

Résumé

A. Arrière-plan

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

B. La stratégie et le programme FIDA en RDC

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

C. Performance du portefeuille

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

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

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

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

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

D. Activités hors-prêts

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

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

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

E. Performance des partenaires

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

F. Performance de la Stratégie et du programme de pays

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

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

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

G. Conclusions

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

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

H. Recommandations

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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