# RESUME EXECUTIF

## MTR RDC12177111 PRODAT

## Objet

La CTB a fait procéder à l’évaluation à mi-parcours du Programme de Développement Agricole dans la province de la Tshopo. Comme le prévoit l’approche MORE Results, qui constitue la référence actuelle pour les projets/programmes de la coopération belge, cette évaluation répond à une triple préoccupation : (i) Appui au pilotage ; (II) Contribution à l’apprentissage et (iii) Redevabilité.

Elle a pour objet de répondre :

* à des questions génériques : Pertinence, Efficience, Efficacité, Impacts et durabilité ;
* à des questions plus spécifiques (bienfondé des orientations stratégiques adoptées par PRODAT, risques (et opportunités) liés au contexte, l’intérêt d’une approche coordonnée Agriculture/développement rural, Education ;
* à des préoccupations relatives aux thèmes transversaux : Genre, Environnement et gouvernance.

La mission a été réalisée par une équipe SOPEX, dans le contexte du contrat cadre Agriculture BXL

1440. La mission en RDC s’est déroulée du 25 mai au 13 juin 2017. Le présent document est le rapport définitif de la mission.

## Description du PRODAT

Le PRODAT s’intègre dans le programme d’intervention de la coopération belge en RDC, et plus particulièrement dans son pan agricole.

Il vise à réduire les contraintes majeures qui handicapent l’économie agricole locale et sont la cause de conditions de vie difficiles : fragilité du tissu économique, agriculture d’autosubsistance, pratiques agricoles peu productives, problèmes de distribution de la production, administration du secteur à renforcer, concertation insuffisante entre les acteurs.

La logique d’intervention s’articule comme suit :

* OG : Les revenus des exploitations familiales dans les zones cibles du district de la Tshopo sont augmentés et contribuent à la réduction de la pauvreté
* OS : Les systèmes agraires intégrant des pratiques de gestion durable et les besoins différenciés des hommes et des femmes sont améliorés tout en assurant l’accès aux marchés

Résultats

* R1 - Les OPA et opérateurs privés locaux ont amélioré une offre de services aux producteurs agricoles en vue d’augmenter la production et la productivité des exploitations familiales
* R2 - Les OPA et opérateurs privés locaux ont amélioré une offre de services aux producteurs agricoles en vue d’augmenter la valeur ajoutée des principales spéculations retenues au niveau des fonctions post-récolte
* R3 - Les acteurs publics provinciaux sont renforcés dans leurs fonctions d’appui, de suivi et de coordination du secteur agricole
* R4 - Les structures de coordination/concertation sectorielle au niveau de la Tshopo sont renforcées

Le Programme s’étend du 6/11/2014 au 6/11/2021 (convention spécifique) pour une durée de mise en œuvre de 60 mois. Il est doté d’un financement de 11 millions d’euros.

Il est réalisé en partenariat avec le Ministère provincial en charge de l’agriculture et du développement rural.

Les principaux groupes cibles sont les populations des zones d’interventions, aux travers des organisations paysannes agricoles (OPA), ainsi que les acteurs publics provinciaux de l’agriculture et du développement rural et les structures de coordinations régionales, en particulier CCP/CARG et COPROSEM, les acteurs privés des filières (producteurs semenciers, commerçants, prestataires de services et entrepreneurs).

Le programme est basé à Kisangani et intervient dans un certain nombre de bassin de production où il concentre son action pour une bonne efficacité, en liaison avec le PRODET (désenclavement).

Lors de l’EMP, la situation budgétaire se présentait comme suit :

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Budget** | **Réalisations**  **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **Total**  **Réalisations** | **% exécutio n** |
| **A Activités** | **7 661 660** | **0** | **284 165** | **967 062** | **409 429** | **1 661 457** | **22%** |
| R1 Production productivité | 4701940 |  | 275 029 | 584 970 | 302 818 | 1 162 817 | 25% |
| R2 Valeur ajoutée | 1573420 |  | 9 136 | 140 312 | 62 113 | 212 361 | 13% |
| R3 Appui aux acteurs publics | 920000 |  |  | 204 520 | 31 919 | 236 440 | 26% |
| R4 Appui concertation | 466300 |  |  | 37 260 | 12 579 | 49 839 | 11% |
| **X Réserve budgétaire** | **155587** | **0** | **-** |  |  | **-** |  |
| **Z Moyens généraux** | **3182453** | **43473** | **591 088** | **819 793** | **220 946** | **1 675 731** | **53%** |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
| **TOTAL** | **11000000** | **43473** | **876 054** | **1 786 856** | **630 376** | **3 337 190** | **30%** |

## Résultats observés

**R1 – Appui à la production**

Au stade actuel, il est difficile de formuler un jugement global sur le R1, qui n’a matériellement pu produire des effets significatifs. Dès à présent, toutefois, l’analyse permet de lister les activités suivantes :

* Introduction d’innovations dans les pratiques agricoles via des tests (et multiplication végétative)
* Test d’introduction de nouveaux outillages (principalement binette, appréciée mais pas toujours utilisée)
* Initiation de cultures pérennes (Palmier, cacao) : début, à la demande (introduction de plants génétiquement améliorés, pépinières)
* Elaboration d’un plan de renforcement des partenaires et mise en œuvre de ce plan :
* 2121 personnes formées entre 2016 et mai 17 dont 20% de femmes
* Des résultats en matière d’amélioration des techniques culturales (dont certains visibles) appréciés par les bénéficiaires (semis en ligne, production de semences, binettes, compréhension principe des rotations, …)

Une approche semencière pragmatique et efficace, qui combine le circuit des semences certifiées classiques et des SQD (20/80) : les obstacles à lever concernent :

* La capacité de SENASEM à jouer effectivement son rôle d’organisme certificateur, et notamment la nécessité d’un appui financier
* La difficulté à programmer et fournir les quantités de semences nécessaires (définir les besoins par anticipation, dès le stade de la semence de pré base/base – INERA
* La difficulté à concilier qualité des semences et prix abordable : équilibre financier aux différents niveaux de la chaine de valeur semencière.
* L’information commerciale sur la commercialisation des semences améliorées (mise en relation producteurs / acheteurs).

Actions fertilité (SCV, agroforesterie) encore très limitées.

Début de mise en place d’un réseau d’appui-conseil (Moniteurs/animateurs)

* Problème de la gestion des conventions de subsides (primes non versées ?)
* Problème de technicité des moniteurs/animateurs (et problème d’exécution de la CS)
* Problème de la complémentarité/synergie entre agents de l’agriculture et du
* Développement Rural (Monteurs animateurs)

Les activités sont connues et appréciées par les bénéficiaires, mais on n dispose encore que d’un très faible recul pour mesurer les effets (saisons A et B 2016, B2017)

L’action diversification de l’outillage est validée, mais elle reste encore très embryonnaire : nombreux besoins à couvrir : sarclage et réduction de la biomasse, récolte, transport, …

**R2 – Appui à la valorisation**

L’approche en matière de transformation connait un démarrage timide avec les anciens opérateurs (en dehors des moulins classiques), et des modèles fiables techniques économiquement restent à définir surtout la rentabilité technico-économique des investissements consentis.

Il manque vraisemblablement une analyse fine des besoins en matière d’approvisionnent en produits agricoles et de stockage. L’approche qui vise à adapter les stockages à mettre en œuvre les caractéristiques des produits et de leur cycle de commercialisation est de bon sens. Au stade actuel toutefois les quelques actions menées n’ont pas encore connu de réelles rentabilité économique.

Par ailleurs, les aspects sécurité sanitaires des aliments (et le respect des normes qui leur sont attachées) n’apparaissent pas clairement pris en compte dans la formation des acteurs.

En matière de commercialisation, l’approche par mise en relation apparaît essentielle, mais une démarche proactive, au-delà de simples contacts entre acteurs, doit conduire à conclure des marchés : des « outils » restent à définir et tester /adopter (par exemple : bureau de vente, organisation des circuits de collecte, outils de type annuaire, programmation contractuelle à moyen terme)

En définitive, on peut retenir les observations suivantes :

* L’existence de quelques équipements en voie d’opérationnalisation, (dont une partie issus d’anciens projets) : les opérateurs / gestionnaires ont été formés mais on manque d’enregistrements /procédures. Le fonctionnement est réduit par rapport aux capacités, mais une partie de ce phénomène est explicable car la mission avait lieu dans l’inter campagne (décortiqueuses).
* Des Etudes de Faisabilité disponibles par équipement unitaire, mais sans considération de la complémentarité des équipements et des flux inter village (modèles de chaines de valeurs / clusters / types de produits).
* Un échantillon de matériel étroit (un seul type de décortiqueuse, probablement surdimensionné dans les cas visités)
* Les stratégies de stockage restent à préciser/finaliser.

**R3 – Secteur Public / renforcement des capacités**

Actuellement, ce sont les actions avec IPAPEL et IPDR qui sont les plus avancées.

Pour SENASEM et INERA, outre l’implication/collaboration déjà forte à travers les relations contractuelles appuyées par PRODAT, il s’agit encore du démarrage de l’outil Convention de Subsides.

Parmi les résultats les plus visibles, on note :

* La mobilisation de moniteurs, animateurs ruraux et superviseurs
* Mise à niveau des agents mobilisés : 300 personnes dont 10% de femmes
* Participation des agents mobilisés aux formations des OP
* Mobilisation agents de l’Etat auprès du PRODAT
* Facilitation des missions de suivi, conseils, coaching de terrain : moyens de déplacement, prise en charge (via des primes)
* Appui/coaching en gestion comptable et financière / Convention subsides
* Appui pour la capitalisation, la coordination sectorielleActions très appréciées des bénéficiaires (bien que limitées), tant pour les aspects soft (formations) que hard : les moyens fournis constituent un appoint essentiel pour l’activité des services. Inquiétude unanime exprimée concernant la durabilité des financements) l’issue de l’intervention PRODAT

**R4 – Coordination – Concertation sectorielle dans la Tshopo**

Le PRODAT a entamé dans une première phase les activités prévues. Le ministre partenaire a ensuite demandé au projet de suspendre les activités de ce volet en attente d’une nouvelle approche.

**Actions réalisées**

* Etat des lieux des cadres de concertation
* Appui et accompagnement aux cadres de concertation (notamment les CARG)
* Diagnostic participatifs des CARG et du COPROSEM
* Appui à la concertation et à la coordination sectorielle
* Développement de liens avec les établissements de formation professionnelle agricole, notamment par l’accueil de stagiaires.

Pour une plus grande appropriation du programme, les exercices suivants ont mobilisé les principales parties prenantes du PRODAT :

* Atelier d’identification/mise à jour des indicateurs objectivement vérifiables, rôles des parties prenantes dans le suivi/évaluation du PRODAT
* Atelier de fixation, validation des valeurs de base, valeurs cibles et valeurs intermédiaires des IOV du PRODAT
* Atelier d’élaboration par les acteurs locaux d’une stratégie de développement de la filière Riz dans la Tshopo
* Atelier de relecture/ critique/ validation des stratégies opérationnelles du PRODAT
* Atelier de sélection des bassins de production prioritaires dans le Territoire de Isangi
* Atelier de relecture/ critique/ validation de la planification opérationnelle 2017 du PRODAT
* Identification et diagnostic des OPA féminines engagées dans la transformation des produits agricoles, ateliers de renforcement des capacités des OPA féminines en matières de leadership et entreprenariat féminins (pour début décembre 2016)

**Situation lors de l’EMP**

* Décision de suspension de toute action en direction des CC

Lors de la mission, des discussions étaient en cours visant à repréciser les actions à retenir et clarifier les rôles des parties prenantes dans le nouveau contexte (pourrait entraîner des modifications dans le contenu et le budget de la composante).

Ceci a eu également des répercussions dans le domaine du genre : les activités non réalisées ou reportées représentent 20 % des activités planifiées en 2016. Cette situation est liée au retard accusé dans l’élaboration de certains accords (conventions de subsides, marchés).

## Réponses aux questions d’évaluation

**Cotations d’évaluation selon les critères CAD**

Critère Cotation Commentaires

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | A | B | C | D |  |
| Pertinence | **X** |  |  |  | Les activités menées sont pertinentes aux différents niveaux. Elles correspondent bien aux besoins et sont en cohérence avec les autres volets. Compte tenu de l’amplitude du domaine à traiter, le projet a du faire des choix, qui conduisent à ne pas nécessairement couvrir tous les besoins |
| Efficience |  |  | **X** |  | La longue durée de la phase préparatoire, prévue dès le départ, n'est pas imputable à une exécution inadéquate. Elle a néanmoins eu pour conséquence un retard d’engagement (30% à mi- parcours). Il n'est pas signalé de dysfonctionnement particulier. Le mode d’exécution du projet est apprécié de tous les bénéficiaires (hors R4, qui se trouve placé actuellement dans une situation singulière). |
| Efficacité |  | **X** |  |  | Les outputs sont encore peu visibles, et variables selon les domaines. Au niveau des OPA de terrain toutefois, les visites mettent en évidence le signe le plus visible de l’adoption des techniques améliorées (même si pas le plus efficace) : semis en ligne.  Le développement de l’agriculture de conservation ainsi que les activités de valorisation /commercialisation/stockage en sont encore au démarrage  Au-delà de ces constats, les bénéficiaires font état de leur satisfaction pour tous les appuis reçus, même lorsqu’il s’agit d’appuis réduits |
| Impact |  | **X** |  |  | Du fait du caractère récent des réalisations, les impacts restent potentiels. Cependant, qu’il s’agisse des bénéficiaires des partenaires non directement impliqués, l’ensemble des acteurs semble considérer qu’un premier impact déjà atteint est une dynamique nouvelle de développement parmi les populations de producteurs et productrices. |
| Durabilité |  |  | **X** |  | Des mesures visant à transmettre les différentes activités sont envisagées ou prises. Une inconnue porte cependant sur les disponibilités budgétaires qui pourront être consacrées à la poursuite des activités 'appui conseil et suivi’, notamment, et appui à l'équipement par les institutions provinciales et locales. |

**Genre**

Les aspects genre ont été fortement pris en compte lors de la formulation, comme il est d’usage, dans les différentes parties du projet.

Le programme comporte des mesures explicitement ciblées (dans le DTF) pour l’allégement des tâches ou un appui sexospécifique :

* Les bénéficiaires (OPA féminines) ont été identifiées et informées. Un programme de formations spécifiques a été bâti et entamé (mais les activités économiques qu’elles ont pour rôle de faciliter en sont encore au stade de prévision/démarrage) ;
* Un programme d'alphabétisation a été prévu (non strictement sexospécifique, mais à forte dimension genre)
* On constate également que chaque fois que cela est pertinent, le PRODAT est en mesure de présenter des activités/résultats / données budgétaire en distinguant les données par sexe ;
* Un appui au renforcement institutionnel d’une Division Genre, destinée à prendre en compte cette thématique et à en poursuivre les actions a été conduit.

Toutefois les résultats à attendre du programme dans ce domaine restent limités, non pas du fait d’une mauvaise mise en œuvre, mais comme conséquence des difficultés éprouvées pour l’identification des actions (appuis directs, formation, …) dans lesquelles le genre intervenait à titre transversal, au-delà des actions « sexospécifiques » : l’ensemble des mesures « sexospécifiques » ne peut être considéré comme un programme/projet d’ensemble selon l’approche GAR, mais comme une simple somme de mesures plus ciblées genre.

**Environnement**

Les ambitions du PRODAT en matière environnementale sont classiques et n’appellent pas de commentaire particulier : la vision transversale adoptée (pas de composante spécifique) a conduit à considérer, pour chaque composante particulière, une vision environnementale.

* L’ambition centrale du projet est environnementale : protection de l'environnement centrée sur l’intensification/sédentarisation des modes d’exploitation.
* Il ne fait pas de doute que les outils et techniques introduits par PRODAT auront un effet positif, mais la durée impartie ne sera pas suffisante pour transformer réellement les systèmes de production (mise au point des rotations, développement de l'agroforesterie, ...)
* Une relance importante de l’activité économique est par ailleurs de nature à accroître la pression sur les écosystèmes.

C’est en définitive le niveau de mise en œuvre (encore limité au stade de l’EMP PRODAT, qui détermine de fait l’action environnementale, positive principalement, du programme.

**Gouvernance**

L’approche de PRODAT en matière de gouvernance est classique dans le dispositif CTB et n’appelle pas de remarque particulière à ce stade: les différents organes de décision et de management ont joué leur rôle.

* Le dispositif de suivi évaluation est validé et opérationnel. Le manuel est disponible.
* Le rapportage est disponible et utilisé, notamment pour les SMCL et les rapports périodiques.
* Une difficulté pour la mission d’évaluation :la programmation sur une base annuelle, voire par campagnes agricoles (A et B) rend délicate la reconstitution « longitudinale » a posteriori.

## Conclusions et recommandations

**Evaluation globale**

En conclusion donc, le PRODAT apparait à mi-parcours comme un programme

* bien aligné et bien conçu dans ses intentions de soutien à la mise en œuvre efficace de la politique agricole congolaise et dans un esprit de soutien à la décentralisation ;
* ambitieux par son ampleur géographique et thématique (approche système de production visant à réformer en profondeur les pratiques de maintien de la fertilité, l’approche filière, centrée sur quelques filières prioritaires dont certaines pourraient jouer jouent un rôle particulièrement important, tant au plan social qu’au plan économique (filière rizicole, filières légumineuses, palmier à huile) ;
* qui avance en parallèle sur les différents éléments de sa programmation, avec des avancements inégaux ;
* qui n’a encore obtenu que peu de résultats visibles et concrets, du fait de la brièveté de la phase d’exécution.
* qui ne souffre pas de dysfonctionnement dans son fonctionnement, qu’il s’agisse des équipes ou des moyens mis en œuvre ;
* qui entretient globalement de bonnes relations avec les partenaires et bénéficiaires, institutionnels ou paysans.

Au plan du fonctionnement, le PRODAT a connu un déroulement jugé satisfaisant par toutes les parties, et porteur de résultats potentiels. Il s’est impliqué à la fois dans la dimension institutionnelle et dans la dimension technique, sans négliger l’ingénierie sociale en voie de déploiement.

Deux grands domaines transversaux sont au cœur de la problématique traitée :

* l’environnement, au travers de la révolution souhaitée en matière de système de production agricole traditionnel à base jachère ;
* le genre par une action équilibrée aux plans techniques (production, valorisation), économique, institutionnel et culturel.

A mi-parcours de son exécution, le PRODAT bénéficie d’une excellente appréciation de la plupart des parties prenantes.

Deux questions importantes sont néanmoins posées :

* problème de l’association des acteurs locaux de Développement à l’appui, dans le cadre d’une Convention de subsides difficile à mettre en œuvre.
* problème de l’évolution du statut des missions des organes de concertation coordinations locaux (CARG/COPROSEM), qui va nécessiter une importante phase de concertation afin d’aboutir à une vision commune du rôle du programme dans ce cadre.



## Recommandations

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ***Destinataire*** | | ***Recommandations / Actions à entreprendre*** | |
| *Ambassade* | | *Superviser, en liaison avec les autorités nationales et la CTB, les discussions/expertises pour débloquer les situations actuelles (IPAPEL/IPDR) :*   *Situation des agents de terrain (rémunération/défraiement dans le cadre des conventions signées)*   *Accord sur l’évolution du R4* | |
| *CTB* | | *Renforcer les appuis techniques /méthodologiques au programme : organiser des missions spécialisées de « backstopping » pour optimiser/préciser/organiser la mise en œuvre de certaines thématiques au cours de la seconde phase :*   *Approche « d’ingénierie sociale » (typologie des OPA, plans de développement, outils, …)*   *Renforcement des compétences « au champ » des acteurs*   *Formaliser le cadre de complémentarité synergie PRODAT/EDUT* | |
| *Représentation*  *Résidente* | | *Organiser /superviser la Task force de PRODAT/Signataires pour régler les problèmes en suspens (Cf. ci-dessus)*  *Relancer avec les autorités nationales et provinciales la concertation et négociation sur le contenu de la composante R4 et son budget* | |
| *Autorités congolaises* | | *Contribuer (niveau national et provincial) au règlement des problèmes en suspens (Task force)* | |
| *PRODAT* | | *Recommandations générales* | |
|  *Structuration de « l’offre projet » (modèles standards)*   *Adaptation des outils d’appui /conseil correspondants (conventions,* | |
|  | | *outils de suivi, coordination des moniteurs/animateurs, …)* | |
| *Recommandations spécifiques* | |
| *R1 et R2 :*   *définition détaillée/chiffrée des modèles de développement (y compris aspects de faisabilité économique et financière) (R1+R2)*   *Intensifier l’action outillage manuel et intrants (élargissement de l’offre) (R1)*   *Dispositif d’information semence (offre/demande) (R1)*   *Intégrer dans la stratégie d’équipement la notion de « grappe » au sein des bassins (R2)*   *Jeter les bases méthodologiques (et test à petite échelle) d’un système de mise en relation offre/demande) (R2)*  *R3 :*   *Régler les problèmes de mise en œuvre des conventions IPAPEL*  */IPDR*   *Pour la phase à venir, effectuer la relecture des conventions (modes de collaboration) sur cette base, en y intégrant les principes GAR (Résultats à terme)*  *R4 :*   *Animer la relance avec les autorités nationales et provinciales de la concertation et négociation sur le contenu de cette composante et son budget*  *Autres points*   *Suivi – évaluation : réflexion pratique à mener pour un allégement des échantillons prévus (stratification)*   *Système d’information (Voir ci-dessus) redéfinir les besoins et une approche réaliste pour y répondre, dans les 2 domaines suivants :*   *Relation offre /demande semences centrée sur SQD mais incluant les différents stades de la production (en liaison avec SENASEM /INERA*   *Mise en relation producteurs/transformateurs (OP) et acheteurs-*  *grossistes (Exemple pilote filière riz ?)*  *Genre : Clarifier le volet et mettre les actions en cohérence*  *Autre : introduction d’outils de mesure objective agronomique* | |