

Cote du document: EB 2019/127/R.21/Add.1
Point de l'ordre du jour: 8 b) iii) b)
Date: 30 juillet 2019
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le programme d'options stratégiques pour la République démocratique du Congo

Note à l'intention des représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Oscar A. Garcia

Directeur du
Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
téléphone: +39 06 5459 2274
courriel: o.garcia@ifad.org

Kouessi Maximin Kodjo

Fonctionnaire principal chargé de l'évaluation
téléphone: +39 06 5459 2249
courriel: k.kodjo@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra

Cheffe
Gouvernance institutionnelle et
relations avec les États membres
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt-septième session
Rome, 10-12 septembre 2019

Pour: **Examen**

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le programme d'options stratégiques pour la République démocratique du Congo

I. Contexte

1. Le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA a procédé à une première évaluation de la stratégie et du programme de pays (ci-après, l'évaluation ou l'ESPP) pour la République démocratique du Congo en 2016; cette évaluation couvrait la période allant de 2003 à 2015. Elle figure en appendice au nouveau Programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) pour la période 2019-2024.
2. L'évaluation avait permis de conclure que le programme de pays du FIDA s'inscrivait dans un contexte de fragilité d'après-conflit particulièrement difficile, caractérisé par une extrême pauvreté rurale, des capacités de gestion limitées des équipes de projet, l'effondrement des services publics, la dégradation des infrastructures économiques et sociales, la faiblesse des investissements privés et, dans certains cas, des violences récurrentes. Dans ce contexte, il avait été estimé que la conception du projet était trop complexe, les objectifs quantitatifs irréalistes et l'assistance technique insuffisante. La stratégie de pays et les objectifs du projet allaient bien dans le sens des politiques et stratégies nationales et répondaient aux besoins des populations rurales pauvres, mais le ciblage des interventions était bancal. Le portefeuille du FIDA était très dispersé dans le pays et certains projets couvraient des étendues de territoire trop vastes et trop diverses. Le ciblage social, fondé principalement sur l'autociblage par l'intermédiaire des organisations de producteurs soutenues, était inadéquat et comportait le risque d'un détournement par les élites et de l'exclusion des personnes vulnérables.
3. Néanmoins, le programme de pays a eu un impact considérable à court terme sur la productivité agricole, la sécurité alimentaire et les revenus des ménages, grâce à la décision stratégique d'axer principalement l'action sur des interventions à impact rapide, telles que la vulgarisation agricole combinée avec la distribution d'intrants et d'outils agricoles. La remise en état des infrastructures socioéconomiques a eu un impact immédiat sur l'accès de la population à l'éducation et aux soins de santé. Le programme a également obtenu des résultats prometteurs dans le renforcement des organisations de producteurs. Toutefois, l'impact sur la pauvreté rurale a été limité par le manque d'efficacité et d'efficacités des projets et des activités autres que les prêts, malgré les efforts considérables du FIDA en matière de supervision des projets. Le bureau de pays a été progressivement renforcé, mais ses ressources opérationnelles et sa capacité d'appui à la gestion fiduciaire sont restées limitées.
4. Les ressources publiques mises à la disposition du développement agricole et rural étaient également limitées, ce qui a entravé la capacité des institutions publiques d'appuyer l'exécution des projets. Le plaidoyer du FIDA en faveur d'une augmentation de l'allocation budgétaire publique au secteur agricole n'a pas été couronné de succès. Parallèlement, les partenariats établis avec d'autres donateurs pour cofinancer le programme de pays, notamment pour créer des synergies et renforcer l'impact sur les infrastructures routières, éducatives et de soins de santé, n'ont pas progressé de manière significative.
5. Dans son ESPP, le Bureau indépendant de l'évaluation avait recommandé:
 - i) d'ajuster et renforcer la structure institutionnelle du programme de pays; ii) de renforcer la pertinence stratégique du programme de pays et son impact; iii) de rendre le portefeuille de projets plus efficace et plus efficient; iv) d'améliorer la pertinence et l'efficacité des activités hors prêts.

II. Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

6. L'équipe du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA a eu l'occasion de commenter la première version du COSOP en mai 2019 et apprécie le fait que la plupart des observations formulées à ce stade avaient été prises en compte dans la version révisée. Par exemple, les objectifs stratégiques ont été affinés, les indicateurs et les cibles du cadre de gestion des résultats ont été ajustés et la stratégie intègre davantage le contexte de fragilité.
7. **Gestion et efficacité du projet.** Plusieurs changements structurels recommandés dans l'ESPP avaient déjà été appliqués dans le programme de pays avant ce nouveau COSOP, notamment la fermeture du bureau de liaison du FIDA, la participation accrue du Ministère des finances à la supervision fiduciaire et le renforcement du bureau de pays à Kinshasa. Le COSOP prévoit d'autres améliorations recommandées dans un proche avenir, comme des examens annuels conjoints du portefeuille, une plus grande participation des autorités provinciales au pilotage et à la surveillance du portefeuille et une conception plus ciblée et plus souple des projets. Le troisième objectif stratégique du nouveau COSOP vise précisément à améliorer la capacité d'exécution des projets des pouvoirs publics.
8. **Ciblage.** Le nouveau COSOP comporte aussi une description de la manière dont le ciblage géographique et social des interventions sera mieux réalisé dans la pratique. Les interventions futures se poursuivront dans les provinces où des projets sont en cours, et n'excluront pas la possibilité d'étendre les interventions aux provinces voisines. Une combinaison de mécanismes complémentaires de ciblage social est proposée pour assurer une meilleure inclusion des groupes les plus pauvres et les plus vulnérables dans les interventions et les retombées positives du projet.
9. Néanmoins, l'équipe du Bureau indépendant de l'évaluation met en garde contre une extension trop rapide des zones d'intervention des projets, compte tenu de la capacité de gestion locale limitée et du coût très élevé des transports. En outre, étant donné que les organisations de producteurs et l'appui aux chaînes de valeur resteront les principaux points d'entrée des projets, il sera important d'introduire les mécanismes voulus pour assurer l'inclusion des ménages les plus pauvres ou les plus vulnérables dans les projets futurs, et pour éviter le détournement par les élites. À cet égard, il sera essentiel d'accroître la transparence et de renforcer la participation des citoyens à la planification, au suivi et à l'évaluation, et de mettre au point des mécanismes de traitement des plaintes, comme prévu dans le nouveau COSOP. Dans ce dernier, il est par ailleurs indiqué que des mesures seront prises pour atteindre expressément les personnes handicapées, les peuples autochtones et les personnes déplacées, mais il faudra que les futurs projets précisent comment cet engagement très difficile sera tenu dans la pratique.
10. **Analyse du contexte de fragilité.** L'équipe du Bureau indépendant de l'évaluation apprécie le fait que le contexte de fragilité du pays est examiné dans une note d'évaluation de la fragilité, incluse en appendice du COSOP et résumée dans le document principal, qui donne un aperçu des causes de la fragilité et de leurs liens avec la pauvreté rurale et la mauvaise performance du secteur agricole. Cette analyse de la fragilité et de la pauvreté devrait être approfondie et précisée par région à la conception de nouveaux projets, comme il est recommandé dans l'ESPP.
11. **Innovations et reproduction à plus grande échelle.** Dans le nouveau COSOP, trois innovations à promouvoir dans le programme de pays sont proposées. La première, qui consiste à créer des chaînes de valeur intégrant l'enjeu nutritionnel en établissant des partenariats agroalimentaires associant les petits exploitants agricoles, les organisations de producteurs et d'autres acteurs du marché, est

véritablement novatrice. Cependant, la stratégie de mise à l'échelle du COSOP aurait pu être mieux développée.

III. Observations finales

12. L'équipe du Bureau indépendant de l'évaluation salue le fait que le nouveau COSOP pour la République démocratique du Congo tient compte des principales recommandations formulées dans le cadre de l'ESPP pour améliorer la gestion et le suivi du portefeuille. Certaines questions devront faire l'objet d'une analyse plus approfondie à la conception des projets futurs, tels que le contexte particulier de fragilité de la zone d'intervention et la manière d'assurer dans la pratique l'inclusion des groupes les plus pauvres et les plus vulnérables dans les organisations de producteurs et les chaînes de valeur.