

PROGRAMME DE COOPERATION FAO-GOUVERNEMENTS
PROJET D'APPUI A LA DEFINITION DES POLITIQUES DE
DEVELOPPEMENT AGRICOLE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

GCP/DRC/031/BEL

EVALUATION EN COURS DE REALISATION

RAPPORT

Version finale

==

FAO
Service des évaluations (PBEE)
Département de la gestion des programmes

Juillet 2007

Table des matières

	Page
Sigles et acronymes	ii
Résumé	iii
I. INTRODUCTION	1
II. ANTECEDENTS ET CONTEXTE	2
A. Contexte général	2
B. Développement rural et secteur agricole	2
C. Programme de coopération Belgique/FAO	4
D. Cadre d'intervention de la FAO en RDC	5
III. ANALYSE DES OBJECTIFS ET DE LA CONCEPTION	5
A. Justification	5
B. Objectifs	7
C. Conception du projet	7
IV. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE, DE L'EFFICIENCE, DES RÉSULTATS ET DE LA GESTION	9
A. Budget et dépenses	9
B. Activités et produits: instruments de politiques	10
C. Activités et produits: Instruments de mise en œuvre des politiques	15
D. Appui du Gouvernement	27
E. Direction et gestion	28
F. Appui technique et opérationnel	28
V. EVALUATION DES RESULTATS ET DES PERSPECTIVES DE DURABILITE'	29
A. Impacts	29
B. Coût-efficacité	30
C. Promotion du genre et environnement	31
D. Facteurs principaux qui ont influencé les résultats du Projet	31
VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	31
A. Conclusions	31
B. Recommandations pour l'achèvement du Projet	33

C.	Recommandations pour le financement de la Belgique au-delà de l'achèvement du Projet	36
----	--	----

VII.	LECONS APPRISES	37
-------------	------------------------	-----------

ANNEXES		38
----------------	--	-----------

Annexe 1:	Termes de référence
Annexe 2:	Liste des personnes rencontrées
Annexe 3:	Liste des principaux documents et autres matériels consultés par la mission
Annexe 4:	Filiation et chronologie des principaux instruments de planification
Annexe 5:	Chronogramme indicatif d'achèvement du Projet

Sigles et acronymes

CAF	<i>Country Assistance Framework</i> , Cadre d'assistance pays
CCDR	Cellule de coordination du développement rural
CTP	Conseiller technique principal
DEP	Direction des études et planification
DSCR	Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
FAO/RDC	Représentation de la FAO en RDC
INERA	Institut national pour les études et la recherche agronomiques
LTU	<i>Lead Technical Unit</i>
MAPE	Ministère de l'Agriculture, de la pêche et de l'élevage (avant le 5 février 2007)
MDR	Ministère du développement rural
Minagri	Ministère d'Etat, chargé de l'Agriculture (après le 5 février 2007)
NMTPF	Cadre plan national de planification à moyen terme
PAM	Programme alimentaire mondial
PRODOC	Document de projet (document de formulation du projet GCP/DRC/031/BEL)
Le Projet	Le projet GCP/DRC/031/BEL: Appui à la définition des politiques de développement agricole en RDC
SNSA	Service national de statistiques agricoles (Minagri)
TCAS	Division des politiques de la direction de coopération technique

RESUME

Le Projet

Le Projet d'appui à la définition des politiques de développement agricole en république démocratique du Congo - GCP/DRC/031/BEL - ("le Projet"), a été financé par le Royaume de Belgique à hauteur de 944 460 USD et mis en œuvre à partir de février 2005 pour une durée de trois années. Venant en appui à la transition en RDC après cinq années de conflit, le Projet avait pour objectifs spécifiques: (i) l'appui au Gouvernement en matière de mise à jour des politiques de développement", (ii) la coordination entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds" et (iii) l'amélioration des services de la FAO à la RDC" au sein d'un objectif global visant à "renforcer l'appui de la FAO au Gouvernement de la RDC".

La Belgique a demandé à la FAO d'organiser une évaluation en cours d'exécution sur la base de la Revue à mi-parcours (novembre 2006) afin de "fournir des recommandations au Gouvernement, à la FAO et au bailleur de fonds sur la suite du projet GCP/DRC/031/BEL afin de consolider les progrès réalisés et de garantir l'impact des réalisations du projet sur l'ensemble du pays". L'évaluation doit identifier, le cas échéant, des besoins complémentaires pour achever le Projet. En effet, celui-ci a déposé une quatrième demande de révision budgétaire pour un montant de 1 605 843 USD afin de couvrir les dépenses jusqu'à l'achèvement, le 8 février 2008.

Principaux constats

Conception du Projet

Le Projet a été mis en œuvre à un moment approprié dans la mesure où il a pu contribuer à la définition d'instruments de planification nationale ou de programmation d'aides massive à la transition. Il a permis à la FAO de mieux jouer son rôle dans ces travaux dans un contexte où, également coordonnatrice des urgences dans un très vaste pays, ses moyens apparaissent comme insuffisants.

Le Projet se caractérise par la coexistence d'objectifs en matière de **politiques agricoles, d'amélioration des services de la FAO à la RDC** et d'**organisation entre Gouvernement et bailleurs**. Cette juxtaposition d'objectifs de nature différente constitue une première difficulté d'exécution.

La seconde est liée au nombre important d'activités inscrites à l'objectif relatif aux politiques agricoles et à leur caractère indicatif, peu précis et non hiérarchisé, dans un contexte où - en 2005 - les cadres de planification nationaux n'existaient pas. Le Projet a orienté ses activités sur (i) l'accompagnement des actions déjà en cours (élaboration du Document de stratégie de réduction de la pauvreté et *Country Assistance Framework*), (ii) des orientations fournies par les tables rondes agricoles, notamment celle de la province du Katanga (financement agricole, fiscalité...) et (ii) des activités choisies par le Projet, en matière d'études de filières vivrières.

Notons déjà que l'absence d'un ancrage institutionnel bien défini n'a pas, ou peu, permis à la partie gouvernementale de jouer son rôle en matière de sélection des activités prioritaires ni d'intervenir dans la gestion du Projet.

Activités et produits en matière de politiques

Le Projet a contribué à renforcer la place du secteur agricole dans le DSCRП qui reste toutefois marqué par les cultures de rente, sans mention des cultures vivrières. Le Projet a agi comme *leader*, reconnu et apprécié, dans la préparation de la partie "agricole" du programme de financement interbailleurs (*Country Assistance Framework*, CAF), destiné à assurer des financements massifs à la fois pour soutenir la transition politique et économique et de transit et pour contribuer au financement de certains objectifs du Plan de mise en œuvre du DSCRП.

Le secteur vivrier n'est pas mentionné dans le CAF et le DSCRП bien qu'il le soit dans d'autres documents de planification antérieurs ou dans la Note de politique agricole, à la définition de laquelle le projet a également contribué.

Le Projet a affirmé la présence de la FAO dans ces différents exercices de planification. Il reste toutefois un besoin d'une politique de développement rural (pilotée par le MDR) que le Projet pourrait contribuer à initier compte tenu de son double ciblage (vers le Minagri et le MDR) et de son mandat.

Activités et produits en matière d'instruments de mise en œuvre des politiques

Une importance particulière a été donnée, dans le Document de projet, à l'appui à la **coordination entre Gouvernement et bailleurs**. Le Groupe thématique Agriculture, développement et forêts, qui assurait cette coordination lors de la conception du DSCRП, est maintenant exclusivement tourné vers les projets d'urgence. Cette coordination devrait maintenant naître, de façon convergente, des dispositions du Plan de mise en œuvre du DSCRП et de la volonté des bailleurs d'ouvrir le CAF vers la partie gouvernementale.

Pour atteindre l'objectif qui lui a été fixé en matière de coordination Gouvernement-bailleurs, le Projet devrait s'appuyer sur sa collaboration avec les deux parties concernées ainsi que sur l'expérience du Comité de coordination du développement rural (CCDR) créé par le Projet, et initier, avant son achèvement, une telle coordination en matière de développement rural et agricole dont la création sera facilitée par le consensus existant apparemment entre bailleurs et Gouvernement.

La **coordination entre les ministères impliqués dans le développement rural** a été initiée par la création par le Projet du CCDR incluant des représentants du Minagri, du MDR et du Plan. Il fonctionne comme une instance technique fournissant des avis sur les activités menées par le Projet. Lié aux objectifs du Projet, animé par lui et en dépendant pour son fonctionnement, sa survie au-delà de son achèvement est improbable. Le CCDR constitue toutefois l'embryon de la coordination interministérielle décrit par le projet de Note de politique agricole. Il est donc souhaitable que le Projet transmette le leadership du CCDR à une institution gouvernementale et en fasse évoluer, dans de brefs délais, son rôle et ses fonctions dans le sens voulu par la nouvelle politique agricole.

L'objectif de transition **entre les urgences et le développement** n'a pas été traité en tant que tel par le Projet et ne semble pas faire l'objet, dans le pays, de réflexion particulière. Il ne paraît pas opportun que le Projet s'engage vers un tel objectif, exigeant, sauf à initier un premier diagnostic des besoins et une première réflexion sur le sujet qui serait ensuite approfondie dans un autre cadre.

L'étude des filières vivrières constitue une des activités indicatives du Document de projet qui a bénéficié d'une priorité en termes de moyens. Le Projet a étudié quatre filières groupant des productions vivrières comme thèmes (céréales, racines et tubercules, légumineuses à graines, bananes). Bien que non explicité dans le DSCRП et le CAF, le secteur vivrier répond aux critères de sélection des filières qui sont la sécurité alimentaire (à court terme) et la relance du secteur, à plus moyen terme, par la commercialisation des excédents de récolte puis la réhabilitation de l'exportation de certains produits (maïs, manioc). Le Projet a fait réaliser des "profils" descriptifs de la situation de ces filières dans quatre provinces représentatives des bassins de consommation de Kinshasa et de Lubumbashi. Le Service national des statistiques agricoles (SNSA) a traité ces résultats début 2007. Une dernière mission devra l'appuyer dans la formulation des résultats qui seront ensuite présentés et discutés dans les provinces concernées, afin de d'identifier des actions dans le domaine.

La Mission suggère de mieux rapprocher cet objectif de l'objectif général du Projet en élaborant des politiques vivrières provinciales et par bassin, voire une ébauche de politique vivrière nationale. Un "plaidoyer pour le secteur vivrier" devrait également être un résultat de ces études destiné à compenser son manque de visibilité dans le DSCRП et le CAF, alors qu'il est bien mis en évidence dans d'autres.

Autres instruments. Sur la base des conclusions de la Table ronde agricole de la province du Katanga, le Projet a contribué à l'élaboration d'un cadre juridique en matière de fiscalité agricole (en cours d'examen par l'Assemblée nationale) et a initié la préparation d'un cadre juridique et organisationnel en matière de finances rurales (qui devra déboucher sur un plan de travail financé). Il prépare également une étude, avec l'appui de la FAO, qui devrait initier la préparation d'un cadre juridique en matière de gestion foncière.

Les études filières contribuent à l'enrichissement du **système d'information agricole** dans la mesure où elles ont permis de retrouver des méthodes d'enquête portant sur les ménages, les budgets de culture et la commercialisation. Ces méthodes, comme ces données, ont vocation à être réutilisées par d'autres acteurs du développement et certains bailleurs ont manifesté un intérêt pour ces approches.

Le Projet a également appuyé la création d'une **base de données sur les projets de développement agricole et rural**, opérationnelle depuis juin 2006, synthétisant les projets du Minagri et du MDR et, prochainement, du ministère de l'Environnement. Elle trouverait sa pleine légitimité si elle constituait l'outil des futures coordinations Gouvernement-bailleurs et interministérielle.

Avec l'appui du Projet, le SNSA a préparé une **proposition pour améliorer le système d'information agricole**, en reprenant certaines des recommandations d'une récente étude de la FAO sur la question. Ce domaine constitue une priorité de la planification nationale. La mise en œuvre des propositions du SNSA dépasse la capacité actuelle et la durée du Projet. Celui-ci pourrait toutefois mettre à jour le diagnostic du système et les besoins en information et statistiques agricoles, puis établir une requête de financement pour l'ensemble du système.

Renforcement des capacités

Le premier aspect concerne la **formation**, limitée à une session d'une semaine, organisée en octobre 2006 pour 42 cadres des ministères centraux. La session a regroupé deux thèmes: la "planification agricole décentralisée" (surtout orienté sur la restructuration du MAPE) et "l'analyse des projets de développement rural". Elle n'a pas abordé, ou marginalement, la planification décentralisée du développement proprement dite, fondée sur la planification locale par les entités décentralisées et l'approche communautaire, bien que ces aspects constituent à la fois un défi et une novation. Tout ce qui touche la préparation et le suivi des projets étant très important, dans le contexte de relance du développement, cette formation a constitué une introduction bienvenue suscitant des demandes additionnelles. Les deux thèmes abordés devront être complétés, mis à jour et développés, notamment dans le cadre de la restructuration du Minagri.

Le **renforcement des capacités institutionnelles** a particulièrement bénéficié au SNSA grâce aux missions qui lui ont été confiées par le Projet (études filières, création d'une base de données des projets). Cette unité du Minagri paraît maintenant capable de répliquer et d'adapter les méthodes acquises à d'autres contextes ou d'autres clients et a visiblement renforcé la gamme de ses compétences et services. Le Document de projet, privilégiant l'approche par "consultants", a toutefois contribué à réduire la portée du renforcement institutionnel en le limitant à cette structure.

Amélioration des services de la FAO en RDC

Ce troisième objectif spécifique du Projet n'a été abordé qu'à travers l'élaboration d'un Plan d'action consolidé des actions de la FAO en RDC, en bénéficiant de l'opportunité du programme test de la FAO visant à élaborer un Cadre national de programmation à moyen terme (NMTPF) de la FAO dans dix pays pilotes. Il doit permettre à la Belgique, comme aux autres bailleurs, de mieux cibler leurs aides à travers la FAO. Un travail notable de mise à jour de la version 2 reste à faire pour (i) adapter le NMTPF aux évolutions de contexte et aux priorités du Plan de mise en œuvre du DSCR, (ii) compléter les domaines de convergence entre capacités de la FAO et besoins de la RDC, en particulier

en matière de dynamique communautaire et (iii) mieux refléter les attentes spécifiques de la Belgique exprimées dans le Document de projet.

La mise en place, fin 2006, du bureau sous-régional de la FAO de Libreville, et la réunion de concertation organisée par ce bureau et les représentations sous-régionales en mai 2007, devraient permettre de renforcer les appuis des divisions techniques de la FAO, et leur programmation, au bénéfice des représentations et de leurs projets. Ces appuis resteront toutefois liés aux capacités des projets des les financer.

Gestion du Projet

Les modalités de mise en œuvre du Projet consistent en la mise à disposition d'un CTP de niveau P5 auprès de la Représentation de la FAO à Kinshasa. Le Projet disposait maintenant d'une plus grande délégation de la part du Représentant qui devrait permettre au CTP de prendre les contacts nécessaires à la réalisation des activités prioritaires, relevant notamment de la coordination Gouvernement-bailleurs et coordination interministérielle.

Différents facteurs liés à la conception du projet, au défaut d'instance de pilotage, à l'absence d'un cadre de planification lors du démarrage du Projet et à ses pratiques ont conduit à une insuffisance en matière de programmation technique ou financière, se manifestant par une absence de suivi des objectifs programmés, à une insuffisance de vision d'ensemble du programme dans les limites de sa durée et à des besoins de financements récurrents, au fur et à mesure du constat des besoins.

Impacts du Projet

En matière d'instruments de mise en œuvre, deux facteurs conditionnent les impacts ultérieurs: (i) l'achèvement d'une activité engagée par le Projet et la mise à disposition, avec la promotion adéquate, du produit qui en résulte ; et (ii) le fait qu'un produit soit, ou non, le fruit d'une concertation avec la partie gouvernementale et les usagers, garante de sa pérennisation.

Aux deux tiers de l'exécution du Projet, seul le travail réalisé sur la fiscalité agricole répond à ces deux critères. Les impacts potentiels des autres activités sont donc encore liés (i) aux financements complémentaires indispensables pour leur achèvement, et/ou (ii) aux efforts que le Projet devra fournir pour faire connaître et promouvoir l'utilisation de ses produits. Finalisation des actions en cours et promotion des produits achevés, ou en voie de l'être, devraient être prioritaires vis-à-vis du lancement de nouvelles activités.

Principales conclusions

Le Projet a été lancé à moment où nombre de bailleurs étaient encouragés, par la présence du Gouvernement de transition, à fournir à nouveau des appuis au secteur dans un contexte de manque de cadre politique et de données en matière agricole. Le Projet était, dans le contexte, pertinent et opportun. On peut toutefois regretter à la fois l'ambition et la nature différente de ses objectifs et le fait que, dans l'absence d'un cadre national des priorités, leur sélection n'ait pas été confiée à une décision conjointe Gouvernement-FAO-bailleurs en RDC.

Le Projet a toutefois répondu aux urgences du moment, constituées par la préparation du DSCR, de la Note de politique agricole et du CAF. Il s'est ensuite intéressé à certains instruments définis par des instances nationales ou locales, à l'exception notable de l'objectif d'appui aux filières vivrières. Sa performance a pu être limitée, dans sa première période d'exécution, par la forte implication du CTP dans les affaires courantes de la Représentation.

Le Projet a du laisser de côté un certain nombre d'activités (prévues, rappelons-le, de façon indicative), soit parce que faisant l'objet d'une répartition informelle des tâches entre le Projet et le MAPE (décentralisation et restructuration du MDR par exemple), soit parce que n'étant pas perçues avec un

niveau de priorité suffisant (amélioration des services de la FAO, par exemple ou par un manque de maturité du contexte. Celui-ci s'y prêtant maintenant mieux, les objectifs en matière de coordination interministérielle et bailleurs-Gouvernement constituent une priorité.

Les insuffisances en matière de programmation et de suivi, ainsi que l'ambition initiale des objectifs, conduisent aujourd'hui à une situation où le Projet ne peut plus achever certaines activités majeures, dont les études filières, s'il ne bénéficie pas d'un financement additionnel important. Le budget restant ne couvre en effet que le fonctionnement de l'équipe jusqu'à la date d'achèvement (février 2008). Plusieurs options se présentent alors: (i) le Projet est refinancé à hauteur de sa dernière requête (1,6 MUSD) mais il n'est plus assuré de pouvoir compléter le programme proposé, faute de temps; (ii) le Projet est clôturé par anticipation mais alors, des activités restent inachevées et leur impact est perdu ou fortement amoindri; (iii) le Projet est refinancé dans une proportion moindre avec une bonne probabilité d'achever les activités en cours. Le besoin serait alors de 877 000 USD. Toutefois, dans cette dernière option, les contraintes de calendrier restent importantes et ce financement peut être réduit pour ne couvrir que les plus hautes priorités.

Notons pour finir que le Projet est jugé "difficile" du fait de son contexte, de sa nouveauté, de la diversité et l'ambition de ses objectifs, de son double ciblage (MAPE et MDR). Les difficultés d'exécution se sont trouvées accrues par l'absence d'un organe de pilotage.

Recommandations pour l'achèvement du Projet

Pour la période d'achèvement du Projet, la mission formule les recommandations suivantes:

1. Former un Comité de pilotage interministériel pour valider et superviser, avec la FAO et la Belgique, le programme d'achèvement du Projet, en assurer le suivi, faire le bilan et préparer le désengagement (Responsable: Gouvernement, FAO).
2. Renforcer les moyens permanents de la Représentation de la FAO en RDC (Resp.: FAO). Assurer le financement d'un cadre international auprès de la Représentation de la FAO en RDC (Resp.: Belgique).
3. Préparer le désengagement du Projet une attention particulière, avec l'appui de la Représentation et des Secrétariats généraux des ministères concernés, réunis dans un le Comité de pilotage visé ci-dessus. (Resp.: FAO/Projet).
4. Formaliser la délégation accordée par le Représentant de la FAO à Kinshasa (Resp.: FAO/représentation).
5. Mobiliser un appui de la LTU pour finaliser le programme d'achèvement selon des objectifs réalistes et préciser les actions à poursuivre au-delà de l'achèvement du Projet (Resp.: FAO/Projet).
6. Promouvoir les résultats du Projet et communiquer sur les produits, pour mieux en garantir la pérennité (Resp.: FAO/Projet).
7. Exécuter le programme d'achèvement selon les objectifs suivants, à atteindre avant l'achèvement du Projet (Resp.: FAO/Projet).
 - a. Finalisation des études filières, présentation dans les provinces, préparation de politiques vivrières provinciales et éléments d'une politique nationale.
 - b. Finalisation du cadre de financement du secteur agricole.
 - c. Orientations pour une politique foncière.
 - d. Intégration des dispositions des accords FAO/RDC dans les politiques.

- e. Renforcement du système d'information incluant (i) finalisation base de données des projets (mise à jour, acquisition logiciel), (ii) formation à l'analyse des budgets de culture pour le SNSA et (iii) mise à jour du document de projet sur le système d'information agricole.
- f. Identification d'une politique de transition entre urgence et développement.
- g. Appui à la formulation de projets.
- h. Préparation d'une politique de développement rural et de la restructuration du MDR.
- i. Définition et mise en place des structures de coordination.
- j. Appui technique de la LTU.
- k. Plaidoyer pour le secteur vivrier.

Dans la mesure où le financement et/ou les délais ne seraient pas suffisants, la programmation abandonnerait les activités qui ne seraient pas déjà engagées et se limiterait aux activités (a), partiellement, (b), (e.i), (e.ii), (i), (j) et (k) ci-dessus.

- 8. Donner la priorité de programmation à l'achèvement des études filières et à la mise en place des instances de coordination (Resp.: FAO/Projet).
- 9. Modifier la demande de quatrième révision budgétaire selon les dispositions de la recommandation 7 ci-dessous. (Resp.: FAO/Projet).
- 10. Financer la quatrième demande de révision budgétaire, à hauteur de 877 000 USD, ramenée à 260 000 USD si l'on ne devait assurer le financement que des activités de la plus haute priorité. (Resp.: Belgique).

Plus généralement, concernant la FAO, en matière de conception et d'exécution de projet:

- 11. Exiger des rapports d'activité dont les résultats puissent être comparés en permanence aux prévisions d'activités du Projet, à la fois en termes de produits et de coûts.
- 12. Définir précisément, pour chaque projet, si, et comment, un CTP et les moyens d'un projet peuvent être, ou non, mobilisés pour des tâches d'appui à la Représentation et dans quelles limites.
- 13. Prévoir systématiquement un rattachement des projets à une instance gouvernementale, ministérielle ou interministérielle, intégrant la FAO et le bailleur.

Recommandations au-delà de l'achèvement du Projet

Le contexte institutionnel a évolué notablement entre le début (2005) et l'achèvement du projet (2008). La RDC dispose maintenant d'un cadre national de planification générale (le DSCR) et d'un cadre de planification agricole (Note de politique agricole). La RDC a la volonté de développer des politiques agricoles provinciales privilégiant la planification décentralisée; la dynamique communautaire est bien affirmée dans le DSCR.

Ces facteurs, ainsi que les importants besoins en appui, justifient la poursuite d'un appui aux politiques de développement agricole, mais aussi rural, afin de : (i) produire des politiques sous-sectorielles, provinciales, des plans d'action, des requêtes de financement de programmes et projets, ainsi que la définition d'instruments de mise en œuvre des politiques, nouveaux ou dans la suite du travail engagé par le Projet; et aussi de (ii) coordonner les intentions de financement du développement agricole et rural selon des priorités par secteur, zones et thèmes, claires et validées. Les restructurations du Minagri et du MDR constituent également des enjeux majeurs au-delà de 2007.

Le Projet a présenté en mars 2007 une note conceptuelle sur la poursuite des aides à la RDC pour la période 2008-2011. La mission, à la lumière de cette évaluation, souhaite proposer les principes d'action suivants:

- **La coordination interministérielle**, que le Projet aura contribué à installer, constituerait le pivot de la programmation des appuis au développement ainsi que, plus particulièrement, des appuis fournis conjointement par la Belgique et la FAO. Ces appuis seraient ensuite répartis selon les ministères ou provinces concernés. La structure interministérielle constituerait l'accrochage institutionnel d'un éventuel nouveau Projet d'appui aux politiques de développement agricole et rural.
- Dans le cadre d'orientations nationales, le **niveau provincial apparaît comme devant être privilégié** pour la définition des besoins et la programmation des appuis. L'élaboration de politiques, plans d'action réalistes et projets, définis de façon participative, pourrait constituer un principe majeur, en impliquant ultérieurement les futures Entités décentralisées de base, lorsqu'elles seront créées.
- **Le déséquilibre entre les situations du Minagri**, d'une part, **et du MDR**, d'autre part, alors que le MDR porte la responsabilité de domaines cruciaux tels que développement communautaire, devrait être compensé par l'élaboration d'une politique du développement rural, une définition plus précises du MDR, de ses relations avec le Minagri ainsi que par une restructuration conçue en conséquence.
- Les besoins en **information agricole, mais aussi rurale**, sont considérables. Les actions à entreprendre seront mises à jour par le Projet avant son achèvement et devraient être mises en œuvre au niveau national et provincial, selon une approche multibailleurs.
- Les stratégies et méthodes pour passer de **l'urgence au développement** font défaut, en RDC comme apparemment, dans la région des Grands-Lacs, fortement éprouvée. Le Projet devrait initier, en finançant une identification des actions à mettre en œuvre pour assurer la transition, formulées ensuite par des études appropriées concernant l'ensemble de la communauté des bailleurs.
- L'ampleur de ces besoins, l'ambition d'un tel programme et les besoins de coordination sur la période 2008-2011 justifient le **renforcement de la Représentation par un cadre international**, n'ayant pas de responsabilités d'exécution de projet mais appuyant l'ensemble de ces activités et facilitant la représentation de la FAO dans les instances, principalement techniques, nécessitant une présence soutenue de cette organisation. (Voir recommandation 2 ci-dessus).

Leçons apprises

Elles relèvent de la gestion du Projet et portent sur les points suivants:

- Lorsqu'il n'existe pas de cadre pour définir les priorités d'action d'un projet, il peut être préférable de définir les activités à mettre en œuvre par un processus progressif, flexible, impliquant fortement la partie gouvernementale, que par un choix a priori d'activités.
- Pour cette raison, et pour bien d'autres, un Comité de pilotage, ministériel ou interministériel, garant d'un rattachement institutionnel clair et présidé par un représentant du Gouvernement, est indispensable pour, également, suivre l'exécution du projet, le réorienter si nécessaire et faciliter la pérennisation de ses acquis.

I. INTRODUCTION

1. Après cinq années de conflit, la République démocratique du Congo (RDC) s'est engagée, par un accord de paix signé en 2002, dans une période de transition qui devait s'achever avec les élections présidentielles libres de 2006. Durant cette période, constituant une réelle avancée en matière de gouvernance, la RDC a voulu se doter d'orientations de politique nationale, notamment par la rédaction du Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR). Pour renforcer l'appui que la FAO pouvait apporter à ce processus, la Belgique a financé le Projet d'appui à la définition des politiques de développement agricole en république démocratique du Congo (GCP/DRC/031/BEL), ci-après dénommé "le Projet", pour une période de trois années commençant avec la mise en place du Conseiller technique principal (CTP) en 2005 et s'achevant le 8 février 2008.

2. Le Projet a pour objectif général de "renforcer l'appui de la FAO au Gouvernement de la RDC dans la définition ou la mise à jour des politiques et stratégies de développement agricole et rural et de sécurité alimentaire et pour faciliter la coordination entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds. A cette fin, la Belgique vise également à faciliter et à améliorer l'appui fourni par la FAO à la RDC par un renforcement des processus d'interaction entre le siège de la FAO, son bureau régional et sa Représentation en RDC". Le Projet est exécuté par "la mise à disposition de la Représentation locale de la FAO à Kinshasa d'un Conseiller en politiques agricoles et rurales, ainsi que d'une équipe d'appui constitué de consultants". Les objectifs spécifiques du Projet sont les suivants:

- Appui au Gouvernement en matière de définition ou mise à jour des politiques de développement agricole.
- Coordination entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds
- Amélioration des services de la FAO à la RDC

3. Le Projet a établi une Revue à mi-parcours en novembre 2006, avec une proposition de révision budgétaire de 1 605 843 USD pour l'achèvement du Projet, à comparer avec une allocation initiale de 944 460 USD, portée à 1 445 078 USD par trois révisions successives. A l'examen de cette revue et des propositions qu'elle contenait pour l'achèvement du Projet, la Belgique a demandé à la FAO de procéder à une évaluation en cours de réalisation avec, pour objectif, de "fournir des recommandations au Gouvernement, à la FAO et au bailleur de fonds sur la suite du projet GCP/DRC/031/BEL - Appui au développement des politiques de développement agricole" afin de consolider les progrès réalisés et de garantir l'impact des réalisations du projet sur l'ensemble du pays". "Tout besoin d'assistance extérieure complémentaire" devait être identifié lors de l'évaluation. Ces dispositions portaient à la fois sur l'achèvement du Projet et sur les orientations à donner à la coopération Belgique/FAO pour la période de programmation 2008-2011.

4. Après un briefing à Rome réunissant le service des évaluations (PBEE, Ms Tullia Aiazzi), la division des politiques (TCAS, M. Louis Bockel), le bureau régional d'Accra (RAFP, M. Madhy Bamba) et le bureau sous-régional de Libreville (M. Horemans, chef du bureau et Ms Angoran, spécialiste en politiques), la mission¹ s'est rendue en RDC du 12 au 25 mai 2006 et a procédé à un débriefing à Rome le 28 mai, incluant une téléconférence avec le bureau sous-régional de Libreville puis, le 29 mai, avec les représentants de la Belgique auprès de la FAO.

5. La mission remercie tous ses interlocuteurs de leur grande disponibilité et de l'intérêt qu'ils ont manifesté pendant nos entretiens, ainsi que la Représentation de la FAO pour leur attention et leur disponibilité tout au long de cet exercice. Elle remercie le personnel du Projet GCP/DRC/031/BEL pour sa grande disponibilité, ses appuis, sa patience et son engagement tout au long de cette évaluation.

¹ La mission tripartite est composée de MM. Robert Ngonde, agro-économiste, représentant le Gouvernement de la RDC, M. Vincent Ribier, agronome et économiste, spécialiste en politiques, représentant la Belgique et M. Noël Galet-Lalande, chef de mission, agronome spécialiste en gestion de projets, représentant la FAO.

II. ANTECEDENTS ET CONTEXTE

A. Contexte général

6. La RDC couvre 2 345 000 km², ce qui en fait le troisième pays africain en termes de superficie. Sa population est estimée entre 55 et 57 millions² d'habitants, concentrée dans une bande s'étendant du Nord de la province de l'Équateur aux deux provinces du Kivu, en passant par la région de Kwilu, la ville de Kinshasa (7,7 millions habitants), une grande partie du Bas-Congo, et les villes de Mbuji-Mayi et de Lubumbashi.

7. Après des décennies de déclin économique accentué par le conflit de 1998-2003, la RDC a renoué avec la croissance. En effet, après une baisse réelle ininterrompue du PIB de 5.5 % en moyenne par an entre 1991 et 2000, le taux de croissance est devenu positif passant progressivement de 3.5 % en 2002 à 6.5 % en 2005, ceci grâce à des réformes structurelles dans tous les secteurs de l'économie nationale entreprises par le Gouvernement de transition (2002-2006).

8. L'incidence de la pauvreté est estimée à 70.7 %³, l'un des plus élevés de l'Afrique subsaharienne. Elle est particulièrement marquée dans les zones rurales où plus de 80% de la population vivent avec moins d'un dollar par jour. Près de 70% de la population congolaise vit en milieu rural avec comme activités principales l'agriculture, la pêche et l'élevage. L'insécurité alimentaire et la sous-alimentation affectent 73% de la population (FAO). L'on estime que seize millions de personnes souffrent de la faim. Cette situation est préoccupante dans un pays où sont exploitées des ressources minérales et forestières considérables.

9. Le Document de Stratégie de la Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR, juillet 2006) oriente la relance de l'économie de la RDC dans le sens de la satisfaction des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). La stratégie adoptée s'appuie sur cinq "piliers": (i) promouvoir la bonne gouvernance et consolider la paix par le renforcement des institutions; (ii) consolider la stabilité macroéconomique et la croissance; (iii) améliorer l'accès aux services sociaux et réduire la vulnérabilité; (iv) combattre le VIH/sida; et (v) appuyer la dynamique communautaire.

B. Développement rural et secteur agricole

10. Selon le discours du Chef de l'Etat devant le parlement de Transition (02 décembre 2003), la priorité est accordée au développement du monde rural autour de six axes principaux : (i) évacuation des produits agricoles et échanges intra-ruraux ; (ii) électrification rurale ; (iii) desserte en eau potable ; (iv) semences améliorées ; (v) encadrement paysan ; (vi) réhabilitation des routes de desserte agricole. Le secteur agricole était placé, en premier lieu, parmi les cinq secteurs prioritaires.

11. Le rôle du secteur rural comme pôle de développement a été restreint par le délabrement des infrastructures de base exacerbé, l'exode rural et les conséquences des conflits armés qui ont provoqué l'abandon des exploitations agricoles, des services sociaux de base et des déplacements massifs des populations devant l'insécurité, qui prévaut encore dans les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et dans la région de l'Ituri.

12. Le secteur agricole est actuellement marqué par une baisse de production et une faiblesse de productivité, entraînant l'insécurité alimentaire, l'augmentation des importations des produits de première nécessité et la baisse des exportations des produits de rente. Les exportations agricoles ne représentent qu'environ 10 % du PIB actuellement, contre 40 % en 1960. Depuis une vingtaine d'années, le secteur agricole subit différentes contraintes: accès au marché, évacuation des produits, conservation et la production des semences de qualité, absence de politique cohérente d'encadrement des coopératives. Ces manques contribuent à maintenir la population dans les cultures d'autosubsistance et à la rendre plus vulnérable.

² Estimation FMI, mi-2005.

³ DSCR de la RDC, juillet 2006

13. Les activités de la pêche artisanale sont aussi en baisse. Le nombre d'embarcations est passé d'une pirogue en moyenne pour deux pêcheurs avant la guerre, à une pirogue pour six pêcheurs aujourd'hui. La baisse moyenne de la production est estimée à 45%. Avec la perte de près de 80% du cheptel dans les Provinces du Nord et Sud Kivu, et en Ituri, ainsi que la décimation des élevages de gros et petit bétail dans le Bandundu du fait de la guerre, la production animale est aussi en forte régression. La production des cultures de rente (café, huile de palme, coton, cacao, hévéa, tabac) connaît un déclin rapide dû à l'état des infrastructures routières, à la désorganisation de la collecte et à la dégradation des cours mondiaux.

14. La RDC, avec plus de 120 millions d'hectares de forêts tropicales, possède 47% des forêts africaines. La forêt est essentielle à la survie et au développement d'au moins 40 millions de Congolais. Les produits forestiers non ligneux constituent une partie importante de la biodiversité congolaise dont une bonne partie est destinée à l'alimentation humaine. Il s'agit notamment de la viande de chasse et des produits de la cueillette (fruits, champignons, chenilles, escargot, etc.).

Services à l'agriculture

15. La responsabilité du secteur agricole, au sens large, est répartie en trois ministères:

- Le ministère d'Etat, chargé de l'Agriculture (Minagri), précédemment ministère de l'Agriculture, de la pêche et de l'élevage (MAPE).
- Le ministère du développement rural (MDR). Il est principalement chargé de l'aménagement et de l'équipement rural et des activités s'adressant au milieu rural, dans son ensemble.
- Le ministère de l'Environnement, chargé des forêts.

16. Notons que la dernière ordonnance ne clarifie pas la frontière entre Minagri et MDR puisque: (i) le MDR obtient des attributions en matière de productions (pêche artisanale continentale, horticulture urbaine et périurbaine); et que (ii) certaines attributions pourraient, sauf clarification, encourager des conflits de compétence ou des surcoûts dans des domaines essentiels à la réorganisation du secteur agricole. Par exemple, le Minagri a en charge "l'encadrement des associations agricoles" ainsi que la "promotion des coopératives agricoles" alors que le MDR "...l'encadrement des paysans dans les coopératives et les associations en milieu rural". La "planification de la pêche" est du ressort du Minagri alors que le MDR assure "la promotion et le soutien de la pêche en milieu rural". Le ministère de l'Environnement assure, lui, la réglementation des pêches.

17. La plupart des institutions agricoles sont en crise. L'Institut national pour l'étude et la recherche agronomique (INERA), restructurée en 1984, manque de ressources financières et matérielles. Cette situation a réduit les capacités de production des technologies et a encouragé le départ du personnel vers d'autres activités. La vulgarisation agricole a connu un début d'harmonisation des approches et des méthodes avec la création du Service National de Vulgarisation (SNV). L'arrêt des financements du SNV a rendu inactif le personnel de la vulgarisation. La mise en œuvre du Programme national de relance du secteur agricole et rural (PNSAR) a permis la fourniture des moyens de déplacement mais dont le fonctionnement n'est plus assuré. Les formations fournies dans ce cadre ont peu atteint le personnel de terrain. Le financement du monde rural à travers le circuit formel des institutions financières a disparu du paysage rural du Congo. Les Institutions d'épargne et de crédit ont été pour la plupart affectées par l'inflation et l'instabilité monétaire.

18. Dans le contexte de libéralisation économique, la distribution des intrants devrait être assurée par le secteur privé. Mais les quantités disponibles se réduisent de plus en plus et l'augmentation considérable des prix rend difficile l'accès des producteurs agricoles aux facteurs de production, en dehors des aides d'urgence.

Principales actions dans le secteur

19. **Politique agricole.** A la suite de la Revue du secteur agricole (financement Banque Mondiale), une Note de politique agricole a été récemment finalisée. Elle vise à restaurer les capacités minimales de production pour garantir durablement la sécurité alimentaire durable dans chaque communauté de base. Le second objectif est l'appui à la commercialisation des excédents de récolte et des produits de rente. La politique s'appuie sur des stratégies visant essentiellement à recréer les capacités des communautés de base et à recréer un environnement favorable à l'investissement privé.

20. **Tables rondes Provinciales.** Après la tenue de la Table ronde nationale sur l'Agriculture (mars 2004, avec les appuis de la FAO et de la Belgique), le ministère de l'Agriculture a organisé une Table ronde sur l'agriculture dans la province du Katanga. Il est nécessaire que des tables rondes soient menées dans toutes les provinces en fonction des ressources disponibles. Ces réunions s'inscrivent dans le cadre d'une volonté politique de décentralisation et de la définition des politiques plus près du terrain et par les acteurs impliqués. Elles initient les exercices de programmation qui devront aboutir aux plans de développement provinciaux.

21. **Révision des cadres légaux, fiscaux et réglementaires.** Afin de stimuler le développement de l'initiative privée et associative dans l'agriculture, le Gouvernement envisage de créer un environnement juridique, fiscal, économique et politique permettant d'encourager les investissements. Différents groupes de contact entre les parties prenantes étudient ces questions sous le pilotage du ministère de l'Agriculture. La Table ronde sur l'Agriculture du Katanga a abouti à la proposition de consolider la législation dans le domaine agricole par la création d'un code agricole, à l'instar des codes forestier et minier. Ce code traiterait de l'ensemble des principes et des compétences en matière de législation agricole, y compris en termes de fiscalité agricole. Compte tenu de la multiplicité des conflits sur la propriété ou les droits d'exploitation du sol, le code agricole instaurerait également un cadastre agricole, en fixant les principes d'usage et de propriété foncière.

22. **Restructuration du Minagri.** Elle sera exécutée dans le cadre de la réforme de la Fonction publique entreprise par le Gouvernement de la RDC et sur la base d'une étude de la FAO effectuée en 2002-2004 (TCP/DRC/2904). Le financement en sera assuré par la Coopération belgo-congolaise (5 millions USD en 2007 et 2008) et par la Banque mondiale dans le cadre d'un projet de réhabilitation et de relance agricole en préparation. La restructuration prévoit un recentrage des activités sur les fonctions régaliennes de l'Etat, une large décentralisation du pouvoir de décision et de programmation, une participation importante des parties prenantes dans le processus de décision, notamment par la création des Conseils agricoles national et provinciaux, ainsi que le retrait de l'Etat des services marchands.

C. Programme de coopération Belgique/FAO

23. Le programme de coopération multilatérale belge avec la FAO est fixé par la Note programmatique de la coopération multilatérale belge avec la FAO. Elle est fondée sur la convergence des objectifs de coopération de la Belgique et des avantages comparatifs de la FAO. Il a été convenu que leur programme de coopération multilatérale sera concentré sur trois domaines:

- Agriculture urbaine et périurbaine.
- Gestion participative des terroirs.
- Appui technique à la République démocratique du Congo.

24. En RDC, les modalités de mise en œuvre sont basées sur une assistance technique portant sur les objectifs suivants, incluant systématiquement le renforcement des capacités :

- i. Préparation d'un plan de restructuration des services centraux et régionaux du ministère de l'Agriculture en coordination avec le projet de réforme de la Fonction publique.
- ii. Développement des systèmes de gestion de l'information sur l'agriculture et la pêche.
- iii. Développement de l'approche « Champs écoles paysannes ».
- iv. Développement des systèmes d'information rurale de proximité (radio rurale).

v. Planification agricole.

D. Cadre d'intervention de la FAO en RDC

25. La FAO dispose en RDC d'une Représentation dirigée par un Représentant en situation d'intérim, après le départ du Représentant en titre, en octobre 2006. Il est assisté par un Chargé de programme. Après avoir été rattachée au bureau régional d'Accra, la Représentation est maintenant dépendante du bureau sous-régional pour l'Afrique centrale, créé fin 2006 à Libreville.

26. Le portefeuille de la FAO en RDC est caractérisé par le nombre important de projets d'urgence (OSRO) au nombre de 81 depuis 2002 et le poids de la gestion de ces projets sur la gestion de la Représentation. La FAO a été désignée comme coordonnatrice des aides dans le domaine de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Elle anime, à ce titre, le groupe thématique "agriculture et sécurité alimentaire" réunissant Gouvernement et bailleurs, initialement créé pour orienter les travaux de préparation du DSCR et maintenant dévolu à la gestion des urgences.

27. Les interventions à caractère plus stratégique de la FAO ont porté, dans les dernières années et sur les thèmes associés aux politiques agricoles et à l'objet du Projet, sur les questions suivantes: (i) étude de restructuration du MAPE (TCP/DRC/2904); (ii) étude pour la mise en place d'un système statistique informatisé pour la pêche continentale et maritime (TCP/DRC/0169); (iii) étude pour la mise en place d'un système de gestion de l'information agricole et de réhabilitation du système de statistiques agricoles phases I (TCP/DRC/0168) et II (TCP/DRC/3001); et (iv) étude pour la relance du secteur forestier (TCP/DRC/2905).

28. Les principaux projets au titre de la coopération FAO-Gouvernements ont porté sur: (i) l'horticulture urbaine et périurbaine (GCP/DRC/028/BEL); (ii) le développement de la foresterie communautaire (GCP/DRC/033/BEL); (iii) la relance de la recherche agricole et forestière (GCP/DRC/036/EC); (iv) le programme conjoint FAO-Union européenne sur la sécurité alimentaire (GCP/GLO/162/EC); (v) la politique de gestion des eaux et des ressources du bassin du Nil (GCP/INT/945/ITA); ou encore (vi) la vulgarisation du code forestier (GCP/DRC/032/FRA). Depuis 2002, la Représentation a été impliquée en outre dans 21 projets régionaux.

29. En matière de politiques agricoles, le cadre d'intervention de la FAO s'appuie sur:

- Le Service d'appui aux politiques agricoles du siège (TCAS) rattaché à la direction de la Coopération technique, *Lead Technical Unit* (LTU) pour le Projet. Ce service: (i) aide les Etats membres à se doter de moyens appropriés pour formuler et appliquer leurs politiques alimentaires, agricole, halieutique, forestière et de développement rural; (ii) sert d'interface entre le travail normatif des départements de la FAO et l'assistance en matière de politiques fournie aux Etats membres; (iii) diffuse des informations sur les politiques mises en œuvre par les pays et les résultats obtenus dans des régions spécifiques, afin d'en tirer des leçons de portée mondiale et internationale.
- Un représentant de cette direction détaché auprès du bureau régional d'Accra⁴ puis, à partir du premier trimestre 2007, une représentante attachée au bureau sous-régional de Libreville⁵.

III. ANALYSE DES OBJECTIFS ET DE LA CONCEPTION

A. Justification

30. Le Projet d'appui à la définition des politiques de développement agricole en République démocratique du Congo (ci-après dénommé "le Projet") a été financé par le Royaume de Belgique à hauteur de 944 460 USD pour une durée de 36 mois. L'agence gouvernementale d'exécution définie

⁴ M. Madhy Bamba

⁵ Ms *** Angoran

est le Minagri. Le Projet met en oeuvre un des trois objectifs de concentration de la Note programmatique Belgique-FAO "Appui technique à la République démocratique du Congo".

31. Le document de Projet (PRODOC) rappelait qu'un cadrage des priorités doit s'appuyer sur des instruments tels que:

- Un cadre politique général déterminant le potentiel de développement et les conditions favorables aux investissements et aux marchés.
- Des politiques en matière de fiscalité, de financement, d'importation et d'exportation, de protection des investissements privés, etc.
- le renforcement des capacités des administrations nationales.
- L'application de deux principes: appropriation nationale et coordination.

32. En conséquence, il était jugé nécessaire d'entreprendre une réflexion approfondie sur l'ensemble des politiques permettant la dynamisation du développement agricole et rural et de la refléter dans les politiques nationales.

33. Le cadre de référence des politiques était, en 2004-2005, constitué par : (i) le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), pour le Gouvernement; et par (ii) le Cadre commun des Nations-Unies pour le développement (UNDAF). Les actions et besoins existants lors de la conception du Projet, et dans son domaine, ont déterminé ses objectifs. Elles étaient, principalement, les suivantes:

- Mise en cohérence des programmes financés par l'aide internationale, dans un contexte de faiblesse des institutions.
- Actualisation des documents de planification agricole nationaux et provinciaux par un renforcement des capacités des institutions gouvernementales et de l'interface Gouvernement-bailleurs.

34. Les objectifs du Projet se sont également fondés sur:

- i. **La Table ronde Gouvernement-bailleurs des 19 et 20 mars 2004.** Elle concluait notamment à la nécessité, pour le Gouvernement, de: (i) allouer 10 % du budget national à l'agriculture ("Engagement de Maputo"); (ii) actualiser les documents de planification agricoles; (iii) restructurer le ministère de l'Agriculture; (iv) définir les axes prioritaires du secteur agricole, déterminés lors de la Table ronde; (v) assurer le contrôle qualité des intrants et des produits agricoles; (vi) créer le cadre approprié pour une agriculture commerciale forte et compétitive; et (v) adopter l'approche participative.

Les ONG se voyaient chargées de "stimuler l'émergence d'un paysannat familial" et les bailleurs de fonds, chargés "d'encourager le Gouvernement à accorder une priorité à l'agriculture et au développement rural dans le cadre de la finalisation du DSCR".

- ii. **Le colloque Gouvernement-bailleurs du 18 février 2003** portant sur la transition entre aide humanitaire et développement durable qui avait retenu trois axes stratégiques: (i) l'augmentation de la production vivrière; (ii) le financement du secteur agricole; (iii) la restructuration du MAPE; et (iv) la mise en place d'un système d'information sur la sécurité alimentaire et de statistiques agricoles.

35. Avec l'élaboration en cours du DSCR, la conception du Projet se situait dans un contexte d'effervescence de différentes initiatives et souhaits portant sur: (i) la restructuration du MAPE; (ii) l'actualisation du Plan directeur de l'agriculture, de la pêche et de l'élevage et l'analyse des convergences entre ce plan et le plan directeur du MDR; (iii) la mise à jour de la "réforme agraire"; (iv) le souhait d'une relance des unités agropastorales publiques abandonnées; (v) le renforcement des capacités des cadres; (vi) la reconstitution d'une base d'information et d'analyse sectorielle du MAPE.

36. Le Projet a été conçu pour apporter un appui à l'ensemble de ces processus, dont la quasi-totalité était définie au bénéfice du ministère de l'Agriculture. Le champ du Projet a toutefois été étendu également au MDR sans que des objectifs précis aient été définis pour cette institution.

B. Objectifs

37. **L'objectif du projet** est de "renforcer l'appui de la FAO au Gouvernement de la RDC dans la définition ou la mise à jour des politiques et stratégies de développement agricole et rurale et de sécurité alimentaire et pour faciliter la coordination entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds". A cet objectif général est associé un objectif en matière de moyens puisque le Projet doit permettre de "faciliter et d'améliorer l'appui fourni par la FAO à la RDC par un renforcement des processus d'interaction entre le siège de la FAO, son bureau régional et sa Représentation en RDC".

38. Les objectifs spécifiques sont au nombre de trois:

- Objectif A: "Appui au Gouvernement en matière de mise à jour des politiques de développement", décomposé en sous-objectifs reflétant certaines priorités du moment.
- Objectif B: "Coordination entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds".
- Objectif C: "Amélioration des services de la FAO à la RDC".

39. Le Projet doit donc gérer trois différentes catégories d'objectifs : (i) le premier de niveau des politiques agricoles; (ii) le second du niveau des instruments de mise en œuvre des politiques (auquel se réfère aussi la coordination entre bailleurs et gouvernement); et (iii) le troisième, relatif aux services offerts par la FAO au Gouvernement, répondant au souci de la Belgique de mieux connaître les perspectives et modalités d'action en RDC.

40. Pour l'objectif A, le PRODOC établit une liste de "activités indicatives". Ce caractère indicatif justifie en partie qu'elles soient peu définies et non hiérarchisées. Cela a été fait à travers le Programme de travail 2005/2008 sur la base du "contexte de politique économique" prévalant alors et constitué: (i) de la version 1 du DSRP; (ii) de la revue à mi-parcours du Programme multisectoriel d'urgence de réhabilitation et de reconstruction (PMURR, financement Banque mondiale); (iii) de la Revue du secteur agricole, version 2; et (iv) des tables rondes sur l'agriculture évoquées plus haut (nationale à Kinshasa, mars 2004, puis provinciale au Katanga, mai 2005).

41. L'objectif "B" est en fait un instrument relevant de l'objectif précédent mais sa singularisation montre l'importance que cet objectif précis revêt pour la FAO et le bailleur, confirmée par nos entretiens.

42. L'objectif "C" vise un appui à la Représentation en RDC (FAO/RDC) et la production d'un "programme et d'un plan d'action pour la RDC, facilitant la mise en œuvre de la coopération FAO-Belgique en RDC". Cet appui s'interprète comme étant de nature organisationnelle ("améliorer le processus d'interaction entre le siège de la FAO à Rome, le bureau régional à Accra, la Représentation de la FAO à Kinshasa et les différents projets et partenaires". Rien ne montre dans le PRODOC que cet appui consiste en une sorte d'assistance technique à la Représentation, à caractère général, comme cela a été constaté dans la première période d'exécution du Projet.

C. Conception du projet

Pertinence et cadrage

43. Dans sa conception, le Projet montre plusieurs difficultés: (i) une coexistence d'objectifs relatifs à leur politique et à certains de leurs instruments de mise en œuvre, qui ne permettait pas au Projet de déterminer les priorités en matière d'instruments en fonction des résultats de son travail sur les politiques; (ii) un manque de précision dans la définition des objectifs et; (iii) une absence de hiérarchisation dans les sous-objectifs de l'objectif "A". Hors d'un cadre logique, qui fait défaut, le Projet disposait donc d'une grande latitude pour définir les activités à mener en fonction de la situation rencontrée sur site.

44. Dans le contexte prévalant en 2004-2005, c'est-à-dire au cœur d'un processus de relance, et face à la contradiction d'un Etat où l'activité agricole occupe directement 70% de la population sans disposer de cadre d'intervention, il était pertinent d'orienter spécifiquement un projet vers l'appui à la définition

des politiques agricoles et au renforcement de certains des moyens permettant de les mettre en œuvre. Ceci se justifiait d'autant plus que des bailleurs reprenaient à peine leurs activités dans le pays et que, pour certains, le secteur agricole ne constituait pas une priorité face aux enjeux miniers ou forestiers.

45. Le Projet peut être défini comme ambitieux compte tenu du nombre de chantiers en cours (DSCR, exercice de planification interbailleurs...), des besoins considérables en matière de cadre de politique sectorielle, réglementaire, législatif ou méthodologique, de l'affaiblissement des institutions centrales et de l'absence d'un passé en matière de décentralisation. A cela s'ajoutent les difficultés inhérentes à un pays sortant à peine d'une situation de conflit, où les communications sont difficiles. Enfin, la juxtaposition d'objectifs de nature différente renforce encore les exigences de gestion.

46. L'usage du cadre logique, qui ne semble pas systématique dans la préparation des projets de la FAO, aurait ici obligé les rédacteurs à mettre en évidence les résultats attendus, au moins pour les objectifs majeurs, et à préciser la hiérarchisation des objectifs en termes de relations et de niveau de priorité. Si, par contre, l'idée était de laisser une grande latitude au Projet de déterminer les activités en fonction des priorités déterminées sur le terrain, elle aurait dû être plus explicite et assortie d'indications sur les modalités à mettre en œuvre pour cela. Cette imprécision dans les objectifs peut, en partie, expliquer que: (i) le CTP ait pu être enrôlé, au-delà de ce qui apparaît comme une pratique habituelle, dans des tâches d'appui à la gestion de la Représentation; et que (ii) certaines activités n'aient pas été traitées (coordination Gouvernement-ailleurs, politique de transition...).

47. Le Projet a toutefois fait ce travail de sélection des priorités de deux façons: (i) en rejoignant très rapidement le travail sur les politiques déjà engagé (DSRP, politique agricole, programmation conjointe des bailleurs de fonds), conformément à l'objectif majeur du Projet; et (ii) en adoptant des activités légitimées par les conclusions des tables rondes, notamment celle du Katanga.

48. Face à ces ambitions et à la large gamme d'activités, même indicatives, les moyens mis en œuvre sont modestes et le Projet pouvait être immédiatement confronté à un choix: soit sélectionner un nombre limité d'objectifs hautement prioritaires, essentiellement en matière de politiques, et y diriger l'ensemble des moyens disponibles; soit, sur la base d'une analyse fine des besoins et des moyens nécessaires, proposer - par exemple à mi-parcours - une configuration renforcée du Projet. Dans la pratique, une partie des résultats a pu être garantie en délaissant certains objectifs et le renforcement inévitable des moyens s'est fait progressivement, au fur et à mesure des programmations plus que par une action concertée. Notons toutefois que, dans la mesure où les principaux instruments de planification, nationale d'une part (DSCR) et agricole, d'autre part (Note de politique agricole) n'étant pas encore achevés au moment de la conception du Projet, il était difficile d'établir un programme de travail visant les besoins issus de cette planification. Reflétant le caractère peu hiérarchisé des objectifs et activités du PRODOC, le Projet s'est trouvé, par la force des choses (plus que par défaut de programmation), obligé de s'adapter et de répondre autant que possible aux urgences du moment, décrites dans le chapitre "justifications ci-dessus".

Organisation et ancrage institutionnels

49. Le Projet est rattaché à la Représentation de la FAO en RDC. Cette solution avait, semble-t-il, été adoptée pour éviter un conflit interministériel dans la mesure où le Projet devait servir deux ministères (MDR et Minagri) et où le rattachement à l'un pouvait poser problème vis-à-vis de l'autre. Dans un contexte où il est habituel que la FAO recherche un ancrage de ses projets auprès des institutions gouvernementales, cette exception a pu avoir plusieurs conséquences:

- Visibilité du Projet réduite pour les institutions qui ne sont pas directement concernées par ses actions.
- Renforcement de la perception par le MDR d'un projet consacré en priorité au MAPE, ce tropisme se traduisant d'ailleurs dans les faits puisque les objectifs du Projet, quand ils étaient détaillés dans le PRODOC, l'étaient au bénéfice du MAPE.

- Et, surtout, faible participation des responsables des ministères concernés aux orientations du Projet. La participation de responsables techniques au CCDD, qui ne traite pas des orientations du Projet, ne peut compenser ce manque.

50. La création d'un comité de pilotage interministériel aurait pu résoudre plusieurs problèmes et, parmi eux: un meilleur équilibre des prestations entre le MAPE et le MDR, l'arbitrage - sous la responsabilité du Gouvernement - des priorités de programmation du Projet, en matière de zones et de thèmes, le suivi des activités du Projet et la validation des programmes de travail. En outre, une telle structure de pilotage aurait pu faciliter la mise en œuvre d'objectifs tels que ceux relatifs à la coordination interministérielle et à la coordination entre Gouvernement et bailleurs de fonds. Un tel comité de pilotage aurait encore sa raison d'être (cf. Recommandations).

51. Une des conséquences est également d'avoir facilité la mobilisation du CTP par des tâches d'appui à la gestion de la Représentation, au-delà de la pratique⁶ et des termes de référence du document de Projet et du CTP. Ceux-ci ne prévoient qu'une participation du CTP aux réunions des bailleurs de fonds, en cohérence avec l'objectif 2 du PRODOC. Cette contrainte, en partie due au programme particulièrement chargé de la FAO en RDC qui n'y dispose que de moyens équivalents à ceux des autres représentations africaines, est maintenant levée.

IV. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE, DE L'EFFICIENCE, DES RÉSULTATS ET DE LA GESTION

A. Budget et dépenses

Budget et révisions budgétaires

52. Le budget initial est de 944 460 USD porté à 1 445 078 USD après 3 révisions. La première (révision B), de 280 460 USD (+28 %) a été demandée le 24 mai 2005 en annexe au Programme de travail 2005/2008 présenté par le projet. Elle est justifiée, dans ce document, par:

- L'absence d'une ligne budgétaire concernant l'expert national affecté à plein temps, nécessitant un renforcement du poste "consultants".
- La nécessité de construire dans les provinces des DSCR provinciales auxquels doivent contribuer de stables rondes provinciales sur l'agriculture, dont la préparation peut nécessiter des enquêtes participatives rapides. Les DSCR doivent aboutir. Cette activité n'a été que partiellement mise en œuvre, avec la table ronde de la province du Katanga.
- Le besoin de fonds complémentaires pour mener les études filières, avec une augmentation du poste "consultants internationaux" de 34 000 USD (+ 85 %).
- Le renforcement des coûts liés aux services généraux (+ 60%).
- Une dotation en matériel informatique liées à la réalisation de la base de données (pour le MAPE, le MDR et la FAO/RDC).

53. La seconde révision (révision C), émise le 7/4/06 a porté sur 122 860 USD et a été principalement justifiée, pour 100 000 USD, par l'affectation d'un consultant international sur l'objectif d'élaboration d'une politique de gouvernance foncière et la reprise d'objectifs additionnels de la révision B, non satisfaits (ordinateurs). L'objectif en matière foncière n'est pas encore mis en œuvre à ce jour.

54. La troisième révision (révision D), émise le 9/3/07 pour un montant de 97 298 USD a été justifiée principalement par le coût prévisionnel de la présente mission d'évaluation, pour un montant de 59 707 USD. En fait, cette mission a été financée par le compte d'intérêts du fonds fiduciaire de la Belgique, comme prévu par le cadre programmatique FAO-Belgique.

⁶ L'intérim du Représentant ne pouvant être assuré que par un agent international, donc un CTP.

55. La révision en cours d'instruction a été émise en annexe au Rapport à mi-parcours de novembre 2006 pour un montant de 1 605 843 USD. Les principales réallocations concernent les consultants (660 000 USD) et la réalisation par le SNSA du projet d'appui au développement des systèmes d'information en RDC (380 000 USD).

Exécution budgétaire

56. Le budget initial est décomposé par catégorie de dépenses et non pas par activité. Le programme 2005-2008, comme les programmes suivants, affectent un budget à certaines activités. L'absence de suivi analytique (que permet le système de gestion financière de la FAO) et de suivi des coûts ne permet pas de comparer un budget prévisionnel et la réalisation correspondante, pour une activité donnée. Le fait que certaines activités indiquées dans les demandes de révision ou inscrites dans les programmes de travail n'aient pas été réalisées montrerait que, pour les activités engagées, le Projet a été confronté en permanence à des surcoûts imprévus, en particulier pour la dernière révision.

57. Il semble nécessaire, pour certaines activités essentielles, que le coût de réalisation soit estimé, lors de l'achèvement du Projet, lorsque ces activités sont appelées à être reproduites. Il s'agit essentiellement des études filières dont le coût devrait être estimé par filière, pour une province.

B. Activités et produits: instruments de politiques

58. En se fondant sur les conclusions des tables rondes et sur le PRODOC, le Projet a pu engager une partie des activités initialement mentionnées, en particulier:

- L'appui à l'élaboration des politiques ou d'instruments de programmation: Partie agricole du DSCR, *Country assistance Framework*.
- L'appui à l'élaboration d'instruments de mise en œuvre des politiques dans les domaines de la fiscalité, du financement du monde rural, de la gestion foncière, de l'information ainsi qu'un cadre d'intervention dans les filières vivrières. Les instruments de coordination se rattachent à cette catégorie d'objectifs.
- Le renforcement des capacités.
- L'amélioration des services de la FAO à la RDC.

59. Tout en rappelant qu'il n'était pas concevable que l'ensemble des objectifs, d'ailleurs indicatifs du PRODOC, ne pouvaient être traités avec les moyens prévus, l'analyse abordera également les activités non traitées de façon à en tirer les enseignements pour une action conjointe Belgique-FAO ultérieure.

Politiques agricoles

Plan directeur de l'agriculture et de la pêche

60. Ce plan a été abandonné par le Gouvernement qui reprend le travail de planification au niveau d'une politique agricole nationale.

Appui à la finalisation du DSCR et de son plan de mise en œuvre

61. L'élaboration du Document de la stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) ultérieurement rebaptisé en Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) a été engagée en novembre 2003. Le DSCR validé a été publié en juillet 2006. Le Projet a participé aux réunions préparatoires et aux réunions de validation. Il a fourni les éléments de commentaire sur les trois versions du projet de DSCR. Evoquant les "lacunes apparentes du DSRP concernant le secteur agricole et rural", il a notamment insisté, sous forme de remarques et de recommandations, sur:

- Les besoins de renforcement des capacités des ménages, un meilleur accès aux facteurs de production et aux services.

- Une définition plus adaptée des critères de sécurité alimentaire.
- Le manque d'attention et de priorité accordé au secteur agricole et rural, du fait de sa forte proportion d'actifs (premier "employeur" avec 53,8 % des actifs du pays et 80 % de la population), ainsi que la forte capacité du secteur à créer des emplois et à assurer la sécurité alimentaire.
- L'absence de services essentiels pour la relance du secteur rural: finances rurales, génération de revenus, artisanat, transformation et commercialisation de base, ainsi que le manque d'instruments de financement agricole à moyen terme.

62. Dans la mesure où la FAO et le Projet ne participent pas effectivement à l'élaboration de ce document, les possibilités d'influer sur le contenu se limitent à la délivrance d'avis, ayant forme de recommandation. La version finale indique bien toutefois que le secteur rural, contribuant à 50 % du PIB, occupe une "place importante" dans le programme de relance de l'économie et de réduction de la pauvreté "à côté d'autres secteurs". Les sous-secteurs visés sont ceux de l'élevage, des cultures de rente, des cultures d'exportation à haute valeur ajoutée, la pêche et, plus généralement, les services à l'agriculture.

63. Seules apparaissent dans le DSCRП les cultures de rente alors que l'effort du Projet s'est porté sur les cultures vivrières. Le Projet devrait faire évoluer cette situation en se fondant sur les conclusions à venir des études des filières vivrières et sur les constats d'autres sources (Examen du secteur agricole, en particulier). Le DSCRП lui-même est finalisé mais il est encore temps d'apporter des commentaires au Plan de mise en œuvre du DSCRП, en cours de finalisation, dans le sens d'une réhabilitation des cultures vivrières aux fins de sécurité alimentaire (dans un premier temps), d'accroissement des revenus par la commercialisation des revenus et, à terme, de reprise des exportations de certains produits vivriers. Le passage "inévitables" par les cultures de rente pour fournir à court terme des revenus aux ménages ruraux, tel que stipulé dans le DSCRП, reste peut-être davantage conditionné par des éléments de contexte que les revenus, même modestes, issus des excédents de récolte vivrière. La validation prochaine de la Note de politique agricole devrait être une occasion de faire évoluer la place du secteur vivrier.

Politique agricole

64. La politique agricole du Gouvernement sera formalisée dans une Note de politique agricole, en cours de finalisation⁷. Ce document devrait fixer le cadre national en matière de développement agricole, qui servira de base pour établir les politiques provinciales dans ce domaine ainsi que les politiques sous-sectorielles. L'élaboration des politiques agricoles décentralisées, lors des tables rondes provinciales, devrait ensuite permettre de définir des politiques sous-sectorielles rendant compte des besoins du terrain. La concision de la Note, de niveau national, reflète bien la priorité qui sera ensuite donnée aux politiques agricoles de niveau provincial.

65. Dans la répartition des tâches entre la Coopération belge bilatérale et le Projet, le secrétariat technique pour l'élaboration de la Note de politique agricole est assuré par la Cellule de relance agricole du MAPE et, plus particulièrement par l'assistant technique de la Coopération belgo-congolaise, M. Huart. Le Projet, avec l'appui de la CCDR, a été associé en permanence à ces travaux. Le projet de document reconnaît la priorité à donner, en tant qu'objectifs spécifiques: (i) à l'accès au marché et à l'amélioration de la valeur ajoutée des productions; (ii) à l'amélioration de la productivité pour les productions vivrières, l'horticulture, la pêche, l'élevage); (iii) aux systèmes de financement décentralisés spécifiques à l'agriculture; et (iv) au renforcement des capacités des institutions publiques et privées.

66. Onze actions prioritaires ont été définies dont certaines convergent avec les activités prévues et/ou réalisées par le Projet: coordination des partenaires, coopération interministérielle et entre ministères et FAO, restructuration du ministère de l'agriculture, cadre législatif et réglementaire encourageant le secteur privé (par exemple, fiscalité), élaboration de programmes provinciaux de développement

⁷ La Note n'étant pas encore publiée dans sa version définitive, l'analyse qui suit ne reflète que l'interprétation par la mission des éléments qui ont été mis à sa disposition, sans préjuger des dispositions du document final.

agricole, études spécifiques (dont gouvernance foncière), système d'information agricole, transition des actions d'urgence vers le développement structurel, élaboration d'un code agricole.

67. La Note de politique agricole précisera les orientations et les priorités nationales dont l'identification et, surtout la hiérarchisation, ont fait défaut lors de la conception du Projet. Se basant sur les mêmes éléments de diagnostic et de politique générale ayant servi à l'élaboration de la Note, le Projet a pu, en temps utiles, identifier ses propres priorités d'action, cohérentes avec celles du projet de politique agricole du Gouvernement.

68. Toutefois, sans l'exercice de planification provincial qui seul peut mettre à jour les priorités locales, il n'est pas certain que les priorités classées par province et par thème soient disponibles alors que cette information est jugée indispensable pour permettre aux bailleurs de fonds de bien cibler leurs aides.

Politiques de transition

69. Dans le contexte actuel de la RDC, cet objectif s'analyse sous deux aspects: (i) la réalisation d'un Cadre d'assistance au pays (*Country Assistance Framework*, CAF); et (ii) la définition de politiques de transition, proprement dites, inscrites au PRODOC.

Politiques de transition

70. Elles n'ont pas fait l'objet de réflexion particulière de la part du projet ou d'autres institutions. Le Projet compte aborder cet objectif par : (i) un inventaire permanent des zones où les actions de développement doivent être entreprises, dans la suite des opérations d'urgence; (ii) l'élaboration d'un *package* d'activités initiant les actions de développement; et (iii) en informant les parties prenantes au financement de ces opportunités.

71. Toutefois, compte tenu du délai restant, de l'ampleur et des exigences de cet objectif⁸, il peut être opportun d'aborder cette question des politiques de transition par une analyse spécifique qui pourrait porter sur les aspects suivants:

- Base de données géographique des zones d'urgence, où de telles opérations se justifient (avec l'appui de la coordination des urgences et de la MONUC).
- Fixation de quelques indicateurs clés de l'urgence et des critères de "sortie de l'urgence". Suivi de l'évolution des situations d'urgence
- Fixation des critères justifiant qu'une zone soit prête à recevoir des aides au développement durable par des projets classiques.
- Entre ces deux jalons, et compte tenu du fait que les projets de développement sont longs à préparer (2 ans), élaboration d'un outil de type "programme cadre" multibailleurs permettant de mettre en œuvre très rapidement tout ou partie d'un package d'actions de transition, avec un dispositif de terrain léger et flexible.

72. Une telle approche justifie une concertation entre les bailleurs de l'urgence, les opérateurs en situation de coordination, le Gouvernement, dans une structure de dialogue qui reste à créer. Identifiées par une expertise appropriée (qui pourrait être financée par le Projet, au titre de son mandat), la politique, stratégies et modalités d'appui à la transition en milieu rural pourraient ensuite être formulées par une équipe indépendante des institutions chargées de l'urgence, mais en concertation avec elles, en recourant à leur données et avec les bailleurs du développement.

Country Assistance Framework

73. Le CAF est un exercice de programmation des aides réunissant 19 bailleurs, soit 95 % des capacités de financement international. Il fusionne les instruments de planification de la Banque mondiale (*Country Assistance Strategy*, CAS) et des Nations-Unies (*United Nations Development*

⁸ La question semble se poser de la même façon dans les autres pays de la région des Grands Lacs.

Assistance Framework, UNDAF). Il se réfère au cadre du DSCRП et a été conçu pour apporter à court terme des aides massives, principalement de fonctionnement, ayant un effet immédiat et déterminant sur la relance, grâce à un ciblage précis (par exemple, paiement de salaires des enseignants). Le financement du CAF pourra également porter sur des objectifs du DSCRП. D'ailleurs, l'unité en charge de l'élaboration du Plan de mise en œuvre du DSCRП procède actuellement à sa fusion avec le CAF, ce qui renforcera la place du Gouvernement dans le CAF. Celui-ci sera présenté et débattu fin juin 2007⁹, lors d'une prochaine réunion mixte à Paris.

74. La FAO, par le Projet, a été fortement impliquée¹⁰ dans cet exercice comme animatrice d'un des quatre groupes de travail ("Croissance pro-pauvres"), où se situent les questions agricoles et de développement rural. Le Projet a assuré l'animation de ce volet et sa contribution est reconnue, appréciée et jugée déterminante par les responsables de l'exercice CAF. Le Projet a également participé au groupe chargé de la "Dynamique communautaire". Ce dernier axe, qui est également le 5ème pilier du Programme du gouvernement, est considéré par certains bailleurs comme nécessitant encore un renforcement et une clarification.

75. Les activités du Projet convergent avec celles du CAF en matière de finances rurales et de statistiques agricoles. En effet, en matière agricole (hors secteur forestier), le CAF vis les objectifs suivants:

- Distribution de semences, notamment aux personnes déplacées.
- Assistance aux associations et aux entreprises assurant la transformation des produits agricoles.
- Restauration des organisations de producteurs.
- Elaboration d'un cadre réglementaire des finances rurales.
- Mise en place d'un partenariat public-privé pour la fourniture de services aux agriculteurs.
- Statistiques agricoles.

Politique de développement rural

76. L'attention de la mission a été attirée sur le projet d'élaborer une politique de développement rural, dont le processus de définition et les grandes lignes ont été fixées par un précédent symposium où le Projet était invité.

77. La mission considère que cet objectif entre dans le mandat du Projet, ciblant aussi le MDR, bien que le PRODOC n'évoque que des "politiques" agricoles. Elle juge opportun d'y répondre car:

- Le ciblage initial du Projet, même si son exécution a laissé apparaître un "tropisme" vers le MAPE, lui permet d'appuyer le MDR et d'assurer une coordination des instruments politiques du MDR et du Minagri.
- Un cadrage politique du développement rural, s'adressant au milieu et aux communautés dans leur ensemble, semble un objectif pertinent dans le contexte actuel qui privilégie décentralisation de la planification du développement rural et l'approche du développement par les communautés de base.
- Il est indispensable, et ce travail le permettra, de : (i) clarifier les attributions des deux ministères notamment vis-à-vis des fonctions émergentes de la décentralisation et de l'approche communautaire du développement; et de: (ii) présenter (aux fins d'homogénéisation éventuelle) les approches et expériences en matière de développement basé sur les communautés locales et les entités décentralisées.
- Comme pour le Minagri, une restructuration du MDR paraît opportune et indispensable, voire urgente, pour que ce dernier soit en mesure de remplir au mieux ses missions (infrastructures et

⁹ Il semble que la date de cette réunion puisse être différée.

¹⁰ Cette participation est jugée déterminante par la coordonnatrice UN de l'exercice CAF.

services ruraux, renforcement des organisations des producteurs, technologies appropriées...) dans un contexte où l'ordonnance n°07/018 du 15 mai 2007 fixant les attributions des ministères laisse apparaître des zones de conflit de compétence possibles (par exemple sur les pêches continentales ou l'appui au mouvement associatif et coopératif.

- Les responsabilités de coordination des actions sur le terrain (par le MDR, par une structure interministérielle?) doivent être claires, dans un contexte où les projets de développement mettent en œuvre des activités relevant de deux ou plusieurs ministères techniques.

78. Le MDR prévoit de réaliser, dans les prochains mois, un Symposium national sur le développement rural en RDC destiné à: (i) établir un diagnostic du développement rural en RDC; (ii) sensibiliser les parties prenantes au développement à leur implication depuis la préparation jusqu'à l'évaluation des projets; et (iii) définir une politique générale de développement rural (qui ne devrait pas être une "politique du MDR") et un plan directeur, conçu de façon cohérente avec les objectifs et plans des entités de base. Ce symposium rassemblerait 200 participants dont un quart de délégués paysans. Son coût serait de 150 000 EUR (200 000 USD). Un document de travail¹¹, préparé par le projet PRESAR, est disponible.

79. Un atelier préparatoire a été réalisé à Kisantu en octobre 2006 avec l'appui de la BAfD. Il a porté sur: (i) les politiques de développement rural; (ii) les stratégies sectorielles; (iii) les structures du MDR; et (iv) les modalités de partenariat. Le CTP du Projet a fait un exposé sur les partenariats internationaux, en référence aux modalités d'intervention de la FAO.

80. Le Projet pourrait prendre en charge, avec une assistance internationale appropriée, la préparation du symposium, son animation, la préparation d'un document cadre et la programmation des étapes suivantes. Cette restructuration, qui devrait disposer d'un haut niveau de priorité afin d'éviter la coexistence d'un ministère disposant d'appuis importants (le Minagri) avec le MDR, sans moyens malgré le rôle qui lui est attribué. Les avantages/inconvénients d'un éventuel rapprochement des deux entités, ainsi que les besoins de coordination interministérielle, seraient nécessairement abordés dans les aspects de restructuration. Le travail fait par la FAO pour préparer la restructuration du MAPE (TCP/DRC/2904, 2002-2004) et cette expérience pourrait être utilement réinvestie.

81. Ce symposium permettra au Projet (éventuellement aidé par le responsable de l'étude de restructuration du MAPE effectuée par la FAO) d'appuyer la préparation d'une requête de financement portant sur la restructuration du MDR (dans le cadre de la réforme de la fonction publique) à transmettre, entre autres destinataires, à la FAO¹².

Politique de financement agricole

82. Le financement des activités productives est un élément important du développement du secteur agricole et rural de toute économie. Cette question revêt une importance cruciale dans le contexte spécifique de la RDC, marqué jusqu'à aujourd'hui par un désengagement prolongé des banques et des institutions financières spécialisées.

83. Sur la base des conclusions de la Table ronde du Katanga, le Projet s'est donc investi sur le sujet en organisant début mai 2007 un séminaire-atelier sur le financement du secteur agricole et rural en RDC. Le séminaire a réuni une quarantaine de participants, issus des ministères chargés de l'Agriculture et du Développement rural, des ONG, ainsi que des représentants des bailleurs de fonds et des institutions bancaires et de micro finance. Les objectifs affichés du séminaire étaient: (i) de présenter la situation actuelle du financement du secteur; (ii) d'identifier les pistes à explorer pour le renforcement des structures de financement formelles et informelles; et (iii) de proposer une politique, des stratégies et des outils de financement adaptés pour la relance durable du secteur agricole et rural en RDC.

¹¹ Elaboration de la politique et des stratégies nationales du développement rural en République démocratique du Congo, PRASAR, octobre 2006.

¹² Le fait, en 2003-2004, de n'avoir ciblé la restructuration que du MAPE, et non du MDR, constitue une "occasion manquée".

84. Le séminaire s'est déroulé sur deux jours. Il a donné lieu à diverses présentations : mise en perspective historique et situation actuelle du financement agricole, analyses comparatives des expériences des institutions de micro finance tant en RDC que dans le cadre plus large des pays en développement, témoignages d'opérateurs du secteur. Deux commissions ont ensuite été constituées pour valider les documents et élaborer une ébauche de document de politique de financement du secteur. Les conclusions font ressortir le manque d'un cadre juridique et réglementaire pour le financement en général, pour la micro finance en particulier.

85. Le rapport de synthèse est en préparation et un appui de la LTU de Libreville sera demandé afin de réviser la synthèse et définir un programme de travail destiné à élaborer le cadre juridique et réglementaire pour le financement du secteur agricole. Ce programme sera soumis pour validation aux hautes instances compétentes (Ministres, Gouverneur de la Banque centrale). Cette activité s'achèvera avec la présentation d'un plan de financement pour la mise en œuvre du programme.

86. Le Projet a permis de faire avancer le dossier du financement du secteur agricole en organisant un séminaire atelier spécifiquement centré sur le sujet et en identifiant clairement le but à atteindre : l'élaboration et l'approbation d'un cadre juridique et réglementaire. Cette activité constitue l'initiative de référence dans le domaine. C'est là un acquis important qui mérite d'être mentionné. On regrettera toutefois que le processus n'ait pas impliqué en amont du séminaire quelques cadres des administrations concernées qui auraient contribué à la réflexion initiale et auraient été en mesure de proposer, lors du séminaire, des pistes concrètes dont ils auraient été porteurs auprès de leurs collègues. Cela aurait sans aucun doute donné un ancrage institutionnel plus solide à ce dossier.

Politiques agricoles décentralisées

87. Cette activité, confirmée dans la première demande de révision budgétaire (B), n'a pas engagée. Dans la répartition de fait entre la Cellule de relance du Minagri et le Projet, cette activité relève du Minagri. Le Projet aura contribué à cette objectif par la co-organisation, avec la Coopération bilatérale belge, de la Table ronde du Katanga (2005).

88. Indirectement, le Projet devrait également y contribuer par les restitutions des études des filières vivrières des quatre provinces concernées et, dans le rapport sur ces filières, par la proposition d'actions dans ce domaine. Il est donc souhaitable que ces restitutions, en plus de leurs objectifs initiaux, prennent la forme d'élaboration de la composante vivrière des politiques agricoles provinciales. Dans un second temps, et en fonction des financements disponibles pour l'élaboration de ces politiques provinciales, ces politiques vivrières y seraient réintégrées. Il ne paraît pas opportun à ce stade d'impliquer le Projet dans l'organisation des tables rondes provinciales (sauf par une indispensable présentation des acquis obtenus par le Projet). L'élaboration de politiques agricoles provinciales, aussi participatives que possibles, définissant notamment les priorités par zone, par production et par activités de services, demeurent néanmoins une haute priorité de la politique agricole nationale.

C. Activités et produits: Instruments de mise en œuvre des politiques

Fiscalité agricole

89. Le Projet a également abordé la question de la fiscalité agricole en s'adaptant aux priorités du moment. Le point de départ du travail sur ce thème a, en effet, été la Table ronde du Katanga (2005), qui a identifié les contraintes liées à la fiscalité et qui limitent l'investissement et le développement agricole dans la Province : (i) fiscalité et parafiscalité trop élevée, non spécifique au secteur agricole; (ii) instabilité des textes fiscaux ; notifications intempestives aux opérateurs économiques; (iii) non respect du décret limitant les taxes perçues au niveau des Entités administratives décentralisées (EAD) ; intervention de taxes ne figurant pas dans la liste; (iv) tracasseries administratives et

policières particulièrement visibles pour les petits producteurs; et (v) manque de transparence dans la perception et l'utilisation ultérieure du produit des taxes.

90. Ces éléments de diagnostic ont servi de base à un groupe de travail « fiscalité » localisé au ministère de l'Agriculture, et dans lequel le Projet s'est largement impliqué, tant par les contributions directes du CTP que par le financement d'un juriste qui a assuré la rédaction d'un projet de loi « portant régimes douanier, fiscal et parafiscal applicables aux secteurs agricole, pêche et élevage ». L'objet était de comparer les différents régimes fiscaux afin de mieux cerner les allègements accordés au secteur minier et de faire des propositions concrètes visant à mettre en place une fiscalité agricole spécifique favorable au secteur agricole, à l'aide d'un code agricole exhaustif et exclusif avec trois régimes, un de change, un fiscal et un douanier.

91. Le projet de loi a été validé au niveau technique par le forum sur l'Agriculture en juin 2006, et est en instance de soumission au parlement. Il s'agit ici d'un acquis direct du Projet qui a assuré l'essentiel des contributions financières et des appuis méthodologiques. Le processus pourrait utilement être clôturé par l'élaboration d'un cadre de suivi de la mise en œuvre de la future réglementation fiscale.

Législation foncière

92. Les études dites de "gouvernance foncière" visent à faciliter l'accès des producteurs au capital foncier. Elles répondent à la fois aux objectifs du PRODOC et aux orientations issues de la table ronde agricole de la province du Katanga. L'activité projetée n'a pas l'ambition d'aboutir à une politique et à une législation foncière mais, à partir d'études de cas : (i) de préciser les besoins auxquels elles doivent répondre; (ii) d'identifier les contraintes; et (iii) de proposer des orientations qui devront être ultérieurement prises en compte dans l'élaboration d'une politique et d'une réglementation foncière.

93. Un projet d'étude préalable a été élaboré avec l'appui du siège (M. Paul Mathieu) qui suivra ce dossier et a proposé un consultant international. La zone retenue est le Katanga à la suite de l'atelier provincial, où s'est posée la question de la coexistence entre le cadastre minier et le cadastre agricole.. Les contraintes budgétaires ont amené à abandonner les autres sites prévus. La mission doit encore examiner l'opportunité de prendre en compte d'autres zones représentatives d'autres problématiques. Il y aurait également une synergie éventuelle à identifier avec le projet d'appui à l'horticulture urbaine et périurbaine¹³.

94. L'objectif de définir un cadre législatif et réglementaire en matière foncière, à ce stade de l'exécution du Projet, en dépasse la portée. Le Projet devrait cependant aller au-delà du seul cas du Katanga (très spécifique), analyser un à d'autre cas et, en intégrant les enseignements d'autres projets ou réflexion, proposer un programme de travail pluriannuel pour aboutir à une réforme foncière. Un diagnostic foncier plus généralisé pourrait aussi être utilement intégré dans l'analyse approfondie du secteur agricole prévu par la BAfD.

Cadre de mise en œuvre de la stratégie de relance

95. Cette activité du PRODOC est matérialisée par la participation du Projet, d'une part à l'élaboration du CAF, constituant une stratégie de relance à court terme et, d'autre part, à la préparation du DSCRp constituant la stratégie de relance à moyen terme. La coordination entre Gouvernement et bailleurs à l'occasion de la préparation de ces cadres de relance (objectif B du PRODOC) est analysée ci-après.

Comité de relance des unités agropastorales abandonnées

96. Le Projet a, à juste titre, écarté cet objectif. En effet, il devra être traité dans le cadre de la restructuration du Minagri, au titre de la reconversion des activités marchandes du ministère.

¹³ Sous réserve des conclusions de la mission d'évaluation qui concerne le HUP.

L'abandon de cet objectif, ponctuel, a permis de renforcer la cohérence du Projet sur d'autres de ses activités, plus significatives de l'objectif lié aux politiques agricoles.

Coordination

97. Cette activité s'analyse sous différents angles, qui seront analysés un à un:

- i. Coordination entre bailleurs et Gouvernement (objectif B du PRODOC).
- ii. Coordination interministérielle (Comité de coordination du développement rural).
- iii. Dialogue Gouvernement-société civile.
- iv. Mise en cohérence des programmes/projets du pipeline.
- v. Cohabitation entre l'urgence et le développement.

Coordination Gouvernement-bailleurs

98. Quatre initiatives de coordination coexistent actuellement :

- Le CAF, qui réunit actuellement 19 institutions internationales, mais sans le Gouvernement. L'évolution de la structure CAF n'est pas actuellement précisée mais pourrait aller vers une structure de concertation entre bailleurs, plus ouverte au Gouvernement, et dont un objectif majeur serait de mettre en œuvre des financements SWAP (*Sector Wide Approach Programming*), c'est-à-dire des montages financiers associant plusieurs bailleurs au niveau d'un même programme.

Les bailleurs de fonds mènent actuellement une réflexion sur l'élargissement de la structure CAF au Gouvernement. Toutefois, une structure de coordination entre bailleurs et gouvernement sur les seules questions liées à l'agriculture, aux forêts, à la pêche, à l'élevage et au développement rural reste à construire, indépendamment ou comme sous-groupe de la structure mixte étudiée par les membres du CAF.

- Le Plan de mise en œuvre du DSCR prévoit une structure de coordination et des interfaces Gouvernement-bailleurs au niveau global mais ne semble pas devoir détailler les dispositions au niveau sectoriel (agriculture) ou intersectoriel (développement rural). Les DEP seraient les points focaux de cette concertation.
- Le Groupe thématique Agriculture, développement rural et forêt qui constituait la force de réflexion lors de la préparation du DSCR et auquel le Projet a participé, l'animation en étant assurée par la FAO. Ce groupe a maintenant évolué comme instance de coordination des aides d'urgence, toujours sous le pilotage de la FAO mais à travers la structure de Coordination des urgences, toujours pilotée par la FAO.
- La Cellule de coordination du développement rural (CCDR) mise en place et animée par le Projet et dont l'analyse est détaillée plus loin.

99. Aucune de ces structures ne constitue réellement une instance de coordination Gouvernement-bailleurs . On attend donc qu'une telle structure prenne forme, notamment pour assurer la mise en œuvre conjointe du CAF et du DSCR. Le Projet n'est pas impliqué dans cette construction mais l'on peut attendre, notamment compte tenu de sa notoriété au sein du CAF, de son mandat et de la priorité donnée à la concertation Gouvernement-bailleur en matière de développement rural, qu'il initie et appui la mise en place d'une telle instance intégrant les ministères et bailleurs concernés.

100. Le Projet devrait donc se concerter avec les partenaires appropriés pour anticiper les dispositions du Plan de mise en œuvre du DSCR en matière de coordination Gouvernement-bailleurs et, sur la base du cadre fixé par ce document, définir: (i) cadrer cette instance selon une option restreinte ou large (incluant par exemple les secteurs sociaux); (ii) identifier la localisation institutionnelle d'un organe de coordination et définir ses modes de fonctionnement; (iii) définir ses participants (incluant éventuellement des organes fédératifs représentatifs des secteurs, par exemple,

du financement rural, du commerce etc. ou des fédérations professionnelles agricoles...). Cette concertation déterminerait notamment les objets d'une telle structure qui sont, a minima, ceux fixés par la Note de politique agricole: coordination du sytème des projets.

101. Cet objectif devrait jouir d'un haut niveau de priorité car: (i) le CAF va maintenant se traduire en programmes d'action; et (ii) la réunion prochaine du Groupe consultatif devrait, avec si possible des premières propositions du Projet, évoquer ce besoin de coordination en matière de développement rural et d'agriculture.

Coordination interministérielle

102. La seule instance de coordination formelle est celle initiée par le Projet sous la forme de Cellule de Coordination du Développement Rural, prévue dans le PRODOC. La CCDR a été constituée peu de temps après le démarrage du Projet. Elle comprend 5 membres du MAPE (maintenant Minagri), 5 membres du MDR, 2 membres du ministère du Plan, en plus du personnel du Projet qui en assure l'animation et le secrétariat.

103. La création de la CCDR répond à un besoin réel de coordination interministérielle et a été unanimement saluée par les différentes parties concernées, ministère du Plan inclus. Les principaux acquis de la Cellule sont les suivants :

- Création d'un espace d'échange et de discussion entre structures gouvernementales qui avaient auparavant peu de contacts entre elles.
- Mise en débat des principaux textes d'orientation (Note de politique agricole, DSCR, CAF) et contribution à l'élaboration de ceux-ci. L'implication de la Cellule dans l'élaboration du DSCR a été soulignée par divers de ses membres. Le travail conjoint de réflexion mené dans le cadre de la CCDR a permis de construire un argumentaire pro-agricole pour le DSCR.
- Création de la base de données de projets permettant de recenser et de caractériser les principaux projets de développement intervenant dans le secteur agricole et rural. La Cellule a en effet joué un rôle de coordination pour mobiliser des représentants de chaque ministère dans le suivi de la base de données.

104. Au-delà de ces acquis indéniables, la CCDR souffre de problèmes qui pourraient menacer sa pérennisation :

- Il était initialement prévu qu'un document officiel formalise la création de la CCDR. Un tel document n'a jamais vu le jour. Cela est regrettable car un document officiel aurait donné à la CCDR une plus grande légitimité et une plus grande visibilité vis-à-vis des différents Ministères concernés. En l'absence de reconnaissance officielle, la CCDR fonctionne plus comme un groupe de réflexion technique que comme une instance politique de coordination¹⁴.
- La CCDR reste pour l'instant la création du Projet qui en assure le fonctionnement, la coordination, l'animation et la diffusion des comptes rendus. Rien n'a encore été prévu à l'heure actuelle en ce qui concerne l'appropriation de la Cellule par une structure gouvernementale qui en garantirait la pérennisation, ni sur les conditions de son fonctionnement futur. La CCDR apparaît donc comme un produit lié au Projet, susceptible de disparaître avec son achèvement.
- Un sentiment de frustration existe au MDR dans la mesure où l'équipe de ce ministère semble supposer que seules des questions intéressant l'agriculture, donc le MAPE, sont discutées dans les réunions de la CCDR, si bien que les contacts et les échanges entre les équipes de ces deux Ministères, MAPE et MDR, semblent être superficiels. Cette situation est regrettable au regard du nombre de dossiers qu'il serait souhaitable de traiter en commun.

105. La CCDR constitue, à l'évidence, le premier pas d'une coordination interministérielle dont la nécessité est reconnue. Le Projet devrait donc maintenant préparer à la fois son désengagement et la transition de la mission de la CCDR vers un rôle plus stratégique et notamment orienté vers la mise en

¹⁴ Toutefois, cette structure devant évoluer, il n'est plus nécessaire de la formaliser dans son état actuel.

cohérence des programmes et projets touchant l'agriculture et le développement rural. Cette nouvelle approche passe vraisemblablement par plusieurs étapes:

- Le transfert immédiat du pilotage de la CCDR à un ministère membre, le Projet continuant à assumer le secrétariat en phase transitoire.
- Sur l'initiative du Projet, une concertation au niveau stratégique entre les différents ministères concernés, par exemple au niveau des Secrétaires généraux. Une telle concertation permettrait (i) d'asseoir la légitimité et la visibilité du dispositif, (ii) de favoriser l'élargissement éventuel de la CCDR à des structures qui en feraient la demande (notamment le ministère de l'Environnement) (iii) de préciser son rattachement à une structure gouvernementale de coordination dont c'est le mandat et (iv) de préciser les conditions de son fonctionnement sous ce nouveau rattachement. Le mandat de la future CCDR devrait répondre aux besoins en coordination exprimés par la Note de la politique agricole (mise en cohérence des projets et programmes).
- La définition de la base de données comme un des outils de la future CCDR.

106. Cette activité a le même niveau de priorité que celui de la coordination Gouvernement-bailleurs en matière d'agriculture et de développement rural et lui est liée. Il conviendra de définir en effet comment ces deux instances de coordination fonctionneront l'une vis-à-vis de l'autre. Il serait donc opportun que les premières concertations sur ces deux objectifs soient menées ensemble.

Mise en cohérence des programmes et projets du pipeline

107. Cette activité n'est pas formellement assurée actuellement en RDC et devrait l'être par la coordination Gouvernement-bailleurs et la coordination interministérielle, ci-dessus.

Dialogue Gouvernement-société civile

108. Cette activité n'a pas donné lieu à la construction d'une démarche de nature politique (qui relève de la Note de politique agricole) mais a été mise en application par le Projet à travers plusieurs de ses activités, où le secteur privé a été invité:

- Tables ronde provinciale du Katanga.
- Elaboration des instruments en matière de fiscalité et de financement rural.
- Projet de système d'information agricole faisant appel à des informations détenues par le secteur commercial.

109. Ce dialogue, et notamment le rôle du secteur privé, sont affirmés dans la Note de politique agricole où, parmi les priorités, l'on note celle visant à favoriser l'émergence d'un secteur privé compétitif ainsi que l'objectif de retrait du Minagri du secteur marchand.

Cohabitation entre l'urgence et le développement

110. Il n'a pas été possible de rencontrer le responsable de la Coordination des urgences, pour analyser cette question, compte tenu de son emploi du temps apparemment très chargé. Cet objectif de coordonner actions d'urgences et actions de développement ne paraît toutefois pas être traité en tant que tel par des institutions de niveau national. Rappelons que le Comité thématique agriculture/développement rural semble maintenant entièrement dévolu à la coordination des aides d'urgence. Il conviendrait d'analyser si, et comment, cette question se pose dans les quelques projets de développement qui pourraient toucher des zones d'urgence mais cette analyse dépasse le cadre de cette évaluation.

111. Cette question devrait se traiter dans le cadre de la définition d'une stratégie de transition de l'urgence au développement, proposée au §. 70 et suivants ci-dessous.

Autres formes de coordination

112. Par des activités ponctuelles touchant des projets d'autres bailleurs, le Projet a été actif en termes de coordination:

- Revue du secteur agricole (Banque mondiale), consistant en une synthèse de la situation de la RDC dans ce domaine.
- Préparation des TDR de l'Etude approfondie du secteur agricole (BAfD), où le Projet a pu faire valoir l'existence prochaine d'études filières concernant une partie des provinces visées.
- Formulation du Projet de réhabilitation agricole de la province de l'Equateur (PRAPE) financé par le FIDAet, à travers le SNSA, promotion de la méthodologie d'enquête socio-économique utilisée par le Projet.

113. La coordination entre les agences des Nations-Unies localisées à Rome (PAM, FAO, FIDA), au premier rang de celles ciblant leurs actions sur la réduction de la pauvreté à travers l'agriculture, constitue également une activité inscrite au PRODOC. Elle a fait l'objet récemment de deux accords, l'un entre le PAM, le FIDA et la FAO, l'autre entre le PAM et la FAO. Certaines dispositions de ces accords (rencontres dans cadre commun de concertation) sont déjà réalisées, bien que la Représentante FIDA ne soit pas partie prenante au CAF. L'examen de ces récents accords est prévu incessamment au sein de la FAO par les représentants des trois institutions. Il appartiendrait au Représentant d'y associer le Projet, du fait de son mandat, afin d'évaluer quels points de ces accords relèvent de ses objectifs et quels appuis éventuels le Projet pourrait fournir à la Représentation pour la mise en œuvre de ces accords. C'est dans ce cadre que l'appui éventuel du Projet (et, plus largement, par la FAO) au *Field Support Manager* (et, à travers cette personne, aux projets financés par le FIDA), évoqué dans le PRODOC mis en place récemment par le FIDA pourrait, ou non, être davantage concrétisé. (Notons que le FIDA utilise la méthode d'enquête socio-économique mise au point par le SNSA avec l'appui du Projet).

114. La coordination avec la Cellule de relance du Minagri et son CTP (relevant de l'assistance technique bilatérale de la Belgique) aurait pu être rendu difficile par des doublons entre le PRODOC du Projet et le mandat du CTP/BEL, notamment en ce qui concerne la restructuration du Minagri ou l'appui à la décentralisation du développement agricole. Dans les faits, un partage des champs d'intervention a été réalisé, sans être formalisé : (i) la Cellule Minagri est plus orientée vers les échelons décentralisés et celle du Projet, davantage vers les échelons centraux; (ii) c'est la cellule Minagri qui assure le pilotage de la Note de politique agricole alors que le Projet assure l'animation du processus CAF dans le domaine agricole; et (iii) la restructuration du Minagri est du ressort de la Cellule de relance. Les échanges et participations réciproques des CTP aux réunions organisées par l'un ou l'autre sont habituels.

Identification et étude de filières

Filières vivrières

115. Le Projet devait identifier des filières agricoles, sylvicoles ou piscicoles susceptibles de jouer un rôle de moteur sur la croissance et d'assurer la sécurité alimentaire. La finalité de cette identification était d'élaborer un cadre de mise en œuvre d'une stratégie de relance des filières considérées.

116. Le Projet s'est fortement mobilisé dans cette activité en réalisant des études de filières des principales cultures vivrières dans quatre provinces pour quatre produits. Le choix des filières a été fait « par défaut », car : (i) les études de filières des principales cultures de rente avaient été réalisées par ailleurs sur un financement de la Banque mondiale; et (ii) les aspects relatifs à la pêche, à l'aquaculture et à la foresterie étaient traités par ailleurs. Les filières retenues ont donc été : (i) les céréales (avec une insistance particulière sur le maïs, mais comprenant également riz, millet, blé et sorgho); (ii) les racines et tubercules (essentiellement le manioc, mais comprenant également patate douce, igname, pomme de terre et taro; (iii) les légumineuses à graine (arachide, haricot commun, soja, niébé, voandzou); et (iv) les bananes (plantain et banane douce). La notion de filière, habituellement employée pour se référer à un produit spécifique, a été élargie ici à un groupe de produits.

117. Le travail devait initialement porter sur le pays et a été réduit successivement à sept puis à quatre provinces, pour des questions de financement, mais aussi de sécurité (Kivu). Malgré la réduction de l'objectif, le financement n'a été assuré que par des révisions successives et n'est pas actuellement disponible pour achever le travail. Il apparaît donc une certaine disproportion entre l'objectif, même réduit, et les moyens financiers disponibles, déjà évoquée ci-dessus.

118. La méthode de travail a été définie par un consultant international. Elle s'organise en deux phases : (i) l'élaboration de profils de filières, établis sur une base bibliographique, et faisant la synthèse de l'information existante, et (ii) des études de filière approfondies sur la base de trois séries d'enquêtes : « socio-économique », « budget de cultures » et « commercialisation des produits agricoles ». La mission d'appui réalisée par FAO/RAFP) et FAO/TCAS, organisée en juin 2006 pour finaliser la méthode, a souligné le caractère très agronomique des profils de filières, trop orientés vers la production, et demandé de mobiliser davantage d'expertise sur les aspects micro-économiques et commercialisation.

119. Le Projet a fait appel à des consultants nationaux pour réaliser chacun des quatre profils de filière. Il a confié le travail de collecte et de synthèse de l'information des enquêtes au Service national de statistiques agricoles (SNSA), structure spécialisée du ministère de l'Agriculture.

120. Les sept provinces initialement sélectionnées l'ont été sur des critères de potentiel agricole et de marché. Les quatre provinces finalement traitées (excluant les Kivu et l'Equateur) sont représentatives des bassins de consommation de Kinshasa et de Lubumbashi. Il n'a pas été, à l'époque, recherché d'optimisation entre l'objectif (en nombre de provinces et de filières) et la dimension des enquêtes, qui ont d'emblée été définies comme détaillées et qualifiées d'ambitieuses.

121. Les profils de filières ont été publiés entre juillet et septembre 2006. La deuxième phase (collecte et traitement des différentes enquêtes) a été lancée depuis janvier 2007. A l'heure actuelle, la remontée des questionnaires vers le SNSA est achevée et le traitement informatique (saisie et analyse) est en cours.

122. L'obtention de connaissances récentes sur la situation agricole des provinces est un besoin impérieux pour être en mesure de définir des stratégies de développement adaptées. Le projet s'est, *a priori*, inscrit dans la démarche d'études de filière pour compléter les travaux entrepris par la Banque mondiale sur les principales cultures de rente. La connaissance générée par les différentes études sur les filières vivrières en RDC devrait constituer un acquis important pour l'élaboration d'un cadre de mise en œuvre d'une stratégie de relance agricole, complémentaire aux dispositions prévues pour les cultures de rente.

123. La mission souligne l'ampleur prise par les études de filières et s'interroge sur l'adéquation des moyens par rapport à la finalité poursuivie. Il semble en effet que le Projet se soit engagé dans des études importantes mobilisant des moyens conséquents sans que la phase de valorisation et d'utilisation des données obtenues ait fait l'objet de la même attention que les études elles-mêmes. L'idée implicite de la démarche est de porter les efforts sur la qualité des études pour améliorer substantiellement l'état des connaissances sur le sujet, en considérant qu'une information de qualité est le meilleur garant pour définir une stratégie de relance adaptée.

124. Cette démarche comporte le risque de réaliser un travail académique surdimensionné au regard des besoins actuels du pays. Il aurait été préférable de mieux préciser au départ la finalité attendue des études, ainsi que les conditions précises de leur utilisation ultérieure. Cette réflexion aurait été l'occasion d'une consultation large annonçant la réalisation future d'études de filières et sensibilisant les différentes parties concernées à l'intérêt et à l'usage des travaux à venir. La conception des études aurait ensuite découlé de cette première concertation, afin de choisir les données à collecter lors des enquêtes en fonction de leur usage et en optimisant le ratio coût/bénéfice. En conclusion, la Mission considère que cette tâche, telle qu'elle a été conçue, a dépassé les possibilités et les objectifs déjà ambitieux du Projet et n'a pas été la conclusion d'une sélection concertée des priorités.

125. En outre, la Mission note que l'objectif d'études de filières vivrières, pourtant menées pour formuler des actions dans ce domaine, court-circuite l'étape de définition d'une politique vivrière,

absente (par mission, comme nous l'avons montré) des principaux documents d'orientation politique (DSCR) et programmatique (CAF).

126. La valorisation du travail du SNSA dépendra étroitement de l'usage que d'autres bailleurs/projets feront de ces données, ou de leur volonté de réutiliser l'approche du SNSA pour d'autres filières vivrières ou provinces. Des synergies ont été évoquées avec d'autres utilisateurs potentiels de ces données et méthodes, en particulier avec la BAFD pour sa prochaine Etude approfondie du secteur rural ou avec la Banque mondiale, pour son prochain projet d'appui au développement agricole. L'approche SNSA pourra être réinvestie dans l'étude socio-économique de base que lui confiera le prochain projet financé par le FIDA. Le Projet, associé au SNSA et au Minagri, devra promouvoir ces acquis auprès des autres bailleurs et projets et veiller à ce que les options de synergies se matérialisent.

127. Il serait actuellement souhaitable que les mesures suivantes soient prises d'ici à l'achèvement du Projet:

- En cohérence avec l'objectif du Projet, le caractère "politique" de cette activité devrait être établi en élaborant, comme une des conclusions des futures restitutions des résultats de ces études dans les provinces, des politiques vivrières provinciales, pour les bassins d'approvisionnement de Kinshasa et de Lubumbashi ainsi que les plans d'actions et actions prioritaires qui en découlent. Les éléments d'une politique vivrière nationale, ainsi que les arguments pour justifier la visibilité du secteur vivrier dans le DSCR, constitueraient également des résultats de cette approche.
- Le plan de rapport proposé dans les TDR de l'étude soit détaillé et bien orienté dans le sens d'un document de politique/Plan d'action vivrière provinciale, débouchant sur des actions concrètes. Les résultats finaux de ces études et restitutions devraient être contractualisés (dans les objectifs, le financement et les délais) avec le SNSA.
- Après vérification de l'adéquation de cette mesure au regard de l'activité vivrière, la province de l'Equateur pourrait être réintégrée dans le programme car: (i) elle complète le bassin d'approvisionnement de Kinshasa; (ii) une table ronde préalable à une politique agricole provinciale est prévue en 2007; et (iii) cela permettrait de dégager avec le projet financé par le FIDA dans cette province. Ce serait l'occasion, pour le SNSA, de démontrer sa capacité à maintenant traiter ce genre d'études de façon autonome et de pérenniser cette compétence.

Autres filières

128. Le projet a fait une requête de financement pour étudier (et définir des cadres stratégiques) pour deux autres filières:

- Sucre: cette filière est principalement industrielle et accessoirement vivrière. Elle obligerait le projet à identifier une approche méthodologique particulière et pénaliserait la cohérence de ses activités, autour du vivrier. La mission suggère que cet objectif soit remplacé par l'extension des études vivrières à l'Equateur (ci-dessus).
- Elevages à cycle court: cette activité est stratégique pour la sécurité alimentaire, la reconstitution du cheptel et la génération de revenus, particulièrement chez les femmes. Elle constitue une priorité des documents de planification et aurait d'étroites synergies avec le projet HUP (valorisation des résidus de récolte, compléments d'activité, fumure organique...). Conçue, en particulier, comme une contribution à la préparation d'une troisième phase du HUP, cet objectif additionnel paraît hautement justifié. Les TDR et l'appui technique (par le Pr Leroy, intervenant sur le HUP) sont prêts. Toutefois, cette étude est ciblée sur les zones périurbaines et n'apporterait pas de conclusions, par exemple, sur la reconstitution du petit cheptel en zone rurale comme moyen privilégié de reconstituer des revenus de base pour les ménages pauvres¹⁵. Il n'est plus opportun d'élargir la portée de cette étude. En cas de financement insuffisant du projet, cette activité pourrait être utilement transférée à la troisième phase du HUP.

¹⁵ Il s'agit d'ailleurs d'un domaine où la FAO dispose d'une expertise reconnue, en particulier par la méthode des "chaînes de solidarité".

Système d'information agricole

129. Les éléments de système d'information produits, ou en production, par le Projet, sont au nombre de trois. Ces objectifs relèvent du PRODOC qui, toutefois, n'entrait pas dans le détail de ces appuis.

- Données collectées lors des études filières.
- Base de données "projets".
- Perspectives liées au Projet d'appui au développement des systèmes d'information agricole.

Etudes filières

130. Elles fournissent des méthodes de collecte, d'analyse et de publication de données à partir des enquêtes socio-économiques provinciales, les enquêtes "budgets de culture" et de commercialisation, attachées aux études filières. Les perspectives liées à ces produits sont: (i) la nécessité d'une promotion poussée de ces méthodes par les ateliers provinciaux, un atelier national et par des démarches personnalisées auprès des administrations/projets/bailleurs pour qu'ils réutilisent ces outils; (ii) leur insertion dans un système plus global d'information agricole et, en particulier comme élément de référence du suivi-évaluation du DSCR national et provinciaux; et (iii) la constitution et la gestion pérenne des bases de données numériques et documentaires accueillant ces données.

Base de données projets

131. La base de données "projets" a été réalisée par le SNSA sur logiciel Access et MapInfo. Elle est opérationnelle depuis juin 2006 et recense actuellement environ 250 projets. Au départ, elle était conçue pour accueillir les seuls projets FAO puis a été étendue à tous les projets, par une collecte d'information répartie sur des points focaux dans les différents ministères. Cette collecte reste difficile à la fois par une rétention d'information et la difficulté d'identifier certains projets. Notons que d'autres initiatives en matière de base de données des projets existent, ou sont prévus, par ailleurs (UNICEF, Coordination des urgences...). Cette base de données n'est pas connue alors qu'il existe un besoin affirmé dans le domaine de la coordination des projets et de la sélection de thèmes et zones pour de nouveaux projets. Cette base de données pourrait aussi être supplantée par d'autres initiatives.

132. A court terme, il conviendrait donc:

- De présenter la BD projets à toutes les parties intéressées. (La présentation à la FAO a été réalisée le 25 mai 2007).
- De recenser les autres initiatives en ce domaine afin que le ministère du Plan puisse exercer sa mission de coordination.
- D'élaborer un plan de communication précisant les règles de diffusion de la base de données, d'accès aux données et de mise à jour. (L'esprit prévalant devant être du partage de l'information et d'une très large diffusion, la plupart des informations étant publiques).
- D'évaluer la capacité de cet outil comme BD Projets à utiliser dans le cadre du suivi des projets mené par le CAF, le ministère du Plan, la coordination interministérielle du développement rural (dont le suivi du cycle des projets est une priorité) et la coordination de la mise en œuvre du DSCR, soit en tant que telle, soit par des interfaces appropriées.
- D'acquiescer la licence MapInfo pour le SNSA.
- De former à Rome le responsable du SNSA au module d'analyse des budgets de culture du logiciel Easypol et de former, par ce responsable, le personnel du SNSA.

133. A plus moyen terme, les perspectives sont de:

- Poursuivre la mise à jour de la base.

- Générer des développement de seconde génération, selon les attentes des utilisateurs potentiels (par exemple en détaillant les ONG, en prenant en compte les réallocations, en affinant le découpage et la représentation géographique...).

134. Notons, qu'avant dissémination, cette base de données doit être techniquement validée par la FAO. C'est une démarche à réaliser d'urgence.

Projet d'appui au développement des systèmes d'information agricole

135. Dans le cadre du même objectif, le Projet a établi, sous la signature du SNSA, un document de projet d'extension du système d'information agricole, reprenant certaines conclusions de l'Etude pour la mise en place d'un système de gestion de l'information agricole et de réhabilitation du système de statistiques agricoles réalisée par la FAO en deux phases (TCP/DRC/0168 et TCP/DRC/3001).

136. Le projet présenté pour un montant de 360 000 USD vise la création d'un système de collecte et de diffusion de données relative: (i) au suivi de l'approvisionnement des centres urbains; (ii) au suivi de la production agricole et de la sécurité alimentaire; (iii) au suivi des marchés ruraux; et (iv) à l'évaluation de ces différents objets. Il doit couvrir les provinces concernées par les études des filières vivrières. Les données seraient acquises à travers les opérateurs ou celles gérées par d'autres institutions. Elles seraient intégrées dans une base de données centrale et accessibles à travers un réseau et un site Web.

137. Ce projet répond à des besoins réels en informations¹⁶ mais il conviendrait de mieux le situer dans son environnement, dans un contexte où les priorités en matière d'information sont innombrables. En outre, la durée de ce projet excède la durée résiduelle du Projet lui-même. La mission recommande en conséquence que cet objectif évolue vers une aide à la décision et à la recherche de financement pour la mise en œuvre de la globalité du système d'information recommandé, par les activités suivantes:

- Mettre à jour l'état des lieux en matière d'information agricole; recenser les initiatives dans ce domaine, notamment celles menées hors des administrations publiques.
- Réunir les utilisateurs potentiels et les détenteurs de ces informations; évaluer la pertinence et la faisabilité de ce projet en fonction des besoins prouvés de sa "clientèle" publique et privée. Un appui d'un responsable des études antérieures peut être opportun.
- Mettre à jour les besoins et les attentes en matière d'information agricole, conformément aux dispositions en suivi-évaluation du Plan/DSCR (dont c'est une des priorités); situer précisément le projet proposé (ainsi que les outils produits dans le cadre des études filières) dans une ébauche de plan directeur de l'information agricole.
- Réunir ensuite les parties prenantes (clients, fournisseurs, bailleurs) pour faire valider un projet éventuellement amendé.
- Si validé, appuyer le Minagri (éventuellement associé au MDR pour certains aspects) dans la préparation d'une requête de financement à transmettre, entre autres destinataires, à la FAO et à la coopération belge.

Renforcement des capacités

138. Pour évaluer les actions de renforcement des capacités menées par le Projet, nous distinguerons ici d'une part les actions de formation proprement dites, d'autre part les actions visant à améliorer la capacité des structures gouvernementales à assurer leur mission. Le projet a développé des actions dans ces deux directions.

Formation

¹⁶ Déterminés dans le cadre du projet d'Appui à la mise en place d'un système de gestion de l'information agricole et à la réhabilitation du système des statistiques agricoles réalisé et financé par la FAO (TCP/DRC/0168, 2004, 325 700 USD).

139. Une session de formation a été réalisée sur le thème de "La planification agricole décentralisée, l'identification et l'analyse des projets de développement agricole et rural", du 23 au 27 octobre 2006. Les 42 participants relevaient des Inspections provinciales de l'Agriculture et du Développement rural, des services centraux des ministères du Plan, du MDR, du MAPE ainsi que de l'Environnement.

140. Les thèmes ont porté sur la réforme administrative et la restructuration du MAPE, la gouvernance administrative et économique, la décentralisation administrative, la planification et le cycle des projets. Suite, apparemment, à une incompréhension entre le siège et le Projet, les processus de planification et formulation des actions de développement par un processus participatif à la base, comme le rôle des entités décentralisées dans la planification locale, n'ont pas été abordés bien que ce soit un des enjeux du 5ème pilier du Programme de Gouvernement et un des quatre axes prioritaires du CAF. Dans le découpage actuel, ces sujets relèvent d'ailleurs du MDR plus que du Minagri, ce qui explique en partie que cette formation, destinée dans le PRODOC au MAPE, soit passée à côté de ce sujet dont la maîtrise doit être considérée comme une priorité.

141. La juxtaposition d'un objectif de "décentralisation" et de "gestion de projets" dans le même atelier ont également pu disperser l'attention des participants et réduire la portée de chacun des thèmes. En outre, le projet de restructuration du Minagri devant être maintenant mis à jour, la pertinence du choix de ce thème, comme thème approfondi, apparaît discutable a posteriori. La formation a créé des attentes en matière de formation à l'analyse des projets auxquels il conviendra de répondre à travers le projet d'appui à la restructuration financé par la Belgique. Toutefois, à la veille de la restructuration, le Projet a bien disséminé l'information sur cette opération et ainsi préparé un nombre élevé de responsables ministériels.

Renforcement institutionnel

142. Le Projet a mis en œuvre un certain nombre d'actions mobilisant plus ou moins directement des agents du MAPE, du MDR et, à un degré moindre, du ministère du Plan. L'implication de ces agents a eu un impact positif en termes de renforcement institutionnel. A titre d'exemple, le fait d'avoir confié au SNSA la réalisation de la deuxième phase des études filières ainsi que le montage de la base de données sur les projets a largement contribué au renforcement de cette structure gouvernementale. En faisant ce choix plutôt que d'avoir recours à des consultations externes, fussent-elles nationales, le projet a contribué à renforcer le SNSA dans sa capacité à réaliser à l'avenir de telles activités de manière autonome.

143. Dans ce même souci de renforcement institutionnel, la mission regrette que la CCDD (et, a fortiori, les niveaux stratégiques de responsabilité du MAPE) n'aie pas été associée plus en amont dans le démarrage des études filières. Le principe de ces études, la conception générale et le choix de la méthodologie ont ainsi été décidés par le Projet avant d'être présentés au sein de la CCDD. La réalisation de la première phase des études filière (les profils de filières) a été confiée à des consultants nationaux alors qu'elle aurait pu être confiée à la DEP du ministère de l'Agriculture en tant que structure, voire donner lieu à un travail conjoint associant également la DEP du MDR (en effet, certains des aspects filières sont de son ressort, transformation par exemple.). L'impact en termes de renforcement institutionnel s'en serait trouvé accru.

144. On peut certes mentionner le fait que les consultants nationaux choisis pour faire les profils de filières aient été pour trois d'entre eux des agents de la DEP du MAPE. La réalisation des études a contribué à étoffer leur expérience personnelle, ce qui constitue un acquis en matière de renforcement de capacités. La DEP, structure à laquelle ils appartiennent, s'en trouve ainsi renforcée. Le bilan en termes de renforcement de la DEP est toutefois plus mitigé qu'il n'y paraît au premier abord : les agents qui la composent ont certes acquis plus d'expérience, mais il est probable qu'ils conçoivent cette activité comme un contrat en dehors de leur cadre de travail ; ils peuvent être incités de ce fait à développer une stratégie de recherche de contrats à titre personnel plutôt que de s'investir dans le fonctionnement de l'équipe. Il en serait différemment si le contrat était confié à la DEP. Dans ce cas, c'est l'ensemble de la structure qui est mobilisée : le Directeur mobilise plusieurs de ses agents et c'est lui qui se porte garant de la qualité du travail fourni. C'est ainsi la structure qui se trouve renforcée dans sa capacité à réaliser des études d'intérêt général.

Processus d'interaction internes à la FAO et entre FAO et les tiers

145. C'est le troisième objectif spécifique, qui se démarque nettement des deux premiers par sa nature. Il vise globalement l'amélioration des services apportés par la FAO à la RDC, y inclus l'amélioration du processus d'interaction entre FAO/RDC, bureau régional d'Accra (RAF), siège et les autres partenaires. (Notons que le bureau sous-régional de Libreville remplace maintenant celui d'Accra dans l'appui technique à la FAO/RDC, le bureau d'Accra conservant l'appui administratif.) Il vise également l'accroissement de l'efficacité et de l'efficacé de la décentralisation.

146. Le Projet n'a pas mené d'activités visant directement ces objectifs, outre l'appui effectué par le CTP du Projet à la Représentation à travers des intérimaires du Représentant, diverses tâches d'assistance et de représentation relevant plus d'un renforcement des moyens en personnel de la FAO/RDC que de tâches d'organisation. Ces tâches, qui ont pu être très prenantes, sont perçues davantage comme une contrainte subie par le Projet que comme relevant du présent objectif, à l'exception de celles rejoignant son objectif général (participation aux réunions dans la perspective d'organiser la coordination Gouvernement-bailleurs ou intragouvernementale).

147. Cette situation a évolué avec le nouveau Représentant, qui accorde au CTP une autonomie de gestion de son temps et de ses contacts, qui ne prévalaient pas auparavant. Il est vraisemblable que l'efficacité d'un projet, lorsqu'il est rattaché à la Représentation de la FAO et non à une entité gouvernementale, est liée en partie au niveau de délégation accordée au CTP et à la possibilité de multiplier les contacts directs avec ses interlocuteurs (hors niveau politique). La présence d'un comité de pilotage et une plus grande délégation ne peuvent qu'améliorer les résultats attendus du Projet dans sa phase d'achèvement. Cette délégation devrait toutefois être formalisée rapidement afin que le CTP puisse s'y conformer.

148. L'appui technique au projet, qui est un paramètre d'évaluation de l'efficacité du système d'interactions intra-FAO, est analysé ci-après (voir §. 162). Notons que la FAO/RDC vient de participer à une réunion des représentations de la région Afrique centrale au siège du bureau sous-régional (Libreville) fixant les rôles et modalités d'interaction entre Libreville et Kinshasa. Le bureau de Libreville dispose d'une équipe technique décentralisée, dépendant des services techniques du siège, qui peut être mobilisée (à Libreville ou au siège) en cas de besoin (revue de documents, visas techniques, recherche de sources ou de consultants...) selon une tarification par cession interne. La volonté de programmation et de renforcement des appuis affirmée lors de cette réunion est garante d'un renforcement du suivi et des appuis par la LTU. Les appuis seront fournis sous différentes formes: (i) échanges par e-mail; (ii) missions spécifiquement mandatées sur des objets précis (appui technique à des étapes cruciales, résolution de problèmes); ou (iii) appuis ponctuels à l'occasion de missions visant d'autres objectifs.

149. Il conviendrait que le Projet contribue à une mission d'appui de la LTU destinée à examiner et discuter le programme d'achèvement du Projet. Si le financement nécessaire ne pouvait être réuni (voir §. 192 ci-après), cette mission servirait à faire un bilan et à définir les orientations pour poursuivre et développer les actions à mener au-delà du présent Projet dans le domaine des politiques agricoles sur la double base du bilan et du Plan de mise en œuvre du DSCR.

Plan d'action consolidé de la FAO en RDC

150. Seul l'objectif lié au plan d'action consolidé a pu être traité grâce au choix, par la FAO, de la RDC comme un des pays d'application du test de définition d'un Cadre national de programmation à moyen terme des interventions de la FAO en RDC (NMTPF), mené par la division des politiques de la FAO (TCAS). Ce document a vocation d'orienter la Coopération belge (ou tout autre bailleur) sur des objectifs relevant des convergences entre le Gouvernement, la FAO et le bailleur. Un premier document a été produit en septembre 2006, validé par le Gouvernement et été examiné lors de la précédente réunion FAO-Belgique (novembre 2006). Il doit être mis à jour annuellement, la prochaine

version sera examinée lors de la réunion FAO-Belgique de novembre 2007 et la version en résultant pourra être considérée comme le produit du Projet répondant à l'objectif d'un "Plan d'action consolidé".

151. Le document nécessite une actualisation substantielle, portant notamment sur: (i) la mise à jour du contexte, très évolutif; et (ii) la prise en compte du nouveau cadre de programmation constitué par le Plan de mise en œuvre du DSCR et, à plus court terme, du CAF et, ainsi, de l'élargissement des convergences envisageables.

152. Dans l'esprit de la coordination interministérielle et Gouvernement-bailleurs voulue par le Projet, le projet de NMTPF devrait être soumis: (i) sur le plan technique, au CCDR; (ii) sur le plan stratégique aux secrétariats généraux des ministères directement impliqués (Minagri, MDR, Environnement) et au ministère chargé de la planification; ainsi (iii) qu'aux principaux partenaires du CAF impliqués dans les domaines couverts par la FAO.

153. L'analyse succincte du NMTPF actuel conduit également à recommander:

- D'ajouter, dans la matrice des convergences, le Pilier 5 du Gouvernement libellé " Appuyer la dynamique communautaire" pour plusieurs raisons: (i) ce pilier est fondamental pour la mise en œuvre du développement agricole/rural mais est présenté comme le maillon le plus faible en termes de méthode et d'objectifs; (ii) il se situe dans un interface peu défini entre les responsabilités du MDR (qui en assure en principe la tutelle), du Minagri (qui assure la tutelle de projets recourant à cette approche) et du ministère de l'Intérieur, qui devrait assurer en principe la responsabilité du processus de planification décentralisée du développement à travers la tutelle qu'il exerce sur les Entités décentralisées; et (iii) la FAO dispose d'expertise et d'expérience internationale et locale (par le Projet d'appui développement communautaire, PADCC) en exécution.
- De compléter l'analyse des défis et d'ajouter une analyse des besoins en cohérence avec les domaines d'action potentiels signalés dans le PRODOC (Objectif C, 4ème alinéa), après avoir vérifié qu'ils correspondent toujours aux priorités potentielles de la Belgique.

Intégration des accords internationaux FAO/RDC

154. Le PRODOC prévoyait d'intégrer aux politiques agricoles les dispositions des accords auxquels la FAO et la RDC sont parties prenantes. Cela a été fait pour des accords tel que celui de Maputo: la disposition relative à la part des financements publics (10%) à apporter à l'agriculture apparaît bien dans les documents de politique. De façon plus ciblée, l'intégration des conventions régionales et bilatérales FAO-RDC dans les instruments politiques n'apparaît pas actuellement ni comme une priorité pour la Représentation, ni pour le Projet, par rapport à d'autres priorités. Les avis à fournir très prochainement sur la Note de politique agricole et sur le Plan de mise en œuvre du DSCR devraient inciter le Projet à : (i) réexaminer le niveau de priorité de cet objectif avec la LTU et le bureau sous-régional; (ii) si maintenu, prendre les dispositions pour recenser et passer en revue les accords justifiant cette démarche; et (iii) faire évoluer le Plan de mise en œuvre du DSCR, la Note de politique agricole et les autres documents stratégiques dans ce sens.

D. Appui du Gouvernement

155. L'appui apporté par le Gouvernement au Projet a été limité, au moment de la conception comme à celui de l'exécution, par l'absence d'ancrage gouvernemental du Projet et la limitation du rôle du CCDR aux aspects techniques. Toutefois, lorsque les moyens du Gouvernement ont été requis, notamment dans le cadre de prestations financées par le Projet, ceux-ci ont apparaissent globalement comme satisfaisants. Ceci est illustré par les prestations assurées par le SNSA, sa capacité d'analyser de façon critique les méthodes qui lui ont été proposées, ainsi que par l'assiduité et la qualité des avis fournis dans le cadre du CCDR.

156. Dans la phase d'achèvement du Projet, l'appui du Gouvernement aura un rôle essentiel, par exemple pour: (i) orienter les priorités de programmation parmi l'ensemble des besoins recensés (voir §. 192 et budget page 37); (ii) fixer les orientations pour les activités de poursuite, de consolidation ou d'extension des produits du Projet ; (iii) promouvoir certains produits (notamment en matière d'analyse des filières ou d'utilisation de la base de données projets) auprès de bailleurs ou de projets qui poursuivraient des buts analogues.

157. L'appui du Gouvernement dans les mois qui viennent, notamment à travers le Comité de pilotage proposé, est jugé crucial pour que la plupart des produits du Projet perdurent au-delà de sa clôture.

E. Direction et gestion

Direction

158. Les modalités de mise en œuvre consistent en " la mise à disposition de la Représentation locale de la FAO à Kinshasa d'un Conseiller en politiques agricoles et rurales, ainsi que d'une équipe d'appui constitué de consultants". La direction effective du projet est assurée par la Représentation de la FAO à Kinshasa, ce rôle étant renforcé par l'absence d'un ancrage auprès d'institutions nationales.

159. Le niveau du CTP, comme l'importante charge de travail de la Représentation, ont donné au Projet une assez large autonomie de fonctionnement, apparemment freinée dans sa première période d'exécution par une forte concentration des contacts extérieurs autour du Représentant et maintenant favorisée par la délégation donnée au CTP par le Représentant actuel.

Programmation, suivi et évaluation internes

160. Le Projet a dû construire et exécuter un programme de travail alors que les priorités gouvernementales n'étaient pas elles-mêmes définies (le plan de mise en œuvre du DSCR, comme la Note de politique agricole ne seront validés qu'en 2007) et que le PRODOC, au-delà des trois objectifs spécifiques, ne fournissait qu'une liste indicative et ambitieuse d'activités possibles. Le Projet a dû s'adapter aux besoins immédiats (DSCR, CAF) et aux priorités fixées par des exercices ponctuels de planification (la Table ronde de Kinshasa en est un bon exemple). Rappelons également que le budget du Projet était insuffisant par rapport à ses ambitions, comme l'a noté le CTP dans sa programmation initiale.

161. Dans ce contexte incitant peu à une démarche programmée, le Projet a montré une insuffisance en matière de programmation qui se manifeste par plusieurs aspects:

- Inadéquation entre les activités menées, et particulièrement
- Usage tronqué de la technique du cadre logique et absence de mesure des résultats attendus par rapport à ceux énoncés. Absence de suivi du coût des activités réalisées par rapport au coût prévu dans les programmes et demandes de révision budgétaire. Abandon d'activité ayant fait l'objet de demandes de révision.
- Insuffisance de vision temporelle du programme qu'aurait facilitée l'usage de chronogrammes d'exécution.

F. Appui technique et opérationnel

Appuis techniques.

162. L'appui de la LTU a été fourni par plusieurs moyens:

- Communications e-mail, pour recueillir des avis ou obtenir un visa technique, avec un taux de réponse par les destinataires autres que TCAP présenté comme réduit. Cela peut être dû à la fois aux mouvements de personnel lors de la mise en place de la décentralisation et à l'absence d'une *taskforce* technique formellement constituée. La mise en place du bureau régional et l'édiction de

procédures claires pour organiser les relations avec les représentations devraient faire évoluer cette situation. Plus généralement, la constitution précoce de la *taskforce* technique devrait renforcer l'efficacité des télé-appuis du siège.

- **Missions d'appui:** Dans un contexte où le Représentant comme le CTP avaient un haut niveau d'expérience et où des consultants ont été mobilisés à leur niveau, les appuis par mission de TCAP (siège et bureau régional) n'ont été sollicités que tardivement (en juin 2006), que pour lancer les études filières selon une méthodologie acceptable conjointement par la FAO comme par le consultant chargé de la définir. Dans la seconde phase du projet, les appuis mobilisés auprès de la FAO, au siège (approche de la gouvernance foncière) ou auprès du bureau sous-régional de Libreville (politique de financement) montrent bien que l'expertise technique de la FAO a pu être mobilisée avec succès aux étapes décisives : cadrage des activités, revue des TDR, lancement des activités, proposition de consultants, revue des résultats.

163. Il résulte de la rencontre entre la représentation et le bureau sous-régional que, si des appuis ponctuels sont en principe accessibles à tout moment par communications e-mail, le personnel technique de la FAO, très sollicité sera plus difficile à mobiliser pour des prestations longues ou soutenues. Dans un rôle de conseil et d'appui, il orientera les projets et les représentations vers des consultants partageant les vues des fonctionnaires de la FAO. Il paraît toutefois exclu, pour des raisons budgétaires et de charge de travail, que ces appuis soient exécutés de façon programmée, hors d'une demande spécifique. L'expérience du projet montre que les appuis nécessaires ont pu être mobilisés comme souhaité mais les interventions sur le terrain dépendront toujours de la capacité des projets à les financer. Le Projet ne disposait pas de ligne budgétaire prévoyant une provision pour de telles interventions, comme c'est le plus souvent le cas, et ces appuis ont été financés par la ligne "consultants" ou font l'objet de demandes de révision budgétaire.

V. EVALUATION DES RESULTATS ET DES PERSPECTIVES DE DURABILITE'

A. Impacts

164. Les impacts sont difficiles à évaluer à ce stade car: (i) les produits finaux ne sont disponibles que pour une partie (projet de loi sur la fiscalité, comptes-rendus des ateliers...) ou à un stade intermédiaire (profils des filières); (ii) dans le cas où le Projet participe à une action (l'élaboration du CAF, par exemple, ou de la Note de politique agricole), il est difficile d'établir une relation de cause à effet entre une activité du projet et l'impact du produit fini. L'impact du Projet ne pourra alors être évalué qu'à la suite de la mise en œuvre des politiques et programmes concernés.

165. Toutefois, l'évaluation des effets et impacts reposera sur :

- La prise en compte du secteur agricole dans les politiques nationales. Cela est bien visible mais il reste encore à effectuer un "plaidoyer pour le secteur" vivrier de façon à affirmer sa présence dans le DSCR et dans le CAF, alors que d'autres documents auxquels le projet a participé lui donnent une place et un rang de priorité plus appropriés.
- Les effets du renforcement de capacité, individuels ou institutionnels, qui bénéficie particulièrement au SNSA à travers les travaux commandés par le Projet. Ce résultat devrait être mis à l'épreuve par la poursuite, en autonomie, des études filières sur la province de l'Equateur. Les effets du Projet dépendent dans ce cas à la fois: (i) de la capacité du SNSA à répliquer et à adapter les études filières pour d'autres demandeurs (cela paraît acquis); et (ii) de la demande des autres bailleurs ou projets pour ces produits, dépendant beaucoup de la promotion qui en sera faite.
- De la capacité du Gouvernement et de financements additionnels pour poursuivre et achever certains objectifs tels que, par exemple: l'élaboration d'un cadre de gouvernance foncière, la finalisation d'un cadre de financement du monde rural, le fonctionnement de structures de coordination qui restent à mettre en place (Coordination Gouvernement-bailleurs) ou à consolider et transférer au Gouvernement (CCDR et coordination interministérielle).

166. La période d'achèvement du Projet apparaît donc comme cruciale pour : (i) achever certaines activités (études filières); (ii) poser les fondations d'activités demandant encore des efforts notables dans le moyen terme (gouvernance foncière) ; et, particulièrement, (iii) définir les instances de coordination intéressant en premier lieu le Minagri, le MDR et le ministère de l'Environnement, entre eux et vis-à-vis de la communauté des institutions internationales concernées.

Désengagement

167. En matière de transfert des acquis du Projet aux tiers, plusieurs questions se posent:

- Transférer à la partie gouvernementale le pilotage du CCDR. Cette action prioritaire devrait favoriser l'émergence d'un ordre du jour fixé par les représentants des ministères, notamment pour garantir la pérennisation des acquis du Projet et orienter les priorités restant à traiter après l'achèvement du Projet, en matière de politiques agricoles.
- Maintenir une présence appropriée de la FAO dans les instances de concertation interbailleurs et entre bailleurs et Gouvernement. La présence du Projet a favorisé une présence active de la FAO dans les réunions du CAF ou pour fournir des avis sur les projets de documents de politique agricole. Cette présence reste nécessaire vis-à-vis de ces enjeux et d'enjeux nouveaux: restructuration du MDR, politique de développement rural, définition de politiques sectorielles et/ou décentralisées. Cet objectif passe par un renforcement des moyens en personnel de la FAO.
- Poursuivre des activités initiées par le Projet, par exemple en matière de gouvernance foncière, de valorisation de certains produits. Cette continuité doit passer par une appropriation des produits par la partie gouvernementale, au niveau politique (en particulier dans le cadre de la restructuration du Minagri) et par la poursuite des appuis indispensables de la communauté des bailleurs à l'élaboration des politiques et de leurs instruments de mise en œuvre.

168. Les conditions du désengagement seront remplies lorsqu'on l'on pourra considérer que:

- L'achèvement des activités engagées à ce jour.
- Un travail important de communication sur les produits aura été fait au niveau national, à celui des provinces ciblées et auprès des bailleurs. Des assurances formelles du Gouvernement et/ou des bailleurs sur l'utilisation des produits (base de données, études filières...) ou la poursuite des efforts initiés (gouvernance foncière...) devraient être obtenues.
- La coordination interministérielle et la coordination Gouvernement-bailleurs auront été définies et auront commencé à fonctionner, relayant et démultipliant ainsi (entre autres objectifs) les efforts de communication du Projet.
- Le secteur vivrier aura été rendu visible dans les priorités gouvernementales et, particulièrement dans le Plan de mise en œuvre du DSCR.

B. Coût-efficacité

169. Nous avons vu que ce critère ne peut être mesuré, sauf à reconstituer a posteriori les coûts de réalisation de certaines activités. Cette analyse, relativement lourde, peut être utile pour reconstituer le coût des différentes enquêtes et des études filières, élément indispensable pour accompagner la promotion de ces résultats et de ces produits.

170. Globalement, malgré les corrections apportées par le SNSA, le niveau de détail auquel ont été conduites les études filière, a certainement réduit le financement disponible pour d'autres actions, plus directement liées aux objectifs sur les politiques agricoles. Il importe donc que le travail sur les filières soit achevé avec deux résultats qui donneront leur "rentabilité" aux financements investis: (i) définition des éléments de politique vivrière provinciale et par bassin d'approvisionnement, pour orienter les nouveaux financements; et (ii) définition, concertée avec les pouvoirs provinciaux et les représentants paysans, des actions et projets prioritaires à entreprendre par province dans le secteur vivrier.

C. Promotion du genre et environnement

171. Le Projet n'avait pas d'objectifs ou d'activités en la matière. Toutefois, l'aspect genre est pris en compte, notamment dans les enquêtes socio-économiques, qui s'adressent systématiquement à deux personnes, dont une épouse au moins, en plus du chef de famille. Les questionnaires et résultats des enquêtes sont désagrégés par genre. Le Projet devra veiller à ce que les rapports finaux des études filières, comme les éléments de politique vivrière, de financement ou foncière, mettent bien en évidence la situation des femmes et leur rôle pour relancer la croissance et assurer la sécurité alimentaire par des approches spécifiques.

172. En matière d'environnement, le développement des cultures vivrières peut avoir des effets néfastes sur l'environnement notamment en l'absence de facteurs d'intensification ou par des pratiques particulières. Les éléments des politiques et actions qui seront identifiés dans le secteur vivrier devront évaluer succinctement les impacts possibles sur l'environnement, à considérer comme un des facteurs de sélection des orientations et actions de développement..

173. La politique foncière peut, a contrario, avoir des impacts positifs sur l'environnement. Ils devront également être mis en évidence.

D. Facteurs principaux qui ont influencé les résultats du Projet

174. Nous pouvons les récapituler comme suit:

- Bonne synchronisation entre le lancement du Projet, d'une part, et les actions menées en RDC dans le domaine des politiques agricoles, de la décentralisation et de la programmation des aides de transition, d'autre part.
- Dans les urgences de la transition, absence d'un cadre programmatique gouvernemental (qui ne sera finalisé qu'en 2007) qui aurait permis au projet d'effectuer, de façon concertée avec les ministères ciblés, la sélection et la hiérarchisation des activités à mener. Ce facteur accentue le déséquilibre entre les ambitions du PRODOC et le financement disponible.
- Adaptation rapide du Projet aux besoins immédiats, en privilégiant l'approche relationnelle vis-à-vis de l'approche programmatique. Répartition judicieuse, même si informelle, des domaines d'intervention entre le Projet et la Cellule de relance du Minagri.
- Rôle moteur dans la construction de la partie du CAF relative à l'agriculture et au monde rural, mettant le CTP en position de conseiller reconnu pour les questions du domaine de la FAO.
- Trop forte mobilisation du CTP en début de Projet par les affaires courantes de la Représentation, ayant conduit à davantage concentrer des activités "productives" du projet dans sa seconde phase.
- Absence d'un rattachement institutionnel, ayant eu des conséquences multiples, et faisant peser un risque sur la pérennisation de certains acquis et la poursuite d'activités lancées par le Projet.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Conclusions

175. Le Projet a été lancé à un moment critique du fait du manque d'informations et d'orientations dans le secteur agricole, à un moment où nombre de bailleurs de fonds étaient encouragés par le Gouvernement de transition à fournir à nouveau des appuis au secteur agricole. Il est généralement salué comme opportun.

176. Il y avait une forte cohérence entre l'objet principal du projet (appui aux politiques agricoles) entre, à la fois; (i) les besoins en orientations politiques pour cibler les appuis des bailleurs de fonds; et (ii) le processus en cours d'élaboration de plusieurs documents de politique ou d'orientation agricole. Le Projet a su répondre à ces priorités dans un contexte de multiplicité des besoins

177. Lors du lancement du Projet, a manqué une étape de programmation fine et de discussion approfondie des objectifs du Projet, avec toutes les parties, pour en clarifier et en pondérer les objectifs. L'absence de dispositions en matière de pilotage (par un comité de pilotage tripartite, par exemple), peut en être une des causes.

178. Le Projet a répondu partiellement à une liste ambitieuse de besoins tous aussi prioritaires à un moment où le pays était dépourvu de cadre de gestion publique, certains étant posés a priori, d'autres étant légitimés par les tables rondes de 2004 et, surtout, de 2005. Mis en œuvre avec des moyens réduits par rapport à ces initiales, le Projet s'achèvera à une période où: (i) le cadre de planification nationale aura été fixé (DSCR, Note de politique agricole) ; et où (ii) les actions les plus urgentes auront été définies et financées dans le cadre du CAF. Le Projet aura eu le mérite à la fois de contribuer à l'élaboration de ces plans et programmes, de tracer des pistes ou d'élaborer des modèles pour leur mise en œuvre.

179. Pour poursuivre le travail en matière de politiques sectorielles, politiques décentralisées et instruments de leur mise en œuvre, le travail à réaliser est considérable. Le Projet, avec l'appui du CCDR et de la Cellule de relance du Minagri, aura permis de contribuer à l'élaboration des politiques et préparer le terrain pour les mettre en œuvre, en contribuant à l'élaboration de certains instruments.

180. Si l'action du projet a constitué un accompagnement de l'élaboration du DSCR et de la Note de politique agricole, il a été en position déterminante d'animation dans le processus d'élaboration de la composante pro-pauvre du CAF. Cette contribution, et son importance, sont reconnues par la Coopération belge comme par la responsable de la *Programme Management Team* (PMT) des Nations-Unies.

181. La priorité donnée au secteur vivrier a fait l'objet de demandes d'informations de la part de la Coopération belge. Cette priorité semble pertinente du fait de son importance vis-à-vis de la sécurité alimentaire, critère qui pèse 80% de la caractérisation de la pauvreté. S'il était prématuré de viser, à cette époque, le retour d'un courant d'exportations de produits vivriers, il est vraisemblable que progressivement, les excédents de récolte commercialisés localement ou dans les centres urbains permettront de générer des revenus au profit des agriculteurs familiaux. Le nombre croissant de projets visant le secteur vivrier (notamment ceux financés par le FIDA, le projet en instruction de la Banque mondiale, le Projet d'appui au développement communautaire -PADC- lancé par le PNUD) renforcent cette justification et le besoin de données.

182. Le Projet est toutefois passé à côté de certaines opportunités, comme mieux impliquer la Direction des études et planification du MAPE dans les études filières, associer les études des systèmes de production familiaux aux enquêtes sur les budgets de cultures vivrières ou engager la réflexion sur la planification décentralisée au niveau des communautés de base et des entités décentralisées. Le Projet a dû abandonner ses objectifs de planification agricole provinciale, toutefois repris par le Minagri, dans le cadre de l'assistance bilatérale de la Belgique.

183. Les cadres du Projet devront adopter une culture de la communication qui, à la faveur de la plus grande délégation qui leur est accordée, devra leur permettre de promouvoir collectivement ou individuellement, auprès des ministères, agences d'exécution et des bailleurs, les produits du Projet et leurs artisans.

184. Enfin, le Projet est caractérisé par plusieurs interlocuteurs comme "difficile" du fait de son contexte, de sa nouveauté, de la diversité et l'ambition de ses objectifs et de son double ciblage (MAPE et MDR). Cette difficulté est accrue dans la mesure où le Projet a aussi fourni un appui significatif à la communauté des bailleurs lors de l'exercice CAF. L'exécution du Projet a donc demandé à une équipe réduite, à la fois, une forte capacité d'analyse et de programmation, ainsi que des qualités d'animation et de relations. Cela doit relativiser les retards ou insuffisances telles que la coordination Gouvernement-bailleur qui s'initie par ailleurs, à travers le dispositif puissant de la mise en œuvre du DSCR et du CAF. Ceci, comme un suivi rapproché de l'achèvement des activités du Projet, renforce l'utilité d'un Comité de pilotage, même venant tardivement.

B. Recommandations pour l'achèvement du Projet

185. Sur la base de ces acquis (dont certains restent à confirmer dans les mois qui viennent), dans le cadre commun du Plan de mise en œuvre du DSCRП et en fonction des résultats de la prochaine réunion du Groupe consultatif Gouvernement-bailleurs, il est hautement souhaitable : (i) que l'achèvement du Projet soit rendu possible par une révision budgétaire; et que (ii) des dispositions soient prises, notamment dans le cadre de la coopération entre la FAO et la Belgique, pour que l'effort sur la définition des politiques agricoles sous-sectorielles, décentralisées et sur leurs instruments de mise en œuvre soit poursuivi sans interruption. Cet appui devra prendre plus d'ampleur, être plus sélectif en matière d'objectif, eux-mêmes mieux structurés et ouvert au-delà du Minagri. Certaines modalités de cet appui sont proposées ci-après en deux parties: la première concerne la période d'achèvement du Projet et, la seconde, la période au-delà de cet achèvement.

186. La mission recommande ce qui suit.

Recommandation 1: Il est recommandé au Gouvernement de constituer un Comité de pilotage interministériel pour valider et superviser, avec la FAO et la Belgique, le programme d'achèvement du Projet, le suivre et préparer son désengagement.

187. Cette mesure a encore toute sa justification afin: (i) d'analyser et de valider le programme d'achèvement du Projet; (ii) de l'appuyer pour la mise en œuvre de certaines activités stratégiques telles que celles relatives à la mise en place d'une coordination interministérielle appropriée par le Gouvernement et ciblée sur le cycle des projets, d'une part, et à la coordination bailleurs-Gouvernement en matière de développement agricole et rural, d'autre part; (iii) d'orienter les appuis nécessaires dans le domaine des politiques agricoles, de développement rural et de leurs instruments au-delà de l'achèvement du Projet; et (iv) de constituer la fondation d'une telle structure de coordination interministérielle pour l'ensemble des activités de ministères concernées et/ou plus particulièrement, de constituer le répondant de la FAO pour le programme de cette institution.

***Recommandation 2: Il est recommandé à la FAO de renforcer les moyens permanents de sa Représentation en RDC.
Il est recommandé à la Belgique d'assurer le financement d'un cadre international auprès de la Représentation de la FAO en RDC***

188. Avec des moyens peu différents de ceux des autres représentations africaines, la FAO fait face à un programme particulièrement chargé puisqu'elle est coordonnatrice des Urgences, désignée comme partie prenante à la coordination du développement agricole et de la coordination Gouvernement-bailleurs en matière de sécurité alimentaire et de développement agricole (tâche ne couvrant plus que le domaine des urgences mais qu'il conviendra de faire "revenir" vers le développement). La dimension du pays et les charges de travail attendues de la reprise des aides à une grande échelle accentueront ce problème.

189. Il semble indispensable de disposer d'un cadre supplémentaire susceptible, sous réserve d'analyse plus approfondie, d'assurer les fonctions suivantes, par délégation du Représentant:

- Supervision et appui méthodologique aux projets financés par la Belgique à travers la FAO en RDC, ce pays constituant un objectif de concentration des aides de la Belgique.
- Représentation de la FAO, comme institution-ressource:
 - i. Dans les instances de coordination ministérielle et interministérielle, cette participation étant évoquée dans la Note de politique agricole (en projet) et semblant justifiée au sein d'une coordination interministérielle.
 - ii. Dans d'autres réunions, en fonction des besoins.

- Appui méthodologique, dans un rôle de conseiller, aux instances de coordination interministérielles et aux Minagri, au MDR et au ministère de l'Environnement en matière de politiques nationales, sectorielles et d'instruments de mise en œuvre. Appui méthodologique en matière de politiques décentralisées.
- Sur la base d'une étude préalable et avec des moyens en information appropriés, appui à la mise en œuvre et suivi des questions relatives aux politiques et programmes assurant la transition entre les projets d'urgence et les projets de développement. Mobilisation des bailleurs et du Gouvernement sur cet objectif. Participation aux instances et réunions sur cet objectif. Ce rôle a un caractère novateur.
- Intérim du Représentant.

190. A l'exception du dernier objectif, les autres constituent des besoins nouveaux ou le renforcement de besoins actuels (supervision des projets). Cet appui est, en première analyse, nécessaire pendant, à la fois, la durée de la conception des politiques et de leurs instruments et la durée des aides d'urgence. Ces durées paraissent compatibles avec celle du prochain programme conjoint FAO-Belgique (2008-2011) et il est recommandé que le financement de ce poste en fasse partie intégrante.

Recommandation 3: *Il est recommandé au Projet, avec l'appui de la Représentation et des Secrétariats généraux des ministères concernés, de préparer son désengagement avec une attention particulière.*

191. Il est opportun que le Projet prépare tôt son désengagement, notamment par : (i) la communication sur les résultats et la diffusion des médias (bases de données, rapports) appropriés; (ii) le calcul de coûts standard pour les études filières; (iii) la construction de solutions pour assurer la poursuite de la mise à jour de la base de données ; (iv) l'engagement des travaux sur la préparation d'une législation foncière, aboutissant à un programme d'action validé et financé; (v) la constitution d'une structure de coordination interministérielle, d'une part, et entre les ministères concernés et les bailleurs; et (vi) des accords, autant que possible, sur l'utilisation de certains produits du Projet dans des projets et études en exécution ou dans le *pipeline*.

Il est recommandé à la Représentation de la FAO et au Projet de prendre les dispositions nécessaires pour achever le Projet dans les meilleures conditions possibles, par:

- **Recommandation 5:** La formalisation de la délégation accordée par le Représentant de la FAO à Kinshasa.
- **Recommandation 6:** La mobilisation d'un appui de la LTU pour finaliser le programme d'achèvement selon des objectifs réalistes et préciser les actions à poursuivre au-delà de l'achèvement du Projet.
- **Recommandation 7***:** Un effort de promotion des résultats et de communication sur les produits du projet, pour mieux en garantir la pérennité.
- **Recommandation 11:** L'exécution du programme d'achèvement selon les objectifs du tableau ci-après en justifiant précisément que les activités prévues peuvent être menées et terminées d'ici à la date d'achèvement prévue. Si cela n'était pas le cas (notamment pour des raisons de calendrier de traitement de la révision budgétaire), les activités optionnelles seraient sorties du programme et le Projet en rechercherait un financement par ailleurs.
- **Recommandation 12:** La priorité sera clairement donnée à l'achèvement des études filières et à la mise en place des instances de coordination.
- **Recommandation 13:** La modification de la quatrième révision budgétaire selon les dispositions suivantes.

Besoins de financement complémentaire pour l'achèvement du Projet

Objet	Montant (USD)
Etudes filières:	
- Restitutions provinciales des études filières, cadre stratégique pour la relance des cultures vivrières	150 000
- Etude filière élevage des animaux à cycle court	112 000
- Réintégration de la province de l'Equateur dans l'objectif	80 000
- Restitution nationale, éléments d'une politique vivrière nationale	30 000
Achèvement de la formulation d'une politique de financement du secteur agricole	30 000
Etudes de cas et orientation pour l'élaboration d'une politique foncière	100 000
Intégration des dispositions des accords FAO/RDC dans les politiques et plans d'action	15 000
Système d'information:	
- acquisition licence Mapinfo	5 000
- développements et mise à jour base de données projets	15 000
- mise à jour du contexte en matière de système d'informations et requête de financement pour un Projet de système d'information agricole	100 000
- Formation module CCA de Easypol	10 000
Politiques de transition entre urgence et développement (identification)	20 000
Appui à la formulation de projets (recherche des cohérences et complémentarités)	10 000
Appui à la définition d'une politique de développement rural:	
- préparation, synthèse (consultant), requête de financement	30 000
- symposium	150 000
Appui technique	20 000
Définition et mise en place des structures de coordination	pm
Plaidoyer pour le secteur vivrier.	pm
TOTAL	877 000
Dont activités "indispensables"	260 000

192. Les montants en sont indicatifs et ces besoins devront être confirmés, avec un budget et un chronogramme détaillés, avant d'être présentés à la FAO et à la Belgique. Dans le cas où le financement ne serait pas disponible, ou s'il ne l'était que partiellement, nous avons noté en caractère gras les activités qui nous paraissent indispensables, les autres devenant optionnelles, soit parce qu'elles ne sont pas déterminantes, soit parce qu'elles n'aboutissent pas à des produits du niveau de ceux espérés. Elles devront faire l'objet d'autres formes de financement.

Recommandation 14: *Il est recommandé à la Belgique de prendre les dispositions nécessaires pour achever le Projet dans les meilleures conditions possibles, par le financement d'une partie des activités restant à réaliser ou à terminer.*

193. Dans la mesure où le Projet ne dispose que d'un budget lui permettant seulement de fonctionner jusqu'à son achèvement (à raison d'environ 20 000 USD/mois), toutes les activités à réaliser nécessitent un financement supplémentaire. Les besoins ayant fait l'objet de la demande de la dernière révision (E) du projet ont été réévalués selon le tableau ci-après.

194. Plus généralement, concernant la FAO:

En matière de conception et d'exécution de projets, ils est globalement recommandé à la FAO:

- **Recommandation ***:** Exiger des rapports d'activité dont les résultats puissent être comparés en permanence aux prévisions du Projet et aux prévisions amendées, à la fois en termes de produits et de coûts. Disposer en particulier d'informations financières permettant de suivre, outre les coûts par catégorie de dépenses, les coûts par activités.
- **Recommandation ***:** Définir précisément si, et comment, un CTP et les moyens d'un projet peuvent être, ou non, mobilisés pour des tâches d'appui à la Représentation et dans quelles limites.
- **Recommandation ***:** Prévoir systématiquement un rattachement des projets à une instance gouvernementale, ministérielle ou interministérielle, intégrant la FAO et le bailleur.

C. Recommandations pour le financement de la Belgique au-delà de l'achèvement du Projet

195. Ce besoin a été précisé lors du débriefing de la Mission à Rome. Bien qu'il ne soit pas explicite dans les TDR de la mission, celle-ci peut contribuer à recommander des grandes orientations pour l'appui de la Belgique à travers la FAO, dans la phase de programmation 2008-2011.

196. Le fait nouveau est que: (i) la RDC disposera d'un cadre d'orientation du développement agricole et rural; (ii) les bases du partenariat Gouvernement-bailleurs auront été fixées par l'exercice CAF et apparaissent, au moins dans le secteur rural, comme solides; (iii) les bases du partenariat entre la FAO et le Gouvernement auront été mises à jour dans le cadre de la nouvelle version du Cadre programmatique FAO-RDC attendue en octobre-novembre 2007; (iv) les besoins en définition de politiques et d'instruments de mise en œuvre resteront considérables et justifient encore un ciblage des aides conjointes de la FAO et de la Belgique; (v) la Coopération Belgique-RDC mettra en œuvre ses appuis à la restructuration du Minagri; et (vi) certaines études de la FAO (restructuration Minagri, système d'information agricole) et produits du Projet constituent des références pour des actions futures.

197. Le Projet a présenté en mars 2007 une note conceptuelle sur la poursuite des aides à la RDC (Note conceptuelle du projet d'appui à la définition des politiques de développement agricole en République démocratique du Congo (2008-2011). La mission, à la lumière de cette évaluation, souhaite apporter les compléments suivants:

- **La coordination entre institutions impliquées dans le développement agricole et rural** apparaît comme un élément déterminant pour orienter les aides, assurer leur cohérence et garantir un développement harmonieux du milieu rural malgré la diversité des tutelles et des aides. Les aides conjoints FAO-Belgique devraient soutenir fortement les instances de coordination (interministérielle et Gouvernement-bailleurs). La structure interministérielle pourrait constituer l'accrochage institutionnel d'un nouveau Projet, qui en assurerait le secrétariat technique. Des exemples d'un tel montage existent en Afrique. Elle pourrait, selon son mandat, constituer le pivot de l'aide conjointe FAO-Belgique en matière de réflexion, d'orientations, de hiérarchisation des priorités, de pilotage et de suivi des projets.

- Dans le cadre d'orientations nationales, le **niveau provincial apparaît comme devant être privilégié pour la définition des besoins et la programmation des appuis**. En étendant si possible la participation au niveau des futures Entités décentralisées de base, les appuis conjoints FAO-Belgique devraient conduire, rapidement, à doter chaque province de sa politique agricole et de développement rural, d'un plan d'actions réaliste et des moyens nécessaires pour identifier les actions et projets, en rechercher le financement, en coordonner et en suivre l'exécution.
- Il existe un déséquilibre entre la situation du Minagri et celle du MDR, alors que le MDR porte la responsabilité, encore mal définie, de domaines cruciaux tels que développement communautaire. L'action conjointe FAO-Belgique devrait conduire, rapidement, à ce que la RDC dispose **d'orientations politiques, nationales et provinciales, en matière de développement rural, d'un plan de restructuration du MDR**, construit selon l'approche mise en œuvre par la FAO pour le Minagri et reconnue comme une référence et, en conséquence, des moyens nécessaires à l'exercice de son mandat.
- Les besoins en **information agricole, mais aussi rurale**, sont considérables. Les actions à entreprendre ont été déjà définies et doivent être mises à jour (si possible, par le Projet). En reconduisant la structure de réflexion technique constituée par le CCDR, l'appui conjoint FAO-Belgique devrait considérer la reconstruction des systèmes d'information nationaux et provinciaux comme un besoin prioritaire, priorité à financer si nécessaire dans une approche multibailleurs.
- Dans un registre différent, il existe un manque de méthode (avant même un manque de moyens) pour **assurer la transition entre les aides d'urgence et les aides au développement**, dont la durée de formulation est trop longue pour pouvoir relayer les aides d'urgence dans de bonnes conditions. C'est un besoin commun à la région des Grands Lacs, qui nécessite une approche en trois phases: (i) identification des besoins de la transition; (ii) définition d'une approche et d'une méthode validée par le Gouvernement et les bailleurs concernés; et (iii) test locaux.
- L'ampleur de ces besoins, l'ambition d'un tel programme et les besoins de coordination justifient le **renforcement de la Représentation par un cadre international**, n'ayant pas de responsabilités d'exécution de projet mais appuyant l'ensemble de ces activités et facilitant la représentation de la FAO dans les instances, principalement techniques, nécessitant une présence soutenue de cette organisation.

VII. LECONS APPRISSES

198. Dans un contexte où les cadres de planification manquent, comme c'était le cas lors du lancement du projet, il peut être préférable que - outre celles justifiant l'existence du projet - les activités additionnelles soient davantage définies selon un mécanisme concerté avec les parties prenantes que par une liste indicative.

199. Pour cela, et pour de nombreuses autres raisons, un rattachement institutionnel clair et la création d'un comité de pilotage conjoint (FAO, gouvernement, bailleur) semblent incontournables pour faciliter les choix de programmation (notamment en procédant en début du Projet, à une analyse détaillée du PRODOC et des ses objectifs), valider les résultats, faciliter l'appropriation par le Gouvernement bénéficiaire ainsi que la pérennisation de ses acquis.

200. Enfin, l'ambiguïté de la position du CTP vis-à-vis de tâches éventuellement liées au fonctionnement de la Représentation devrait être levée dans les PRODOC par une définition claire de l'appui que le CTP peut apporter, ou non, au Représentant en dehors du programme du projet.

ANNEXES

1. Termes de référence
2. Liste des personnes rencontrées
3. Liste des principaux documents et autres matériels consultés par la mission
4. Schéma d'élaboration des instruments de planification
5. Chronogramme indicatif d'achèvement du Projet