



Rapport de la revue finale

Programme de désenclavement du Kasai
oriental « PRODEKOR »

République Démocratique du Congo

Jonas GBEUY, Chef de mission

Jean Paul LIBEBELE, Expert National

ADE

Résumé exécutif

1 Présentation de l'évaluation

L'évaluation finale du Programme de désenclavement au Kasai-Oriental – PRODEKOR, en République Démocratique du Congo, vise à apprécier la valeur des résultats atteints et l'ensemble du processus de mise en œuvre de cette action. Elle cherche à répondre aux questions d'évaluation communes et spécifiques qui se concentrent sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience les impacts et la durabilité.

Cette revue permet **d'appuyer le pilotage, de contribuer à l'apprentissage et d'assurer la redevabilité** envers le bailleur, au partenaire et aux acteurs internes en fournissant une appréciation externe du progrès réalisé et des résultats atteints.

La mission d'évaluation s'est déroulée en quatre (4) étapes :

- ❖ la réunion de démarrage ou briefing de la mission tenue le 16 septembre 2019 au siège de Enabel à Kinshasa ;
- ❖ la collecte des données sur le terrain effectuée du 17 au 30 septembre 2019 au niveau central (Kinshasa), provincial (Kasai oriental, Lomani) principalement dans le chef-lieu de province (Mbuji Mayi) et les entités territoriales décentralisées (Ngandajika et Mwene Ditu). Elle a consisté en la revue documentaire, aux interviews des acteurs institutionnels et des bénéficiaires, en des visites des infrastructures réalisées;
- ❖ la restitution ou le debriefing de la mission : deux ateliers ont eu lieu à Ngandajika et à Mwene Ditu pour échanger avec les différents acteurs et bénéficiaires du programme sur leurs opinions sur la qualité de la conception de l'action, sur le niveau de leur implication dans la mise en œuvre du programme et sur les changements significatifs que celui-ci a apportés dans ses zones d'intervention. Puis s'en est suivie la présentation Powerpoint synthétisant les premiers résultats et recommandations clés de l'équipe d'évaluation faite à Mbuji (Mayi 27 septembre 2019) et à Kinshasa (30 septembre 2019).
- ❖ la rédaction du rapport d'évaluation

2 Résultats et conclusions

2.1 Critères de performance

2.1.1 Pertinence

Depuis la revue à mi-parcours de juin 2017, le Programme de Désenclavement du Kasai-Oriental **a gardé toute sa pertinence et sa cohérence.**

Le but du PRODEKOR est de mettre à disposition des utilisateurs un réseau multimodal de transports prioritaire, durable et praticable en toute saison grâce à la réhabilitation et aux mécanismes d'entretien. Il vise à éliminer les faiblesses constatées en vue de satisfaire les besoins des populations cibles que sont l'autorité provinciale, les agriculteurs, les consommateurs, les transporteurs, les fonctionnaires les PME et les ONG. Pour y parvenir, le PRODEKOR se propose de (i) renforcer les capacités des autorités provinciales à bien jouer leur rôle de Maître d'ouvrage pour les routes provinciales et locales, (ii) rendre praticable en toute saison, le réseau multimodal entier qui inclut les pistes, les ouvrages d'art, les bacs ainsi que les petites voies navigables tout en répondant aux priorités provinciales de développement, (iv) promouvoir la bonne gouvernance routière par la sensibilisation sur les bonnes pratiques sur le respect de la réglementation relative au contrôle de la charge à l'essieu et aux barrières de pluie, en vue de protéger la route contre des dégradations causées par une mauvaise utilisation et éliminer les tracasseries et la corruption sur la route. Le PRODEKOR est en droite ligne avec les priorités de développement de la RDC et s'inscrit principalement dans l'axe stratégique du Pilier 2 du deuxième Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR 2) de la RDC : Développer les infrastructures de soutien aux activités de production.

Le PRODEKOR est aussi en cohérence avec du Programme Indicatif de Coopération (PIC 2010-2013) qui s'est engagé à concentrer ses interventions en RDC dorénavant sur 3 secteurs : (i) l'agriculture, (ii) les pistes et les bacs et (iii) l'éducation en plus des actions ciblées en matière de santé. Bien que mis en œuvre en régie par Enabel, le PRODEKOR s'appuie sur les structures nationales en charge de la gestion des routes et cela pour renforcer l'appropriation des acquis par la Partie bénéficiaire. Un mécanisme de suivi et d'évaluation permet de mesurer l'évolution vers l'atteinte des résultats.

Au regard des contraintes budgétaires existantes (les besoins dans chaque zone excèdent largement le budget disponible), la stratégie de réhabilitation et d'entretien du PRODEKOR selon le dossier technique et financier du projet est évolutive : la priorité est tout d'abord de rouvrir la route choisie en fonction de critères spécifiques (lien entre un centre de consommation et un centre de production agricole, tronçon débouchant sur un réseau de transport multimodal opérationnel,...) en effectuant tous travaux ponctuels nécessaires à rétablir la circulation des camions/bateaux en toute saison (débroussaillage, réhabilitation des ouvrages d'art).

De même, pour baisser les coûts de l'entretien et augmenter ainsi le kilométrage entretenu avec un budget fixe, il est prévu d'utiliser un standard réduit de réhabilitation, tout en gardant le même niveau de sécurité (virages, croisements) et la possibilité d'élargir la route si le trafic augmente plus que prévu.

Cette approche d'intervention, qui est différente de la réhabilitation standard, permet (i) de traiter les points chauds pour rétablir la praticabilité de la route à des coûts moins élevés et (ii) de désenclaver beaucoup plus de zones de productions agricoles, objectif spécifique du projet.

2.1.2 Efficience

Bien qu'ayant connu un retard dans sa mise en œuvre dû principalement au plafonnement budgétaire, aux longues procédures de passation de marchés, aux difficultés momentanées d'accès à certaines zones insécurisées et à la décision de la Partie Belge de suspendre les décaissements pour non-respect des engagements pris par le Gouvernement Congolais, l'exécution du PRODEKOR a tout de même été **globalement efficiente.**

Prévu s'achever en effet en octobre 2018 après 60 mois d'exécution à compter d'octobre 2013, PRODEKOR se prolonge en effet jusque fin 2019 soit +14 mois de délai additionnel.

Concernant la mise en œuvre des activités, l'on note que pour **le résultat 1 (la maîtrise d'ouvrage au niveau provincial est renforcée)**, environ **89 % des actions prévues ont été réalisées en consommant 73% de l'enveloppe budgétaire allouée**. La Commission Provinciale Routière (CPR) structure d'aide à la décision du Gouvernorat provincial existe et est opérationnelle. Parmi ses réalisations, on peut citer la Cartographie du réseau routier de la province du Kasai oriental actualisée avec 61,4 % des routes validées dans le SIG. Pour renforcer les capacités des membres du Secrétariat technique de la CPR en matière de maîtrise d'ouvrage, PRODEKOR devrait leur dispenser des formations supplémentaires ciblées en matière de : (i) gestion des projets, (ii) procédures de passation des marchés des principaux bailleurs de fonds et (iii) techniques d'exécution des travaux par la méthode HIMO. En ce qui concerne **le résultat 2 (un réseau multimodal de transport, répondant aux priorités provinciales de développement, est réhabilité)**, PRODEKOR a utilisé **73 % de l'enveloppe budgétaire allouée pour ne réaliser qu'environ 61% des activités prévues**. Le réseau des voies navigables qui doit permettre d'avoir un réseau multimodal n'est aménagé qu'à hauteur de 52 % environ. Les différentes décisions des Autorités de la Belgique (coupes budgétaires et suspension de décaissement) ont eu une influence négative sur la réalisation de ce résultat. Pour **le résultat 3 (un réseau multimodal de transport est entretenu à travers des structures locales)**, PRODEKOR a dépensé **116 % de l'enveloppe budgétaire allouée pour n'exécuter que 84% des activités prévues**. Deux activités très importantes, à savoir, la formation en méthode HIMO et l'entretien des voies navigables n'ont pas été réalisées. Concernant **le résultat 4** (les bonnes pratiques d'utilisation du réseau sont appliquées), **l'on note que 75% des activités ont été réalisées pour 83% de ressources consommées**.

Globalement, l'enveloppe budgétaire du PRODEKOR est consommée à hauteur de 92 % alors que beaucoup d'activités importantes n'ont pas été réalisées, notamment la réhabilitation et l'entretien de 330 km des routes et de 64 km de voies navigables avec des quais d'accostage, l'acquisition des matériels des travaux suffisants et la formation en HIMO. **Ce qui montre que le budget alloué à ce programme est insuffisant pour rendre disponible un réseau multimodal praticable en toute saison.**

La contribution du partenaire congolais **de 3 millions d'euros, n'a pas été libérée par le FONER qui affirme n'avoir jamais été informé ni sollicité pour cet engagement financier**, en dépit des actions menées par les membres de SMCL. Ce qui ne permet pas l'entretien des routes récemment réhabilitées, entraîne leur dégradation précoce et compromet la durabilité des acquis du PRODEKOR.

2.1.3 Efficacité

Malgré une mise en œuvre contrariée par les questions budgétaires, **les résultats obtenus par le PRODEKOR sont encourageants**. La maîtrise d'ouvrage au niveau provincial a été renforcée (Résultat 1): la commission provinciale des routes CPR est mise sur pied et est fonctionnelle. Des organisations locales d'entretien des ouvrages (CLER, COORDICLER) ont été structurées et mises en place. En ce qui concerne le Résultat 2, PRODEKOR a permis d'améliorer le niveau de service de centaines de km de routes d'intérêt local, d'ouvrages de franchissement ou de drainage et de cinq bacs. Ces infrastructures sont disponibles et accessibles aux usagers. Il faut cependant noter que du fait de la faiblesse des ressources disponibles, certaines sections bien que réhabilitées présentent un caractère d'inachevé du fait de leur non gravillonnage, rendant la chaussée glissante par endroits. D'autre part, l'état défectueux du pont de Kamoutambayi en amont ne permettra pas la fluidité du trafic vers le bac de Mulundu en aval.

Juste à la sortie du bac de Kalelu, l'Administration provinciale de Lomani, qui perçoit aussi une partie des ressources du bac suivant un contrat de gestion multipartite, a tout de même

installé un poste de péage, ce qui donne le sentiment d'une double facturation du même tronçon de route.

Quant au Résultat 3, au total 989,9 km des 1 100 km de routes prévus ont été entretenues. Ce qui n'a pas été le cas des 134 km de voies navigables. L'application des bonnes pratiques d'utilisation du réseau routier (Résultat 4) s'est améliorée.

2.1.4 Impacts

Les changements apportés par le PRODEKOR dans le Kasai Oriental et de Lomani sont **significatifs**. Au 30 septembre 2019, au total 892 villages soit un peu plus de 2 531 000 personnes ont été impactés directement par le programme. Les travaux de réhabilitation et d'entretien ont permis de désenclaver 11 bassins de production agricole et d'améliorer la mobilité des personnes et des biens dans 9 territoires. L'appui au renforcement des capacités a permis de créer une structure d'aide à la décision du Gouvernorat provincial (CPR) à même d'assurer la programmation de l'entretien routier et de façon plus générale la maîtrise d'œuvre des travaux. Il existe une forte appropriation du mécanisme de l'entretien des routes par les bénéficiaires à travers les CLER et les COORDICLER. L'un des changements importants apportés par le PRODEKOR a été la mise en place, de façon concertée, des protocoles de gestion des bacs.

Ces contrats qui impliquent les entités territoriales décentralisées, les structures administratives déconcentrées et le personnel navigant permettent une exploitation transparente et améliorée des ressources des bacs. Dans un environnement politique de processus de décentralisation inachevé, le PRODEKOR a permis de mobiliser certaines administrations publiques renforçant ainsi la présence de l'Etat.

2.1.5 Durabilité

Du fait du caractère inachevé du processus de décentralisation, de la contraction des ressources allouées au secteur de l'entretien routier et de l'opacité de leur gestion, **la pérennité des acquis du PRODEKOR demeure problématique**. Le cadre institutionnel du secteur des routes souffre de nombreux chevauchements dans les rôles et missions des services déconcentrés (DVDA, OR, OVD) et les services provinciaux. Il y a donc lieu de clarifier ce cadre légal et réglementaire conformément à la Constitution de 2006, d'abroger l'arrêté portant création et attributions de la DVDA et de renforcer les CPR avec les moyens humains et matériels disponibles dans chaque province. Il en va de même pour l'OVD dont les attributions en province sont celles dévolues aux Gouvernements locaux. Concernant la viabilité économique, un instrument de mobilisation et de sécurisation des ressources pour le financement de l'entretien routier existe en RDC depuis 2009 : le Fonds National de l'Entretien Routier (FONER). En 2018, c'est un peu plus de 130 millions USD qui ont été collectés et seulement 40% des travaux d'entretien qui ont été couverts par des ressources issues de cette enveloppe alimentée principalement par les redevances sur les carburants et lubrifiants : il y a donc un déficit de financement du secteur de l'entretien routier.

L'expérience réussie de la mobilisation de ressources locales par l'approche des bacs a montré, si les recettes sont gérées de façon transparente et sécurisée, qu'elle pouvait être une source alternative pour le financement de certaines routes d'intérêt local. Une autre alternative serait la mise en place de partenariats publics privés transparents adossés à la Constitution et aux textes régissant le fonctionnement des collectivités décentralisées avec les faïtières agricoles ou les entreprises minières installées dans les provinces.

2.2 Questions spécifiques

2.2.1 Environnement

PRODEKOR a élaboré et mis en œuvre son PGES. Il a entrepris des actions sur la résilience face aux changements climatiques. Sa contribution a porté sur des mesures d'atténuation destinées à augmenter les puits-carbone. Les appuis des services étatiques et des communautés qui ont permis le reboisement de 154 ha de forêt. Ces actions doivent se poursuivre en vue d'augmenter les périmètres de reboisement des Communautés villageoises

pour renforcer la cohésion sociale et réduire la pression anthropique sur les ressources naturelles.

2.2.2 Genre

Le Programme a pris en compte les droits des femmes, pour la réduction des inégalités. Les actions ont porté sur les causes structurelles de l'exclusion, pour permettre aux femmes de faire valoir leurs droits et participer à la démocratie locale. Les capacités de 300 femmes ont été renforcées en plusieurs matières notamment l'alphabétisation, les violences sexuelles,... Une formation en andragogie a été dispensée pour 45 femmes. Environ 23 % des femmes sont représentées dans les instances de décision (CLER et COORDICLER). Il est fort important de poursuivre les activités, pour accroître l'autonomisation, et réduire les violences sexuelles.

2.2.3 VIH/SIDA

Le Plan d'action pour les activités relatives au VIH/SIDA n'a pas été complètement mis en œuvre à cause des contraintes budgétaires. Néanmoins 156 pairs éducateurs utilisés par les structures sanitaires ont été formés.

2.2.4 Pilotage axé sur les résultats

En ce qui concerne le pilotage axé sur les résultats, PRODEKOR a produit chaque année son rapport annuel des résultats. Les différentes décisions prises au cours des séances de SMCL, ont fait l'objet de suivi. Les recommandations des missions backstopping ont été faiblement appliquées dans la mesure du possible en fonction de disponibilité financière.

2.2.5 Monitoring

Le projet dispose d'un cadre de mesure de résultats approprié avec des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles chiffrées. Cette matrice de suivi a été continuellement mise à jour (dernière version 2018).

Cependant, des incohérences notables existent dans les données fournies par ce cadre de mesure des résultats et celles utilisées dans le MONOP pour suivre les indicateurs : pour le résultat 3 par exemple, alors que le cadre logique indique un total de 6 500 km de routes entretenues en fin de projet (soit 7,4% des 86 871 km du linéaire total des routes d'intérêt local de tout le pays), le MONOP, lui, cible, à cette même échéance, une longueur totale de 1 100 km, valeur qui se trouve pourtant être le résultat attendu en année 1 du projet (cadre logique mis à jour en 2018, page 31 - §2.5. Performance de l'outcome 3).

L'on note aussi que le mécanisme de suivi évaluation mis en place n'a pas permis de collecter et de traiter correctement toutes les données pour le suivi des indicateurs (évolution de trafic et vitesse moyenne sur les différents axes réhabilités par exemple). Parce que la matrice de monitoring de l'étude Baseline a prévu une fréquence de collecte des données annuelle alors que le MONOP doit être élaboré trimestriellement.

3 Leçons apprises

- ❖ L'expérience du PRODEKOR pose le problème maintes fois ressassé de l'efficacité de la stratégie du cofinancement de projets de développement dans la plupart des pays de l'Afrique Subsaharienne. Alors que de fermes engagements sont pris lors de la signature des accords de financement, il a souvent été difficile de mobiliser les contreparties des pays bénéficiaires, soit pour des raisons de trésorerie au moment opportun soit par manque de coordination au niveau des ministères concernés. Il est donc important d'organiser un atelier de lancement des projets / programmes pour partager les enjeux de l'action et s'assurer de la compréhension de chaque structure gouvernementale partie prenante de son rôle dans l'exécution future de l'action.
- ❖ Les équipes de formulation des futurs programmes devraient veiller à les doter de budgets en adéquation avec les objectifs assignés, en tenant compte des programmes similaires dans la zone d'intervention ;
- ❖ La mise à disposition, en temps opportun, des moyens nécessaires (ressources humaines et financières, système diligent de passation des marchés) est la première condition de réussite d'un programme. PRODEKOR n'a pas bénéficié des conditions favorables en cette matière ;
- ❖ L'appropriation de la Commission provinciale Routière (CPR) par le Gouverneur de Province est le premier pas dans la bonne direction vers l'amélioration de la maîtrise d'ouvrage de l'Exécutif provincial. Le renforcement des capacités de cette structure d'aide à la décision, en matière de gestion du réseau routier et des projets permettront de faire d'elle le maître d'ouvrage délégué ;
- ❖ L'approche évolutive des travaux consistant à exécuter d'abord les travaux sur les borbiers et les ouvrages pour ouvrir la route à la circulation et ensuite procéder à la réhabilitation complète de l'itinéraire est bonne, pourvu que les ressources financières soient disponibles pour aller jusqu'à la réhabilitation complète. Car l'ouverture de la route y draine un trafic de plus en plus croissant ;
- ❖ L'expérience réussie de la mobilisation de ressources locales par l'approche des bacs a montré, si les recettes sont gérées de façon transparente et sécurisée, qu'elle pouvait être une source alternative pour le financement de certaines routes d'intérêt local.

4 Recommandations

N°	Recommandation	Responsable de mise en œuvre
1	<i>Lors de la formulation du futur programme, adapter les objectifs spécifiques des interventions au budget disponible.</i>	<i>Comité des Partenaires</i>
2	<i>Dès la signature de la Convention de financement du programme, organiser un atelier de lancement pour impliquer toutes les structures gouvernementales ciblées pour la mise en œuvre.</i>	<i>Comité des Partenaires</i>
3	<i>Dans le cadre de l'achèvement du processus de décentralisation, clarifier les rôles / missions et renforcer les compétences des structures provinciales en charge des routes en:</i> <i>abrogeant le décret portant création et attributions de la DVDA;</i> <i>créant une Direction Provinciale des Routes;</i> <i>créant une Direction Provinciale des Voies Navigables;</i>	<i>Gouvernement Central Gouvernorats provinciaux</i>
4	<i>Elaborer ou actualiser le plan stratégique de développement de la province avec la participation de toutes les couches socio-professionnelles de la province. Cela devrait conduire à la définition d'un programme d'entretien routier provincial et à l'estimation du coût correspondant.</i>	<i>Gouvernorat provincial</i>
5	<i>Mettre en place des mécanismes de gestion du programme permettant de recruter le personnel clé avec diligence dès le démarrage des activités</i>	<i>Enabel</i>
6	<i>Prendre les dispositions qui accélèrent le processus de passation des marches : renforcer et permettre par exemple à la Cellule de projet de Mbuji Mayi d'organiser les appels d'offres avec un contrôle à priori ou posteriori d'Enabel Kinshasa.</i>	<i>Enabel</i>
7	<i>Respecter scrupuleusement les dispositions du DTF pour l'implication de toutes les structures gestionnaires du réseau routier (DVDA et l'OR) dans la gestion et la supervision des travaux et pour les spécifications techniques des travaux</i>	<i>Equipe de gestion du Programme</i>
8	<i>Entreprendre des actions avec les autres bailleurs actifs dans le secteur des routes afin d'amener le Gouvernement Congolais à travers le FONER à respecter ses engagements</i>	<i>Ambassade de Belgique, CTB</i>
9	<i>S'assurer du caractère réaliste et précis des valeurs cibles des indicateurs dans le tableau de suivi - évaluation des résultats et objectifs des projets.</i>	<i>Equipe de gestion du Programme</i>
10	<i>Envisager la création au sein de l'INPP, d'une filière de formation HIMO pour les travaux routiers en vue de former un grand nombre des personnes qualifiées pour l'exécution et le contrôle des travaux en HIMO.</i>	<i>Gouvernement et Comité des Partenaires</i>
11	<i>Former en techniques HIMO, les ingénieurs chargés de la supervision des travaux et les personnels techniques des entrepreneurs pour garantir la qualité des travaux et la durabilité des ouvrages.</i>	<i>Equipe de gestion du Programme</i>
12	<i>Mettre en place une politique de création, de formation et de développement d'entrepreneurs HIMO</i>	<i>Gouvernement central Comité des Partenaires</i>

N°	Recommandation	Responsable de mise en œuvre
13	<i>Poursuivre l'appui à la CPR jusqu'à la mise en place par la Province d'un mécanisme viable de son financement par une source viable.</i>	<i>Equipe de gestion du Programme</i>
14	<i>Profiter de la synergie avec Prodakor pour relancer le développement de l'emploi par le secteur agricole.</i>	<i>Gouvernement central Gouvernement provincial Comité des Partenaires</i>
15	<i>Expliquer et clarifier la Loi 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces surtout en ce qui concerne la rétrocession des 40% des recettes du FONER.</i>	<i>MEF, MTPR FONER</i>
16	<i>Renforcer les ressources affectées à l'entretien routier en:</i> <i>supprimant les péages au profit des provinces</i> <i>améliorant la gestion des bacs par une nouvelle répartition des ressources collectées</i>	<i>Gouvernement Central Gouvernement provincial Conférence des Gouverneurs</i>