

République démocratique du Congo

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

Évaluation de la performance du projet

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 maitrisait 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 engendrer 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 fourni par le secteur privé.
28. Recommandation 3. 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.
- (a) En étroite collaboration avec les organisation 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.