



Résumé exécutif de la revue finale

**Programme de Développement Agricole
dans les provinces du Kasai Oriental et de
la Lomami (PRODAKOR) - RDC1217111**

et

**Programme de Soutien au Secteur de
l'Enseignement Technique et la Formation
Professionnelle (ETFP) dans le Bassin
d'Emploi de Mbuji-Mayi (EDUKOR) –
RDC 12 172 11**

Hubert CATHALA
Pétillon LUTUYA
Merlin MAKANZU

Aide à la Décision Economique (ADE s.a.)

Décembre 2022

1 Présentation de l'évaluation

Cette revue finale vise à apprécier la valeur des résultats atteints et l'ensemble du processus de mise en œuvre des projets EDUKOR et PRODAKOR. Les interventions sont évaluées dans leur ensemble et sur l'entièreté de leur période de mise en œuvre (2014-2022 et 2013-2022). Elle traite les critères d'évaluation classiques que sont la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité. Par ailleurs, les termes de référence ont défini 8 questions spécifiques qui reçoivent une attention particulière.

La mission a compté 4 phases : une phase de démarrage, une phase de collecte de données, une phase d'analyse et de rédaction, et une phase de restitution. La phase de préparation a permis de se familiariser avec le contexte des projets et leurs problématiques, ainsi que préciser les questions d'évaluation et les interrogations prioritaires. La phase de collecte de données sur le terrain a ensuite été lancée selon un programme de 19 jours. Sur la base des critères et des questions spécifiques d'évaluation, des entretiens semi-directifs, individuels et groupaux, ont été réalisés avec des acteurs institutionnels au niveau des régions du Kasai Oriental et de la Lomami, particulièrement à Mbuji-Mayi, dans les territoires de Miabi, Lulu, Ngandajika et Kabinda, ainsi qu'à Kinshasa. L'équipe d'évaluation était composée d'un expert européen et de deux experts seniors congolais, spécialisés respectivement en agriculture et en éducation technique et formation professionnelle (ETFP).

Suite à la phase de terrain, l'équipe d'évaluation a procédé à une analyse plus approfondie des résultats et à la rédaction du rapport préliminaire de revue finale. Une dernière phase a permis la restitution du travail au niveau d'Enabel à Bruxelles. Un travail bibliographique a complété chacune des phases.

Equipe d'évaluation

- *Hubert CATHALA, Evalueur principal, Expert Gouvernance et Management organisationnel, Chef d'équipe*
- *Merlin MAKANZU, Expert non-principal en Formation, Insertion professionnelle et Partenariat avec le secteur privé*
- *Pétillon LUTUYA, Expert non-principal en Développement agricole et Economie locale*

2 Résultats et conclusions

2.1 Critères de performance

La pertinence des projets EDUKOR et PRODAKOR est très satisfaisante. Les 2 interventions s'inscrivent bien dans les politiques, stratégies et priorités nationales de la RDC, ainsi que dans les stratégies belges. Les projets correspondent aux besoins prioritaires du Congo et de ses populations, et sont porteurs d'innovations.

La cohérence des deux projets est satisfaisante. Ils développent de bonnes synergies internes aux projets et entre projets d'Enabel au Kasai Oriental et dans la Lomami, et s'inscrivent dans la continuité historique de l'appui belge. La diversité des activités et l'étendue des territoires d'intervention génèrent néanmoins un certain éparpillement.

Malgré le contexte difficile, l'efficacité des actions est satisfaisante avec un bon niveau d'atteinte des résultats pour les deux interventions, même si les résultats relatifs au développement local sont limités.

Parmi les principaux résultats on note que :

- La coordination, la gouvernance et la gestion du secteur ETFP ont été améliorées ;
- Les CDA ont été équipés et les capacités de leur personnel sont renforcées ;
- Les capacités des agents des services déconcentrés ont également été renforcées ;
- Les formations ont été diversifiées et leur qualité améliorée, en mettant l'accent sur le développement de formations courtes et pratiques, orientées vers l'employabilité ;
- Les connaissances techniques des enseignants ont été mises à jour ou renforcées ;
- Un dispositif d'accompagnement à l'emploi a été établi, basé notamment sur la formation en alternance et le développement de deux incubateurs (urbain et rural). Il a permis l'insertion de nombreux jeunes : 2 229 sur la durée du projet ;
- Le PRODAKOR a impulsé de nombreuses pratiques innovantes en lien avec les cultures vivrières, notamment à travers la promotion de pratiques agroécologiques, de pratiques agroforestières et grâce à la culture attelée ;
- Une production de semences améliorées est consolidée mais rencontre des problèmes de commercialisation car des circuits de distribution ne sont pas en place ;
- Le rendement du maïs est passé de 750 kg/ha en 2015 à une moyenne de 1 200 kg/ha en culture paysanne en 2021 ;
- L'introduction du palmier amélioré CIRAD est un succès, et la filière huile de palme a réalisé de gros gains de productivité, générant un produit brut d'environ US\$ 200/ha. Plus de 3300 ha de palmiers améliorés ont été plantés ;
- Le projet a initié la relance du secteur piscicole ainsi que le développement du petit élevage (lapins et porcs en particulier).
- Le PRODAKOR a également développé la transformation et la commercialisation groupée de produits agricoles permettant de doubler ou même tripler les marges réalisées (de 10% à 20% ou 30%).

Néanmoins, la gamme de pratiques agroécologiques proposées reste limitée par rapport au champ des possibles. Les performances agronomiques ont encore une forte marge d'amélioration. De plus, malgré un engouement certain pour la pisciculture et une bonne conception des étangs, le référentiel technico-économique piscicole (densité d'empeusement, polyculture, niveau de fertilisation, alimentation) est encore trop peu performant. La capacité de production d'alevins du CAP est bonne mais les niveaux de commercialisation trop bas pour assurer sa rentabilité.

La pérennité des services d'appui-conseil agricoles reste menacée par l'absence de budget de fonctionnement des agences publiques (IPAPPEL et IPDR). Un SIM a toutefois été mis sur pied et fonctionne de manière autonome. La gouvernance du secteur agricole (autorités provinciales et mouvement paysan) reste néanmoins faible au niveau provincial ; bien que les OPB et les Unions aient été renforcées.

L'efficacité des projets EDUKOR et PRODAKOR est problématique. Leur formulation n'a pas intégré de diagnostic suffisamment détaillé, entraînant un démarrage lent. Par ailleurs,

les activités sont très variées et dispersées sur un large territoire, limitant les synergies. L'instabilité et la faiblesse institutionnelle des autorités et des acteurs locaux est un facteur d'inefficience additionnel. D'une part, le projet évolue dans un contexte de manque d'orientations stratégiques ; d'autre part, les équipes d'Enabel sont obligées de mettre beaucoup d'efforts dans la micro-gestion des projets, faute de pouvoir déléguer la gestion des activités aux partenaires locaux. Enfin, le contexte général congolais, aggravé par la crise sanitaire, renchérit le coût d'une intervention.

Les perspectives d'impact des projets sont satisfaisantes. Les revenus sont en hausse¹ et associés à la diversité des activités appuyées, au renforcement du capital humain, à l'émergence d'une culture entrepreneuriale, et à la création d'emploi, devraient avoir un effet d'entraînement sur la croissance de l'économie provinciale ; d'autant plus, qu'une partie significative de l'argent issue de activités économiques développées par les deux interventions est réinvestie, soit dans l'activité elle-même, soit dans une autre activité économique. L'inclusivité des effets des projets est toutefois limitée ; les actions appuyées par les projets sont moins adaptées aux plus vulnérables.

Malgré la rentabilité des initiatives économiques appuyées ; la durabilité des actions est problématique. Leur durabilité financière en particulier est un défi majeur. Les incubateurs n'ont pas encore établi un modèle économique précis et leurs ressources sont quasi inexistantes à moyen terme, ce qui risque d'empêcher leur fonctionnement. Ils comptent sur la mise en place d'AGR mais ces dernières ne se sont pas encore concrétisées et offrent peu de perspectives. De plus, les services publics manquent de moyens et ne sont pas en mesure de continuer à soutenir les dynamiques de développement mises en marche. Plusieurs activités agricoles, notamment les pratiques agroécologiques, l'agroforesterie et la pisciculture, n'ont pas été consolidées. Il en est de même pour le renforcement des OPB et la structuration du monde paysans. Les CDA, par contre, semblent solides bien que certaines des pratiques introduites par EDUKOR (alternance, AGR) restent à consolider. Les plans d'affaire des CDA mériteraient également d'être renforcés.

En matière d'équité de genre les résultats sont satisfaisants. L'accès des filles à l'ETFP a augmenté de 141% sur la période de mise en œuvre et le taux de rétention des filles est de 100% depuis l'année scolaire 2018-2019. En outre, on note l'émergence de nombreuses femmes entrepreneurs ; 228 ont développé une initiative économique. Avec les séances d'alphabétisation, ceci a abouti à une inflexion des relations hommes femmes, à une plus grande participation (présence et prise de parole) féminine dans les réunions, et à l'accession de femmes à des positions de responsabilités, dans les OPB et dans certaines instances de coordination. Le leadership féminin est amélioré.

Par ailleurs, le programme d'Enabel au Kasai Oriental et dans la Lomami n'aborde que marginalement la problématique de l'environnement et du changement climatique mais globalement il fait état d'effets environnementaux positifs.

2.2 Questions spécifiques

Plusieurs des questions d'évaluations sont traitées à travers l'analyse des critères de performance des projets ou dans les parties recommandations et leçons apprises, mais les constats additionnels suivants peuvent être soulignés :

¹ Le revenu moyen issu des activités agricoles aurait été multiplié par plus de 4, passant de US\$50 en 2015 à environ US\$ 220.

- Quel est l'état de la gouvernance provinciale des infrastructures construites ou réhabilitées avec l'appui d'Enabel ? Et quelles sont les recommandations opérationnelles clés pour arriver à plus de pérennité dans ce domaine ?

Compte tenu de l'absence de moyens budgétaires des autorités provinciales, la gouvernance provinciale des infrastructures construites par les projets est faible. Les autorités ne sont pas en mesure de maintenir les infrastructures construites. Concernant le renforcement institutionnel, malgré une stratégie de prise en charge dégressive des agents des services de l'agriculture et du développement (IPAPEL et IPDR), l'Etat n'a pas graduellement pris en charge le travail d'accompagnement. Les moyens de fonctionner correctement ne sont pas non plus donnés à l'INERA, au SENASEM, au COPROSEM, au CAP de Tshioji, au CDA ou au CCI-ETD.

- Quels sont les liens entre atteinte des résultats et des points d'inflexion en cours d'interventions ?

La mise en œuvre des projets EDUKOR et PRODAKOR a connu plusieurs phases et revirements stratégiques. Leur analyse indique que toute avancée doit être basée sur une stratégie, des objectifs et un plan d'action clairs. Ce sont des préalables à l'avancée efficiente d'un projet. Les changements d'ATI ou les diminutions et augmentations budgétaires sont moins importants en termes d'obtention de résultats. La disponibilité budgétaire est un facteur important en termes d'ampleur des résultats mais n'empêche pas les avancées en soi. De même, les crises sécuritaires n'ont généralement qu'un effet conjoncturel temporaire sur les résultats bien qu'elles puissent les retarder significativement.

La stabilité du personnel est également un facteur important, les changements de personnel entraînant une perte d'efficacité des actions. L'arrivée d'un responsable de projet permet de donner une nouvelle impulsion à un projet mais ne semble pas déterminante en termes d'orientation, l'orientation stratégique des actions étant plutôt piloté depuis Kinshasa et Bruxelles. Sa réorientation constitue d'ailleurs un facteur d'inefficacité momentanée car elle peut désorienter les équipes, et plaide pour une planification plus participative des inflexions des projets, en les impliquant plus fortement.

- Contribution à la réflexion sur les durées idéales d'interventions, notamment dans la perspective du nouveau portefeuille qui est de 5 ans non prolongeable.

La période idéale de mise en œuvre varie avec l'intervention et son contexte mais le respect de processus de développement est capital pour obtenir des résultats. Des actions de renforcement institutionnel se conçoivent sur le long terme, probablement plus de 10 ans. De même, des actions d'agroforesterie, de reboisement ou de plantation d'huile de palme, de par le fait que l'on traite d'organisme dont le cycle de vie dépasse les 25 ans exigent une vision à très long terme. L'implantation de pratiques agroécologiques doit également se réaliser sur le long terme, de même que le développement d'une filière piscicole. De fait, un processus itératif de détermination des itinéraires techniques adaptés à un contexte nécessite de nombreuses années, de même qu'une approche développement local qui dépend de processus participatifs qui seules permettent une appropriation par les acteurs territoriaux.

3 Recommandations

La mission propose les 14 recommandations pour le prochain programme au Kasai Oriental et dans la Lomami. Les principales sont les suivantes :

- 1) Définir des modèles économiques et des mécanismes de financement sur la base desquels renforcer les institutions actrices du développement local ;
- 2) Développer et mettre en œuvre des référentiels techniques plus aboutis ;
- 3) Appuyer le développement d'un réseau de distribution d'intrants (notamment semences) et d'outils agricoles ;
- 4) Développer une offre de services agricoles privés en cantonnant les autorités provinciales à un rôle de régulateur des services ;
- 5) Mettre en œuvre une approche systémique qui, par l'analyse des systèmes de production et des systèmes d'activités, permette d'agir sur les populations cibles de manière différenciée et inclusive, en évitant les approches uniformes et les solutions universelles ;
- 6) Travailler dans la durée en priorisant le processus de développement lui-même plus que les délais d'atteinte des résultats ;
- 7) Fortement réduire le niveau de subvention ;
- 8) Renforcer l'efficacité des projets en limitant la micro-gestion (CSub, cash transfert) et en poursuivant la mutualisation de ressources humaines ;
- 9) Poursuivre la mise en œuvre de l'approche développement sur un espace géographique restreint, selon un mode participatif impliquant tous les acteurs du territoire, et en réalisant un diagnostic territorial initial ;
- 10) Renforcer le mouvement paysan (OPB, clusters filière, unions, fédérations).

4 Leçons apprises

Les principaux enseignements de l'expérience des projets EDUKOR et PRODAKOR sont les suivants :

- 1) La période idéale de mise en œuvre varie mais un portefeuille de « 5 ans non-renouvelable » ne correspond pas à une vision réaliste de processus de développement durable.
- 2) Le respect des processus de développement (diagnostic, participation, concertation, renforcement institutionnel...) doit être priorisé pour obtenir des résultats durables, ce qui suppose de travailler dans la durée en maintenant une flexibilité vis-à-vis des délais d'atteinte des résultats.
- 3) La bonne gouvernance est hypothétique si la majorité des membres ne sont pas alphabétisés. Le défi d'instruction et d'alphabétisation des membres reste essentiel pour garantir la bonne gestion de leur organisation. L'alphabétisation des femmes a constitué un déterminant majeur de leur émancipation et du développement de leurs capacités entrepreneuriales.

- 4) La gouvernance des acteurs du développement du Kasai Oriental et de la Lomami dit reposer sur des modèles économiques autonomes dont les autorités provinciales sont absentes, cantonnées à un rôle régulateur.
- 5) Une stratégie, des objectifs et un plan d'action clairs sont des préalables à toute avancée efficiente d'un projet. Les changements d'ATI ou les diminutions et augmentations budgétaires sont moins importants en termes d'obtention de résultats.
- 6) La stabilité du personnel est un facteur important de l'atteinte des résultats, les changements de personnel entraînant une perte d'efficacité des actions.
- 7) Il est souhaitable que les interventions soient réalisées sur des périmètres plus réduits pour renforcer la mise en relation des acteurs et les synergies entre différents acteurs sur les chaînes de mise en œuvre.
- 8) Au moment de mettre une nouvelle stratégie en œuvre, un manque de partage et de concertation entre acteurs génère des incompréhensions. Les différents acteurs (équipe Enabel comme acteurs locaux) doivent être mieux impliqués dans la planification et l'exécution des projets.
- 9) Une approche développement local est adaptée à l'atteinte de changements multidimensionnels.
- 10) Une formation à l'entrepreneuriat doit venir dans le cadre d'une expérience concrète.