



Résumé exécutif

Revue à mi-parcours du Programme Intégré de Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des forêts dans la province de Mongala (PIREDD-MO)

République Démocratique du Congo

RDC182081T

R. Barbiche – ADE

Mars 2022

1 Présentation de l'évaluation

Le PIREDD Mongala, prévu pour une durée totale de 54 mois (dont 2 phases de 24 mois et 1 phase de 6 mois de clôture), s'inscrit dans la stratégie nationale REDD+ de la RDC. Il vise à réduire durablement les impacts des activités humaines sur la forêt et à améliorer les conditions de vie et de revenus des habitants de la province de la Mongala. Ce programme a subi les effets de la pandémie Covid qui a débuté début mars 2020, alors que le PIREDD-MO avait commencé en Août 2019, soit à peine quelques mois après. Cette situation a généré dès le début des retards importants qui ont rendu difficile la mise en œuvre des activités.

La mission de revue à mi-parcours fait partie des activités planifiées dans le document de programme. Le PIREDD-MO étant arrivé à la fin de sa première phase de 2 ans, la revue devait donc avoir lieu.

L'objectif de la mission est de fournir un point de vue extérieur sur la performance de l'intervention et d'appuyer le monitoring du programme en donnant une vue indépendante des activités menées, de manière à analyser l'évolution de la mise en œuvre et de projeter l'atteinte des objectifs en 2^{ème} phase. C'est aussi l'opportunité de formuler des recommandations concrètes pour améliorer la mise en œuvre et atteindre les objectifs du programme.

La revue a été conduite du 28 janvier au 11 février en Province de Mongala. Les 3 territoires de la province ont été visités (Bumba, Lisala, Bongandanga), 14 groupements ont été rencontrés, 27 CEP fertilitaires et 3 maraichers ont été analysés, 5 vergers et 2 pépinières CAFPIK ont également été parcourus. Les parties prenantes suivantes ont été rencontrées : les responsables Enabel, le FONAREDD, et le GTCRR à Kinshasa, l'équipe d'intervention, les partenaires étatiques (services techniques déconcentrés et décentralisés), la société civile, les autorités provinciales et les bénéficiaires en Province, ainsi que quelques membres de populations non impliquées. Enfin, le country portfolio manager (jusqu'au 31.12.2021), basé en RCA, a été contacté à distance pour un échange et recueillir ses points de vue.

Les éléments collectés ont été recoupés d'un acteur à l'autre, soit par des entretiens, soit par la recherche de documentation, soit par des observations directes, de manière à vérifier par triangulation les informations livrées par les parties prenantes.

2 Résultats et conclusions

2.1 Critères de performance

Les critères d'évaluation précisés dans les TDR ont été appréciés selon les codes couleur proposés et la synthèse est la suivante :

- **Pertinence : Orange.** Le projet s'adresse à une vraie problématique acceptée par tous, mais les difficultés de mise en œuvre d'approche, et de stratégie, limitent l'atteinte des résultats ;
- **Cohérence : Jaune.** La synergie avec d'autres PIREDD, au-delà de simples échanges, est certainement améliorable. En effet, Enabel utilise parfois des connaissances obtenues à travers d'autres programmes menés dans la zone, ou menés dans d'autres provinces, pour tenter de les adapter au contexte de la Mongala ;
- **Efficiace : Rouge.** La faiblesse des décaissements ne permet pas encore d'analyser correctement l'efficiace. Le manque de documentation des résultats au

regard de ce qui a déjà été décaissé, et le retard important des activités, sont aussi des contraintes qui limitent l'appréciation de l'efficacité ;

- **Efficacité : Rouge.** Au stade actuel du projet, les résultats prévus ne sont pas atteints ou sont insuffisamment atteints pour démontrer une bonne efficacité. Toutefois, face aux constats qui sont présentés, Enabel a rappelé qu'un nouveau chef de projet a été affecté pour, entre autres, réorienter la stratégie de mise en œuvre. Cela suggère que la situation sera meilleure à la phase suivante ;
- **Impact : Rouge.** Au jour de la mission, les impacts ne pouvaient pas être déterminés, ni mesurables, faute d'indications d'un système de suivi évaluation, ni envisageables, faute de perspective compte tenu du niveau de résultat actuel. Ici aussi, la 2^{ème} phase sera importante pour envisager une appréciation du critère de manière plus rationnelle ;
- **Durabilité : Orange.** La durabilité n'est pas encore perceptible à cause du retard des activités et du manque d'adhésion des communautés aux « bonnes pratiques » pour poursuivre les objectifs, bien que certains membres des CEP envisagent de multiplier les semences fertilisantes (« légumineuses ») dans leurs champs personnels. La faible autonomie des moyens est aussi un point bloquant à la pérennisation des résultats (pour les CLD, les services techniques étatiques, et les CARG). C'est davantage la fin du projet qui pourra apporter plus d'éléments sur ce point. L'avantage pour l'instant est l'adhésion des acteurs aux « principes » du PIREDD-MO, car tous souhaitent que le PIREDD-MO se poursuive avec une stratégie d'intervention améliorée pour lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts ;
- **Genre : Jaune.** L'approche genre est introduite dans chaque activité malgré les difficultés contextuelles - liées notamment aux coutumes - à pouvoir améliorer cette dimension. Les objectifs visés sont pour le moment souvent en dessous des prévisions. Enfin, à noter que l'approche genre est souvent associée à la « femme », alors qu'en principe il concerne toutes les catégories de genre marginalisées ;
- **Environnement : Jaune.** L'environnement est une contrainte permanente dans ce type de projet, or cette intervention manque parfois d'analyse sur le type d'impact que le projet pourrait avoir grâce aux activités mises en œuvre ; le programme reste cependant nettement axé sur la protection des ressources naturelles.

2.2 Questions spécifiques

2.2.1. Les orientations stratégiques et opérationnelles prises et mises en œuvre par le PIREDD-MO permettront-elles d'atteindre les résultats et l'objectif attendus ?

Pour les moments, il est difficile de définir le niveau d'atteinte de l'objectif et des résultats. Les atouts du programme pourraient être mieux valorisés pour l'atteinte de ceux-ci, si des efforts sont déployés en phase 2. De manière synthétiques, il faut envisager de :

- **Revoir la stratégie / l'approche du PIREDD :** L'approche « engagement » qui est actuellement mise en œuvre, est mal comprise par les bénéficiaires et les partenaires. Cela conduit à une forme de démobilitation qui ralentit la mise en œuvre du PIREDD-MO. Les plateformes doivent pourtant jouer leur rôle d'information, de rassemblement et de dialogue pour créer de la synergie. L'engagement des communautés devrait être mieux appuyé, et les appuis aux partenaires doivent être bien dosés, en tenant compte de toutes les réalités, en particulier la pauvreté des populations ;

- **Adapter les outils des CS** : les outils de CS sont importants pour rendre la mise en œuvre du PIREDD-MO inclusive. Des retards importants dans le déroulement des CS sont apparus suite aux difficultés des partenaires à justifier les montants dans des délais acceptables. Afin de résoudre cette situation, le PIREDD-MO a affecté début 2022 un agent de programme pour accompagner les partenaires dans la justification des CS et réduire le risque de retard ;
- **Développer l'Aménagement du Territoire** : Pour créer un cadre de travail spatial conduisant à une gestion rationnelle des espaces contenant des RN, tout en mettant en œuvre des règles sur un plan d'affectation des terres, il est essentiel de faire évoluer les PSAT ;
- **Mettre en place un système de suivi-évaluation** : un tel système doit encore être mis en place pour faciliter le pilotage du programme.

2.2.2. Dans une perspective de pertinence et de durabilité, dans quelle mesure l'intervention renforce les institutions impliquées, notamment les plateformes multi-acteurs, et prend en compte les solutions élaborées sur l'occupation des sols à moyen et long terme ?

Le PIREDD-MO a une approche de mise en œuvre qui conduit à utiliser les services techniques déconcentrés et décentralisés pour exécuter les activités. Par conséquent, un grand nombre d'agents de l'état sont formés à la mise en place et à la compréhension des stratégies et leur mise en œuvre, y compris d'un point de vue technique. De cette manière, le PIREDD-MO a formalisé 60 CLD, et 13 CARG de secteur qui ont tous l'objectif de faciliter le développement rural en axant les solutions sur la lutte contre la déforestation et les dégradations forestières. Les agents de l'état continuent d'encadrer ces structures pendant le déroulement du programme. En revanche, l'absence de PSAT retarde encore l'implantation de solutions élaborées sur l'occupation des sols. La phase 2 devrait donc se concentrer sur leur réalisation de manière à les mettre en œuvre avec des solutions durables.

2.2.3. Quelles seraient les risques et opportunités de compléter l'intervention PIREDD-MO par des actions de Paiements pour Services Environnementaux ?

Le contexte des PSE aurait du sens si le cadre de gestion spatiale par les PSAT était établi et était prêt à être mis en œuvre, ce qui n'est pas encore le cas. Le PSAT détermine les priorités en termes de gestion des ressources naturelles et définit le cadre de gestion de ces priorités avec une liste de règles de gestion durable. Dans ce cas, on pourrait alors faire la description des Services Environnementaux qui existent sur la zone géographique du PSAT et proposer des méthodes de gestion qui entreraient dans un cadre PSE pour la mise en œuvre.

Par conséquent, parmi les étapes à suivre pour mettre en place un mécanisme de PSE, nous pourrions mentionner de :

- **Produire des PSAT** validés avec une affectation des terres cohérente ;
- **Déterminer les activités à mettre en œuvre** sur les zones les plus menacées, ou prioritaires, et qui pourraient être éligibles à un mécanisme d'appui par des PSE ;
- **Décrire les modalités de suivi** des activités encadrées par un système PSE ;
- **Définir les modalités de paiement** du PSE.

2.2.4. Dans le cas où l'analyse contextuelle conclut à un cas spécifique cité sous 2.3, la question spécifique du « Comment l'intervention s'est adaptée à la brutale ou subite modification de contexte (crise sanitaire, ...) et a trouvée des modes opératoires adéquats » sera posée.

De manière générale, le PIREDD-MO a été confronté à de nombreuses contraintes qui ont toutes contribué à modifier le contexte de travail, ou à le rendre plus compliqué que prévu, et auxquelles il a fallu faire face parfois de manière simultanée. Parmi ces contraintes, nous pouvons citer :

- **Les difficultés de suivi à distance** ayant compliqué la perception des réalisations pour faciliter une bonne conduite du PIREDD-MO,
- **L'enclavement de la province** associé à la **pandémie COVID** : ce contexte a paralysé les mouvements des intervenants, déjà difficiles hors pandémie, et a empêché le déploiement de plusieurs activités selon les délais prévus,
- **Le manque de savoir des partenaires en gestion de CS**: ce qui a conduit à des retards importants et impactant le déroulement du programme,
- **Les attaques du gouvernement Provincial** par le MiniPro Environnement : ceci ayant conduit à la suspension des activités d'une partie des services techniques, ce qui a retardé le programme De manière générale, le programme a essayé de gérer ses priorités en trouvant des solutions palliatives,
- **Le manque d'adhésion des bénéficiaires**, notamment à cause d'une mauvaise empreinte laissée par le PARRSA qui a précédé le PIREDD-MO, mais aussi par leur réticence à adhérer à l'approche « engagement » du PIREDD-MO, les deux ayant conduit à une forte démobilitation,
- **Le remplacement du premier IM et la démission de son assistant technique** : ceci a perturbé la marche du programme, il a fallu les remplacer dans une période encore impactées par le dispositif anti-covid,
- **Le manque de suivi évaluation** : cela réduit les capacités à orienter les décisions et les capacités de pilotage

Dans ce contexte difficile, le PIREDD-MO a mis en place des solutions, ou des pistes de solutions, parmi lesquelles :

- Le PIREDD-MO a pu maintenir, jusqu'à aujourd'hui, les relations avec tous les acteurs, malgré le contexte difficile ;
- Une personne a été identifiée pour accompagner le bon déroulement des CS et elle est opérationnelle depuis début 2022 ;
- Une personne spécialisée en communication pour le développement (C4D) a été recrutée pour améliorer la conscientisation de masse, et assurer un appui important sur le dispositif d'éveil des consciences qui était jusqu'à présent mal compris, et mal implantés ;
- L'IM a été remplacé fin 2021 pour améliorer la mise en œuvre du programme ;
- La réalisation de la revue à mi-parcours a été conduite début 2022 pour trouver d'autres pistes de solutions à mettre en œuvre dans la phase 2 afin de rattraper le retard, et pour mieux garantir un certain nombre de résultats axés sur l'objectif du PIREDD-MO ; parmi lesquelles la réalisation de PSAT suivi de leur mise en œuvre et la redynamisation des plateformes d'acteurs (CLD / CARG en particulier). Un ensemble de recommandations sont également proposées pour améliorer les aspects techniques et opérationnels.

3. Recommandations

Les recommandations proposées sont nombreuses, et sont partagées entre Enabel, le PIREDD-MO, les acteurs du PIREDD-MO, et le FONAREDD.

Les principales recommandations sont les suivantes :

- **Il est proposé qu'Enabel** puisse :
 - o Analyser les points de blocages de l'exécution des CS pour que les retards de leur exécution soient les plus réduits possibles, voire inexistant, lorsqu'il y a des paramètres saisonniers à respecter (ce qui est le cas avec le PIREDD-MO). La plupart du temps, c'est la justification des fonds qui pose problème, or cette analyse devrait mener à des solutions pour simplifier, faciliter, ou mieux encadrer la justification des fonds tout en conservant des garanties sur l'utilisation des fonds. Par exemple, peut-être serait-il nécessaire d'envisager plus d'accompagnement afin de rendre la mise en œuvre plus fluide (pas de retard, meilleure justification, et apprentissage à la gestion des fonds). Cette adaptation permettrait de travailler plus efficacement selon les capacités des partenaires en matière de gestion budgétaire ;
 - o Solliciter une prolongation du PIREDD-MO pour avoir l'opportunité d'atteindre des résultats, étant donné le retard accumulé.
- **Pour l'équipe d'intervention**, plusieurs propositions sont faites pour redynamiser les acteurs (en particulier les CLD, les CEP, les partenaires étatiques et non étatiques, les autorités). D'une part, la nécessaire mise en place d'un outil de suivi-évaluation est rappelée et paraît essentielle pour la continuité des activités. Les résultats en Aménagement du Territoire ne sont par ailleurs pas encore concrets au moment de la mission (pas de PSAT disponible, pas de PPAT). Ils doivent désormais progresser rapidement compte tenu de leur importance dans le cadre du REDD+, mais aussi pour la mise en œuvre des activités de la phase 2. Ce pilier était présenté comme essentiel dans le Prodoc. Enfin, les changements ne pourront avoir lieu que si l'approche de mise en œuvre correspond davantage aux attentes des acteurs ;
- **Les acteurs du PIREDD-MO** : ces recommandations sont adressées aux autorités provinciales, aux partenaires techniques étatiques, et à la société civile. Pour les partenaires techniques en particulier, il est préconisé de s'investir davantage en phase 2 avec des mécanismes de suivi-évaluation permettant de documenter les activités conformément aux systèmes qui sera mis en place par le PIREDD-MO. Les autorités provinciales pourront quant à elles démontrer en quoi, ou de quelle manière, leur rôle politique peut appuyer le PIREDD-MO ; de cette façon des points de convergences pourraient être identifiés afin de mieux collaborer avec le programme. La société civile doit rester objective et constructive pour accompagner le PIREDD-MO vers le succès ;
- **A l'égard du FONAREDD**, il est proposé d'accorder une prolongation conditionnée du PIREDD-MO pour leur laisser l'opportunité d'obtenir des résultats, en particulier en matière d'Aménagement du Territoire. Il est par ailleurs nécessaire d'avoir des garanties de résultats sur la phase 2 pour faire évoluer ce programme. Une mission de suivi-évaluation pourrait ainsi être menée de manière exceptionnelle au 3^{ème} trimestre 2022 pour s'assurer que les garanties existent.

4. Leçons apprises

En vue d'aider la 2^{ème} phase, mais aussi pour les éventuels autres programmes à venir ou existants, voici quelques leçons découlant de cette revue à mi-parcours de la première phase d'intervention du PIREDD-MO :

- **Le suivi à distance n'est pas une solution pratique** : le suivi réalisé depuis la RCA n'a pas permis d'avoir un suivi exact et de qualité de ce qui se passait réellement sur le terrain, et cette situation a rendu difficile l'anticipation et la mise en œuvre d'actions correctives à temps ;
- **Le manque de dialogue ou de communication peu pénaliser un projet** : Une meilleure stratégie de communication au départ aurait sans doute facilité l'intégration et la mise en place dès le début auprès des autorités provinciales. La communication permet aussi de créer un contexte d'appropriation au niveau des bénéficiaires (exemple : c'est notamment le cas des itinéraires techniques des CEP qui n'ont pas encore trouvé une adhésion auprès des communautés car elles n'en comprennent pas exactement les intérêts, sauf les membres de CLD/CEP) ;
- **Le choix de l'échelle de travail (groupement)** : ce choix se révèle plus complexe en raison de l'immensité de certains groupements et des contraintes logistiques. Étant donné que les élections des CLD n'ont pas été suffisamment participatives (en raison des contraintes diverses), ceci confirme que l'approche par groupement n'est peut-être pas adéquate partout. Le manque de participation sous-tend d'éventuels futurs problèmes de planification et de mobilisation pour la mise en œuvre. Le travail à l'échelle de terroirs aurait pu être une alternative à étudier pour regrouper les informations plus rapidement, et discuter plus rapidement la mise en place de PSAT ;
- **L'approche « engagement » par rapport à la déforestation et la dégradation forestière a montré ses limites** quand les bénéficiaires n'ont aucun moyen financier, matériel, ou logistique, car ceux-ci voient alors leurs priorités ailleurs que dans un engagement avec un programme auquel ils ont du mal à adhérer. Cette approche a plutôt conduit à une tendance à la démobilisation et au désintéressement des bénéficiaires à l'égard du PIREDD-MO ;
- **Le manque de coordination de réalisation des PSAT** : les autres activités ont évolué assez vite en phase 1, mais sans l'AT. L'absence de PSAT dans chaque groupement dans un cadre REDD+ **rend difficile l'atteinte des objectifs spécifiques et des résultats escomptés**, en particulier les résultats 2 et 4. Il ne paraît en effet pas cohérent d'avancer avec des activités spatiales quand le cadre de planification spatiale n'existe pas, et que cette situation va aussi à l'encontre de la stratégie Nationale REDD+ qui constitue le soubassement des PIREDD ;
- **Le manque d'outil de suivi-évaluation est une contrainte pour documenter et valoriser les activités du PIREDD** car sans ce dispositif, le projet ne sait pas fournir des résultats objectivés, documentés et mesurables, et donner des orientations ou tirer des leçons.