



## **Résumé exécutif**

Revue finale du Programme de  
désenclavement dans la Province de la  
Tshopo « PRODET »

République Démocratique du Congo

**Jonas GBEUY, Chef de mission**  
**Jean Paul LIBEBELE, Expert National**

**ADE SA**

# 1 Présentation de l'évaluation

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

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

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

- la réunion de démarrage ou briefing de la mission tenue le 11 Février 2021 au Secrétariat Général du Ministère du Développement Rural à Kinshasa ;
- la collecte des données sur le terrain effectuée du 12 au 26 Février 2021 au niveau central (Kinshasa), provincial principalement dans le chef-lieu de province (Kisangani) et les entités territoriales décentralisées (Isangi, Opala, Yatolema, Yanongé). Elle a consisté en la revue documentaire, aux interviews des acteurs institutionnels et des bénéficiaires, en des visites des infrastructures réalisées ;
- la restitution ou le débriefing de la mission : un atelier a eu lieu à Kisangani pour échanger avec les différents acteurs et bénéficiaires du programme sur leurs opinions sur la qualité de la conception de l'action, sur le niveau de leur implication dans la mise en œuvre du programme et sur les changements significatifs que celui-ci a apportés dans ses zones d'intervention.  
Puis s'en est suivie la présentation Powerpoint synthétisant les premiers résultats et recommandations clés de l'équipe d'évaluation faite à Kinshasa le 01 mars 2021.
- la rédaction du rapport d'évaluation.

## 2 Résultats et conclusions

### 2.1 Synthèse des scores

Critère de performance	A	B	C	D
Pertinence	x			
Efficience		x		
Efficacité			x	
Impact			x	
Durabilité			x	

### 2.2 Critères de performance

#### 2.2.1 Pertinence

Comme souligné lors de la revue à mi-parcours de janvier 2018, le Programme de Désenclavement de la Tshopo (PRODET) **a gardé toute sa pertinence et sa cohérence (score A)** :

- De par son objectif spécifique de réduire le coût du transport dans les zones de production agricole de la Province de la Tshopo, par la mise à disposition des utilisateurs, d'un réseau de transport multimodal prioritaire, PRODET vise donc à éliminer les faiblesses constatées, en vue de satisfaire les besoins des populations cibles que sont l'autorité provinciale, les agriculteurs, les consommateurs, les transporteurs, les fonctionnaires, les PME et les ONG.
- PRODET est en droite ligne avec la stratégie nationale de développement : il s'inscrit principalement dans l'axe stratégique du Pilier 2, du deuxième Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR 2 : 2011-2015), et dans les axes stratégiques du nouveau Plan National Stratégique du Développement (PNSD)<sup>1</sup>, à travers les Piliers 3 et le Pilier 4 : Aménagement du territoire, reconstruction et modernisation d'infrastructures (4.2- *Infrastructures de transport visant à développer un système intégré de transport multimodal performant*).
- PRODET est enfin en cohérence avec le Programme Indicatif de Coopération (PIC 2010-2013) qui s'est engagé à concentrer ses interventions en RDC dorénavant sur 3 secteurs : (i) l'agriculture, (ii) les pistes et les bacs, et (iii) l'éducation en plus des actions ciblées en matière de santé. Dans ce cadre, PRODET établit des synergies avec les autres secteurs retenus dans le PIC, en visant le désenclavement des bassins de production agricole, déterminés par le programme de développement agricole (PRODAT) et en bénéficiant des appuis du Programme EDUT pour la formation.

#### 2.2.2 Efficience

A cause de différentes perturbations qui ont occasionné la prolongation du délai d'exécution du PRODET (lenteur du processus de passation des marchés, absence prolongée de l'ATI Coordonnateur, suspension de travaux de réhabilitation...), sa gestion est **moyennement efficiente (score B)** :

- De 20 millions d'euros, le budget du programme financé par la Belgique, a été réduit à 17 millions d'euros sur décision du Bailleur. D'autre part, les 3 millions de dollars attendus du Gouvernement Congolais n'ont été que partiellement et tardivement mis à disposition.

<sup>1</sup> Le Plan National Stratégique du Développement (PNSD) 2019-2023, vise à jeter et consolider les bases de l'émergence et du développement futurs du pays, d'ici à 2050.

- L'enveloppe budgétaire globale du PRODET est consommée à hauteur de 95 % alors que beaucoup d'activités importantes n'ont pas été réalisées, notamment la réhabilitation et l'entretien de 497 km de routes et de 350 km de voies navigables avec des quais d'accostage, l'acquisition intégrale des matériels suffisants pour les travaux, le renforcement des capacités humaines principalement la formation formelle en HIMO et la vulgarisation des bonnes pratiques pour la protection des routes réhabilitées. Ce qui montre à suffisance que le budget alloué à ce programme était insuffisant pour rendre disponible un réseau multimodal praticable en toute saison. Le coût de 10.500 euros adopté, pour la réhabilitation d'un km (incluant les ouvrages d'art), de loin inférieur à la moyenne de 22.000 euros<sup>2</sup> constatée à la formulation du PRODET par les CARG dans la région pour les travaux similaires réalisés par d'autres projets, peut étayer ce constat ;
- Le budget des moyens généraux a augmenté de 35 % alors que celui des activités principales a diminué de 33 % pour tenir compte des restrictions budgétaires imposées aux Programmes ENABEL. En consommant 92% du budget révisé à la hausse, les frais généraux ont consommé plus de ressources financières que prévu, au détriment d'autres principales activités ;
- L'absence prolongée de l'ATI Coordonnateur Technique de PRODET (de décembre 2016 à août 2018) et les procédures de passation des marchés lentes avec des délais longs, n'ont pas permis la réalisation à temps de beaucoup d'activités du programme, avant les décisions des autorités de la Belgique. Ce qui justifie le taux d'exécution faible de principales activités du PRODET.

### 2.2.3 Efficacité

Bien qu'ayant réalisé des résultats à mi-parcours encourageants, le PRODET n'a pu atteindre son objectif spécifique, en fin de parcours. Celui-ci était de réduire le coût des transports par la mise à disposition d'un réseau de transport multimodal fonctionnel et durable dans les zones de productions agricoles (**score C**).

Concernant **le résultat 1** « la maîtrise d'ouvrage au niveau provincial est renforcée), **il a été partiellement atteint** : la Commission Provinciale des Routes (CPR) a été installée mais elle manque d'équipements et de ressources humaines suffisantes pour la numérisation du réseau routier (SIG), la programmation et la gestion de l'entretien routier.

Le **résultat 2** « un réseau multimodal de transport, répondant aux priorités provinciales de développement, est réhabilité » **n'est pas atteint mais reste encourageant**. Des personnes ont été formées en techniques HIMO, des routes, des ouvrages d'art et des bacs ont été réhabilités ou construits mais aucun cours d'eau n'a encore été aménagé et aucun quai ni embarcadère n'a été construit.

Le **résultat 3** « un réseau multimodal de transport est entretenu à travers des structures locales », **a été partiellement atteint**. A mi-parcours, des dynamiques locales (CLER et COORDICLER) ont été structurées pour assurer l'entretien des routes réhabilitées mais elles ont disparu avec la fin du financement. Le manque d'entretien de ces infrastructures a eu pour conséquence une augmentation des coûts et des délais de transport. Ainsi, **le coût du transport** par la route d'un sac de riz de 100 kg entre Opala et Kisangani, est passé de 7000 francs congolais (FC) début-projet à 60 000 FC en février 2021 **(+757%)**. De même **le temps de parcours** sur ce tronçon est passé de 8h début-projet à 96 après **(+1100%)**.

Du fait du mauvais état de la route, la demande de transport par voie fluviale s'est accrue, de même que les prix : 5 000 FC avant-projet contre 12 500 FC actuellement **(+150%)** sur le même tronçon d'Opala à Kisangani. L'offre de transport par voie d'eau ne s'est pas cependant améliorée : la vétusté et le manque de sécurité des embarcations, les surcharges et la faiblesse des moteurs de ces baleinières sont certaines des causes des fréquents et dramatiques accidents observés sur le fleuve et les rivières du Congo.

<sup>2</sup> DTF page 61 et détails dans l'Annexe 7.5

Concernant le **résultat 4** « les bonnes pratiques d'utilisation du réseau sont appliquées », il **n'a pas été atteint**. Il était attendu du PRODET à travers ce résultat, l'amélioration de la gouvernance du secteur par le respect des barrières de pluie, la réduction du nombre de points de tracasserie sur le réseau, la réduction des surcharges, la mise en place de nouveaux systèmes fonctionnels de gestion des bacs avec l'augmentation des recettes générées. Aucun de ces résultats n'a été obtenu. Le protocole de gestion des bacs est toujours en cours de discussion entre l'Office des routes et Enabel.

#### 2.2.4 Impacts

A mi-parcours, les effets induits par le désenclavement des bassins agricoles de la Tshopo à travers le PRODET étaient significatifs : les revenus des paysans s'étaient accrus de 300 000 à 500 000 FC, les conditions de circulation des personnes et des biens s'étaient améliorées, les délais et les coûts de transports avaient été réduits de plus de la moitié.

**Mais le manque d'entretien des pistes réhabilitées, surtout dans cette zone à forte pluviométrie, a considérablement et négativement impacté la qualité de ces routes ainsi que la mobilité des usagers (Score C).**

La détérioration du niveau de service de transport s'explique aussi par la non application intégrale de l'approche évolutive utilisée par le projet (traitement des bourbiers, réalisation des ouvrages d'art avant la réhabilitation complète).

#### 2.2.5 Durabilité

Du fait du caractère inachevé du processus de décentralisation, de la contraction des ressources allouées au secteur de l'entretien routier et de l'opacité de leur gestion, **la pérennité des acquis du PRODET demeure problématique (Score C).**

Le PRODET a permis de mettre en place la Commission Provinciale des Routes (CPR) en charge de la gestion du réseau routier de la Province. Mais elle ne dispose pas d'équipements et de ressources humaines suffisantes. L'on note aussi l'existence d'une dynamique locale (à parfaire certainement) pour la réhabilitation et l'entretien des routes à travers les CLER. Mais l'approche de salariés utilisée pour la mobilisation de cette main d'œuvre s'est estompée avec la disparition du financement du projet.

Il existe cependant une volonté des autorités des Gouvernements Central et Provincial à prendre en charge la maintenance du patrimoine routier du pays : un dispositif de collecte de fonds et de financement de l'entretien routier existe (le FONER) mais ses ressources dont il n'a pas la maîtrise du recouvrement, sont en partie affectées à des travaux inéligibles de réhabilitation ou de constructions neuves. Au niveau provincial, des pistes de financement de l'entretien des routes par le biais de conventions de partenariat public privé sont explorées.

En 2019, c'est au total 112,9 millions de dollars<sup>3</sup> qui ont été collectés dont 76% environ ont été absorbés dans les travaux d'entretien. Un excédent de 26 millions de dollars n'a pu être utilisé par manque de programmes d'entretien routier (PER). Il y a donc lieu de mettre en place, dans chaque province, une CPR techniquement capable de définir les besoins locaux et de les traduire en programmes à soumettre au FONER.

L'analyse de la contre-performance des bacs a bien montré que celle-ci était liée à la qualité du réseau routier de desserte. La mobilisation des ressources locales par l'approche des bacs peut être une source alternative pour le financement de certaines routes d'intérêt local, si les recettes générées sont gérées de façon transparente et sécurisée. D'où la nécessité de finaliser le protocole d'accord de gestion des bacs en cours de discussion entre l'Office des routes et ENABEL.

---

<sup>3</sup> Source : DG/FONER, Rapport d'activités, exercice 2019

## 2.3 Aspects transversaux

### 2.3.1 Environnement

PRODET a élaboré et mis en œuvre son PGES. Il a entrepris des actions sur la résilience face aux changements climatiques. Afin de réduire cette propension à la dégradation de ce couvert forestier, le programme a initié des activités de sensibilisation et de formation sur la fabrication de briquettes écologiques et de foyers améliorés dans le cadre de la promotion des sources énergétiques et des équipements performants de cuisson.

Les techniques de recyclage des déchets biodégradables et de transformation en briquettes bioécologiques ont été vulgarisées à travers 4 sessions de formation ayant ciblé 200 femmes des ménages des différentes couches de la population qui vivent dans les quartiers périurbains de la ville de Kisangani (quartiers à faible desserte en électricité).

Les briquettes écologiques faites à base de sciure de bois des menuiseries locales et d'argile ont des capacités thermiques plus grandes que le charbon de bois habituel (Makala). Il leur faut donc un peu plus de chaleur pour augmenter leur température d'où un temps plus long pour la cuisson des aliments. Il y a donc lieu de poursuivre les recherches pour améliorer les rendements énergétiques de ce charbon de substitution qui au demeurant, bien qu'utilisant des matériaux de recyclage, consomme aussi du bois.

### 2.3.2 Genre

Le Programme a pris en compte les droits des femmes, pour la réduction des inégalités. La représentativité des femmes impliquées dans les activités du programme s'est accrue : 10% en début de projet contre 15% en fin de projet, taux tout de même inférieur à la cible de 30% attendu. Le Programme a pris en compte les droits des femmes et la réduction des inégalités. Les actions ont porté sur les causes structurelles de l'exclusion, pour permettre aux femmes de faire valoir leurs droits et participer à la démocratie locale.

### 2.3.3 VIH/SIDA

Le Plan d'action pour les activités relatives au VIH/SIDA n'a pas été complètement mis en œuvre à cause des contraintes budgétaires. Néanmoins certaines activités de sensibilisation sur le dépistage volontaire ont été menées.

### 2.3.4 Pilotage axé sur les résultats

En ce qui concerne le pilotage axé sur les résultats, PRODET a produit chaque année son rapport annuel des résultats. Organe de supervision et d'orientation stratégique du Programme, la SMCL a eu plusieurs réunions de comités de pilotage dont certaines des décisions ont fait l'objet de suivi. Cependant appelée à **superviser l'exécution des engagements pris par les Parties, il est paradoxal que la SMCL ne comprenne, côté national, que des représentants de l'exécutif provincial**. C'est peut-être l'une des raisons des difficultés de mobilisation de la contrepartie congolaise dans les projets ou programmes cofinancés

### 2.3.5 Monitoring

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

### 3 Recommandations

- Dès la signature de la convention de financement, organiser un atelier de lancement des projets / programmes cofinancés pour impliquer toutes les parties prenantes clés et convenir entre autres des actions alternatives à mener pour répondre à ce type de difficultés dans l'exécution.
- Mettre en œuvre les réformes du sous-secteur routier pour les rendre conformes aux textes légaux
  - Nouvelle classification routière pour préciser les responsabilités des uns et des autres ;
  - Renforcer la CPR pour qu'elle puisse assurer efficacement la coordination du secteur routes dans la province ;
- Prendre un Arrêté modificatif pour la définition et la mise en place d'un organigramme fonctionnel du secrétariat technique orienté sur les missions et les objectifs
- Pour les projets financés par les bailleurs extérieurs, prévoir dans la convention de financement la signature de conventions de maîtrise d'œuvre formelle entre les projets et les structures gestionnaires des routes, membres de la CPR.
- S'assurer de l'adéquation entre les résultats attendus et les moyens prévus des programmes de désenclavement.
- Réajuster et réorienter les dynamiques locales d'entretien routier autour des autorités de l'entité administrative territoriale qui devront impliquer toutes les personnes dont les activités nécessitent l'existence d'un réseau routier praticable en toute saison
- Affecter les ressources du FONER exclusivement à l'entretien routier
- Négocier un échéancier pour le recouvrement des créances dues par l'Etat Congolais (Trésor public).
- Finaliser et signer le protocole d'accord de gestion des bacs impliquant toutes les parties prenantes ;
- Proposer des conventions de partenariat public-privé entre les provinces et les opérateurs économiques locaux pour assurer la praticabilité des routes.



## 4 Leçons apprises

- Principales bénéficiaires des conventions de financement signées par le Gouvernement Congolais et les partenaires au développement, les provinces sont souvent victimes du non-respect des engagements pris par la Partie Congolaise sur le financement de la contrepartie nationale.  
D'autre part, le Comité de Pilotage (SMCL) appelé à superviser l'exécution des engagements pris par les Parties, ne comprend en son sein, côté national, que des représentants de l'exécutif provincial. C'est peut-être l'une des raisons des difficultés de mobilisation de la contrepartie congolaise dans les projets ou programmes cofinancés.
- Le processus inachevé de la décentralisation et la non mise en œuvre des réformes du sous-secteur routier laissent prospérer de nombreux chevauchements et conflits de compétences entre les structures en charge de la gestion des routes
- Le PRODET a permis de mettre en place une esquisse de maîtrise d'ouvrage au MPITPR (CPR) qu'il faudra renforcer par un fort engagement du Gouvernorat
- L'approche évolutive des travaux consistant à exécuter d'abord les travaux sur les bourbiers et les ouvrages d'art pour ouvrir la route à la circulation et ensuite procéder à la réhabilitation complète de l'itinéraire est bonne, pourvu que les ressources financières soient disponibles pour aller jusqu'à la réhabilitation complète
- La stratégie de l'utilisation des CLER pour l'entretien des pistes de desserte agricole a connu des résultats mitigés à cause d'une part, de l'approche « salariés » utilisée et d'autre part à cause de la non implication des responsables administratifs et coutumiers des territoires, dans la formation et la mise en place de ces structures.
- La RDC dispose d'un instrument de collecte de fonds et de financement de l'entretien routier dont 95% des ressources proviennent des redevances sur les produits pétroliers. Le fait générateur de cette redevance est la mise à la consommation de ces carburants et lubrifiants et non leur entrée aux postes frontières du pays, laissant ainsi la porte ouverte à d'éventuelles fraudes sur les quantités à imposer.
- Il existe une forte dispersion dans l'affectation des ressources du FONER bien que statutairement celles-ci soient destinées exclusivement à l'entretien et à la protection du patrimoine routier (Articles 3 & 4 du décret portant création du FONER)
- Le trafic et les recettes d'exploitation des bacs sont intimement liés à la qualité du réseau routier qui les dessert. D'où la nécessité de se mettre d'accord sur un protocole d'accord de gestion des bacs impliquant toutes les parties prenantes et qui permet d'affecter une partie de ces recettes à l'entretien routier
- L'une des options envisageables pour assurer l'entretien des routes pourrait être la mise à contribution des opérateurs économiques exerçant sur le périmètre provincial à travers des conventions de partenariat public privé. La CPR devrait aider à la sélection des axes à traiter, à définir les normes d'entretien à respecter, à évaluer le niveau de compensation financière du concessionnaire et à suivre l'exécution des travaux.