengo François, membre  
Befela Afayaka, membre OPA  
Baelongadi Bokamba, chef de village  
Kombozi Lisilo, Vice-président OPA Yangambi  
Jérémie Kwengene, président OPA Yangambi  
Erith Kongodo,, chef de village  
Kamango Kilitcho, membre OPA  
AtinDjoko Pastoko, membre OPA  
Kélé Lokonde, membre OPA  
Kelekele Lokanbe, membre OPA  
Kwengene Yatunga, membre OPA  
Enelo Franck, membre OPA  
Bobona Likaka, membre OPA  
Président de l'OPA (organisation appartenant à l'Union des organisation paysanne de Turumbo)  
Yolo, membre de l'Union des organisation paysanne de Turumbo et gardien  
Animateur, Territoire de Yangambi

**Focus groupe 5: Territoire d'Isangi (meeting au couvent des sœurs d'Isangi)**

Ilenjaka Batoku, animateur du club d'écoute communautaire  
Yenga Bolongo, Président de l'OPA du centre de Yamongo  
Lacia Molisho, membre de l'OPP de Yamongo  
Etengo Bokangi, Président d'OPP  
Katha Bosangua, USP OPP  
Gérôme Ritilaongi, Président d'Union des Organisations de producteurs agricoles de Kawembe

**Focus groupe 6: Territoire d'Imbolo**

Liolongo Ikhosi, éleveur de porc

Balonga Ketey, éleveur agricole

Tombila Toulou, éleveur avicole

Bobile Litha, enseignant-agriculteur

Geundu Bonama, enseignant-éleveur

Libande Yasola, Directeur Ecole EP2 Imbolo et éleveur/agriculteur

Ngutu Basekawike, enseignant à l'Institut Supérieur Pédagogique d'Isangi et secrétaire provincial Association des Jeunes Franco-Congolais, Association sans but lucratif

Bokalanba Nondje, Révérend pasteur

**Focus groupe 7: Territoire d'Isangi (Kombe, couvent des sœurs)**

Théodore Asimbobafe, Assistant à l'Institut Supérieur Pédagogique, Isangi membre de l'Union des Organisations de producteurs agricoles Kombe

Jean Pierre Yacamba, leader paysan et membre de CAPDH et de l'Organisation paysanne d'IADL

Fiston Basosila Bondombe, inspecteur territorial de l'agriculture et la pêche d'Isangi

Henri Lisige, animateur Opérateur principal de bassin d'Isangi ouest

Jérémie Lokangu Solomo, Président de l'Union des Organisations de Producteurs Nawembe

Emmanuel Lalombo, Président du conseil d'administration de la CAPDH, ONG de l'Opérateur principal de bassin d'Isangi Est

Isodore Basongwa Kolekii, animateur de bassin

Thérèse Bita Ifulele, animatrice CARITAS, secrétaire

Sœur Manolo, opératrice de bassin ouest et Sud, sœur au couvent des sœurs d'Isangi

## Taux de réalisations physiques par composantes, produits et indicateurs du PRAPO

Composantes	Produits prévus	Indicateurs objectivement vérifiables	Cible conception	Cible revue	Total cumulé à la clôture	Taux de réalisation	
						% cible conception	% cible RMP
Composante 1: Appui à la relance de la production agricole	R1: Les communautés paysannes et des pêcheurs sont sensibilisées et dynamisées	Nombre des Organisation paysanne sensibilisées, structurées et dynamisées	155	155	206	133%	133%
		Nombre de PDC mis en place et fonctionnels	125	125	70	56%	56%
		Manuel de Fonds de développement agricole élaboré et appliqué	1	1	1	100%	100%
		Nombre de radios qui diffusent les émissions thématiques	5	5	5	100%	100%
	R2: Les capacités organisationnelles, en gestion et en techniques de relais paysans/pêcheurs, responsables des Organisation paysanne et/ou des coopératives, des associations des femmes sont renforcées	Nombre de comités directeurs des organisations paysannes formés en organisation et fonctionnement d'une organisation paysanne	155	155	155	100%	100%
	R3: Les organisations locales de paysans/pêcheurs sont fédérées au niveau des collectivités, territoires et districts et des cadres de concertation établis aux différents niveaux.	Nombre d'unions structurées fonctionnelles	20	20	17	85%	85%
		Nombre de fédérations structurées fonctionnelles	2	2	0	0%	0%
	R4: Les capacités d'appui des ONGD en structuration des Organisation paysanne sont renforcées.	Nombre des OPB recrutés et formés opérationnels	5	5	5	100%	100%
	R5: Accès durable aux outillages et aux intrants de base pour l'agriculture et la pêche au niveau du réseau de commercialisation privé (unions des organisations paysannes)	Nombre de ménages agricoles bénéficiaires des outillages agricoles	25 000	25 000	14 367	57%	57%
		Nombre de ménages de pêcheurs bénéficiaires d'intrants de pêche	6 000	6 000	4 000	67%	67%

Composantes	Produits prévus	Indicateurs objectivement vérifiables	Cible conception	Cible revue	Total cumulé à la clôture	Taux de réalisation		
						% cible conception	% cible RMP	
68	R6: l'accès aux semences/matériels de plantation végétale améliorée est assuré dans le cadre d'un réseau de multiplication décentralisé au niveau des bassins de production.	Nombre de ménages agricoles bénéficiaires des semences améliorées	25 000	25 000	23 254	93%	93%	
		Nombre d'agri-multiplicateurs opérationnels	250	250	355	142%	142%	
	R7: Accès aux technologies d'intensification des systèmes de production et de la diversification des productions végétales, animales et halieutiques (formation et informations)	% ménages adoptant les itinéraires techniques améliorés: valeur cible fin projet	70%	--	--			
	R8: La valorisation des productions rurales par l'amélioration de la conservation et la transformation paysanne des produits des principales filières végétales, animales et halieutiques	Nombre d'unités de transformation et microprojets remis aux bénéficiaires	200	200	32	16%	16%	
	R9: Les capacités régaliennes des services agricoles au niveau des territoires, du district et de la province sont renforcées, notamment en termes de programmation, suivi-contrôle et appui phyto et zoo-sanitaire	Nombre des services appuyés	12	12	12	100%	100%	
	R10: Les programmes de R&D appliquée en matière végétale, animale et halieutique sont relancés	Nombre de producteurs participant aux champs de démonstration	250	250	355	142%	142%	
	R11: Cadre de concertation entre tous les acteurs de développement rural local est formé au niveau territorial, district et province pour assurer la programmation et le suivi participatifs des actions d'appui au développement et de recherche - développement avec tous les partenaires	Nombre d'espace de dialogue et cadre de concertation organisés	10	10	10	100%	100%	
	Composante 2: Accès aux marchés et appui à la commercialisation	R12: Le réseau de routes structurantes des bassins de production retenus est opérationnel	Km de routes structurantes réhabilitées	300	93,5	88,5	30%	95%
		R13: Un système durable d'entretien des routes et pistes rurales est testé et mis en place	Nombre des comités cantonniers mis en place et équipés	90	9	12	13%	133%

Composantes	Produits prévus	Indicateurs objectivement vérifiables	Cible conception	Cible revue	Total cumulé à la clôture	Taux de réalisation	
						% cible conception	% cible RMP
	R14: L'aménagement des embarcadères le long du fleuve et principaux cours d'eau complété	Nombre de nœuds commerciaux aménagés	10	2	1	10%	50%
	R15: L'amélioration de l'efficacité technique et économique du transport fluvial est atteinte	Nombre des baleinières mises en service	2	2	2	100%	100%
Composante 3: Accès aux services sociaux de base	R16: Les villageois participent mieux à la cogestion du système de santé	Nombre de Comité de développement des aires de santé créés ou redynamisés au niveau de CS	24	10	10	42%	100%
		Nombre de Comité de gestion créés ou redynamisés au niveau des ZS	24	10	10	42%	100%
		Nombre de relais communautaires formés et appuyés en moyen de transport (vélos)	105	105	105	100%	100%
	R17: amélioration de la qualité des infrastructures sanitaires	Nombre de centre de santé construits/réhabilités	24	3	3	13%	100%
	R18: Appui à l'approvisionnement en médicaments essentiels et consommables	Centre de santé appuyés en médicaments et un système de renouvellement de stock est opérationnel au niveau des aires de santé ciblées	100 000	100 000	78 266	78%	78%
	R19: Appui au district sanitaire et Zones de Santé	Nombre d'ambulances opérationnelles	5	5	5	100%	100%
		Nombre de véhicules Jeep remis	1	1	1	100%	100%
		Nombre de motos remises	8	8	8	100%	100%
		Nombres de pirogues motorisées remises	3	3	3	100%	100%
	R20: Un système de surveillance et d'éducation nutritionnelle est mis en place	Nombre de centres de santé ayant un service de suivi nutritionnel des enfants malnutris	24	24	24	100%	100%

Composantes	Produits prévus	Indicateurs objectivement vérifiables	Cible conception	Cible revue	Total cumulé à la clôture	Taux de réalisation	
						% cible conception	% cible RMP
	R21: Des infrastructures scolaires sont améliorées	Nombre d'écoles construites/réhabilitées	46	12	12	26%	100%
	R22: La scolarité des jeunes filles appuyée	Motos octroyées	2	2	2	100%	100%
		Vélos octroyés	70	70	70	100%	100%
		Nombre des jeunes filles ayant bénéficié des appuis du projet en uniforme	45 000	10 325	10 325	23%	100%
	R23: Les capacités de l'inspection/coordination scolaire sont renforcées	Moyens de transport fournis	10	10	10	100%	100%
	R24: Aménagement des points d'eau	Points d'eau aménagés	100	60	65	65%	108%



Figure 1  
Théorie du changement des composante 1 et 2

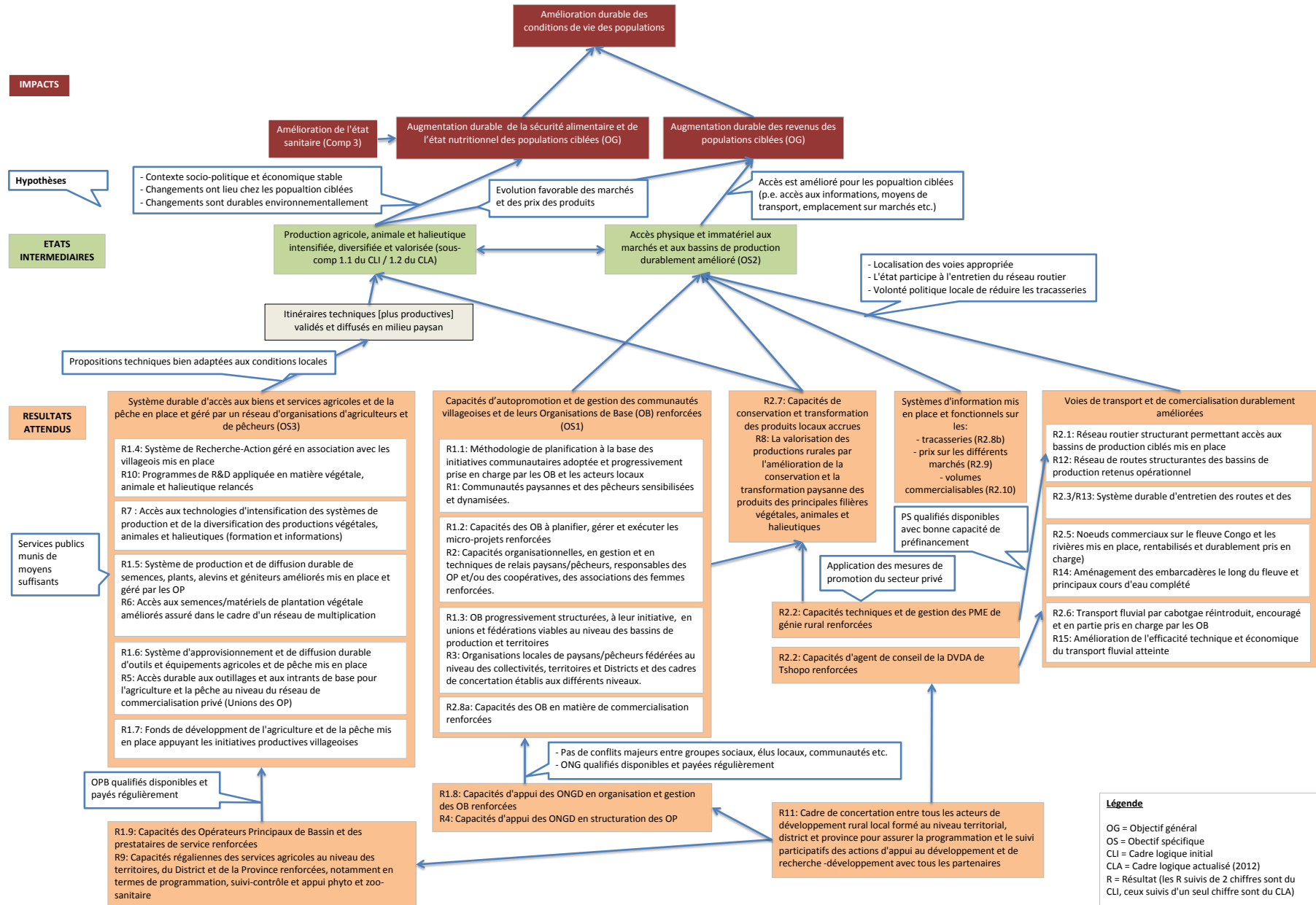
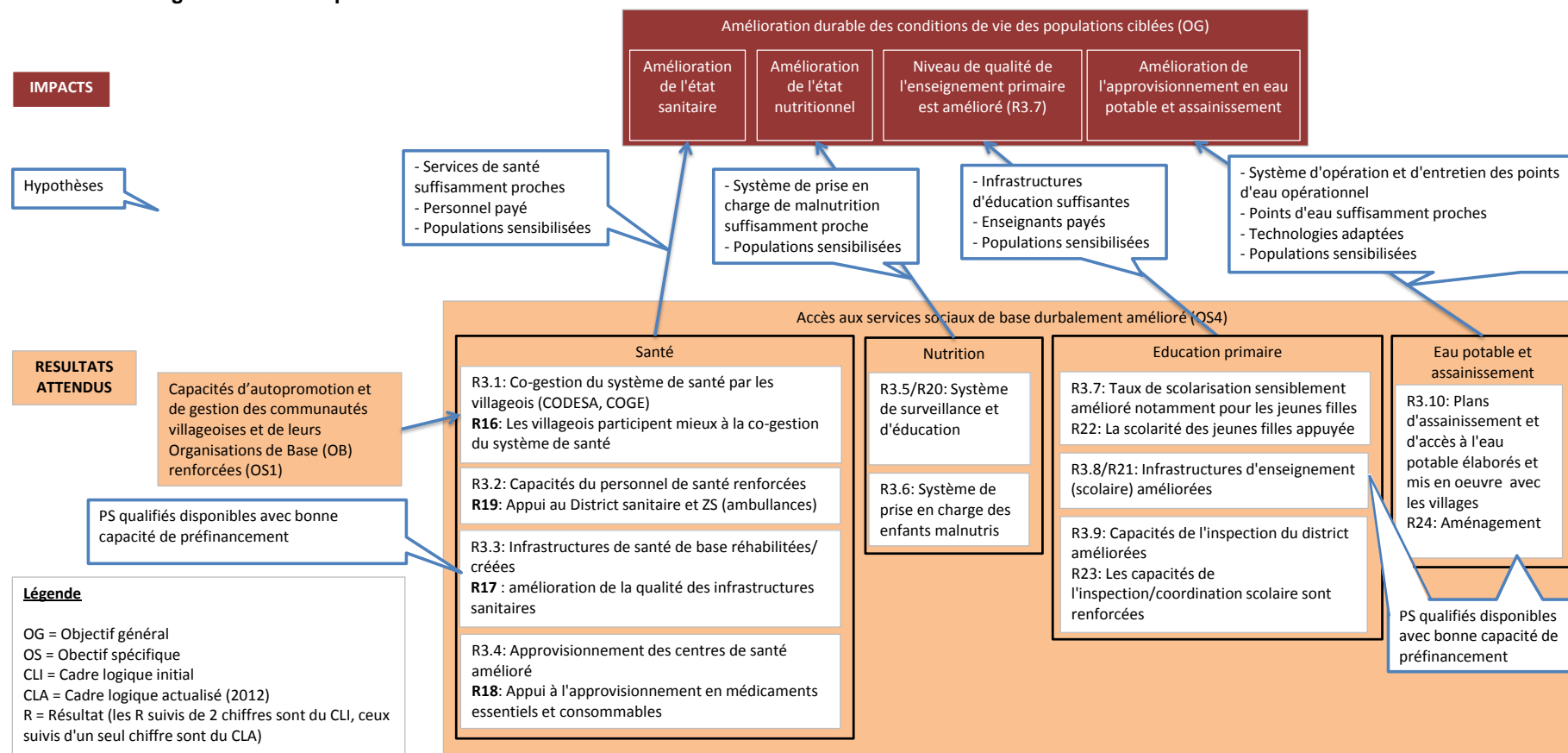


Figure 2  
Théorie du changement des composante 3



## Appréciation des enquêtes de base et d'impact

1. La méthodologie de **l'enquête de base** est très peu détaillée. L'enquête a été conduite du 14 au 29 juin et a couvert 1205 enquêtés dans les 5 bassins couverts par le projet. Le rapport n'indique pas si la période indiquée comprend les différentes phases de préparation, de terrain et d'analyse de l'enquête, auquel cas le temps imparti paraîtrait relativement court. Outre le chef d'enquête, cinq superviseurs et quinze enquêteurs forment l'équipe et ont été répartis équitablement sur les cinq bassins.
2. La partie du rapport relative à la méthodologie commence par indiquer que «des contacts ont été menés avec d'autres organismes susceptibles de fournir des informations en rapport avec l'étude». Mais aucune précision n'est donnée sur ces organismes et sur les informations qui ont pu être tirées de ces contacts.
3. La méthodologie repose sur une approche quantitative. L'échantillon censé être représentatif a été constitué selon la méthode de stratification sur la base d'un sondage de l'INS (Institut National de la Statistique ?) datant de 2008. Il n'est pas précisé sur quoi portait ce sondage et en quoi il représente une donnée administrative fiable. Dans un contexte comme la RDC où il existe une pénurie de sources de données appropriées pour l'évaluation quantitative d'un impact social, il aurait été judicieux d'enrichir l'étude par des méthodes qualitatives complémentaires.
4. Selon le rapport, l'enquête a concerné aussi bien les membres des organisations appuyées par PRAPO que ceux non appuyés ou indépendants. Cependant, il n'est pas précisé la part des enquêtés appuyés par PRAPO et ceux n'ayant bénéficié d'aucun soutien. De plus, le rapport indique qu'il a été «considéré au premier degré les cinq bassins de production, ensuite les différentes localités de production et enfin les différentes Organisations de Base de ces bassins». Ce qui laisse à penser que la sélection des enquêtés s'est faite exclusivement parmi les membres des OP. L'enquête de base ne mentionne ni l'âge, le sexe, la catégorie professionnelle ou le niveau d'instruction de l'enquêté.
5. L'enquête a consisté à soumettre «au chef de ménage retenu et à interviewer, un questionnaire de 17 pages». Cela pose des questions en terme de représentativité de la population sélectionnée. En effet, le chef de ménage est bien souvent un homme, or il aurait été nécessaire de recueillir l'opinion des femmes, ne serait-ce que pour les données relatives au genre et qui leur sont spécifiques. Une autre question qui se pose porte sur la capacité des enquêtés, parfois analphabètes, à remplir un questionnaire aussi consistant (17 pages). Il n'est donné aucune précision sur le degré d'assistance qu'ils ont reçu de la part des enquêteurs.
6. Dans le rapport, il est mentionné parmi les difficultés rencontrées «la méfiance des enquêtés pour répondre au questionnaire». Il aurait été intéressant d'avoir un aperçu des questions posées. Malheureusement, le rapport ne les inclus pas en annexe. Il se contente de mentionner les thématiques abordées et de préciser qu'il s'agit d'un questionnaire-type FIDA. D'ailleurs, concernant les thématiques abordées dans le questionnaire, il est mentionné des questions relatives au genre mais on ne retrouve aucune analyse relative à l'aspect genre dans le rapport.
7. La méthodologie de **l'enquête d'impact** est plus solide que celle de l'enquête de base. Les phases préparatoires, de terrain et d'analyse sont bien plus détaillées. La méthodologie repose sur une approche participative à travers l'implication des unions, Comités villageois de développement structurés et bénéficiaires du PRAPO comme enquêteurs auxiliaires. La constitution de l'échantillon s'est faite sur une base aléatoire et en ciblant les populations communautés rurales vivant dans la zone d'intervention du PRAPO. Pour que l'échantillonnage soit représentatif de la population, la méthode d'échantillonnage aléatoire simple a été choisie car elle

- permet à chaque village d'avoir la même probabilité de faire partie de l'échantillon appliqué.
8. Dans l'enquête d'impact, les enquêtés sont répartis selon l'âge, le sexe, la catégorie professionnelle et le niveau d'instruction (p. 21-24). On notera tout de même que seul 936 ménages sur 1200 prévus ont été enquêtés. Le rapport évoque des «difficultés rencontrées» sur le terrain et «l'incohérence de certaines fiches». Aucune autre précision n'est donnée. Mais une hypothèse est que les questionnaires n'étaient pas adaptés aux enquêtés. Toujours est-il qu'un quart de l'échantillon a été supprimée (on ne sait pas si certains bassins ont été plus touchés que d'autres par cette suppression), ce qui pose des questions sur la représentativité de l'échantillon finale. Concernant le formulaire de questions, il s'agit d'un questionnaire à choix multiples, avec des réponses prédéfinies. On n'y trouve aucune question ouverte qui aurait permis de recueillir des données plus subjectives qui renvoient aux sentiments et aux expériences vécues des populations bénéficiaires par rapport au projet. De même, les enquêteurs étant principalement membres des organisations paysannes et des Comités villageois de développement, ils peuvent influencer, voire introduire un biais, sur un certain nombre de questions (période de disette, présence de marchés, qualité du service des organisations paysannes ...).
  9. Une autre observation est que le questionnaire utilisé pour l'enquête d'impact est un questionnaire type du FIDA qui a également servi de base pour l'enquête de base. Le rapport précise que seuls les questions non posées lors de l'enquête de base sont utilisées pour l'enquête d'impact «pour éviter des redits». C'est assez confus. On retrouve un certain nombre d'indicateurs dans les deux enquêtes. Cependant, on ne retrouve pas, dans l'enquête d'impact les questions relatives au genre ou à l'environnement.
  10. Par ailleurs, l'enquête d'impact cible les bénéficiaires répartis dans les bassins couverts par le projet et l'impact du projet est mesuré sur la totalité du bassin. Un questionnaire unique a été soumis aux enquêtés. Ce questionnaire ne prend pas en compte la répartition des activités du projet, différente par bassin et par bénéficiaires. Prenons un exemple, le rapport de l'enquête d'impact précise que 61,1% des paysans enquêtés fréquentent les centres de santé mais on ne précise pas si ces centres de santé ont tous bénéficié d'un financement du PRAPO. Il se peut que certains bénéficiaires enquêtés n'aient pas obtenu d'aide du PRAPO dans le domaine de la santé et puissent évoquer d'autres centres de santé, financés par le gouvernement ou d'autres bailleurs. Un constat similaire peut être fait pour les réalisations dans le domaine de l'agriculture et dans l'amélioration du niveau de vie (revenus...). La part imputable au PRAPO est questionnable. Le fait que les enquêtés soient bénéficiaires ne signifie pas qu'ils aient tous bénéficié d'un soutien du PRAPO dans ce secteur précis, ni que ce soutien soit exclusif.
  11. Globalement, l'enquête conjointe SYGRI et d'impact (2013) et l'évaluation sur l'accès aux Services de santé de base (2009), bien que discutables, reposent sur une méthodologie clairement définie qui donne une certaine crédibilité à leurs analyses. L'enquête de base de 2011 est par contre moins rigoureuse aussi bien dans la production que dans l'analyse de ses données.
  12. Le principal reproche que l'on puisse faire à l'enquête d'impact est de fournir un questionnaire unique à des bénéficiaires qui ont bénéficié d'appui différents (agriculture, santé, eau...). Les données recueillies ne reflètent donc pas l'impact réel du projet.
  13. Au niveau de l'analyse des données, on note un effort pour ventiler les résultats par sexe. Cependant, le pourcentage des femmes interrogées (et donc chef de ménages) est seulement de 14%, ce qui pose un problème de représentativité des femmes dans l'enquête et sur la fiabilité des données qui leur sont imputées.

14. L'enquête d'impact inclut une comparaison de ses données avec la situation de référence. L'analyse d'impact se limite cependant à recenser les taux de progression dans certains secteurs limités, sans expliciter le lien de cause à effet entre le projet et cette amélioration.
15. La situation de référence correspond tantôt à l'enquête de base (2011), tantôt à l'évaluation de l'accès aux Services de santé de base (2009). Cela crée parfois une confusion. Par exemple, pour mettre en évidence l'amélioration du taux de scolarisation des filles, la donnée de base retenue est celle de l'évaluation de 2009 qui évoque un taux de 67% contre 77,7% lors de l'achèvement. Par rapport à l'enquête de base de 2011, le taux aurait été stagnant (77,6 contre 77,7%). L'évaluation de 2009 aurait pu servir de référence si elle ne se limitait pas à l'accès aux services sociaux de base. De nombreux indicateurs tels que la production agricole, les question genre ou environnementales n'y figurent pas. Cependant la méthodologie est bien définie et l'analyse des données est relativement détaillée.

## Evaluation de la qualité du Rapport d'achèvement du projet (RAP)

1. En termes de **portée**, le RAP a couvert tous les chapitres, y compris les annexes demandés par les directives du FIDA concernant les rapports d'achèvement de projet. En termes d'informations, le RAP s'est basé principalement sur les données recueillies par le système de suivi-évaluation du projet, les études SYGRI et les enquêtes socio-économiques et nutritionnelles de base et finales, ainsi que sur les rapports de supervision, de suivi et de revue à mi-parcours. Mais le rapport ne semble pas se baser sur des enquêtes ponctuelles ou des focus groupes réalisées par l'équipe du RAP. En tout cas, il n'a pas été signalé dans tout le rapport l'existence de données rassemblées par l'équipe pour que leur fiabilité puisse être analysée.
2. Globalement, on peut dire que les **données utilisées** ont pu être analysées pour répondre aux besoins d'information. Il faut noter tout de même que les données du S&E relatives à l'efficacité et à l'impact du projet sur les revenus agricoles, de la pêche, et d'activités génératrices de revenus n'ont été utilisées que de manière partielle.
3. Les **enseignements tirés** émanent aussi bien de la conception du PRAPO, comme l'indique les références au document de conception, que de la mise en œuvre du projet. Les enseignements tirés concordent globalement avec ceux émanant des rapports de supervision, de suivi et de revue à mi-parcours.
4. En termes de **processus**, les parties prenantes gouvernementales et certains prestataires non-gouvernementaux du PRAPO ont été plus ou moins associées soit directement, à travers des interviews ou indirectement à travers l'utilisation de leurs rapports et notes. Il s'agit en particulier de l'UNOPS, des structures étatiques (SENASSEM, INERA, Service National de Vulgarisation, Fonds national d'entretien routier, inspections territoriale du développement rural et de l'agriculture et du développement rural, ...), de l'UGP, du Bureau de Liaison, et des ONGD. L'atelier des parties prenantes (Isangi, le 18 mars 2014) qui a été participatif au cours du processus d'élaboration du RAP, a été une occasion pour les concepteurs du RAP de prendre contact avec cette panoplie de partenaires du projet mais la mission d'évaluation note que les contacts avec les représentants des organisations de base ou des représentants de la population ne sont pas mentionnés aussi bien dans la liste des personnes rencontrées ou dans la liste des participants à l'atelier des parties prenantes.
5. Quelques références aux «discussions avec les producteurs agricoles» ont été mentionnées sans donner plus de détail sur les techniques d'enquêtes utilisées ou le nombre d'interviewés. La description est souvent objective bien que la mission d'évaluation déplore que le RAP n'entreprenne pas toujours une analyse où les aspects tant positifs que contraignants soient élucidés. La notation des différents critères d'évaluation n'est pas toujours effectuée.
6. **Description du projet et arrangements d'exécution.** Le RAP a résumé le but, les objectifs spécifiques et les composantes du PRAPO sans donner des éléments sur les principaux produits du projet. De plus, les modifications apportées à la conception initiale n'ont pas été évoquées, ni les raisons de ces changements. Il s'agit en particulier des changements intervenus suite à l'introduction du Plan d'Action d'Urgence et aux recommandations de la Mission à mi-parcours de 2011 en matière de réallocation de fonds pour la réalisation des produits.
7. Le RAP a donné quelques indications sur les mécanismes d'exécution tels que le rôle de la tutelle du PRAPO, l'UGP, le Bureau de Liaison, du Comité de pilotage, et

certains partenaires tels que la FAO<sup>1</sup>. Mais aucune évaluation, même sommaire, n'a été faite des arrangements d'exécution, y compris en ce qui concerne la mesure dans laquelle les prestataires de service et l'UCP ont contribué à l'obtention des produits et à la réalisation des objectifs du projet.

8. Le degré et la nature de la participation des populations rurales pauvres à l'exécution des activités du projet n'ont pas été analysés. Les arrangements d'exécution présentés n'ont pas été suivis d'une appréciation des performances, des faiblesses et des facteurs ayant contribué à la réussite/défaillance. Déjà à ce niveau, l'effectif des bénéficiaires des activités du projet devraient être donné, avec une désagrégation selon le genre, le secteur, et les minorités ethniques. De même, les personnes vulnérables devraient être signalées à ce niveau (Directives concernant l'achèvement des projets, 2006).
9. **Stratégie du projet et approches.** Le RAP n'a pas inclus une analyse du cadre logique du PRAPO, notamment les relations entre la stratégie globale pour la réalisation des objectifs du projet, les objectifs d'ensemble du projet, les composantes, la structure de coûts, et les hypothèses sous-jacentes. Un autre aspect qui aurait pu être explicité est celui des changements intervenus dans la conception du projet, notamment lors de la revue à mi-parcours, notamment par rapport à la chaîne des nouveaux résultats recherchés et des nouvelles hypothèses-clés élaborées dans le cadre logique actualisé du projet. Ce dernier n'a été abordé qu'en annexe 1 du RAP. En fait, cette annexe présente le cadre logique actualisé avec le niveau d'atteinte des résultats sans aborder les changements par rapport au cadre logique initial.
10. Le RAP s'est contenté d'énumérer les différentes stratégies et approches énoncées lors de la conception du PRAPO sans analyser si celles-ci ont été appropriées ou non. Ces stratégies/approches concernent: la prise en compte de la situation post-conflit dans la zone d'intervention; la participation active des bénéficiaires et acteurs des filières; une approche-programme flexible de mise en œuvre; le renforcement des capacités des organisations de base et des acteurs locaux; le recours à des prestataires de service contractuels pour l'exécution des activités; le développement de synergie et de partenariats avec les actions appuyées par d'autres projets/bailleurs de fonds en particulier pour la réhabilitation des grands axes routiers; le ciblage des groupes les plus démunis et prise en compte systématique de l'approche genre; et la capitalisation des expériences et des résultats du PRAPE.
11. De même, il n'y a pas d'éléments explicatifs qui permettent de voir comment les stratégies préconisées ont permis de contribuer à la réalisation du but et des objectifs visés de manière efficace. Le RAP n'a pas développé de facteurs pertinents sur l'adéquation des mécanismes de ciblage et de prise en compte des approches participatives prônées dans la planification et les activités du PRAPO, et comment les solutions techniques ont répondu aux besoins du groupe cible.
12. Le RAP n'a pas indiqué dans cette section les principaux éléments de succès mais aussi les limites dans la mise en œuvre de la stratégie du PRAPO. De même, il fallait attendre la section sur la pertinence, précisément le volet relatif à l'analyse de la mise en œuvre de la stratégie d'intervention du projet pour trouver certains éléments dans ce sens. Les éléments relatifs à la possibilité de reproduction des stratégies et approches adoptées par le projet dans le contexte du pays ont été évoqués dans les sections suivantes<sup>2</sup>.
13. **RAP et analyse de la pertinence du PRAPO.** Le RAP a analysé la pertinence du projet par rapport à trois niveaux : (i) la politique du gouvernement et la stratégie

<sup>1</sup> Projet «Clubs d'écoute, lutte contre la pauvreté, sécurité alimentaire et genre», d'un coût de 0.7 Millions de USD.

<sup>2</sup> Section innovation et reproduction.

d'intervention du FIDA; (ii) les priorités des bénéficiaires (iii) la stratégie d'intervention. Une analyse du contexte de la conception du projet a été rappelée, notamment la situation de post-conflit que le pays traversait et qui a impacté fortement les secteurs productifs agricole et halieutique, et les infrastructures socio-économiques.

14. Toutefois, le RAP contient des sections dédiées à l'analyse de la mise en œuvre de la stratégie d'intervention du projet, aux modalités de mise en œuvre et aux moyens mis à la disposition de l'UGP ont été introduites et n'ont pas de liens avec la section relative à la pertinence du PRAPO. Les informations relatives à l'évolution des ressources humaines, matérielles et financières ainsi qu'au temps mis à la disposition du projet pour réaliser ses activités seraient beaucoup plus appropriés dans les sections relatives à l'efficacité et à l'efficience. D'ailleurs, certaines d'entre elles ont été reprises dans ces sections.
15. **RAP et analyse des impacts.** Cette section est le parent pauvre de l'analyse pourtant les termes de référence des consultants pour la rédaction du RAP stipulaient de «décrire et quantifier les résultats et l'impact du projet». Seuls quelques domaines d'impact ont été analysés mais de façon très sommaire et qui concernent la sécurité alimentaire, la santé et l'éducation, les avoirs matériels ainsi que les institutions, notamment le renforcement de l'économie locale.
16. D'autres domaines n'ont pas été analysés. Il s'agit en particulier de l'environnement et la base de ressources communes, du capital humain et du capital social et de l'autonomisation.
17. La présentation des impacts semble se concentrer sur ce qui a réussi (ou échoué) mais n'analyse pas suffisamment les facteurs de réussite ou d'échec qui ont aidé ou contraint la bonne implémentation du projet et l'atteinte d'impacts afin de tirer les enseignements qui s'imposent pour de futurs projets et d'identifier les problèmes à prévoir (Directives, 2006).
18. Par ailleurs, l'évolution de l'environnement politique et institutionnel pendant l'exécution du projet, et son impact sur la population rurale pauvre n'a pas été analysée dans la section «impacts». Il en est de même des autres facteurs externes qui ont impactés le projet.



## Bibliographie

- Alimasi C., 2008, Table de suivi des recommandations, Mission de supervision UNOPS du 03 au 05 Octobre 2008, PRAPO, Yangambi, RDC.
- Bamesa M., 2012, Mission d'Appui Technique en Mise en Œuvre: 13-16 février 2012, Rapport et Plan d'Action, PRAPO, RDC.
- Basema M., 2016, Note Explicative, PRAPO.
- Bashige A. and Nyolo J. 2015. Rapport de mission sur les Clubs Dimitra/FAO en RDC. 14-23 Octobre 2015.
- Bulubulu D. J., 2013, Mesures prises par le gouvernement et l'UGP pour pérenniser les acquis du projet. PRAPO, Yangambi, RDC
- Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA. 2012. Guidelines for the Project Completion Report Validation (PCRVR) and Project Performance Assessment.
- \_\_\_\_\_. 2015, Manuel de l'évaluation, Deuxième édition. FIDA. Rome.
- \_\_\_\_\_. 2016. Project Completion Report Validation, Agricultural Revival Programme in Equateur Province, Democratic Republic of the Congo, June 2016.
- Enquête SYGRI et socio-économique finale. 2013. Rapport final, Unité de Suivi-Evaluation du PRAPO, RDC.
- Eulalie LELO. Stratégie genre et de ciblage des groupes vulnérables. PRAPO.
- Federica L., 2014, Rapport d'achèvement du Programme de Réhabilitation de l'agriculture dans la Province Orientale (PRAPO). FIDA. RDC.
- Fonds international de développement agricole, Gouvernement République démocratique du Congo et Fonds Belge pour la sécurité alimentaire. 2011. Aide-mémoire. Mission tripartite Gouvernement RDC-FIDA-FBSA. 17 au 28 janvier 2011.
- Fonds international de développement agricole (FIDA). Département Gestion des Programmes. Division Afrique de l'Ouest et du Centre. PRAPO. Rapport d'achèvement. Rapport principal et appendices. Aout 2014.
- Fonds international de développement agricole (FIDA) et Gouvernement. 2011. Rapport de mission de la revue à mi-parcours. 09 au 27 mai.
- Fonds international de développement agricole (FIDA). 2002, Résumé des débats des tables rondes sur les stratégies régionales du FIDA, Vingt-cinquième session du conseil des gouverneurs. FIDA. Rome.
- \_\_\_\_\_. 2005, Rapport et recommandations du président au conseil d'administration concernant une proposition d'assistance financière à la RDC pour le PRAPO. Conseil d'administration – Quatre-vingt-sixième session, Rome.
- \_\_\_\_\_. 2005. Programme de relance de l'agriculture dans le district de la Tshopo, Province orientale (PRAPO). Rapport de pré-évaluation. Volumes 1 & 2. Rome.
- \_\_\_\_\_. 2009. Rapport de mission de suivi. 10 au 23 avril.
- \_\_\_\_\_. 2011. Rapport de la mission de Revue à mi-parcours. PRAPO.
- \_\_\_\_\_. 2011. IFAD Evaluation Policy.
- \_\_\_\_\_. 2012. Rapport Final, Mission de supervision. PRAPO. 6 au 22 Aout.
- \_\_\_\_\_. 2012. Rapport final. Mission de supervision. PRAPO. 6 au 22 Aout.
- \_\_\_\_\_. 2013 Rapport de mission de suivi. PRAPO. 23 au 30 Septembre.
- Klynveld Peat Marwick Goerdeler. 2011. Rapport d'audit des comptes clos. 05 au 22 Juin.

- Mokili B., 2013, Rapport de l'enquête : Accès à l'eau potable de ménages et comptes d'exploitation agricole des cultures de riz, maïs, arachide, niébé et manioc, Unité de Suivi-Evaluation du PRAPO, RDC.
- Mokili B., Waana A., Losembe F. & Makalewae W., 2014, Atelier d'achèvement du PRAPO, Rapport final, PRAPO, Kisangani-RDC
- Muanasaka L., 2011, Enquête socio – économique de base dans la zone d'intervention. PRAPO, Rapport final, PRAPO, RDC.
- NEPAD, FAO and Gouvernement de la RDC, 2007, Appui à la Mise en œuvre du NEPAD – Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique, Volume I de IV, Programme National D'investissement À Moyen Terme.
- Omar R. & Ramazani H. A., 2013, Aide-mémoire – Version provisoire de la mission de supervision du 20 mai – 4 juin 2013, PRAPO, Kinshasa-RDC.
- Palisade Corporation. 2016. Software for risk and decision analysis, including @RISK and the DecisionTools Suite.
- Plans de développement communautaire de villages. 2011. Période 2011 – 2013. INADES Formation Congo, Yangambi et Opérateurs Principaux de bassin.
- Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). 2011. Accord entre la RDC et le PNUD. Bio-Economy Africa.
- \_\_\_\_\_. 2011. Prodoc- Bioéconomie 2, Partie 1.
- \_\_\_\_\_. 2011. Projet de bio-économie intégrée pour l'amélioration des conditions et de la qualité de vie des populations en RDC. Rapport de juillet 2011 à juin 2011.
- PRAPO, 2013. Rapport de l'enquête, accès à l'eau potable de ménages et comptes d'exploitation agricole des cultures de Riz, Maïs, Arachide, Niébé et Manioc, Yangambi, inédit.
- PRAPO. 2010. Rapport annuel d'activités du PRAPO. UGP. Yangambi.
- \_\_\_\_\_. 2011. Rapport annuel d'activités du PRAPO. UGP. Yangambi.
- \_\_\_\_\_. 2011. SYGRI. Résultats de 1er, 2ième, et 3ième niveau. UGP.
- \_\_\_\_\_. 2012. Rapport annuel des réalisations du PRAPO. UGP. Yangambi.
- \_\_\_\_\_. 2013. Rapport final enquête SYGRI et socio-économique finale, Yangambi, inédit.
- \_\_\_\_\_. 2014. Rapport de suivi-évaluation, Yangambi, inédit.
- Programme des Nations Unies pour l'Environnement. 2012. Évaluation Environnementale Post-Conflict. Novembre. Nairobi, Kenya.
- Programme Nationale de Nutrition, 2009. Evaluation de l'accès aux services sociaux de base dans les territoires d'Isangi et de Basoko (district sanitaire de la Tshopo Lomami), Province orientale, Yangambi, inédit.
- Unité de gestion du projet. 2010, Rapport annuel d'activités pour 2010, PRAPO.
- \_\_\_\_\_. Unité de Suivi-Evaluation. 2012, Durabilité et stratégies de désengagement du programme PRAPO, Rapport SSE, PRAPO.
- \_\_\_\_\_. 2013, Cartographie des infrastructures du PRAPO.
- \_\_\_\_\_. 2014. Rapport final de l'atelier sur les stratégies de désengagement et de la durabilité des acquis du PRAPO, Kisangani-RDC
- Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). 2008. Rapport de mission de supervision. PRAPO. 03 au 15 Octobre.
- \_\_\_\_\_. 2014, Rapport final des activités du projet, janvier 2012 – février 2014, RDC.





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-978-92-9072-695-1



Imprimé à l'imprimerie  
du FIDA