



Rapport d'évaluation du PARAT - vu sous l'angle de la gestion du changement

VALENTINA BIANCHINI, CONSULTANT EXPERT EN GESTION DU CHANGEMENT

Table des matières

RAPPORT SYNTHETIQUE DE L'EVALUATION	2-7
Profil du programme	2
Résumé exécutif	4
RAPPORT COMPLET DE L'EVALUATION	8-47
Liste des acronymes et des sigles	8
Introduction	9
I. Description du programme évalué	10
II. Objet et objectifs de l'évaluation	12
III. Approche et méthodes d'évaluation	13
IV. Analyse des données	14
V. Présentation et discussion des résultats :	16
V.1 <i>Pertinence et qualité de la conception</i>	17
V.2 <i>Efficiency de la planification et de la mise en œuvre</i>	25
V.3 <i>Facteurs de succès et risques</i>	37
VI. Recommandations	45
ANNEXES	48-57
A) <i>Matrice des questions évaluatives</i>	49
B) <i>Tableau synoptique des résultats de l'analyse binaire</i>	53
C) <i>Liste des parties consultées</i>	56
D) <i>Bibliographie de référence</i>	57

Liste des tableaux et de figures

Box 1. Pourquoi conduire une évaluation de la gestion du changement dans le cadre de la réforme ?	12
Figure 1. Arbre à problèmes pour la répartition ordonnée des causes qui affectent le manque d'une politique d'AT en RDC	18
Figure 2. Présentation d'un modèle non-linéaire, complexe et interactif de réalisation d'une réforme	20
Figure 3. Graphique de l'organisation de la réforme selon le PRODOC	24
Tableau 1. Cadre analytique pour déterminer la présence des éléments clé à la gestion du changement	14
Tableau 2. Liste des questions évaluatives utilisées	15
Tableau 3. Table des jalons prévus par la LOI entre CAFI et le Gouvernement de la RDC	23
Tableau 4. Numéro des consultations effectuées avec les organisations de la société civile	31
Tableau 5. Synthèse des critiques communes aux organisations de la société civile consultés	32
Tableau 6. Cadre de résultats du programme	40

Profil du Programme

Identification du programme		
Titre :	Programme d’Appui à la Réforme de l’Aménagement des Territoires - PARAT	
Numéro de 2référence du Programme/MPTF :	00105282	
Volets :	1- Juridique et réglementaire	
	2- Organisationnel et institutionnel	
	3- Technique	
Liens avec le PNSD 2019-2023, la Stratégie Cadre Nationale REDD+ et le Plan d’Investissement REDD+ 2016-2020		
Objectifs du PNSD 2019-2023	Pilier IV. Aménagement du territoire, reconstruction et modernisation d’infrastructures. Objectif sectoriel D.1 n. 1 : Renforcer les capacités institutionnelles du MATRV. Objectif sectoriel D.1 n. 2 : Doter le pays des cadres légaux et réglementaires ainsi que des outils de planification dans le domaine de l’aménagement du territoire.	
Objectif de la Stratégie Cadre Nationale REDD+	Objectif 5 : Élaborer et mettre en œuvre, de manière participative et transparente, une politique d’aménagement du territoire organisant et optimisant l’utilisation des terres et des ressources forestières par les divers secteurs de l’économie nationale dans le respect des droits reconnus par le système légal de la RDC, afin d’en réduire l’impact sur les forêts, de réduire les conflits et d’assurer le développement durable au niveau national et local.	
Effet du Plan d’Investissement REDD+ :	Effet 5 : Les activités humaines sont mieux planifiées permettant une optimisation de l’utilisation de l’espace et une diminution de l’impact sur le forêt.	
Détails du programme		
Durée : 48 mois	Date de démarrage (effectif) : 15/05/2017	Date de clôture prévue : 18/04/2021
Agence exécutrice :	PNUD	
Partenaires de mise en œuvre :	WRI	
Modalité de mise en œuvre :	DIM avec recrutement de firmes	
Bénéficiaires primaires :	MATUH et puis MINAT	
Couverture géographique :	Nationale	
Budget du Programme (US\$)		
Budget du cycle du programme :	US\$ 8 000 000 (revu dans l’addendum de 2018)	
Modalité de financement :	Paiement sur vérification de la performance	
Jalons 2018 (Phase 1, première tranche 1 ^{er} juin 2017, 3 ans) :	US\$ 5 000 000	

Jalons 2020 (Phase 2, tranche conditionnelle, 1 ^{er} juin 2020, 1 an) :	US\$ 3 000 000
Budget originel (PRODOC 2017) :	US\$ 4 000 000 (Phase 1 : 3 000 000 x 3 ans ; Phase 2 : 1 000 000 x 1 an)
Contributions des bailleurs (au 31/12/2021)	
CAFI	US\$ 5 000 000
Dépenses (au 31/12/2021)	
Dépenses totales :	US\$ 5 512 741,22 USD
% Utilisation du budget disponible (à la date indiquée) :	110,25 %
Évaluations effectuées	
Date :	Type :
2019	Vérification indépendante des jalons de la lettre d'intention entre la RDC et la CAFI
2020	Deuxième vérification indépendante des jalons de la lettre d'intention entre la RDC et la CAFI
2021	- Évaluation à mi-parcours du PARAT - Évaluation à mi-parcours du PARAT - vu sous l'angle de la préservation des ressources forestières

Résumé exécutif

Le Programme d'Appui à la Réforme de l'Aménagement du Territoire- PARAT a été conçu en 2016 pour accompagner les institutions de la RDC compétentes en matière d'aménagement du territoire à mener à bien la réforme d'aménagement du territoire et contribuer à la Stratégie Nationale REDD+ et aux résultats définis dans l'effet 5 du Plan d'Investissement REDD+ de la RDC : « *Les activités humaines sont mieux planifiées permettant une optimisation de l'utilisation de l'espace et une diminution de l'impact sur la forêt* ».

Pour réaliser la réforme, le PARAT devrait appuyer la réalisation de deux types de changement : un changement de la politique de l'AT et un changement de type organisationnel de l'institution en charge de la conduire, le MINAT.

À travers l'application des méthodes qualitatives, cette évaluation a essayé de répondre à deux ordres principaux de questions : I) Comment le processus de changement a été conçu et puis géré par le PARAT ? ; et II) Quels ajustements le PARAT devrait/pourrait actionner pour aboutir au changement souhaité ?

Résultats

A) Pertinence et qualité de la conception

1. **L'évaluation relève que le PARAT, avec ses objectifs, reste une initiative très pertinente** par rapport aux objectifs de la Stratégie nationale et du Plan d'Investissement REDD+ et de haute priorité pour toutes les parties prenantes consultés.

2. **Une approche plus itérative, interactif et comprenant tout le cycle de vie de la réforme est nécessaire pour bien contextualiser la réforme et prévenir les échecs.** La vision linéaire et progressive de la réforme ne tient pas compte des forces et dynamiques qui peuvent affecter le processus de changement (les forces socio-économiques, les caractères du système politique, le processus de prise de décisions, les caractères du système administratif et l'occurrence des événements spécifiques).

3. **Une cartographie des acteurs analysant leurs intérêts vis-à-vis la réforme est nécessaire en phase de conception et doit être mise à jour en cours d'œuvre** pour informer la stratégie du programme, anticiper les oppositions et identifier les modalités d'engagement des acteurs.

4. **Les jalons de la LOI devraient être SMART** (spécifiques, mesurables, atteignables, réaliste, temporel) pour mieux orienter la programmation (budgétisation incluse), le suivi du programme et garantir une bonne qualité des résultats. Les interdépendances entre le secteur de l'AT et les autres devraient être explicitées aussi.

5. **La stratégie du programme présente les éléments clé pour faciliter la gestion du changement**, notamment : une vision du changement, des objectifs définis, un plan de communication pour soutenir la réforme, des activités de formation pour renforcer les institutions en charge et l'établissement des organismes de coordination de la réforme (COPIRAT et CONARAT). Les résultats de l'analyse binaire sur la présence des éléments essentiels à la bonne gestion du changement montrent que **65% des éléments essentiels sont présents dans le PARAT**. Les phases de programmation et évaluation sont les plus complètes, tandis que les phases de mise en œuvre et de conception nécessiteraient d'un renforcement.

6. Enfin, l'évaluation relève que le programme n'a pas été conçu pour tenir en compte de la réalisation de la réforme une fois approuvée. En cohérence avec la vision linéaire de la réforme adoptée par le programme, l'élaboration de la réforme et son adoption restent l'objectif finale du programme. Toutefois, les phases d'élaboration et d'adoption de la réforme ne devraient pas être séparées de son application et des mécanismes de suivi et évaluation. Une vision circulaire du processus est nécessaire.

B) Efficience de la planification et de la mise en œuvre :

7. **La gestion du changement dans la mise en œuvre du PARAT est différente par rapport à l'approche identifiée dans sa conception.** A cause du manque de ressources (financières et de coordination) et à la suite des retards accumulés dans la mobilisation des ressources, la stratégie de gestion du changement préconisée a été de fait ignorée dans la mise en œuvre pour répondre à l'urgence de produire des résultats immédiatement visibles. Le programme s'est adapté à ces circonstances défavorables, parfois de façon proactive (dans la réponse aux changements de nature politique) mais plus souvent de façon réactive.

8. **Le résultat du processus d'adaptation du programme** est la formulation des documents principales de la réforme (la politique et la loi) avec un budget (62,5% des financements) et des temps de réalisation étroits. Dans une perspective de gestion du changement, cela signifie aussi que le programme a dû sacrifier des aspects importants pour le bon déroulement de la réforme, et notamment : les aspects de renforcement de la leadership et des capacités du MINAT, de la gouvernance de la réforme et de la communication.

9. **Le principe de participation** a été assuré par les nombreuses consultations conduites avec les organisations représentants de la société civile. Toutefois, le bon déroulement des ateliers a été affecté par des problèmes de communication et par le manque d'une méthodologie. L'ouverture au dialogue du nouveau ministre du MINAT, ainsi que les efforts du FONAREDD, du PNUD et le fort engagement des organisations de la société civile sur la thématique de l'AT ont permis de résoudre les oppositions sur l'avant-projet de loi. Le focus de la politique de l'AT fait encore l'objet de divergences de visions entre les organisations de la société civile et la version qui a été formulée par les firmes et adoptée par le gouvernement.

10. **Le principe de « value for money » a été respecté** par le programme, qui est réussi avec un peu plus de la moitié du financement (62,5%) à lancer toutes les activités prévues, aussi au niveau provincial, et à parvenir à la formulation de la politique et de la loi.

11. **Les causes majeures qui ont affecté le bon déroulement du programme par rapport aux critères d'efficacité et d'efficience sont :**

- **Efficience** : la sous-estimation des coûts du programme par rapport aux résultats attendus et les faibles capacités de mobilisation des ressources nécessaires à l'implémentation du programme dans les délais requis ;
- **Efficacité** : le retard dans le décaissement de la deuxième tranche du financement qui a empêché la bonne continuation des activités et les faibles capacités techniques, de coordination et communication de l'équipe du projet par rapport à la modalité de réalisation du projet (DIM avec recrutement des firmes).

12. Ces causes pourraient être adressées avec des investissements dans les capacités de l'équipe du projet de la part de l'agence exécutrice, autant en termes de ressources humaines à support du projet que de révision de processus et des capacités opérationnelles de mobilisation efficiente des ressources. De l'autre côté, le décaissement de la deuxième tranche du financement est essentiel à garantir la continuation des activités et à soutenir l'élan créé par les résultats achevés jusqu'ici.

C) Facteurs de succès et risques

13. **Besoin du changement** : Le PARAT est réussi à construire dans le temps un sens d'urgence sur la réforme de l'AT, aperçu par toutes les parties consultées (Gouvernement, MINAT, ONGs, Organisations Internationales, Partenaires).

14. Mais, le programme devrait renforcer le **consensus interne pour le changement** : les départements du MINAT et les nouvelles unités créées de support (CAT et ONAT) ont été engagés en silos dans les activités du programme, ce qui a alimenté aussi des conflits à l'intérieur du MINAT.

15. La **vision du changement linéaire a été modifiée pour répondre aux oppositions de la société civile** : face aux blocages constitués par l'opposition de la société civile à la politique et à la loi de l'AT deux processus différents ont été adoptés. Le premier, pour la politique, a poursuivi la vision linéaire sans écouter les oppositions de la société civile et résultant dans une politique adoptée par le gouvernement mais pas appuyée dans sa vision par les organisations de la société civile. Au contraire pour l'avant-projet de loi, avec le changement de la leadership du MINAT, on a adopté une vision plus adaptive qui a permis au nouvel ministre et aux organisations de la société civile de rouvrir le dialogue sur le projet et de trouver un accord.

16. La **stratégie de gestion du changement** du programme a été réorientée sur des résultats à court-terme pour faire face aux contraintes budgétaires et aux retards accumulés dans la mobilisation des ressources : la politique et la loi ont été produites sans résoudre les problèmes du manque de gouvernance et de coordination intersectorielle, du manque des données sectorielles pour orienter les affectations et du manque des capacités du MINAT de réaliser la réforme, tant au niveau central qu'au niveau provincial.

17. Après avoir créé un sens d'urgence sur le problème du manque d'une réforme de l'AT, le programme n'a pas opérationnalisé une stratégie de **communication** à soutien de la réforme : le partage des informations a été déficitaire tant avec les bailleurs qu'avec la société civile, surtout à cause du manque d'un plan et des ressources pour la communication de la part du projet.

18. La volonté politique de réaliser la réforme est alimentée par **l'engagement de la nouvelle leadership** du MINAT, qui a joué un rôle déterminant dans le dialogue avec la société civile et dans le soutien aux initiatives de renforcement des capacités techniques de l'administration de l'AT.

19. Toutefois, une **coalition guide** avec les autres secteurs n'a pas été formée ou institutionnalisée : en effet, l'une des préoccupations majeures à ce moment est l'absence d'un organe de coordination interministérielle (le COPIRAT est dès 2018 sous forme de décret en attente d'approbation) et l'opérationnalisation des groupes thématiques qui ont besoin de ressources pour commencer à travailler.

20. Le problème du manque des **ressources** (financières et humaines) est la cause principale des inefficiences du PARAT et doit être adressé pour garantir le futur du programme et la pérennisation de ses résultats. Il faudrait doter l'équipe du programme de l'expertise technique nécessaire à garantir la bonne coordination et le contrôle qualité des produits et de l'autre côté il faut que le programme dispose des financements dans des délais prévisibles et alignés à la progression des activités.

21. Pour le futur de la réforme, il faudrait poursuivre un **changement compréhensif** en mesure d'intégrer le niveau central avec le niveau périphérique, et concentrer donc les ressources sur le pilotage des produits dans le PIREDD avant d'avancer avec les prochaines étapes de la réforme (implémentation+ suivi et évaluation). La mise en place des **mécanismes de suivi et évaluation** de la réforme, avec l'appui des organismes techniques comme l'ONAT et le repère et la collection des données de base pour bien appliquer la réforme dans le vaste territoire de la RDC est la deuxième priorité à adresser avant de procéder avec l'implémentation de la politique et de la loi.

Tableau synoptique des recommandations

Axes	Recommandation	Priorité	Entité responsable	Partie(s) à consulter	Partie(s) à informer
Stratégique	1. Faire une meilleure articulation de la politique avec les programmes sur	Court terme	PNUD + firmes	ONGs nationales et locales, ministères sectoriels sur le terrain, entités provinciales	FONAREDD, Organisations Internationales

	le terrain et relier les standards nationaux avec la mise en œuvre dans le territoire.				qui gèrent les autres programmes sectoriels, CFI
Stratégique	2. Promouvoir l'appropriation de la réforme par les communautés locales et les peuples autochtones	Court terme	PNUD + firmes		FONAREDD, CFI
Stratégique	3. Accélérer le processus de renforcement des capacités de l'AT pour favoriser l'appropriation de la réforme par l'administration et réduire les conflits potentiels à l'intérieur du MINAT.	Court terme	PNUD + firmes	SG, CAT, ONAT	FONAREDD, CFI
Engagement	4. Bâtir une forte coalition à soutien de la réforme à l'intérieur du gouvernement et avec la société civile.	Moyen terme	MINAT + PNUD	Chefs des communautés locales, ministères sectoriels à niveau centrale/provinciale/locale, assemblées provinciales, ONGs	FONAREDD, CFI
Engagement	5. Créer un système de gouvernance de la réforme	Court terme	MINAT	Ministères sectoriels	PNUD, FONAREDD, CFI
Ressources	6. Assurer des ressources financières dans des délais prévisibles, alignées à la progression des activités du programme et en mesure de couvrir l'échelle d'action envisagée et la modalité participative.	Court terme	CAFI	PNUD et FONAREDD	MINAT
Apprentissage adaptif	7. Finaliser et opérationnaliser le système de suivi et évaluation de la réforme	Moyen terme	PNUD+ ONAT	SG, CAT	FONAREDD, CFI
Apprentissage adaptif	8. Renforcer le système de gestion des risques du programme et se focaliser sur la prévention proactive.	Moyen terme	PNUD	FONAREDD, MINAT	CAFI

N.B. Les recommandations avec les modalités suggérées pour leur réalisation sont explicitées narrativement dans le Chapitre VI du rapport d'évaluation.

Liste des acronymes et des sigles

AMI	Appel à manifestation d'intérêt
CAFI	Initiative pour la Forêt d'Afrique Centrale
CAT	Cellule d'appui à l'aménagement du territoire
CODELT	Conseil pour la défense environnementale par la légalité et la traçabilité (ONG)
CONARAT	Comité Nationale de la réforme de l'aménagement du territoire
COPIRAT	Comité de Pilotage de la réforme de l'aménagement du territoire
DIM	Implémentation directe
GTCRR	Groupe de Travail Climat REDD – Rénové
LOI	Lettre d'Intention
MATUH	Ministère de l'Aménagement des Territoires, de l'Urbanisme et de l'Habitat
MINAT	Ministère de l'Aménagement du Territoire
ONAT	Observatoire Nationale sur l'aménagement du territoire
PARAT	Programme d'Appui à la Réforme de l'Aménagement des Territoires
PBR	Paielement sur résultats
PLAT	Plans Locaux de l'aménagement du territoire
PNSD	Plan Nationale Stratégique de Développement
PNUD	Programme des Nations Unies de Développement
PRODOC	Document de programme
RDC	République Démocratique du Congo
REDD+	Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation forestière
SMART	Spécifique, mesurable, atteignable, réaliste, temporel
SNAT	Schéma Nationale de l'aménagement du territoire
SPAT	Schéma Provinciale de l'aménagement du territoire
WRI	World Resource Institute

Introduction

Le Programme d'appui à la réforme de l'aménagement du territoire (PARAT) s'inscrit dans la Stratégie Cadre Nationale REDD+ et dans le Plan d'Investissement REDD+ de la RDC et se trouve dans un moment stratégique de son cycle de vie. Étant arrivé au terme de sa première tranche de financement et à la fin de sa phase de programmation de 4 ans, le programme a été l'objet en 2021 de trois évaluations : une évaluation globale du programme qui vise à déterminer les réalisations vis-à-vis des engagements, une évaluation des aspects techniques environnementaux des produits du programme et la présente évaluation sur l'appui du PARAT, en termes de gestion du changement, à la réforme de l'AT.

Les trois évaluations visent à lever des recommandations sur la continuation du programme en termes des modalités, méthodologie et approche de mise en œuvre pour la poursuite efficace et efficiente d'un appui en matière d'Aménagement du Territoire (AT) en RDC.

Il est donc dans le cadre de cette vérification compréhensive du programme que cette évaluation prospective de l'approche et de la contribution du PARAT à la gestion du changement a été retenue nécessaire pour apprécier les capacités du programme de fournir un appui à la réforme même et pour identifier, le cas échéant, des mesures pour assurer la bonne continuation du programme dans le futur.

Pour répondre à cette requête, cette évaluation a effectué une analyse de la conception du programme et a évalué la mise en œuvre par rapport à la gestion du changement. Ainsi, les leçons apprises ont été documentées et des recommandations sont proposées pour permettre aux organes d'orientation du programme de lever des options relatives à la deuxième tranche de financement du programme et renseigner les parties prenantes sur la conception et la mise en œuvre des stratégies futures.

Le rapport s'adresse principalement aux utilisateurs primaires de ses résultats, et notamment : au Secrétariat Exécutif du FONAREDD, à l'agence exécutive du PARAT qui est le PNUD RDC, au ministère de l'Aménagement du Territoire (MINAT) et à ses organes (la Cellule d'Appui Technique, le Secrétariat Général et l'Observatoire National sur l'Aménagement du Territoire en particulière), le Comité de Pilotage et le Comité Technique du FONAREDD, le CAFI et tous les partenaires du programme. Les utilisateurs secondaires, mais pas moins importants pour la dissémination, le suivi et la circulation des résultats, sont les autres ministères sectoriels intéressés par la réforme de l'AT et par le programme REDD+ en RDC, les entités gouvernementales provinciales et locales, et les organisations de la société civile.

Le rapport se compose de VI chapitres. Le premier contient une description synthétique du programme évalué, et la présentation de l'objet et des objectifs de l'évaluation. Le troisième et le quatrième chapitre sont dédiés respectivement aux approches méthodologiques et analytiques utilisés.

Le cinquième chapitre contient en détail les résultats et les conclusions de l'évaluation par rapport aux trois macro-aspects faisant l'objet de l'évaluation :

- 1) Pertinence et qualité de la conception : *Le processus de changement tel que conçu dans les documents du programme est en mesure de réaliser le changement souhaité ?*
- 2) Efficience de la planification et de la mise en œuvre : *le processus de changement a été géré par le PARAT de manière efficiente et efficace par rapport au changement attendu ?*
- 3) Facteurs de succès et risques : *Quels sont les facteurs de réussite adoptés par le programme en termes de gestion du changement et quelles leçons peuvent être tirées pour guider les initiatives futures de la réforme ?*

Le sixième et dernier chapitre présente les recommandations (à courte et long terme) proposées avec une attribution cohérente des responsabilités pour leur mise en œuvre.

I. Description du programme évalué

L'aménagement du territoire a été reconnu comme l'un des 7 piliers de la Stratégie Cadre Nationale REDD+ de la RDC et parmi les objectifs du Plan d'Investissement 2016 – 2020, à côté de la sécurisation foncière, l'exploitation agricole et forestière durable, la compensation des effets négatifs de l'exploitation forestière et minière, la promotion d'un accès à une énergie durable, la maîtrise de la croissance démographique et l'amélioration de la gouvernance.

La Stratégie cadre identifie les moteurs directes et indirectes de la déforestation en RDC et adopte une approche globale à la spatialisation basée sur l'aménagement du territoire pour orienter les activités, de la protection des forêts à l'augmentation de la productivité du territoire. Les secteurs sont donc vus comme interdépendants, aussi dans le Plan d'investissement REDD+ qui identifie les politiques et mesures prioritaires à mettre en œuvre pour réaliser les orientations de la Stratégie Cadre Nationale dans les sept piliers.

Le PARAT est un programme de la durée de 4 ans qui a été conçu pour mettre en œuvre et accompagner les institutions de la RDC compétentes à niveau nationale, en coordination avec les autorités provinciales et locales, à mener à bien la réforme d'aménagement du territoire, conformément aux résultats définis dans l'effet 5 du Plan d'Investissement REDD+ de la RDC : « *Les activités humaines sont mieux planifiées permettant une optimisation de l'utilisation de l'espace et une diminution de l'impact sur la forêt* ».

La Lettre d'Intention (LOI) signé entre l'Initiative pour la Forêt d'Afrique Centrale (CAFI) et le Gouvernement de la RDC spécifie que la réforme concerne l'organisation et l'optimisation de l'utilisation des terres et des ressources forestières par les divers secteurs de l'économie nationale et que devra être élaborée et mise en œuvre « de manière participative et transparente » et « dans le respect des droits reconnus par le système légal de la RDC » afin de réduire l'impact sur les forêts, de réduire les conflits et d'assurer le développement durable au niveau national et local.

Le PARAT a répondu à ces critères pour la réalisation de la réforme en identifiant trois types de résultats à réaliser : l'introduction d'une politique d'aménagement du territoire et la révision du cadre réglementaire, l'établissement des institutions dédiées avec la formation de leurs capacités (humaines et opérationnelles) de mener la réforme et la création des outils de support pour appliquer la réforme au niveau territoriale

Ainsi, le programme a été articulé en trois volets et quatre résultats :

Volet	Résultats
Volet 1 : Juridique et réglementaire	Résultat 1 : la RDC est dotée d'un référentiel juridique et réglementaire de l'AT pour le cadrage des programmes publics de développement
Volet 2 : Organisationnel et institutionnel	Résultat 2 : La RDC est dotée d'institutions de pilotage, de mise en œuvre et de concertation performantes et professionnelles Résultat 3 : Les capacités (techniques, humaines et matérielles) et le leadership de l'Administration centrale et provinciale du Ministère de l'AT sont renforcés pour appuyer le processus de réforme de l'AT
Volet 3 : Technique	Résultat 4 : La vision commune sur l'affectation de l'espace est dégagée et oriente les politiques publiques afin de promouvoir une croissance inclusive et durable

Le PARAT, donc, devrait appuyer la réalisation de deux types de changement : un changement politique qui représente le contenu de la réforme (volet 1) et un changement organisationnel (volet 2) à niveau de

l'institution en charge de la conduire. Le troisième volet fournit ainsi les outils techniques pour renseigner la politique et faciliter son application à échelles différents.

Modalités de financement et de mise en œuvre

La réforme de l'AT est l'une des politiques structurelles et mesures prioritaires qui fait l'objet des jalons à atteindre dans le Plan d'Investissement REDD+. Le Plan a été opérationnalisé par la signature d'une Lettre d'Intention (LOI) entre CAFI et le Gouvernement de la RDC en 2016, qui met à disposition 200 millions de dollars pour le financer jusqu'à 2020, dont 190 millions à travers des Fonds Nationales REDD+ (FONAREDD). En premier lieu, 21,6 millions US\$ étaient prévus pour réaliser la réforme de l'AT.

Chaque programme financé par le FONAREDD dans le cadre de cette LOI doit faire l'objet d'un processus d'approbation qui passe par la formulation et lancement d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour la sélection d'une agence exécutrice et par l'élaboration d'un document de projet (PRODOC), qui est revu par le Comité Technique du FONAREDD et puis approuvé par le Comité de Pilotage (COPIL) du FONAREDD.

Les programmes sont financés selon une logique de performance, qui pourrait être reconduite partiellement à un mécanisme de paiement sur performance, et articulés en deux tranches avec des jalons à atteindre en 2018 et en 2020. La deuxième tranche est conditionnelle à la vérification des résultats atteints.

Conformément aux critères de sélection prévus dans l'AMI n.05 sur le programme de la réforme de l'aménagement du territoire (publiée le 2 juin 2016), le PNUD a été sélectionné comme agence exécutrice du Programme d'Appui à la Réforme de l'Aménagement du Territoire, en étroite collaboration avec le MATUH. La modalité d'implémentation du programme prévue est directe (DIM) et l'agence exécutrice (PNUD) à son tour a décidée, conformément aux dispositions de l'AMI, de s'avaler de l'expertise de trois firmes recrutées sur le marché international pour la réalisation des produits principales du programme : la politique de l'AT, le projet de loi, et les guides produites (donnés aux firmes STUDI et IDEA Consult), comme aussi le programme de formation des capacités du MINAT (donné à la firme KPMG).

Lancé officiellement le 15 mai 2017, le PARAT devait se terminer le 18 avril 2020. A' cause des retards liés à la pandémie du COVID-19 le programme est actuellement dans une extension sans couts et en attente de la finalisation des vérifications sur les résultats atteints pour l'élargissement de la deuxième tranche de financement.

Un budget de \$ 4 millions avait été initialement alloué au programme, qui a été doublé en 2018 à \$ 8 millions à la suite de la requête du PNUD d'un addendum le 16 juillet 2018. De ces \$ 8 millions, un total de \$ 5 millions ont été décaissés par CAFI en 2017 et 2018. En attendant la deuxième tranche de financement, le PNUD a contribué avec un préfinancement de \$ 512,741 (au 31/12/2020) pour éviter le blocage des activités.

Le programme est doté d'une structure de gouvernance et d'une de mise en œuvre. La première fonction est reléguée au Comité de Pilotage du programme qui comprend le PNUD, le Secrétariat Exécutif du Fonds National REDD+, et des représentants des entités ou ministères sectoriels concernés (pas précisément indiqués) et co-présidé par le Secrétaire General et le Représentant du PNUD.

La structure de mise en œuvre est composée par un coordinateur de programme, un chargé de suivi-évaluation, un officiel administratif et financier et un chauffeur. La majorité de la maitrise d'ouvrage est sous-traitée à des firmes spécialisées ou à des experts et conseillers nationaux ou internationaux.

II. Objet et objectifs de l'évaluation

Conformément aux TDR, l'évaluation porte sur la gestion du changement telle que conçue dans les documents stratégiques du programme et dans son application en termes opérationnels de qualité du processus de mise en œuvre, avec cinq objectifs :

- I. Comprendre si, dans le contexte social et politique actuel dans lequel le PARAT est mis en œuvre, les hypothèses de conception (implicites et explicites) du changement, les objectifs et l'orientation étaient et restent valables et, par conséquent, susceptibles de contribuer au changement souhaité ;
- II. Comprendre comment l'approche de mise en œuvre, y compris la façon dont les ressources ont été utilisées, a affecté les progrès du programme en termes d'appui au changement ;
- III. Comprendre dans quelle mesure les acteurs et bénéficiaires de la réforme ont été consultés et engagés dans les consultations et si le processus de consultation adopté a été transparent et inclusif ;
- IV. Identifier les bonnes pratiques et les défis dans la réalisation du programme de réforme en comparant les résultats obtenus par la gestion du processus du changement avec d'autres processus similaires de réforme publique ;
- V. Prévenir les échecs et assurer la bonne continuation future du programme, tout en analysant les risques associés au processus de réforme dans le contexte actuel et futur.

Aux fins de l'identification de l'objet de l'évaluation, le rapport veut préciser la distinction entre « réforme » et « changement ». Ces termes sont souvent utilisés pour indiquer la même chose, toutefois les deux concepts sont différents même si interconnectés. Avec réforme on entend le moyen avec lequel une institution peut produire du changement dans un domaine particulier. Au contraire, le changement est le résultat de la réalisation de la réforme, qui se reflète dans un nouveau cadre politique, administratif et institutionnel produit par la même. Donc l'objet de l'évaluation est le processus de gestion du changement, et en particulier l'appui apporté par le PARAT dans ce sens à la réforme de l'AT.

En termes de référentiels temporels, l'évaluation a considéré la période du 19 avril 2017, date de lancement du programme, jusqu'au mois d'août 2021 (la date prévue de clôture de la première phase du programme était le 18 avril 2021) pour apprécier aussi les dernières contributions du programme à la gestion du changement.

En raison du protocole de synthèse, le cadre adopté par l'évaluation inclut les éléments suivants : a) le contexte et les moteurs de ces deux réformes (de la politique et des institutions en charge de l'AT) ; b) la démarche et la stratégie ou le plan de gestion du changement ; c) la mise en œuvre de la stratégie de gestion du changement et le processus suivi ; d) les résultats de la gestion du changement escomptés par rapport aux réalisations du programme et ses résultats attendus ; et enfin e) les facteurs essentiels à la réussite du programme en termes de gestion du changement, ainsi que les enseignements tirés ou les bonnes pratiques recensées. Tous les éléments de la conception, formulation et réalisation du processus de changement ont fait objet de l'évaluation.

Dans ce but, l'évaluation a cherché de répondre à deux ordres principaux de questions : I) comment le processus de changement a été conçu et puis géré par le PARAT ; et II) quels ajustements le PARAT devrait/pourrait actionner pour aboutir au changement souhaité.

Box 1. Pourquoi conduire une évaluation de la gestion du changement dans le cadre de la réforme ?

La gestion du changement affecte en grande partie le succès ou l'échec d'une réforme. En effet, la réforme de l'AT peut produire des conséquences inattendues ou négatives : la réforme peut être appuyée ou pas par les parties intéressées, peut produire des résultats inattendus, peut être difficile à réaliser ou générer le besoin de réformes

ultérieures, ou le cas échéant elle peut aussi ne fonctionner du tout et affecter la légitimation des organisations publiques et leur leadership.

Pourtant, une bonne gestion du changement vise à limiter les risques associés à la réalisation de la réforme et c'est dans ce sens que cette évaluation de la gestion du changement du PARAT peut contribuer à expliquer le succès et prévenir l'échec futur de la réforme de l'AT.

III. Approche et méthodologie de l'évaluation

Plusieurs approches ont été utilisées pour conduire cette évaluation et pour collecter, valider et analyser les données et les évidences sur la gestion du changement par le PARAT. L'approche méthodologique adoptée est de type qualitatif et s'est déroulé en plusieurs étapes afin de générer des recommandations sur les leçons apprises dans la gestion du changement et en faire bon usage pour le futur.

1^{ère} Étape : Examen sur dossier préalable.

Un examen sur dossier initial a été effectué pour la formulation de la note de démarrage et des questions évaluatives. Le consultant a évalué aussi la faisabilité de l'évaluation et a trouvé que tous les éléments requis étaient présents : Théorie du Changement, stratégie d'intervention, cadre des résultats, indicateurs, risques et hypothèses de base. D'autres documents ont été demandés par le consultant pour évaluer la mise en œuvre, et notamment les aspects de contractualisation et les produits du programme, qui ont été partagés par le FONAREDD et le PNUD (c.f. Annex III pour la liste complète des documents consultés).

2^{ème} Étape : Examen sur dossier détaillé.

Un examen sur dossier plus approfondi a été mené à partir de la validation de la note de démarrage, avec le triple objectif de :

1. Définir un cadre clair sur l'approche au changement utilisé dans le programme et fournir la base d'évidence du rapport ;
2. Formuler les questions utilisées dans les entretiens semi-structurés ;
3. Identifier les domaines qui nécessitent d'une analyse plus détaillée, basée surtout sur les bonnes pratiques et sur les domaines qui présentent des contraintes et des limitations à la gestion du changement, pour élaborer des recommandations ponctuelles et basées sur l'évidence.

3^{ème} Étape : Entretiens

Des entretiens individuels et de groupe ont été réalisés avec les représentants de l'agence exécutrice, le ministère de l'Aménagement du Territoire et ses unités, les firmes recrutées, les agences provinciales, les organisations de la société civile, les bailleurs, l'agence coordinatrice. L'objectif principal des entretiens est d'assurer le suivi des questions spécifiques identifiées à partir de l'examen documentaire, combler les lacunes et trianguler les informations reçues de ces autres sources.

A cause de la pandémie, les entretiens ont été conduits via télécommunications en utilisant des questionnaires semi-structurés axés sur des lacunes spécifiques et des problèmes de validation rencontrés par l'examen sur dossier et adapté pour les différents acteurs engagés (cf. Annexe c pour la liste complète des acteurs consultés).

Limitations

A cause de la pandémie de COVID-19 en cours, l'évaluation n'a pas bénéficié de l'observation sur le terrain. La limite de cette modalité de conduction de l'évaluation est plus évidente dans la conduction des entretiens par plateformes électroniques qui a pris beaucoup plus de temps qu'envisagé à cause des ralentissements

dans l'organisation des rendez-vous, surtout avec les représentants du MINAT. La sélection des représentants interrogés, bien que représentants des organisations sélectionnées par l'évaluatrice, a été médiée et effectuée par le PNUD et par le FONAREDD pour réduire les biais potentiels.

IV. Analyse des données

Pour apprécier les contributions du PARAT à la gestion du changement, deux cadres analytiques ont été utilisés. Une analyse binaire a été effectuée pour analyser la gestion du changement par le PARAT dans sa totalité et relever la présence des éléments essentiels à la bonne gestion du changement. Ce cadre a permis d'attribuer des scores sur une échelle binaire (élément clé présent/ non présente) et de tirer des premières conclusions sur la bonté de la conception du processus de gestion du changement et sur le modus operandi. Les éléments clé ont été choisis sur la base de la littérature sur la gestion du changement (cf. l'Annexe « D » pour la bibliographie de référence) pour la gestion du changement dans les organisations publiques et dans le cadre de la réalisation des réformes politiques et visent à donner un regard externe et neutre à la bonté de la conception et de la réalisation de l'appui au changement par le programme.

Tableau 1. Cadre analytique pour déterminer la présence des éléments clé à la gestion du changement

1) Conception
1. Éléments attestant d'une justification et d'un objectif clairs de la gestion du changement : qu'est-ce qu'il faut changer et pourquoi 2. Éléments attestant de l'existence d'une vision claire du futur, avec des objectifs et des bénéfices mesurables, et des critères de succès définis 3. Éléments attestant de l'existence d'une structure de gestion claire reliant la réforme de l'AT à la réforme organisationnelle pour le renforcement des capacités du MINAT 4. Éléments attestant de l'identification d'une structure/mécanismes de coordination reliant la réforme de l'AT aux autres réformes sectorielles 5. – 6. – 7. Éléments attestant de l'identification, analyse et engagement des acteurs affectés, impliqués ou impactés par le changement à produire
2) Planification
8. Éléments attestant de l'existence d'une stratégie ou d'un plan de mobilisation des acteurs autour les justifications, les objectifs de la réforme et ses résultats attendus 9. Éléments attestant de l'existence d'une stratégie ou d'un plan de communication acteurs autour les justifications, les objectifs de la réforme et ses résultats attendus 10. Éléments attestant de l'existence d'une stratégie ou d'un plan de formation des capacités de mener le changement
3) Budgétisation
11. Éléments attestant de fonds clairement pré-affectés aux activités de gestion du changement 12. Éléments attestant une allocation des fonds cohérente et soutenable par rapport au plan de mise en œuvre du programme de réforme de l'AT
4) Mise en œuvre
13. Éléments attestant du parrainage, par les hauts responsables du MINAT, de l'initiative de réforme. 14. Éléments attestant de la formation d'une coalition guide qui appuie l'initiative de réforme. 15. Éléments attestant de la mise en œuvre du plan de communication et des consultations avec les acteurs de la société civile de façon participative et transparente pour l'élaboration et la validation des outils de la réforme 16. Éléments attestant la mise en œuvre du renforcement des capacités du MINAT pour la poursuite de la réforme 17. Éléments attestant de la mobilisation interne et de l'engagement des fonctionnaires et des cadres du MINAT à niveau centrale et provinciale pour garantir le soutien interne et externe à la réforme

5) Évaluation
18. Éléments attestant de l'existence d'un cadre de résultats, ou d'un plan d'apprentissage et d'évaluation réflexif, visant à évaluer les produits, les réalisations et les effets de la gestion du changement.
19. Éléments attestant de l'existence de mécanismes et de pratiques internes de suivi, d'apprentissage formatif et d'apprentissage réflexif utilisés pendant le processus de mise en œuvre.
20. Éléments attestant de l'existence d'un cadre d'anticipation des risques et de gestion des risques relatifs à la gestion du changement.

Le deuxième outil analytique utilisé, destiné à examiner la qualité de la gestion du changement, est la matrice des questions évaluatives développée pour définir la performance du programme en matière de gestion du changement par rapport aux indicateurs de pertinence et d'efficacité et aux catalyseurs du changement dans les différentes phases de conception, mise en œuvre et évaluation des facteurs de réussite et des leçons apprises.

Tableau 2. Liste des questions évaluatives utilisées (pour la matrice complète voir l'Annexe « A » du rapport)

1) Pertinence et qualité de la conception : le processus de changement tel que conçu dans les documents du programme est en mesure de réaliser le changement souhaité ?
1.1 Contexte du changement : La conception du changement (Théorie du changement-ToC) tient compte des tous les moteurs (directes et indirectes, externes et internes) principaux et sous-jacents qui peuvent contribuer ou limiter le changement ?
1.2 Vision du changement : a) Est-ce qu'il y a une vision collective qui donne d'orientation à la réforme ? Est-elle claire et partagée par toutes les parties prenantes à la réforme ? b) Comment elle a été communiquée ?
1.3 Participation des parties prenantes : a) La conception est conforme aux exigences des bénéficiaires, des bailleurs et des priorités des communautés locales ? b) Est-ce qu'il y a eu une cartographie des acteurs et de leurs intérêts à informer la stratégie du programme ? c) Dans quel moment et comment les parties de la société civile ont eu la possibilité d'exprimer leurs opinions sur la proposition du programme ?
1.4 Structuration du changement : a) Le processus de changement a été conçu de façon logique et cohérente avec les objectifs de changement et les priorités des acteurs principaux ? b) Est-ce que des méthodologies de la gestion du changement ont été adoptés ou adaptées ?
1.5 Guide du changement : Est-ce que le programme a identifié une coalition en mesure de guider la réforme avec des attributions claires et des instruments de gouvernance et de coordination adéquats ?
2) Efficacité de la planification et de la mise en œuvre : le processus de changement a été géré par le PARAT de manière efficace et efficace par rapport au changement attendu ?
2.1 Influence du contexte sur le modus operandi : a) Est-ce que les moteurs du changement ont affecté comment la gestion du changement a été abordée ? b) Est-ce qu'ils ont affecté la typologie de processus de changement adopté ? Avec quelles implications ?
2.2 Options de mise en œuvre : a) Les options de mise en œuvre sélectionnées sont cohérentes avec les objectifs du changement et les capacités des agences exécutrices ? b) Est-ce qu'une analyse de viabilité avec différentes options a été conduite par l'agence exécutrice ? c) Dans quelle mesure une analyse des capacités de l'agence exécutrice a été menée avant ou en cours de la contractualisation ?
2.3 Mise en œuvre des processus de consultation :

a) A quel stage de la réalisation et comment les parties de la société civile ont eu la possibilité d'exprimer leurs opinions sur la proposition de réforme et de la loi ?
b) Dans quelle mesure elles voient les mêmes problèmes et concordent avec les solutions proposées ?
2.4 Ressources destinés au changement et leur utilisation :
a) Comment la gestion du changement a été budgétée ?
b) Les ressources mobilisées (financières et en termes des ressources humaines) et leurs affectations sont suffisantes pour la bonne implémentation de la réforme et aux résultats attendus ?
c) Les ressources (les fonds, les capacités et le temps) ont été utilisés d'une manière efficiente pour atteindre les objectifs du changement ?
2.5 Implémentation du processus du changement :
a) Comment et dans quelle mesure l'approche de gestion du changement envisagé a été réalisé ?
b) Quels mécanismes de communication ont été utilisés pour soutenir la réforme ?
c) La réforme a été réalisée de façon adaptative et itérative pour permettre l'adaptation et l'amélioration ?
d) Le programme de réforme a été évalué régulièrement pour améliorer les aspects techniques et de mise en œuvre, et vérifier s'ils produisent les résultats attendus ?
3) Quels sont les facteurs de réussite adoptés par le programme en termes de gestion du changement et quelles leçons peuvent être tirées pour guider les initiatives futures de la réforme ?
3.1 Facteurs de réussite et limitations :
a) Quels sont les facteurs de réussite manifestées selon les parties prenantes et selon les bons pratiques ?
b) Quels sont les limitations manifestées selon les parties prenantes et selon les bons pratiques ?
3.2 Qualité :
Est-ce que la qualité du processus de gestion du changement a affecté la qualité des réalisations ? Si oui, dans quels domaines, comment et dans quelle mesure ?
3.3 Risques :
a) Est-ce que les effets et les risques présentées par la réforme ont été bien considérées et documentés ?
b) Quel est la perception et la compréhension des limitations de la réforme par les acteurs qui la guident ?

Les évidences tirées par les deux analyses ont été triangulées avec les informations reçues dans les entretiens afin d'obtenir des données probantes sur la conception, la mise en œuvre et le contexte d'économie politique et institutionnel où le PARAT opère. Cela a permis d'identifier des potentiels échecs et risques, ainsi que des possibles solutions relevées par les bonnes pratiques recensées.

V. Présentation et discussion des résultats

Ce chapitre contient les résultats et les conclusions de l'évaluation par rapport aux trois aspects faisant l'objet de l'évaluation :

- 1) Pertinence et qualité de la conception :** *Le processus de changement tel que conçu dans les documents du programme est en mesure de réaliser le changement souhaité ?*
- 2) Efficience de la planification et de la mise en œuvre :** *le processus de changement a été géré par le PARAT de manière efficiente et efficace par rapport au changement attendu ?*
- 3) Facteurs de succès et risques :** *Quels sont les facteurs de réussite adoptés par le programme en termes de gestion du changement et quelles leçons peuvent être tirées pour guider les initiatives futures de la réforme ?*

La discussion sur les résultats qualitatifs de l'évaluation qui suit est articulée par chaque aspect, en reportant d'abord une synthèse des résultats de l'évaluation, à laquelle suit la discussion des constatations et des conclusions pour chaque élément adressé par les sous-questions évaluatives utilisées.

1) Pertinence et qualité de la conception du PARAT

Question guide : Le processus de changement tel que conçu dans les documents du programme est en mesure de réaliser le changement souhaité ?

Discussion des résultats :

La réforme de l'AT reste la priorité pour toutes les parties interrogées, qui confirment la vision centrale du secteur par rapport aux autres secteurs interdépendants dans la gestion des territoires et des leurs ressources naturelles. L'évaluation relève que le PARAT, avec ses objectifs, reste une initiative très pertinente par rapport à l'objectif de doter la RDC d'un cadre politique, réglementaire et institutionnel d'aménagement du territoire.

Le PARAT a été conçu sur la base des actes de restitutions de l'atelier de validation de la réforme sur l'AT de juin 2015 et sur les notes d'orientation sur la réforme de l'Aménagement des Territoires coproduite par le ministère de l'Aménagement des Territoires, de l'Urbanisme et de l'Habitat, ainsi que sur le Pilier 6 du Plan d'Investissement REDD+ et les objectifs de la Stratégie Nationale Cadre REDD+.

La conception du programme a bénéficié de ces consultations préalables conduites par le PNUD et WRI sous la leadership du MATUH et se structure de façon logique et alignée avec les objectifs des sous-dits stratégies nationales. La concertation préalable sur la réforme a contribué ainsi à former un sens commun sur les objectifs de la réforme et à communiquer son importance à toutes les parties prenantes.

Les points de faiblesse identifiés dans la conception du programme sont :

- **La vision linéaire du processus de réforme** qui ne tient pas compte de l'influence des différents acteurs et des changements dans le contexte sur le processus de réforme et se trouve donc mal équipé à prévenir les échecs ou les blocages en cours d'œuvre.
- **Le manque d'une cartographie des acteurs et de leurs intérêts vis-à-vis la réforme**, qui est au contraire essentielle pour informer la stratégie du programme, surtout pour ce qui concerne l'engagement des acteurs, le plan de communication et la mobilisation des mêmes à soutien de la réforme, et aussi pour prévenir les oppositions et les conflits.
- **La modalité de financement couplé avec des jalons formulés de façon pas SMART** produise l'effet envers d'inciter une vision encore plus réduite et linéaire du processus d'accompagnement à la réforme et oublie la composante de renforcement des capacités.
- **L'absence de définition dès le début des principes de participation et transparence** dans une méthodologie et des critères pour engager les acteurs et mettre en œuvre les consultations selon ces principes qui devraient orienter le processus du changement.
- **Une vision optimiste des temps nécessaires et du budget pour la mise en œuvre des approches participatifs** faute aussi d'un manque d'indication de combien des consultations à entraîner.
- **Un focus sur les produits du programme plutôt que sur le processus de changement** à suivre et l'absence d'une méthodologie de référence pour la gestion du changement pour arriver à l'atteinte des jalons.
- **Le manque d'une approche intégrée des jalons et du cadre des résultats du programme par rapport aux avancements dans les autres secteurs**, notamment les secteurs forestier, agricole et foncier avec qui dépend pour l'atteint des certains jalons.
- **Le manque d'appui pour la formation d'une coalition guide à soutien de la réforme** et le manque de planification pour l'établissement des organes de coordination (CONARAT et CCCA) proposés

1.1 Contexte du changement

Synthèse des résultats :

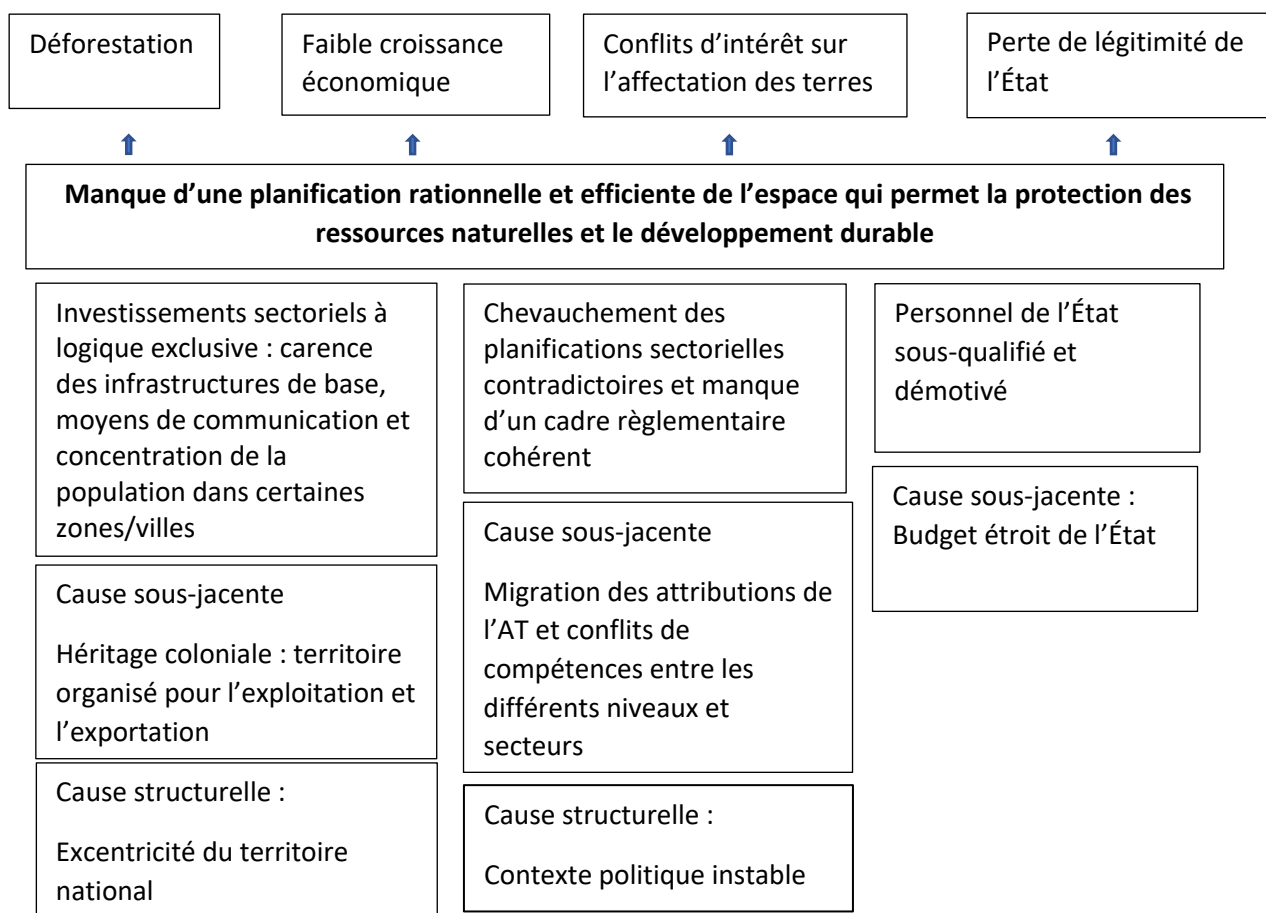
Les causes qui sont à la base de l'absence d'une politique de l'AT en RDC ont été identifiées lors de la conception et validées par les entretiens. Toutefois, l'analyse du contexte pouvait être intégrée par l'analyse du contexte politique et interne à l'administration utile à orienter la conception du changement à niveau organisationnel et le lier aux objectifs de la réforme dès le début.

Constatations et conclusions sur le contexte du changement :

Le PRODOC présente une analyse approfondie et compréhensive des différentes causes qui résultent dans l'absence d'une gestion efficiente et durable de l'espace en RDC. Les causes qui affectent le manque d'une politique de l'AT en RDC présentées dans le PRODOC ont été validées et reconfirmées par l'examen sur dossier et par les entretiens.

Ici on propose dans la figure 1 l'élaboration d'un arbre à problèmes à partir des causes identifiées qui fait une distinction entre causes structurelles, sous-jacente et immédiate de l'absence d'une planification rationnelle et efficiente de l'espace, pour faciliter l'ordination des priorités de l'intervention. Cette distinction est utile pour l'identification des risques et la définition des attentes, car les causes structurelles constituent des facteurs de contexte difficiles voire impossibles à modifier par le programme dans son cycle de vie.

Fig. 1 Arbre à problèmes pour la répartition ordonnée des causes qui affectent le manque d'une politique d'AT en RDC



Un facteur qui devrait recevoir plus d'attention dans l'analyse du contexte est celui de l'interdépendance entre l'AT et les autres secteurs, et de la coordination entre centre et périphérie de l'État pour le déroulement de la réforme de l'AT. L'analyse du contexte externe à l'AT dans le PRODOC se limite à dresser une liste des initiatives en cours dans les autres secteurs, sans identifier les liens et les impacts potentiels des progrès et des retards de ceux-ci par rapport au secteur de l'AT. Le problème des compétences et de la collaboration entre différents acteurs et secteurs, et notamment le problème de la ségrégation des informations et de la diffusion des bases de données relatives à l'AT dans plusieurs organismes, bien que discuté dans les ateliers sur la réforme du 2015, n'est pas mentionné. Aussi, la coordination entre centre et périphérie et les capacités de MINAT de coordination entre niveaux ne sont pas explicitées.

On relève aussi l'absence d'une analyse du contexte interne à l'administration. Le manque des ressources financières est la cause mentionnée pour la prime de motivation, mais une analyse économique politique du contexte interne aux organes députés à l'AT n'a pas été effectuée. Ce type d'analyse aurait été utile à orienter la conception du changement à niveau organisationnel et le lier aux objectifs de la réforme dès le début. Il s'agissait de comprendre dès le début les problèmes et les objectifs du Volet 2 de changement organisationnel proposée et le rôle joué par les facteurs internes et externes sur lui. Toutefois, on relève la présence d'un audit interne parmi les activités du Volet 2 qui aurait dû informer la stratégie du changement organisationnel à l'intérieur du MINAT.

1.2 Vision du changement

Synthèse des résultats :

La vision du changement adoptée est assez ample pour permettre une grande adhésion des différentes parties. Cependant, l'ampleur des objectifs poursuivis laisse de l'espace à la formation des attentes différentes qui peuvent résulter difficiles à gérer, surtout dans la phase de réalisation. L'évaluation relève aussi une approche linéaire, même si incrémentale, au changement qui ne tient pas compte de l'influence des différents acteurs et des changements dans l'agenda politique. Cette vision se trouve mal équipée à prévenir les échecs potentiels auxquels les processus de réforme sont souvent sujet dans la réalité et qui nécessitent d'une approche plus itérative, interactif et comprenant tout le cycle de vie de la réforme.

Constatations et conclusions sur la vision du changement :

Le PRODOC explicite dans la démarche sur la formulation de la politique de l'AT la vision du futur : « *la construction d'un espace national d'intégration de ses différentes composantes spatiales, économiquement fort et équilibré, dans lequel règnent la paix, la solidarité, la cohésion et la justice sociale, et qui assure le bien-être des populations* ». La vision apparaît donc assez ample et ambitieuse sur les effets de la réforme de l'AT : si ça peut aider au début du processus de réforme à réunir le consensus sur son importance, il peut aussi créer des atteintes difficiles à gérer dans la mise en œuvre, avec des bénéfices de difficile mensuration.

Ce risque a été testé lors des entretiens, qu'ont reporté une vision unitaire des parties prenantes sur l'importance de la réforme, mais avec des différents accents sur la mission de l'AT. Les organisations de la société civile soulignent les bénéfices sur la population et les forêts, l'administration provinciale relance la connexion entre AT et décentralisation, les firmes recrutées (qui ont produits les documents de la politique, l'avant-projet de loi et le SNAT) soulignent les aspects de développement économique qui devraient primer d'abord sur les considérations environnementales. Le MINAT donc devra bien tenir compte de tous ces différentes visions sur l'AT, tant en phase de formulation et d'adoption, mais aussi dans la phase de mise en œuvre de la réforme.

Sur l'approche au changement, le PRODOC suggère l'adoption d'une "approche progressive et participative" à la politique, qui devrait se concrétiser d'abord par la prise d'un acte juridique (loi AT) qui définit et fixe les objectifs, les principes directeurs et les axes stratégiques de la politique d'aménagement du territoire et puis, avec l'élaboration d'un Schéma nationale et des plan provinciales et locaux.

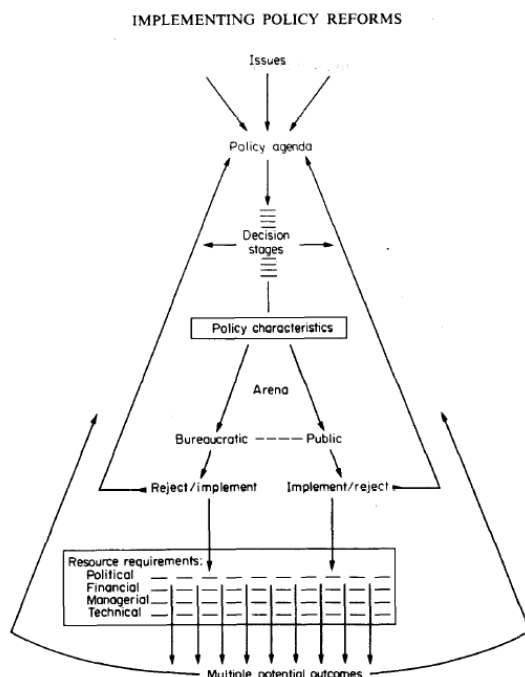
Ce qu'on peut remarquer dès la conception du programme est une vision assez linéaire du processus de changement que la réforme devrait suivre : **1) la réforme proposée est mise dans l'agenda politique pour l'action du gouvernement → 2) la réforme est formulée → 3) une décision sur la proposition est prise → 4) la nouvelle politique est réalisée.**

Cette vision linéaire simplifie beaucoup le processus du changement et ne tient pas compte de l'influence des différents acteurs et des changements dans l'agenda politique, donc se trouve mal équipée à prévenir les échecs potentiels et les blocages en cours d'œuvre. C'est aussi une vision qui ne voit pas la réforme comme un processus de changement, mais plutôt comme un produit à livrer.

Au contraire, dans la réalité le parcours de réalisation d'une réforme implique plusieurs possibilités que l'initiative de réforme soit altérée ou opposée dans chaque phase de son cycle de vie par les pressions et réactions des acteurs qui l'opposent (et qui ne sont pas forcément ou uniquement des acteurs politiques).

Par rapport à la vision linéaire, le modèle présenté dans la figure 2 voit la réforme comme un processus et pas comme un produit et tient compte des caractères de la réforme pour sa mise en œuvre autant que pour son élaboration et adoption. Le modèle tient compte de la distribution des coûts et des bénéfices de la réforme et aussi du changement organisationnel requis aux institutions chargées, ainsi que la complexité technique de la réforme, l'engagement de l'administration requis, ses résultats attendus à long et court terme, et le niveau de participation atteint, qui sont tous facteurs déterminants pour informer la stratégie d'appui à la réforme, anticiper si les opposition vont se produire au niveau de l'opinion publique ou de l'administration, déterminer les ressources requises à niveau politique et de l'administration et pour la mitigation des risques d'échecs.

Fig. 2 Présentation d'un modèle non-linéaire, complexe et interactif de réalisation d'une réforme :



Source : Thomas and Grindle, (1990), *After the decision : Implementing policy reforms in developing countries*

Pour le futur, on recommande que les programmes de réalisation des réformes introduisent une vision de la réforme comprehensive de tout son cycle de vie (de l'élaboration à la mise en œuvre jusqu'à la détermination

des mécanismes de suivi et évaluation de la même, même si le programme ne peut pas pour son budget et délai temporelle réaliser toutes les phases) et de s'approcher aux réformes comme à des processus plutôt que comme à des produits. Cette vision d'ensemble est essentielle à préparer le terrain pour la bonne réalisation de la réforme dans la pratique autant que sur papier, et pour créer des mécanismes de feedback à chaque étape en mesure d'informer le processus de réforme.

1.3 Participation des parties prenantes (dans la conception) :

Synthèse des résultats :

La conduction par le PNUD et WRI sous la leadership du MATUH en 2015 des ateliers de consultation sur la réforme de l'AT avec les représentants des autres institutions impliquées, le monde académique, les organisations de la société civile et des organisations internationales a collecté les différentes idées sur les objectifs de la réforme et a contribué à générer un sens commun de l'importance fondamentale de la même dans toutes les parties consultées. Les lignes directrices de ces dialogues sont reprises dans le PRODOC du PARAT, dont la stratégie figure comme une continuation naturelle de ce processus participatif. Toutefois, la conception manque de spécifier les critères participatifs à mettre en œuvre dans les consultations envisagées et de planifier aussi le nombre de ces consultations. Une analyse des coûts et des bénéfices à niveau des communautés locales affectées, des institutions impliquées à tous les niveaux (nationale, provinciale et locale) et de genre n'est pas présente dans les documents de conception. Il manque donc une cartographie des acteurs et de leurs intérêts vis-à-vis la réforme.

Constatations et conclusions sur la participation des parties prenantes dans la conception :

Les documents de conception du PARAT ne distinguent pas parmi les différentes exigences des bénéficiaires, plutôt se limitent à discuter l'impact de l'AT à niveau systémique sur les politiques sectorielles, le territoire, l'économie, le processus REDD, etc. Une analyse des coûts et des bénéfices à niveau des communautés locales affectées, des institutions impliquées à tous les niveaux (nationale, provinciale et locale) et de genre n'est pas présente dans les documents de conception. Il manque donc une cartographie des acteurs avec leurs intérêts vis-à-vis la réforme.

Une cartographie est au contraire essentielle pour informer la stratégie du programme, surtout pour ce qui concerne l'engagement des acteurs, le plan de communication et la mobilisation des mêmes à soutien de la réforme, et aussi pour prévenir les oppositions et les conflits. Ce type de cartographie s'avère encore de plus importante par rapport à la divergence des visions et des attentes des différentes parties relevée par l'évaluation et manifestée lors de la validation des documents de la politique et de la loi produits par le programme.

Pour ce qui concerne la participation des différents acteurs dès la conception du programme, l'évaluation a pu apprécier dans les documents des ateliers de travail sur la réforme organisée en 2015 par le PNUD et WRI une ample participation des acteurs, une bonne programmation et planification des consultations, avec des objectifs et des échéances claires et progressives. Cela a contribué à communiquer l'importance de cette réforme et en a favorisé l'appropriation par les différentes parties.

Cependant, on ne trouve pas dans le PRODOC des indicateurs spécifiques pour la programmation des consultations (par exemple le nombre des consultations à faire à chaque stage de la réforme et avec qui) et aussi une indication claire des standards de mise en œuvre des consultations, renvoyant celle-ci à une charte de participation à produire dans le futur.

L'approche incrémentiel aux consultations utilisé en 2015 avec un bon phasage des objectifs de chaque consultation peut être considérée un bon modèle de départ à retenir pour la définition précise des critères des processus consultatifs participatifs à conduire dans le futur.

1.4 Structuration du changement :

Synthèse des résultats :

La stratégie du programme dans son conception présente des éléments pour faciliter la gestion du changement, et notamment une vision du changement à produire, des objectifs à réaliser, le plan de communication pour soutenir la réforme, des activités de formation pour renforcer les institutions en charge et des organismes de coordination de la réforme (COPIRAT et CONARAT). Toutefois, la combinaison du manque des jalons SMART et de la conditionnalité du financement sur la production des jalons, a l'effet de réduire la logicité de la stratégie du programme en faveur des activités objet des jalons. Les interdépendances entre le secteur de l'AT et les autres ne sont pas clarifiées dans la phase de programmation et leur coordination reste faible.

Constatations et conclusions sur la structuration du changement :

Le PARAT se structure de façon cohérente avec l'objectif générale du programme qui est de mettre en œuvre et accompagner les Institutions de la RDC compétentes dans la réalisation de la stratégie REDD+ en matière d'aménagement du territoire, et de doter donc la RDC d'une réforme d'aménagement du territoire qui permet une optimisation de l'utilisation de l'espace et une diminution de l'impact sur la forêt. En effet, le programme identifie trois volets qui devraient travailler en synergie pour aboutir à cet objectif et qui ciblent le niveau systémique (Volet 1 sur la politique et la loi), le niveau organisationnel (Volet 2 de renforcement des capacités) et un niveau plus technique transversale pour l'application de la réforme dans le territoire (Volet 3 sur les outils à niveau territoriale). Tel que défini dans le document du programme, quatre résultats sont attendus du programme :

- la dotation de la RDC, d'un référentiel juridique et réglementaire de l'AT pour le cadrage des programmes publics de développement ;
- la dotation de la RDC, d'institutions de pilotage, de mise en œuvre et de concertation performantes et professionnelles pour le processus de la réforme de l'AT ;
- la dotation du Ministère en charge de l'AT, des moyens (humains et matériels) de haut niveau pour renforcer ses capacités et son leadership et pour appuyer le processus de la réforme de l'AT,
- la définition d'une vision commune sur l'affectation de l'espace qui oriente les politiques publiques afin de promouvoir une croissance inclusive et durable.

La structuration du changement est rendue plus complexe par la présence de différents niveaux opérationnels, national et provincial. Le programme n'a pas choisi entre une approche « top-down » et une approche « bottom-up » à la réforme et annonce d'appuyer simultanément les niveau national et provincial « de manière itérative avec des mécanismes de rétroaction entre les différents échelons administratifs ». Toutefois, les mécanismes de rétroaction et coordination ne sont pas explicités et donc les mécanismes pour la gestion de cette complexité et notamment comment les différents secteurs vont communiquer et la redevabilité de chacun par rapport à l'autre pour la mise en place de la réforme restent vagues. Comme on a déjà noté, une analyse des relations centre-périphérie pour l'élaboration et l'application d'une réforme de l'AT dans l'ensemble du vaste territoire de la RDC reste absente à la conception et structuration du programme.

Un autre facteur qui affaiblit la clarté et logicité de la structuration du changement par rapport aux résultats attendus, est que ceux-ci sont formulés plutôt comme des produits. La modalité de financement prévoit des jalons à respecter en 2018 et en 2020, toutefois ils ne sont pas formulés de manière SMART (spécifique,

mesurable, atteignable, réaliste, temporel) et donc ne sont pas en mesure de garantir un bon suivi et d’orienter aussi les choix dans la réalisation des activités. En plus, les jalons relatifs à l’AT ne contiennent pas des résultats liés au renforcement des capacités et à la création des organes de coordination, qui sont essentiels à la gouvernance de la réforme et qui sont au contraire prévus dans les jalons d’autres programmes comme celui du foncier (les jalons 2018 prévoient des cibles à atteindre pour la mise en place du CONAREF).

La conditionnalité du financement sur la production de certains jalons, sans leur explicitation en termes qualitative (manque de standards de qualité et processus) réduit la logique de la stratégie du programme et oriente la structuration des priorités du programme sur la production des jalons, décrits comme des produits plutôt que comme des résultats.

Tableau 3. Jalons prévus par la LOI entre CAFI et le Gouvernement de la RDC :

Jalons de la LOI entre CAFI et le Gouvernement de la RDC	Jalons intermédiaires décembre 2018 :
	1. Analyses de base réalisées pour l’élaboration d’une politique d’aménagement du territoire intégrant les objectifs de la Stratégie nationale cadre REDD+ ; 2. Guide méthodologique élaboré, accompagné de normes de qualité claires, pour la réalisation du zonage participatif des terroirs villageois - comprenant les terres utilisées et occupées par les communautés locales et les peuples autochtones – et des entités territoriales, dans le cadre des programmes intégrés et sur base des démarches locales de planification déjà réalisées ; 3. Un effort ciblé pour garantir que la programmation géographique nécessaire à la levée du moratoire sur les concessions forestières industrielles sera réalisée dans le cadre d’une démarche d’aménagement du territoire.
	Jalon 2020 : Politique d’aménagement du territoire respectueuse de la ressource forestière et des droits et besoins des communautés locales et peuples autochtones, et schémas directeurs provinciaux d’aménagement du territoire développés dans toutes les zones des programmes intégrés et validés dans au moins trois zones de programmes intégrés.

En plus, la structuration temporelle des jalons ne tient pas compte des progrès et des retards potentiels dans les autres secteurs, ce qui mine l’approche intégrée et globale du Plan d’Investissement REDD+. L’approche participatif demandé par le Plan et adopté comme principe dans le PARAT conflit aussi avec la programmation serrée des activités et leur budget (plus d’info sur cet aspect sont présentées dans le paragraphe 2.4).

La stratégie du programme dans son conception présent des éléments pour faciliter la gestion du changement, et notamment une vision du changement à produire, des objectifs à réaliser, le plan de communication pour soutenir la réforme, des activités de formation pour renforcer les institutions en charge et des organismes de coordination de la réforme (COPIRAT et CONARAT). Toutefois, elle manque de sécuriser et de mettre en valeur ces éléments essentiels à la bonne gestion du changement dans le cadre des résultats, de suivi et dans les incitations fournies au programme par la modalité de financement.

1.5 Guide du changement :

Synthèse des résultats :

Le programme n’a pas identifié une coalition pour guider la réforme avec la leadership du MINAT, ni décrit le rôle des acteurs institutionnels et les caractéristiques de l’arène politique où se jouera la sorte de la réforme. Des instruments de gouvernance et coordination sont identifiés (le CONARAT et le CCCA) mais leur membres, scope et attributions ne sont pas définies, comme le processus pour établir ces organes n’est pas planifié et détaillé. Face à la complexité de la structuration de la réforme en plusieurs niveaux et son caractère multisectoriel, sans une coalition guide et des mécanismes de coordination atteignables, la

réforme de l'AT risque de devenir un secteur entre secteurs et de réduire ses chances d'être adoptée et surtout réellement mise en place une fois adoptée.

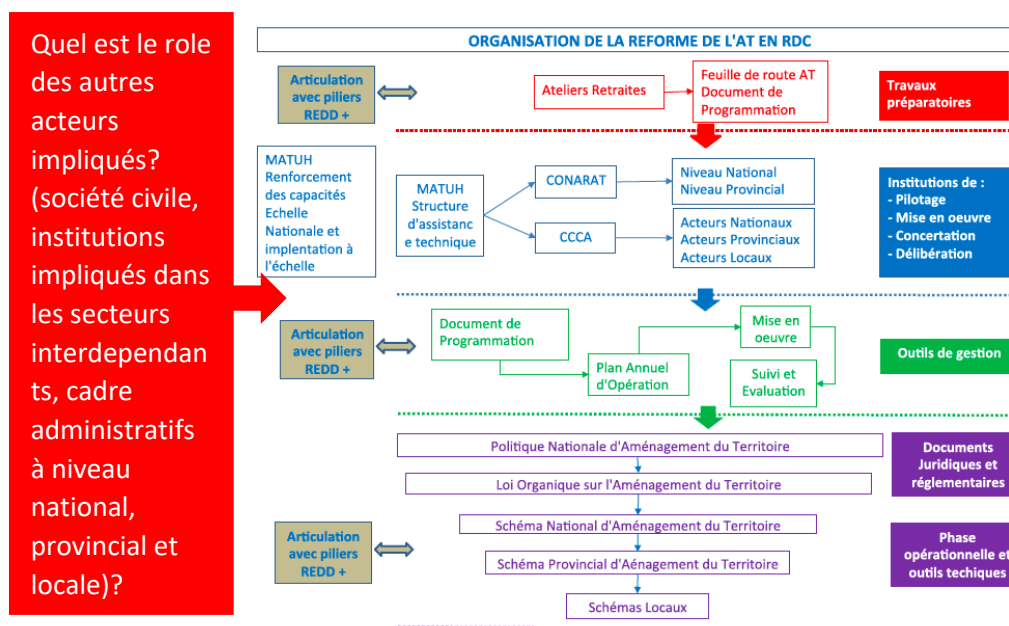
Constatations et conclusions sur la guide du changement :

Le PRODOC ne présente pas une analyse des capacités des institutions à renforcer pour la mise en œuvre de la réforme, ni du contexte institutionnel et politique (arène politique) dans lequel la réforme devra être discutée.

Malheureusement, le sujet des alliances à former et des activités de mobilisation à entraîner pour le soutien de la réforme à niveau politique et publique est oublié et relégué à des plans futurs de : a) mis en œuvre des agences de coordination (CONARAT et CCCA) entre les niveaux national, provincial et local (sans indiquer les acteurs qui en devraient être partie) et b) à la mise en œuvre d'un plan de communication.

En cohérence avec une vision linéaire de la réforme, la création d'une coalition guide ne semble avoir dans le PRODOC l'importance qu'elle devrait avoir dans le processus de gestion du changement. Le PRODOC se limite à citer vaguement que la rédaction de la PNAT se fera sur une base itérative avec une démarche participative à deux échelons, national et provincial, et prendra la forme d'ateliers d'échanges animés par des modérateurs et que « la CONARAT et les CCCA seront mis à contribution pour animer le processus de concertation ».

Fig. 3. Graphique de l'organisation de la réforme contenu dans le PRODOC



Le processus de réalisation de cette démarche et de l'établissement de ces organes de coordination n'est pas suffisamment explicité ni planifié. Le CONARAT et le CCCA n'ont pas des membres, scope et attributions indiqués ni définies. Si ça laisse aux décideurs politique de la liberté dans l'organisation de ces organes, le manque de planification du processus pour leur établissement et le manque des attributions des rôles et responsabilités rends l'établissement de ces organes de difficile réalisation.

Face à la complexité de la structuration de la réforme en plusieurs niveaux, cette lacune se montre plutôt importante sur le long-terme. Sans une coalition guide et des mécanismes de coordination atteignables, la réforme de l'AT risque de devenir un secteur entre secteurs et de réduire ses chances d'être adoptée et surtout réellement mise en place une fois adoptée.

En effet, l'évaluation relève que le programme n'a pas été conçu pour tenir en compte de la réalisation de la réforme une fois approuvée, et que la question de son applicabilité en réalité reste ouverte. En cohérence avec la vision linéaire de la réforme, l'élaboration de la réforme et son adoption sont l'objectif final du programme. Toutefois, les phases d'élaboration et d'adoption de la réforme ne devraient pas être séparées de son application concrète. La réalisation de la politique de l'AT ne repose pas seulement sur les efforts politiques à niveau central, mais porte beaucoup sur l'engagement proactif des cadres administratifs locaux et provinciales. Bien qu'ils ne soient pas les principales bénéficiaires du renforcement des capacités prévu par le programme, leur engagement dès la formulation de la réforme est essentiel à garantir la bonne application de la réforme sur le terrain.

V.2) Efficience de la planification et de la mise en œuvre

Question guide : Le processus de changement a été géré de manière efficiente et efficace par rapport au changement attendu ?

Discussion des résultats :

La gestion du changement dans la mise en œuvre du PARAT est différente par rapport à l'approche identifiée dans sa conception. En effet, le programme a rencontré plusieurs obstacles en cours d'œuvre, notamment des changements dans le contexte politique de référence, des contraintes financières liées à la modalité de financement du programme et des problèmes opérationnels liés aux faibles capacités de coordination et de mobilisation des ressources nécessaires pour l'implémentation des activités.

Cependant, le programme s'est adapté à ces circonstances défavorables parfois de façon proactive (dans la réponse aux changements de nature politique), plus souvent de façon réactive.

Le résultat de ce processus d'adaptation du programme est dans une note positive, la formulation des produits principaux de la réforme (la politique et la loi) avec un budget et des temps de réalisation très étroits, mais dans une perspective de gestion du changement a signifié aussi que le programme a dû sacrifier des aspects très importants pour le bon déroulement de la réforme, et notamment : les aspects de renforcement de la leadership du MINAT, la gouvernance de la réforme, la formation des capacités du MINAT et la communication.

Le **principe de participation** a été assuré par les nombreuses consultations conduites avec les représentants de la société civile (12 ateliers ont été organisés) même si les parties ont été engagées plutôt dans le stade final de production et le bon déroulement des ateliers a été affecté par des problèmes de communication et pour un manque de méthodologie. L'ouverture au dialogue du nouveau ministre, ainsi que les efforts du FONAREDD, du PNUD et le fort engagement des organisations de la société civile sur la thématique de l'AT ont permis de résoudre les oppositions créées plutôt pour des défauts de communication et de gestion des attentes que de manque de participation.

Le **principe de « value for money »** a été respecté par le programme qui est réussi avec un peu plus de la moitié du financement (62,5%) à lancer toutes les activités prévues, engageant aussi les acteurs provinciaux, et à parvenir à la formulation de la politique et de la loi.

L'examen sur dossier et les entretiens conduits avec les représentants de la société civile (WRI, Rainforest Alliance, CODELT, GTCRR), du MINAT, du FONAREDD, du PNUD, de CAFI et des firmes (IDEA Consult, STUDI et KPMG) ont permis d'identifier les causes majeures qui ont affecté le bon déroulement du programme par rapport aux critères d'efficacité et d'efficience :

1) **Efficience** : la sous-estimation des coûts du programme par rapport aux résultats attendus et les faibles capacités de mobilisation des ressources nécessaires à l'implémentation du programme dans les délais requis ;

2) **Efficacité** : la modalité de financement qui a comporté un retard dans le décaissement de la deuxième tranche du financement empêchant la continuation des activités et les faibles capacités techniques, de coordination et communication de l'équipe du projet par rapport à la modalité de réalisation du projet sélectionnée (DIM avec recrutement des firmes).

Ces causes pourraient être adressées avec des investissements dans les capacités de l'équipe du projet de la part de l'agence exécutrice, autant en termes de ressources humaines à support du projet pour combler le besoin de garantir des capacités techniques permanentes que de révision de processus opérationnels pour la mobilisation efficiente des ressources. De l'autre côté, le décaissement de la deuxième tranche du financement est essentiel à garantir la continuation des activités et à soutenir l'élan créé par les résultats achevés jusqu'ici. En plus, pour le futur on propose des financements à long-terme avec des décaissements liés à la progression des activités qui couvrent le cycle de vie de la réforme pour garantir la continuité des différentes phases de son cycle de vie (formulation-adoption-mise en œuvre- suivi et évaluation).

Analyse des éléments spécifiques

2.1 Influence du contexte sur le modus operandi :

Synthèse des résultats :

L'instabilité du contexte politique est le facteur qui a affecté le plus le programme, produisant des retards dans la réalisation de certaines activités du programme plus sensibles aux changements dans ce contexte, notamment les activités du volet 2. La volonté du gouvernement de continuer avec la réforme est confirmée et le programme s'est adapté aux changements dans le contexte politique : le volet 2 de renforcement de capacité a été réinterprété comme un volet d'externalisation des capacités pour l'appui immédiat à la réforme ; les organes de gouvernance n'ont pas été mis en place mais un comité technique provisoire a été créé. Ces changements ont permis au programme de continuer à appuyer le processus de réforme et d'avoir une politique de l'AT formulée, même si avec des déviations par rapport à la conception initiale du programme qui comportent un réexamen des défis auxquels faire face.

Constatations et conclusions :

De l'analyse des rapports annuels du FONAREDD (2017 – 2020) sur le PARAT, il émerge que le contexte politique est celui qui a affecté le plus les avancements du programme, surtout pour ce qui concerne l'établissement des organes de gouvernance de la réforme et des cadres de concertation intersectorielle.

Juste après le lancement du programme en mai 2017, il y a eu un changement de gouvernement. Bien que ce changement n'ait pas affecté la volonté politique de continuer avec la réforme de l'AT, il a affecté les assomptions du programme sur la mise en place des organes de gouvernance de la réforme proposés dans le PARAT (la CONARAT pour la coordination intersectorielle et le CCCA au niveau locale). En effet, la nouvelle leadership du MINAT du 2017 n'a pas jugé pertinent leur mise en place et a proposé de doter la réforme de deux autres structures de gouvernance : un comité de pilotage (COPIRAT) et un comité technique de suivi (CTS) de la réforme multi acteurs/multisectoriel. A' présent le COPIRAT n'a pas encore été établi.

Des changements de vision ont affecté aussi le volet n. 2 de renforcement des capacités, qui a été interprété dans la mise en œuvre du programme comme l'instrument pour l'acquisition de l'expertise technique externe au cadre des officiels publiques permanents à disposition de l'administration : la mise en place de la Cellule

d'Appui Technique (CAT), composé par 12 experts nationaux et voulu par le MINAT en 2017, ne porte pas dans sa mission le transfert des capacités à la structure permanente mais travaille plutôt comme un organe de coordination technique en appui à l'expertise internationale apporté par le PARAT pour la formulation des produits de la réforme. Cette solution a en effet permis de doter le MINAT d'un appui technique immédiatement disponible pour avancer avec la réforme, mais l'externalisation des capacités d'appui à la réforme crée aussi des incertitudes sur la pérennité de cette structure à conclusion du PARAT, vis-à-vis les contraintes financières de l'administration.

A' partir de 2018 jusqu'au 1er semestre de 2019, des retards ont été enregistrés dans la réalisation des activités du PARAT à cause du contexte politique dominé par l'organisation des élections présidentielles, législatives et provinciales sur le territoire national. Ce nouveau contexte a résulté dans l'impossibilité de déployer les missions de consultations des acteurs provinciaux et de collecte des données sur les problématique de l' AT tel que prévues à partir de janvier 2019, et donc un retard s'est produit dans la transmission par les firmes de la quasi-totalité des livrables attendus : i) rapport de diagnostic et orientations stratégiques pour la politique nationale de l'AT, ii) la politique nationale de l'AT, iii) le projet de Loi-cadre sur l'AT et iv) les diagnostics sectoriels pour le SNAT. Face à ces retards le programme a demandé un réajustement du chronogramme des activités et des approches méthodologiques de tous les processus en cours.

Après les difficultés rencontrées en 2019 du fait d'un contexte socio-politique pré et post-électoral compliqué, la situation s'est normalisée avec la nomination du gouvernement en août 2019. Ce nouveau gouvernement a démontré une forte volonté de continuer avec la réforme de l'AT et de résoudre aussi les problèmes du blocage provisoire de la réforme : le décret de formation du COPIRAT est appuyé par le nouveau Ministre du MINAT, les parties de la société civile qui s'opposaient à l'avant-projet de loi de l'AT ont été convoquées et écoutées et l'idée d'un renforcement des capacités internes au MINAT a été reprise à travers une restructuration des départements et des fonctions.

En conclusion, le programme s'est adapté aux changements du contexte politique en cours d'œuvre. Pour le futur on recommande une analyse préalable du contexte politique où se joue la réforme et interne à l'administration de l'AT pour anticiper les risques de ce type et réduire leurs impacts surtout sur la gouvernance de la réforme. Maintenant, le programme doit faire face à une situation différente par rapport à celle prévue dans le PRODOC et prendre en compte des nouveaux défis, notamment :

1. Le repère des financements pour l'intégration des capacités externes retenues par la CAT au sein du MINAT (ou formulation d'une exit stratégie pour le transfert de ces capacités à l'intérieur) ;
2. La gestion et prévention des conflits internes à l'administration générées par l'investissement en ressources techniques externes (relations entre CAT, ONAT et SG) et par le nouveau plan de restructuration ;
3. La résistance des cadre administratifs centrales et provinciales du fait qu'ils ne sont pas été engagés en premier ligne dans la formulation de la politique, de la loi, du SNAT et des guides méthodologiques
4. La traduction de la volonté politique en pratique et le problème de l'applicabilité de la réforme car la politique de l'AT a été formulée avant de la formulation des analyses de bases préconisées et sa formulation n'a pas été testée.
5. Absence d'une grande coalition autour de la réforme pour le manque de communication et d'engagement des autres ministères à cause des retards dans l'établissement des structures de gouvernance formelles pour la guide de la réforme et dans le renforcement de la leadership du MINAT.

2.2 Options de mise en œuvre :

Synthèse des résultats :

Le PARAT est réalisé en modalité directe par le PNUD avec le recrutement des firmes internationales pour la production de la plupart des résultats du programme. Cette option a été choisie à cause du caractère technique des produits du programme et pour contribuer avec de l'expertise internationale à la réforme. Cette configuration demande à l'agence exécutrice des fortes capacités de coordination. Les rôles et les responsabilités dans la réalisation du programme entre le PNUD, les firmes recrutées et le MINAT sont claires, mais les ressources mises à disposition du programme par l'agence exécutrice ne sont pas suffisantes à accomplir ses fonctions de coordination du programme et de première ligne d'assurance qualité des produits. Les retards dans la mobilisation des ressources et les problèmes dans la coordination et dans la communication suggèrent que la structure du PNUD d'appui au PARAT devrait être renforcée tant dans le domaine des procédures opérationnelles qu'en termes de capacités techniques destinées à la coordination et réalisation du programme. Le manque des ressources humaines par rapport à la configuration du programme et à la complexité de sa coordination est l'un des causes principales des inefficiences relevées.

Constatations et conclusions :

L'AMI du PARAT prévoit la modalité DIM pour la réalisation du programme et reconnaît la possibilité aux agences exécutrices de s'avalier des firmes pour gérer l'ensemble ou partie du programme. Le PNUD, s'est avallée de cette option dès la conception du programme du fait du caractère technique de ses produits.

Par l'analyse des rapports annuels du programme et les entretiens conduites, les problèmes internes récurrents dans le cycle de vie du PARAT sont deux : 1) l'insuffisance des ressources financières ; 2) les capacités de l'agence exécutrice de mobilisation de l'expertise internationale et nationale requise pour mener les activités. Le troisième, relevée plutôt des entretiens avec les firmes et les partenaires du programme, est un problème général de communication de la part du PNUD.

Le problème des ressources financières sera adressé en détail dans le paragraphe 2.4 dédié à la budgétisation et allocation des ressources pour le changement, ici on focalise l'attention sur les options choisies de mise en œuvre par rapport aux objectifs du programme et les capacités de l'agence exécutrice à opérationnaliser ce choix :

- **Rôles et responsabilités dans l'exécution du PARAT :** Trois firmes internationales ont été recrutées pour la réalisation des produits des trois volets du programme. Le 10 septembre 2018 deux contrats ont été signés : l'un avec le groupement de firmes « IDEA CONSULT INTERNATIONAL & AED CONSULT » et l'autre avec le groupement de firmes « STUDI International & IDEA Consult International ». Le premier groupement a été recruté pour (i) la mobilisation des parties prenantes, (ii) le lancement officiel des travaux d'élaboration de la PNAT et du PLCAT ainsi que (iii) l'analyse des données en vue d'établir le diagnostic des problèmes majeurs de l'AT en RDC, de formuler les orientations stratégiques et les lignes directrices de la PNAT et du PLCAT. Le deuxième groupement STUDI International & IDEA Consult International a été recruté pour la collecte des données pour l'établissement des diagnostics sectoriels et des orientations stratégiques pour le SNAT. A la fin du programme en 2019, le groupe de consulting KPMG a été recruté pour élaborer le plan de formation des cadres du MINAT et élaborer le plan d'appui ICT du ministère. Enfin, la ONG WRI a signé un accord de partenariat avec le PNUD pour l'appui des capacités techniques de l'ONAT. Le rôle du PNUD dans la gestion du programme est ainsi d'assurer la coordination, l'audit, le suivi et évaluation et l'assurance du contrôle qualité des produits. Pour ce faire le programme a proposé dans le PRODOC de se doter d'un coordonnateur du programme, d'un responsable administratif et d'un chauffeur. Cette composition ne comporte aucune expertise technique dans le domaine de l'AT, de poursuite des réformes ou de gestion du changement, ce qui affaiblit les capacités d'effectuer le contrôle de la qualité des produits des firmes. Pour cette raison, le recrutement d'un expert technique senior a été demandé par CAFI et intégré dans le budget prévoit par l'addendum de 2018.

L'expert dont le recrutement sous forme de LTA de la durée de 3 ans a été conclu en Mai 2019 n'a pas été en mesure de livrer et de garantir l'exercice de sa fonction. Jusqu'à présent le programme reste toujours sans cette expertise technique, faute aussi du manque des ressources financières. En plus, le coordonnateur du programme peut s'y dédier partiellement, exerçant aussi la fonction de coordonnateur du programme de la société civile. Toutefois, la coordination du PARAT est complexe à cause de la configuration du programme, des différents niveaux d'action (effets comprenant les niveaux centrale, provinciale et locale) et du caractère intersectoriel.

En effet on a noté des difficultés du PNUD dans la réalisation du programme pour ce qui concerne la communication et la coordination, tant des firmes que des autres acteurs et niveaux. Les firmes, qui ont terminé leurs travaux en 2020, ne sont pas à connaissance des avancements concernant leur produits, en particulier le processus de validation des guides produits et sont sujets à un déphasage (pour le manque des financements) désinformé du programme. Les organisations de la société civile et aussi les bailleurs ont noté l'absence d'une communication proactive par le programme et de partage des documents dans des délais adéquats à permettre leur contribution. Les structures du MINAT (SG, CAT et ONAT) ont été engagées de façon chirurgicale dans les activités et travaillent avec le programme en silos plutôt qu'en synergie (voir le point prochain pour plus de détails).

- **Cohérence de l'option choisie pour la mise en œuvre avec les objectifs du programme :** Concernant le choix d'externaliser la totalité des produits à des firmes internationales, l'évaluation relève par les entretiens que les capacités locales pour produire les outils, conduire les diagnostics et proposer des solutions techniques d'AT ne sont considérées par les parties consultées comme suffisantes pour répondre aux défis de l'organisation optimale de l'espace et la sauvegarde des forêts. Toutes les parties consultées ont affirmé leur appréciation pour l'apport des expertises internationales à la conception de la réforme de l'AT, en soulignant ainsi le besoin de coordination et engagement de l'expertise nationale et locale présente. Cette coordination est essentielle à mieux contextualiser et tenir compte des problèmes de l'application à niveau locale de la politique et de la loi, où ceux-ci ont plus des possibilités d'entrer en conflit avec le droit coutumier et les différents usages de l'espace qui ne respectent pas forcément les règles formelles établies par la loi. En effet, les firmes STUDI et IDEA Consult ont engagé des coordonnateurs locaux pour les aider à mener les visites de terrain dans les 26 provinces. Le manque des experts nationaux dans l'équipe du programme est compensé par la création de la CAT qui avec le recrutement de 12 experts nationaux a joué le rôle d'intermédiaire entre les firmes, le PNUD et le MINAT pour la production des livrables du volet 1 et 3. Toutefois, la coordination et l'engagement de l'expertise locale devraient être plus cohérente avec les visions de courte et long terme de l'administration et améliorer pour assurer l'efficacité du modèle d'implémentation adopté par le PNUD. Par rapport au volet 2, la CAT a été exclue du plan de formation élaborée par KPMG et n'a pas participé aux séances de consultation avec la firme. La motivation pourrait être attribué au fait que la CAT est en effet une structure externe provisoire et avec un futur incertain à cause des contraintes financières. Pour juger la contribution de la CAT au processus de réforme, une évaluation de ses contributions et des capacités des 12 experts qui la compose est essentielle pour identifier la fonction qu'elle devrait jouer dans le futur proche et avec quel type de contrat dans le MINAT.
- **Coordination intersectorielle et entre niveaux :** Pour ce qui concerne la complexité de la coordination entre niveaux et l'approche adoptée par le programme de faire avancer les niveaux provinciaux avec le niveau centrale, les évaluations des jalons 2018 et 2020 reportent des améliorations dans la collaboration entre PIREDD Orientale et le programme AT et le programme foncier, dû au fait que ces programmes sont portés par des agences des Nations Unies et qu'ils ont des objectifs communs. Toutefois, l'évaluation de 2020 dénote que « encore trop souvent les

programmes d'appui mènent des activités sur le terrain sans en référer aux PIREDD dans la zone desquels ils interviennent ; les PIREDD mènent des activités qui sont a priori en lien avec les objectifs des programmes sectoriels sans qu'il n'y ait une approche commune ; enfin les PIREDD ne partagent que très peu entre eux sur leurs approches respectives". L'un des causes identifiées de la faible coordination est l'absence de synchronisme entre les programmes sectoriels plutôt qu'un manque de volonté de collaboration entre niveaux. Les agences exécutrices devraient donc continuer à jouer un rôle de connexion et de promotion de l'engagement des différents niveaux. Dans le PARAT, il apparaît essentiel pour le futur d'engager les cadres administratifs à niveau provinciale et locale dans le renforcement de leurs capacités et dans leur engagement continu dans la réforme de l'AT. Encore une fois, il faudrait intégrer dans le programme les ressources pour mener la coordination sur le terrain et avec les PIREDD.

- **Mobilisation de l'expertise internationale par rapport aux besoins du programme :** Pour ce qui concerne les aspects opérationnels, les rapports du programme montrent des difficultés de l'agence exécutrice de mobiliser les ressources demandées par le programme dans des délais cohérents avec les besoins du même. Dès la première année du programme, on rencontre des lourdeurs dans le processus de recrutement des experts nationaux et internationaux : en effet, il a fallu plus d'un an (16 mois) dès le lancement du programme pour la mobilisation de l'expertise en charge de la formulation des projets de la politique et de la loi. Ce retard a été motivé aussi par la sous-estimation du montant du programme qui a nécessité de la formulation d'une demande d'addendum pour doubler le budget en 2018. Des retards dans le recrutement de l'expertise technique ont été rencontrés aussi lors du recrutement des experts de la CAT et de l'expert technique en LTA qui a abandonné le programme. Le recrutement d'au moins un expert technique au sein de l'équipe du programme pour la supervision des aspects techniques et appuyer la coordination intersectorielle est essentiel. Pour le futur, les procédures opérationnelles de recrutement devraient être réévaluées par le PNUD pour permettre à l'agence de répondre agilement et efficacement aux besoins du programme.

2.3 Mise en œuvre des processus de consultation :

Synthèse des résultats :

Le PARAT a conduit pendant le 4 ans de son cycle de vie plusieurs consultations (8 avec la participation des représentants de la société civile) sur la politique de l'AT et aussi sur l'avant-projet de loi, permettant à ces organisations de contribuer dans la phase de validation des documents. Des efforts significatifs par le FONAREDD, le nouveau Ministre de l'AT et le PNUD ont été enregistré pour parvenir à une vision unitaire sur l'avant-projet de loi et écouter les instances des organisations de la société civile. Grace à cette ouverture, les divergences de position et vision ont trouvé une synthèse. Les défis et les oppositions rencontrés pourront être prévenus par la formulation d'une méthodologie pour les consultations et avec l'institutionnalisation des forums de dialogue permanents qui pourront aider dans le suivi de la réforme et à assurer une approche participative dans toutes les phases de la réforme (formulation-adoption-mise en œuvre-suivi et évaluation).

Constatations et conclusions :

Tous les programmes REDD+ reposent sur le principe de participation et inclusion des parties touchées par les interventions, surtout les communautés locales et les populations autochtones. Le PARAT ne fait pas exception et a cherché d'intégrer les principes d'inclusion et transparence dans le déroulement des activités. Dès son lancement, plusieurs processus de consultation ont été conduits par le PARAT, notamment :

- **Mai 2017** : Atelier national de lancement du programme pour la définition participative et consensuelle des orientations stratégiques et des approches méthodologiques pour la conduite de la réforme de l'AT (ministères sectoriels, société civile, partenaires techniques, institutions de recherche scientifique)
- **Octobre 2018** : Atelier pour le démarrage des travaux du processus d'élaboration de la PNAT et du PLCAT regroupant les représentants de la firme et des parties prenantes. Dans ce premier atelier, les organisations de la société civile ont refusé de valider le travail à cause d'une vision restrictive de la firme sur le rôle de la forêt dans le développement du pays. La CAT a pris un rôle plus prééminent sur les firmes pour avancer.
- **21-23 novembre 2018** à Kinshasa : Atelier de recadrage méthodologique des processus d'élaboration des outils et instruments de l'AT en RDC avec les représentants des firmes IDEA et STUDI et près de 120 intervenants (Ministères sectoriels, CONAREF, ONGs, PNUD, FONAREDD, partenaires) pour la validation technique de la Note de recadrage méthodologique ainsi que celle de la feuille de route des processus d'élaboration des outils et instruments de l'Aménagement du territoire.
- **3-5 décembre 2018** : Atelier sur les méthodologies d'élaboration de l'Aménagement du territoire et de la Planification Stratégique du Développement Durable avec 37 participants (moyenne) représentants du MINAT, ONG (GTCRR, WRI, PLAN, CODELT, etc.), Université de Kinshasa, 1 PIREDD Maindombe, ministère de l'Agriculture, ministère du Plan, PNUD, FONAREDD, WWF, GIZ et JICA.
- **6-7 août 2019** : Atelier de validation du rapport de diagnostic et orientations stratégiques pour l'élaboration de la Politique nationale d'aménagement du territoire (PNAT) de la RDC avec 120 participants (Ministères sectoriels, ONGs, PNUD, FONAREDD, partenaires)
- **Décembre 2019** à Kinshasa, Kananga, Lubumbashi, Goma, Kisangani: 5 Ateliers de consultation des acteurs provinciaux sur le projet de Document de Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire (PNAT) organisé par IDEA Consult avec représentants du MINAT, des départements provinciaux des ministères sectoriels, assemblées et gouvernements provinciaux, communautés locales, autorités traditionnelles, PIREDD, ONGs (GTCRR, etc.) afin de recueillir les préoccupations et contributions des acteurs provinciaux sur le draft du document de PNAT;
- **16-22 février 2020** : Retraite de relecture et intégration des amendements pertinents formulé aux documents de politique nationale de l'AT et de l'avant-projet de loi avec la participation de 32 participants représentants du MINAT, CONAREF, ONGs (GTCRR, CODELT, RFN, etc.), PNUD et WRI.
- **21-23 septembre 2020 à Kinshasa** : Atelier de présentation du guide méthodologique de zonage participatif des terroirs villageois et validation de la légende des cartes du plan simple de gestion avec 48 participants (moyenne) représentants du MINAT, des ministères sectoriels, des provinces, des PIREDD, des ONGs, PNUD et FONAREDD.

Tableau 4. Numéro des consultations effectuées avec les organisations de la société civile :

2017	2018	2019	2020
1	3	6	2

On peut relever que les organisations de la société civile, les ministères sectoriels et les provinces ont été engagées au moment de la validation de la politique nationale de l'AT et de l'avant-projet de loi. Considérant les délais prévus par les jalons du programme pour réaliser la politique et la loi sur l'AT (4 ans) et considérant le retard dans le recrutement des firmes (1 an et demi) on peut comprendre la raison de cet engagement au moment finale de la production des livrables. Même si avec des temps et budget étroits, le programme a fait

des bons efforts pour conduire les consultations et opérationnaliser le principe participatif dans ce délai de temps.

Toutefois, les parties de la société civile ont reproché le manque de consultation préalable, de coordination et communication qui ont affectés le bon déroulement des consultations et des ateliers conduits avec les firmes, en particulier pour ce qui concerne le partage des documents dans un délais adéquat à permettre leur révision et dans la communication des motivations pour le rejet des instances présentées par eux. De l'autre côté les représentants des firmes IDEA et STUDI ont exprimé une vision contraire à l'ample engagement des parties, retenu pas conforme à l'exigence d'une réforme à caractère nationale très technique et politique, et ont exprimé leur désagrément avec l'approche adoptée par le programme sur l'AT qui donne la primauté à la protection des forêts plutôt qu'au développement économique du pays. Le désagrément sur la participation étendue des parties de la société civile a été exprimé aussi par des représentants politiques à niveau provinciale qui ne voient pas le besoin de ces consultations car leur rôle est de représenter les intérêts des communautés locales.

Cette divergence de vision a été médiée par les efforts de dialogue conduits par le nouveau Ministre de l'AT, le FONAREDD et grâce au fort engagement de la société civile. Ces trois éléments ont formé une recette à répliquer dans les concertations futures sur la réforme, qui doit bénéficier de ce dialogue et de cette interaction. Les parties de la société civile consultées dans les entretiens ont en effet reconnu ces efforts et apprécié le résultat de la convocation du Ministre et se disent maintenant complètement satisfaites.

Les différences de vision qui ont résulté dans un blocage du processus d'adoption de l'avant-projet de loi reflètent les différences d'attentes et de vision des parties prenantes sur l'AT et soulignent une nécessité de dialogue constante. Ce dialogue pourrait être institutionnalisé avec la création des forums ad hoc pour le suivi de la réforme et la collection des contributions de la société civile et aussi des acteurs provinciales et locales pendant tout son cycle de vie (formulation-adoption-mise en œuvre-suivi et évaluation). Il serait important aussi d'assurer un dialogue meilleur entre firmes et parties prenantes et d'améliorer la coordination pour trouver une synthèse en cours d'œuvre plutôt qu'à produit finalisé.

Tableau 5. Synthèse des critiques communes aux organisations de la société civile consultées :

Critiques de la société civile à l'avant-projet de loi :	Critiques de la société civile à la politique :
• L'AT va faire les arbitrages sectoriels entre les Ministères intéressées en créant un conflit de compétences • Absence d'un cadre de concertation entre les ministères sectoriels et de coordination entre leur cadastre • Absence des sauvegardes sociales et environnementales • Absence des mécanismes de gestion des conflits sur l'affectation des terres	• Manque de priorités sur la gestion de l'espace clair • Focus industriel/infrastructuel plutôt que ciblé sur la protection et conservation des forêts • Absence des données statistiques et des diagnostics sectoriels, juridique et des compétences de support • Absence des mécanismes de gestion des conflits sur l'affectation des terres

Comme la réforme de l'AT a un fort caractère territorial, pour le futur il faudrait prévoir plus d'ateliers à niveau provinciale avec le but de raccorder les instances et les visions territoriales avec celles du niveau central et adopter une approche plus *bottom-up* dans la réforme. La budgétisation et la planification préalable des consultations seront aussi stratégiques dans la prochaine phase pour appuyer la communication de la réforme. La formulation de notes méthodologiques pour la conduction des consultations et des critères qualitatifs et opérationnels pour la gestion des processus de concertation et

participation des différentes parties est aussi encouragée pour mieux gérer les différentes attentes des parties prenantes.

2.4 Ressources destinés au changement et leur utilisation :

Synthèse des résultats :

L'un des causes structurelles des inefficiences rencontrés dans la mise en œuvre du programme est la sous-estimation des coûts du programme. Le budget alloué au PARAT ne peut pas combler les activités à réaliser et à l'échelle envisagée (niveau nationale et provinciale). Les retards dans le décaissement de la deuxième tranche ont aggravé la situation financière déjà précaire du programme. En plus, les délais prévus pour la réalisation des jalons et les ressources destinées à leur production ne sont pas cohérents avec les temps techniques de réalisation des activités. Toutefois, on relève des problèmes aussi dans l'allocation des ressources disponibles, qui n'a pas suivi une logique d'appui au changement itérative et incrémentale mais s'est focalisée sur la production des livrables finales des jalons. Enfin, les retards (16 mois) dans la mobilisation des ressources ont réduit sensiblement le temps pour la réalisation des résultats.

Constatations et conclusions :

L'un des causes structurelles des inefficiences rencontrés dans la mise en œuvre du programme est la sous-estimation des coûts du programme. Les contraintes budgétaires ont apparu un an après le début du programme. L'AMI fixait le montant du programme à \$ 4 millions, dont \$ 3 millions ont été mis à disposition dans la 1^{ère} tranche de financement en avril 2017. Le coût de certaines activités avait été sous-estimé et il y avait des activités non-budgétisées (par exemple l'établissement des organes de gouvernance et des groupes thématiques sectoriels). En 2018, un addendum au programme a été accordé avec une révision du cadre des résultats et du budget du programme qui a été doublé de \$ 4 millions à \$ 8 millions. Par conséquent, la première tranche de financement a été revue (de 3 à 5 millions) et la 2^{ème} tranche (conditionnelle à la performance du programme à vérifier par une évaluation indépendante à mi-parcours) est devenue de \$ 3 millions.

Les délais prévus pour la réalisation des jalons et les ressources destinées à leur production ne sont pas cohérents avec les temps techniques de réalisation des activités et avec leurs coûts. Le budget alloué au PARAT ne peut pas combler les activités à réaliser pour l'atteinte des jalons, surtout dans l'échelle envisagée (nationale et appui aux PIREDD). Les coûts de la coordination, de la réalisation des processus participatifs, de l'appui aux structures de gouvernance et de conduction des analyses de base ont été largement sous-estimés. Les retards dans la conduction de l'évaluation des jalons atteints et du décaissement de la deuxième tranche ont aggravé la situation financière déjà précaire du programme. Le décaissement des fonds (62,5% du montant total), n'a pas été en ligne avec la progression des activités qui ne pouvaient pas être complétées sans accéder à la deuxième tranche de financement.

Pour ce qui concerne l'allocation des ressources par rapport aux drivers de la réforme, l'examen des PdTA a permis de noter le suivant :

- Dans le PdTA du 2017, année de lancement du programme, les ressources ont été allouées pour l'opérationnalisation du programme (mise en place de l'équipe de gestion du projet et pour l'atelier de lancement du même) et pour le démarrage des activités du volet 2 de renforcement de capacités. Toutefois, les ressources qui sont budgétées dans ce volet sont destinées à la réalisation des activités avancées (mise en place de la CAT et renforcement des capacités techniques du MINAT) et pas pour la conduction des diagnostics sur : a) les compétences nécessaires au MINAT (audit) ; b) les besoins en termes de ressources matérielles du MINAT. On remarque aussi qu'il n'y a pas des ressources

allouées pour les études et les analyses de base qui font aussi l'objet des jalons 2018 et qui sont en soi des travaux préparatoires à conduire dans la première année du programme ;

- En 2018, l'addendum accordée au programme a quasiment doublé le budget du volet 2 « institutionnel et organisationnel », renforcé l'accompagnement des PIREDD et a financé aussi les activités qui n'étaient pas budgétées à cause de l'insuffisance du budget initial (par exemple l'établissement du COPIRAT et des organes participatifs et décisionnels du processus de la Réforme et l'harmonisation des approches méthodologiques des processus AT provinciaux et locaux). Des nouvelles activités jugées pertinentes, notamment les analyses sectorielles supplémentaires et complémentaires à l'état de lieux et cartographie existants (Macro-zonage, Agriculture etc.) ont été ajoutées et des fonds additionnels ont été alloués aussi pour le renforcement de la coordination du programme.
- Dans le PdTA 2019, les ressources allouées au volet 2 pour le renforcement des capacités (plan de formation, plan informatique) sont sous-budgétée et, en termes d'exécution, asynchrones par rapport au support en termes de frais personnel et frais équipements. Aucun diagnostic ou plan d'évaluation des capacités matérielles et humaines est envisagée, aussi pour l'établissement des nouvelles structures (ONAT) qui ne font objet d'aucune analyse. Les analyses de bases ne sont pas programmées. Dans une note positive, des ressources sont finalement alloués pour l'établissement des organes de gouvernance et pour la formulation d'un plan de communication (2 ans après le lancement du programme).
- Pendant la dernière année du programme, 2020, les activités ont été affectées par l'utilisation totale de la première tranche de financement (\$ 5 millions) qui s'est épuisé à la fin de mois de juin 2020. À la suite de ces contraintes, la plupart des activités prévues dans le PTA 2020 ont été suspendues et reportées. Il s'agit particulièrement des consultations sur les drafts des livrables produits par la firme STUDI (diagnostics sectoriels et guides méthodologiques des PPAT et PLAT) et l'établissement des groupes thématiques dont les TDR ont été validé en 2020. Par la faute de financements, des criticités importantes se sont vérifiées aussi par rapport à l'appui de la CAT, dont les experts ont été payés par le préfinancement du PNUD jusqu'à juin 2020. A' présent les experts de la CAT ne sont pas payés et les activités sont bloquées dans l'attente de l'évaluation des progrès du programme nécessaire au décaissement de la deuxième tranche conditionnelle de financement (\$3 millions). L'évaluation du programme a été demandée en mars 2020, mais à cause de la pandémie a été beaucoup retardée. Pour éviter le blocage complet des activités le PNUD a octroyé des avances remboursables au programme AT à hauteur de 512 741,22 USD au 31/12/2021.

Donc, on relève aussi des problèmes de l'autre côté dans l'allocation des ressources disponibles, qui n'a pas suivi une logique d'appui au changement itérative et incrémentale mais s'est focalisée sur la production des livrables finales des jalons. Des étapes fondantes et importantes comme la production des analyses de bases sectorielles et l'audit des capacités humaines et matérielles du MINAT ont été oubliées à faveur de la production des résultats immédiats concernant l'objectif finale du programme : avoir une loi et une politique de l'AT formulées. En effet le budget disponible a été utilisée pour réaliser le jalons 2020, sacrifiant l'atteinte des jalons 2018 concernant les analyses de base, la production des guides méthodologiques et la programmation géographique nécessaire à la levée du moratoire sur les concessions forestières industrielle.

Pour ce qui concerne l'utilisation du temps à disposition, les retards dans la mobilisation des ressources ont fait perdre un an et demie pour la réalisation des résultats.

Néanmoins, il faudrait continuer à appuyer le programme de la réforme de l'AT pour ne pas perdre du tout l'investissement réalisé et l'élan crée par la formulation de la politique et de la loi et décaisser la deuxième tranche du financement. Pour le futur, il faudrait prévoir des financements plus à long terme qui tiennent compte des temps de la réforme et de son cycle de vie entier (implémentation, suivi et évaluation de la

réforme inclus) et qui prévoient des décaissements plus proches (plus des tranches) à vérifier selon des critères qualitatifs de processus dans les phases intermédiaires et de résultat pour les jalons finals.

2.5 Implémentation du processus du changement :

Synthèse des résultats :

L'approche à la gestion du changement n'a pas été réalisée au cours de l'implémentation du PARAT comme envisagé dans la conception du programme. Pour faire face aux changements dans le contexte politique, aux retards accumulés dans le recrutement des firmes et aux contraintes budgétaires, le programme a adapté sa stratégie de gestion du changement pour avancer avec la formulation des produits principales de la réforme (la politique et la loi) sacrifiant des aspects importants : le renforcement de la leadership du MINAT, l'appui à la gouvernance de la réforme, la formation des capacités du MINAT et la communication. Le programme a été évalué à mi-parcours et en 2020 pour vérifier les progrès dans l'atteinte des jalons mais n'a pas pu apporter de corrections sur les aspects critiques principalement à cause du manque de fonds de financement.

Constatations et conclusions :

Comme on a déjà constaté dans les paragraphes derniers, pour faire face aux changements dans le contexte politique, aux retards accumulés dans le recrutement des firmes et aux contraintes budgétaires l'approche à la gestion du changement n'a pas été réalisée au cours de l'implémentation du PARAT comme envisagé dans la conception du programme. Les déviations principales concernent le suivant :

1. **Priorité pas accordée aux analyses de base sectorielles** : Conformément à la LOI signée entre CAFI et la RDC, la réalisation de la PNAT (jalon 2020 de l'AT) devait intervenir en 2020 après la réalisation des analyses de base (6) identifiées comme préalables. Ce résultat n'a pas été obtenu à cause du temps relativement long pris par le processus de recrutement de l'expertise spécialisée en la matière et la faute des financements. Cependant, afin d'aboutir à la formulation d'une politique nationale les analyses de base ont été reportées à la prochaine phase du programme (seulement le diagnostic sur le contexte juridique a été complété, les autres diagnostics sectoriels n'ont pas démarrés). Les études thématiques concernaient : (i) l'état des lieux de la situation juridique du secteur AT, (ii) le macro-zonage forestier, (iii) l'occupation et besoin agricole en espace, (iv) la conservation et biodiversité, (v) les équipements sociaux et démographie, (vi) les mines et hydrocarbures et (vii) les infrastructures. Les diagnostics sectoriels pour l'élaboration du SNAT ont été formulés par les firmes, comme le diagnostic juridique. Toutefois, il reste compliqué d'établir comment les recommandations des diagnostics ont été intégrées dans la PNAT.
2. **Absence d'un cadre de concertation intersectorielle institutionnalisé** : les organes de gouvernance du programme n'ont pas été établis. L'organe de de coordination (COPIRAT) est depuis 2018 un projet de décret qui doit encore être approuvé par le gouvernement. En attendant l'approbation de ce décret un Comité technique provisoire de la réforme de l'AT a été mis en place. Depuis 2018, on a commencé la réflexion sur la mise en place des groupes de travail sectoriels, dont les TDR ont été finalisés deux ans après en 2020. Ces retards sont indicatifs du manque de construction d'une coalition guide entre le MINAT et les autres ministères et d'une difficulté à résoudre la verticalisation du travail de l'AT. Pour faire face au manque de coordination intersectorielle, le programme a conduit en 2020 des consultations avec les représentants des ministères sectoriels et des provinces pour la validation de la politique et de l'avant-projet de loi:

- 17-18 décembre 2020 : Atelier de présentation des avancées du processus de la réforme et validation des TDR des groupes thématiques de l'Aménagement du territoire avec 55 représentants du MINAT, du PNUD et des ministères sectoriels.
 - 15 janvier 2020 à Kinshasa : Atelier de validation de la politique nationale de l'aménagement du territoire (PNAT) avec 73 participants représentants du MINAT, ministères sectoriels, provinces, JICA, GIZ, PNUD et WRI. A la suite de cet atelier, la PNAT a été revue, validée et enrichie avec un nouveau cadre logique et plan d'action.
 - 22 janvier 2020 à Kinshasa : Atelier de validation de l'avant-projet de loi de l'aménagement du territoire (PLAT) avec 172 représentants du MINAT, ministères sectoriels, assemblées provinciales, PNUD et WRI.
- 3. Absence d'un plan de communication validée et opérationnel :** Par rapport à la communication à support de la réforme, le plan holistique de communication qui était prévu dans le PRODOC à partir de la première année d'activité du programme a été finalisé seulement en 2020 et n'a pas appuyé le processus de formulation de la même. Assurer une communication efficace est l'un des aspects essentiels dans la gestion du changement et aurait dû au contraire soutenir le programme dès le début pour mobiliser les parties prenantes clés autour de la réforme et prévenir les résistances. En fait, la manque de communication et la transmission des informations constitue l'un des défis majeurs à présent du programme pour le bâtiment d'un consensus et aussi pour l'intégration des visions différentes sur les produits du PARAT, comme témoigné par les oppositions rencontrées par la société civile sur la politique et l'avant-projet de loi. Pour faire face au manque d'un plan de communication, des événements sporadiques ont été organisés comme la séance de plaidoyer sur le processus de la réforme de l'AT organisée en novembre 2019 avec les représentants du MINAT et de la primature.
- 4. Manque de séquençage dans le renforcement des capacités du MINAT :** Dès le début le PARAT a donné la priorité à l'acquisition des matériels (logiciels, matériel pour les bureaux, etc.) et de l'expertise technique (CAT) plutôt que commencer avec des études de besoins en termes d'équipement et des ressources humaines par rapport à la fonction et aux objectifs du MINAT. Ce manque d'analyse du contexte interne au ministère ne permet pas de savoir quels sont les priorités à adresser dans le renforcement des capacités. En 2020, finalement la firme KPMG a été recrutée et a conduit une analyse à l'interne du MINAT pour l'élaboration du plan de formation et a avéré que la plupart des ressources n'occupe pas la place qu'ils devraient occuper par leur compétences, formation et potentiel. Le plan de formation ne peut pas corriger cela, au contraire un audit approfondi, et le cas échéant une restructuration, auraient dû être conduites avant de la formulation du plan de formation.

Le PARAT a donc dû adapter sa stratégie pour avancer avec la formulation des produits principales de la réforme (la politique et la loi) sacrifiant des aspects importants d'appui au changement, surtout les aspects de renforcement de la leadership du MINAT, gouvernance de la réforme, formation des capacités du MINAT et communication.

Pour ce qui concerne les opportunités d'apprentissage et évaluation, le PARAT dans son cycle de vie a été l'objet de deux évaluations indépendantes, dont la première en 2019 et la deuxième en 2020 dans le cadre des vérifications indépendantes des jalons de la lettre d'intention entre la RDC et la CAFI. La première évaluation a noté les problèmes dans l'avancement des trois jalons 2018, jugés comme partiellement atteints ou nul et a relevé déjà en 2019 les problèmes dans la gouvernance de la réforme, dans les capacités de coordination du PNUD et aussi l'ambiguïté du jalon concernant les analyses de base. Malheureusement ces problèmes n'ont pas été adressés par le programme principalement par la faute de financements.

V.3) Facteurs de succès et risques

Question guide : Quels sont les facteurs de réussite adoptés par le programme en termes de gestion du changement et quelles leçons peuvent être tirées pour guider les initiatives futures de la réforme ?

Discussion des résultats :

Le PARAT a été conçu pour appuyer le MINAT à mener la réforme de l'AT en RDC. Après 4 ans d'opérationnalisation et le 62,5% des financements reçus, le programme a doté le MINAT d'une Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire et d'un avant-projet de loi sur l'aménagement du territoire (PLAT), qui ont été adoptées en Conseil de Ministres. Le programme a abouti à ce résultat sans respecter les étapes et les jalons prévus dans la conception du programme. A cause du manque de ressources, surtout financières, et à la suite des retards accumulés dans la mobilisation des ressources, le programme a décidé de donner la priorité à la réalisation du jalons 2020 qui a été atteint partiellement, car le SNAT n'a pas été formulé. Au contraire, les jalons 2018 n'ont pas été atteints.

La stratégie de gestion du changement préconisée a été de fait ignoré dans la mise en œuvre pour répondre à l'urgence de produire des résultats dans les délais du programme et immédiatement visibles. La qualité et la pérennité des résultats atteint est le concerne principale qui émerge de l'analyse de la gestion du processus de changement par le PARAT.

Par l'examen sur dossier et par les entretiens, cette évaluation a été en mesure d'établir des bons pratiques et des facteurs qui méritent plus d'attention par rapport à la gestion du changement :

1. **Besoin du changement** : Le PARAT est réussi à construire dans le temps un sens d'urgence sur la réforme de l'AT, aperçu par toutes les parties prenantes (Gouvernement, MINAT, ONGs, Organisations Internationales, Partenaires).

2. Mais, le programme n'a pas fait assez des efforts pour bâtir un **consensus interne pour le changement** : les départements du MINAT et les nouvelles unités créées de support (CAT et ONAT) ont été engagés en silos dans les activités du programme, ce qui a alimenté aussi des conflits à l'interne du MINAT.

3. **La vision du changement linéaire a été modifié pour répondre aux oppositions de la société civile** : face aux blocages constitués par l'opposition de la société civile à la politique et à la loi de l'AT deux processus différents ont été adoptés. Le premier, pour la politique, a poursuivi la vision linéaire sans écouter les oppositions de la société civile et résultant dans une politique adopté par le gouvernement mais pas appuyée dans sa vision par les organisations de la société civile. Au contraire pour l'avant-projet de loi, avec le changement de la leadership du MINAT, on a adopté une vision plus adaptive qui a permis au nouvel ministre et aux organisations de la société civile de re-ouvrir le dialogue sur le projet et de trouver un accord.

4. Toutefois, la **stratégie de gestion du changement** du programme a été réorientée sur des résultats à court-terme pour faire face aux contraintes budgétaires et aux retards accumulés dans la mobilisation des ressources : la politique et la loi ont été produites sans résoudre les problèmes du manque de gouvernance et coordination intersectorielle, du manque des données sectoriels pour orienter les affectations, du manque des capacités du MINAT de réaliser la réforme, tant au niveau centrale que provinciale.

5. Après avoir créé un sens d'urgence sur le problème du manque d'une réforme de l'AT, le programme n'a pas opérationnalisé une stratégie de **communication** à soutien de la réforme : le partage des informations avec les stakeholders externes au programme a été déficitaire tant avec les bailleurs qu'avec la société civile à cause du manque de méthodologie et de planification.

6. La volonté politique de réaliser la réforme est alimentée par **l'engagement de la nouvelle leadership** du MINAT qui a joué un rôle déterminant dans le dialogue avec la société civile et a donné son soutien aux initiatives de renforcement des capacités techniques de l'administration de l'AT.

7. Mais une **coalition guide** avec les autres secteurs n'a pas été formée ou institutionnalisée : en effet, l'une des préoccupations majeures à ce moment est l'absence d'un organe de coordination interministérielle (le COPIRAT est dès 2018 sous forme de décret en attente d'approbation) et l'opérationnalisation des groupes thématiques qui ont besoin des ressources pour commencer.

8. Les problème du manque des **ressources** (financières et humaines) au PARAT est la cause principale des inefficiences du PARAT et doit être adressé pour garantir le futur du programme et la pérennisation de ses résultats.

9. La poursuite d'un **changement compréhensif** en mesure d'intégrer le niveau central avec le niveau périphérique doit guider l'approche du PARAT dans le futur et concentrer les ressources sur le pilotage des produits dans le PIREDD avant d'avancer avec les prochaines étapes de la réforme (implémentation+ suivi et évaluation).

10. La mise en place des **mécanismes de suivi et évaluation** de la réforme, avec l'appui des organismes techniques comme l'ONAT et l'accent sur le repère et la collecte des données de base pour l'opérationnalisation e la réforme dans le vaste territoire de la RDC est l'autre priorité à adresser avant de procéder avec l'implémentation de la politique et de la loi.

Analyse des éléments spécifiques

3.1 Facteurs de réussite et limitations :

Synthèse des résultats :

Le plus grand succès du programme, selon les perceptions des parties prenantes, reste dans son but : essayer de doter la RDC d'un cadre réglementaire et d'une politique sur l'aménagement du territoire, qui a été considéré par tous une condition essentielle tant au développement du pays qu'à la protection de ses forêts. Le programme a facilité la connaissance de la matière de l'AT en RDC. Les limitations aperçues sont liées plutôt au manque de coordination intersectorielle, aux problèmes de communication qui ont affecté les processus de consultation, aux conflits de pouvoir à l'intérieur et à l'externe du MINAT, aux divergences de vision sur l'AT et au manque de financements.

Constatations et conclusions :

La conduction des entretiens a permis à l'évaluation de collecter les perceptions des acteurs principales (PNUD, firmes, CAT, SG, ONAT, ONGs, FONAREDD, CAFI) sur le programme et d'identifier les succès et les limitations selon leurs perspectives. Les perceptions des acteurs, même si parfois elles peuvent n'adhérer pas complètement à la réalité des faits, sont quand même très importantes pour gauger le soutien à ce programme et identifier quels sont les problèmes aperçus et les points à améliorer. Il est dans cette perspective que l'évaluation a collecté les différentes suggestions des acteurs et leurs a invité à proposer des solutions.

Ce paragraphe contient donc une synthèse des contributions et des perceptions des acteurs (toutes contributions ont été rendu anonymes).

1) Facteurs de succès :

- **Le PARAT a contribué à générer une réflexion collective** sur l'aménagement du territoire en RDC, qui était une matière peu connue et maintenant est devenue objet de débat et consultation au niveau centrale.
- **La création d'un ministère ad hoc, le MINAT, permet de renforcer aussi au niveau politique la primature du sol sur le sous-sol** dans un pays traditionnellement extractif et donc un changement de vision sur l'économie et la conservation et protection de l'environnement est possible.
- **Le rôle de la CAT a été importante dans la médiation entre les firmes et la société civile** surtout sur l'avant -projet de loi et avec leurs compétences ils ont donné une vision multisectorielle au MINAT.
- **La forte volonté politique de la nouvelle guide du MINAT** a permis au programme d'avancer rapidement et de reprendre le dialogue avec la société civile.

2) Limitations :

- **Divergence de visions entre les firmes et la société civile** surtout sur la PNAT : la politique est vue par la société civile comme une politique de l'infrastructure qui donne trop de la place aux affectations industrielles plutôt que donner la primature à la protection de l'environnement et des forêts. Les firmes confirment leur vision qui soutienne l'importance du développement économique pour faire en sorte que les forêts soient protégés. Ni les firmes ni les représentants de la société civile sont satisfaits du document final de la politique.
- **Problèmes de communication et de gestion du processus de consultation** : la politique a été l'objet des ateliers de consultation mais une fois collectées les contributions de la société civile le document de la politique finale n'a tenu pas compte des propositions avancées lors de l'atelier de la consultation. Aucune explication a été donné aux organisations de la société civile sur les motivations de rejet de leurs propositions, ce qui a fait générer des oppositions à la politique et à la loi.
- **Conflits de pouvoir entre les différents ministères** : des conflits liés aux chevauchements de compétences entre les ministères sectoriels et sur les critères pour les arbitrages ont été générées par la formulation de la loi et de la politique. L'urbanisme, le foncier et l'AT sont mis en conflit par les prérogatives donné à l'AT par le projet de loi et le ministère de l'environnement est en conflit sur la maîtrise de la planification.
- **Les ministères sectoriels travaillent en silos par le manque de gouvernance intersectorielle** : il y a un déficit de communication entre le MINAT et les autres ministères, qui n'ont pas coopéré assez dans la phase de formulation de la PLAT et de la LAT. Les administrations sectorielles ne sont pas mobilisées et on n'a pas créé des groupes de réflexion regroupant les ministères sectoriels. Le risque du manque d'un organe de coordination et gouvernance de la réforme est de créer un secteur entre secteurs et de ne pas nourrir la leadership politique du MINAT.
- **Réforme sans argent** : le manque des financements a empêché de continuer avec les activités et la réforme se trouve maintenant dans un moment d'impasse qui peut compromettre les résultats atteints et futurs.
- **Conflit dans les structures internes et externes du MINAT** : il y a des conflits de pouvoir entre les structures internes du ministère et les structures techniques créées par le programme (la CAT et l'ONAT) qui résultent dans problèmes de collaboration et inefficience.
- **Capacités techniques et institutionnelles du MINAT pas renforcées** : Le MINAT apparait encore comme un ministère à former, sans compétences. Les aspects institutionnels n'ont pas été abordés dans la réalisation du programme.
- **Confusion entre déconcentration et décentralisation** : l'AT devrait réaliser la décentralisation dans les provinces mais la loi et la politique ne vont pas dans ce sens, plutôt elles renforcent la déconcentration du pouvoir centrale de l'État.
- **Le programme a très peu communiqué et n'a pas bâti des alliances**. Les problèmes de communication se sont vérifiés tant avec les bailleurs qu'avec les représentants des provinces et de

la société civile et se sont manifestés généralement par un manque de partage des documents ou dans leur transmission tardive qui a empêché leur examen.

En conclusion, des entretiens on peut remarquer un soutien général au PARAT lié à l'importance et pertinence de ses objectifs. Les problèmes recourant cités ici demandent des réponses à caractère structurelles (par rapport au financement, à la coordination et au renforcement des capacités du MINAT) mais aussi souvent des solutions plus soft, qui n'entraînent pas des investissements trop lourds (comme fixer des procédures pour la communication, clarifier les attributions de différentes unités du MINAT, former une coalition guide à soutien de la réforme et du programme, etc.).

3.2 Qualité :

Synthèse des résultats :

Le processus de gestion du changement n'a pas suivi la planification du changement prévue lors de la conception du programme. A' la fin de 4 ans d'implémentation du programme et avec le 62,5% des financements reçus, le PARAT a complété la PNAT et la PLAT, qui ont été adoptées en Conseil de Ministres, mais n'a pas atteints les jalons 2018. En effet, pour faire face aux contraintes expérimentées en cours d'œuvre, le PARAT a dû changer sa stratégie du changement et se focaliser sur la production de résultats immédiats, ce qui jette un ombre sur la durabilité et affecte la qualité des résultats produits. La deuxième tranche du financement devrait servir à consolider la politique et la loi et à bâtir des piliers pour soutenir la réforme, surtout en termes de gouvernance et de capacités du MINAT de l'entraîner.

Constatations et conclusions :

A' la fin de 4 ans d'implémentation du programme et avec le 62,5% des financements reçus, le PARAT a partiellement atteint l'objectif du jalons 2020 : une « Politique d'Aménagement du Territoire » respectueuse de la ressource forestière et des droits et besoins des communautés locales et peuples autochtones, et schémas directeurs provinciaux d'aménagement du territoire développés dans toutes les zones des programmes intégrés et validés dans au moins trois zones de programmes intégrés. A' présent la PNAT et la PLAT ont été adoptées en Conseil de Ministres et la loi doit passer au Parlement.

Les autres jalons n'ont pas été atteints, même si la plupart des activités pour leur réalisation ont démarrées, avec quelques exceptions (voire les cellules marquées en rouge dans le tableau ci-dessous) :

Tableau 6. Cadre de résultats du programme (réélabré du rapport 2020 FONAREDD) - Légende : vert=activité complétée ; jaune=activité démarrée ; rouge= nul

Résultats	Indicateurs	Cibles		Résultats a la fin de 2020	Commentaires
		2017	2018		
Résultat n°1 : La RDC est dotée d'un référentiel juridique et réglementaire de l'AT	1.1 Nombre d'analyses de base pour l'élaboration d'une PNAT intégrant les objectifs de la Stratégie nationale cadre REDD+ disponibles (Jalon LOI 2018a)	0	6	1	(i) Revue du cadre juridique de l'AT réalisée. (ii) recrutement des cabinets spécialisées pour conduire 2 études (agriculture + forêt) en phase finale. Signature des contrats en attente de transfert de fonds CAFI.
	1.2 Existence de la PNAT consensuelle tenant compte	0	1	1	Document de la PNAT validé le 15/01/2020 et

	des enjeux nationaux et internationaux de la REDD+ (jalon LOI 2020) et disposant d'une étude d'impact socio environnementale stratégique				adopté par gouvernement en conseil des ministres du 3/7/2020
	1.3 Existence d'un avant-projet de LAT avec des dispositions sur le développement durable et la sauvegarde des écosystèmes (forestiers) comme axe majeur + une étude socio environnementale stratégique	0	1	1	Projet de LAT validé le 22/01/2020, adopté par le gouvernement en conseils des ministres du 18/9/2020, et transmis pour examen et adoption
	1.4 Existence d'un Plan de communication et de vulgarisation sur la PNAT + la LAT	0	1	1	Draft de plan de communication revu disponible
Résultat n° 2 : La RDC est dotée d'institutions de pilotage, de mise en œuvre et de concertation de la réforme de l'AT, légales,	2.1 Nombre d'institutions de pilotage, de mise en œuvre et concertations dans le cadre du processus de la réforme de l'AT, légales, performantes et fonctionnels (COPIRAT, CT et Administration de l'AT)	0	3	2	(i) Projet de Décret COPIRAT et CT resoumis au gouvernement, (ii) existence d'un CT informel et (iii) SG/AT renforcé et impliqué dans le processus de la réforme de l'AT.
	2.2 Degré d'implication de l'administration de l'AT dans le pilotage, la mise en œuvre et les concertations dans le cadre du processus de la réforme de l'AT	faible	forte	Elevé	Participation active aux travaux aux différents chantiers de la réforme de l'AT (PNAT/LAT, enquête KPMG) : revues des livrables, consultations, réunions et missions du FONAREDD sur l'AT.
Résultat n°3 : Le MinAT est restructuré et doté de moyens humains et matériels de haut niveau pour renforcer ses capacités et son leadership et appuyer le processus de réformes de l'AT	3.1 Existence de la cellule d'appui technique à la réforme AT (CAT) fonctionnelle	0	1	1	Fonctionnement de la CAT assuré (salaires, fournitures, Internet, communication, etc.)
	3.2 Existence d'un programme de renforcement des capacités (mise à niveau) du MinAT opérationnel.	0	1	0	KPMG recruté. Démarrage et cadrage méthodologique de la mission réalisée. Diagnostics en cours.
	3.3 Existence d'un système de gestion du SIG / Observatoire des territoires (ONAT) opérationnel	0	1	0	(i) Draft du projet de décret de l'ONAT disponible, (ii) Arrêté ministériel de création de l'ONAT disponible, (iii) ONAT mis en place et équipé.
	3.4 Existence d'un atlas de l'AT fonctionnel	0	1	0	En attente du SNAT

Résultat n°4 : La vision commune sur l'affectation de l'espace est dégagée et oriente les politiques publiques afin de promouvoir une croissance inclusive et durable	4.1 Existence d'un Schéma national d'AT (SNAT) élaboré et validé,	0	0	0	Version provisoire du rapport des diagnostics sectoriels rédigé et soumise aux consultations
	4.2. Nombre de guides méthodologiques pour l'élaboration des outils de planification des territoires suivants : SPAT et PLAT élaborés et validés	0	6	6	Versions provisoires des GM disponibles et soumises aux consultations
	4.3 Nombre des SPAT préparés par les PIREDD grâce aux guides méthodologiques mis à disposition par le programme	0	3	0	En attente des guides
	4.4 Nombre des PLAT développés par les PIREDD grâce au guide méthodologique mis à disposition par le programme	0	N/D	0	En attente des guides

Par le cadre des résultats, on remarque que le PARAT dans sa première phase s'est focalisé sur l'implémentation du changement politique plutôt que sur le changement organisationnel/institutionnel et qu'on a préféré suivre une approche centralisée pour la formulation de la réforme : l'élaboration d'une politique et de la loi à niveau centrale et puis formulation du SNAT, SPAT et des PLAT (résultats n. 4).

Le processus de changement envisagé dans la conception du PARAT a été inversé. On a une politique et une loi qui devaient être les objectifs finals du programme mais on n'a pas les fondements : une administration formée avec les compétences techniques et matérielles pour entraîner la réforme et les données de base pour informer les affectations des terres.

Pour ce qui concerne la qualité des résultats produits, on remarque que la politique et la loi sont des documents assez compréhensifs mais doivent être intégrées par : i) une analyse d'impact sur les populations locales (intégrant les données de genre) et II) la prévision de mécanismes et approches pour la prévention et la gestion des conflits sur l'affectation de terres. Ces études sont prioritaires et fondamentales pour rendre ces deux instruments centraux de la réforme équitables et en mesure de prévenir les échecs.

Assurer une stabilité financière à plus long-terme est aussi cruciale pour soutenir les efforts de la réforme pendant tout son cycle de vie. D'une coté le manque des financements et la modalité de financement conditionnelle à la performance, définie par des critères quantitatifs plutôt que qualitatifs, a contribué à poser l'accent sur la production des outputs finales du PARAT plutôt que sur le processus pour réaliser ces produits et sur leur qualité. De l'autre coté les inefficiences dans la gestion du temps à disposition ont poussé pour la réalisation des résultats immédiats, sautant les étapes intermédiaires.

Pourtant, le processus de gestion du changement a perdu dans la mise en œuvre son vision de long-terme :

- Des analyses de base, seulement le diagnostic juridique a été complété. La politique et la loi reposent sur le diagnostic conduit par les firmes mais auront besoin d'être revues quand les données des autres secteurs seront disponibles ;
- La CAT a été mise en place mais les capacités de l'administration permanente n'ont pas été renforcées et sa pérennisation est incertaine ;
- La réforme est sans gouvernance par le manque d'institutionnalisation du comités interministériels de pilotage et des groupes thématiques.

A' ce moment l'efficacité et la pérennisation des résultats atteints est précaire et nécessite des travaux de consolidation. La priorité devrait être accordée d'abord à la construction des mécanismes de coordination intersectorielle et aux investissements en termes de formation du personnel du MINAT et puis à collaborer avec les autres ministères pour la collecte des données. L'ONAT en tant que nouvel organisme chargé du suivi et de l'observation des données spatiales devra aussi être opérationnalisé.

En tant que ministère « jeune » le MINAT a plus besoin d'autre institutions de renforcer ses capacités et sa leadership : jusqu'à 2013 l'AT était le domaine d'autres ministères, mais la matière a évolué et maintenant le MINAT est un ministère de l'État qui doit faire face à plus de pressions et d'attentes. Pour garantir le succès de la réforme, il faut donc investir dans les capacités du MINAT et au même temps réduire les inefficiences pour garantir des couts soutenables à cette nouvelle administrations de l'État.

Pour ce qui concerne la coordination, il faut rappeler que le PARAT est un programme dont les résultats contribuent à la réalisation du Plan d'investissement REDD+. La réforme de l'AT ne devrait pas donc être évaluée en isolation, mais doit être considérée dans le contexte des 5 réformes administratives et politiques que la RDC est en train de réaliser dans le cadre de la stratégie REDD+ :

1. Réforme de l'aménagement du territoire (programme PARAT géré par le PNUD)
2. Réforme du foncier (programme géré par UNHABITAT)
3. Énergie (en phase d'évaluation)
4. Réforme agricole (programme géré par FAO)
5. Réforme du secteur forestier (programme géré par IFAD)

La coordination intersectorielle et le repère des synergies entre ces programmes de réforme et parmi les organisations internationales qui les gèrent est essentielle.

La deuxième tranche de financement devrait couvrir ces aspects et au même temps supporter la communication et l'intégration du niveau périphérique avec celui centrale à travers le pilotage de la politique, de la loi et des guides méthodologiques dans les PIREDD. Tester l'applicabilité des résultats du PARAT est nécessaire aussi pour informer le processus de formulation du SNAT, SPAT et PLAT. Une extension temporelle du PARAT est donc recommandée (au moins 2 ans) pour permettre au programme de compléter les travaux initialisés et les harmoniser avant de passer aux prochaines phases de la réforme (implémentation + suivi et évaluation). Le budget devra être aligné à l'échelle envisagée des activités sur le terrain.

3.3 Risques :

Synthèse des résultats :

Le système de gestion de risques du PARAT est faible par rapport à la prévention. Les risques matérialisés pendant la mise en œuvre du PARAT étaient déjà prévus dès le lancement du programme mais ont été adressées de façon réactive et peu efficace. Une révision du système de gestion des risques orientée sur la prévention devrait être effectuée pour anticiper et traiter de manière efficace les nouveaux risques auxquels le PARAT est exposé dans sa deuxième phase.

Constatations et conclusions :

Les contraintes auxquels le PARAT a dû faire face pendant la mise en œuvre étaient pour la plupart prévue dans la matrice de risques initiale :

- Le risque financier a été prévu dès le lancement du PARAT, dans le risque n. 9 du rapport du premier année de vie du programme (2017) avec une faible probabilité (2 sur 5). En 2018, le risque se

matérialise et empêché la contractualisation des firmes, la probabilité et impact du risque ne sont pas augmentées et la mesure de mitigation adoptée est celui de demander l'addendum qui double le budget du programme. Le rapport du 2019 envoyé ne présente pas la matrice de risques. En 2020, le risque a été remplacé par le risque de décaissements tardifs suite à l'épuisement de la première tranche des financements. Ce risque était donc bien connu, mais a été géré de façon réactive plutôt que proactive.

- Le risque politique a été prévu aussi dès 2017, dans le risque n.1 de la matrice mais en relation à la volonté de continuer avec la réforme. D'autres conséquences de l'instabilité politique n'ont pas été prises en considération (par exemple les retards accumulés à cause des élections et dans l'établissement des organes de coordination et gouvernance) et le risque a été jugé peu probable (2 sur 5).
- Le risque opérationnel liés aux procédures de l'agence exécutrice était aussi reconnu dès 2017 et jugé très probable (5 sur 5) et les mesures d'assouplissement des procédures de recrutement et contractualisation ont été prises déjà en 2017. Malheureusement, ces mesures n'ont pas permis de réduire ce risque et méritent d'être analysées pour comprendre si le problème est lié aux procédures ou si est lié aux capacités et à la disponibilité des ressources humaines dans le procurement de l'agence.

On remarque donc une approche à la gestion des risques peu axée sur la prévention et plutôt réactive. Des autres risques bien que identifiés ont des mesures de mitigation qui s'appuient à des risques eux-mêmes : le risque n. 5 et n. 6 concernant les retards dans le déploiement des fonctionnaires du MINAT et le manque des capacités à niveau nationale et provinciale reposent sur la modalité DIM et la mobilisation de l'expertise par l'agence exécutrice dont les capacités de recrutement et mobilisations sont reconnues comme un risque eux-mêmes (risque n. 8).

D'autres risques comme celui de la pérennisation des structures créées par le programme (CATE et ONAT) ou des problèmes d'application par la baisse d'appropriation par les communautés locales des produits du programme à l'échelle envisagée, ne sont pas pris en considération.

En conclusion, il faudrait améliorer la qualité du système de gestion des risques et adopter une approche de prévention et de suivi plus proactive. Le reporting effectué dans les rapports annuels du programme ou en ATLAS ne suffit pas à suivre et anticiper les risques et une analyse plus approfondie à partir de l'identification des risques à la formulation des mesures de mitigation est nécessaire.

VI. Recommandations

Stratégie

1. **Faire une meilleure articulation de la politique avec les programmes sur le terrain** et relier les standards nationaux avec la mise en œuvre dans le territoire.
Comment ? Le pilotage de la PLAT et de la PNAT dans les PIREDD devrait être conduit avant de promulguer et formuler des documents d'actuation des deux instruments. Tout d'abord des études d'impact socio-économique et environnementales de la politique et de la loi devraient être conduits pour les différents groupes de la population présent dans les différentes provinces cible et les informations collectées par ces études devraient informer les principes d'actuation dans les provinces. Ces principes et les modalités d'actuation devront être l'objet des consultations avec les communautés locales et les peuples autochtones, dès la conception jusqu'à la validation des décrets d'actuation dans les provinces.
2. **Promouvoir l'appropriation de la part des communautés locales et des peuples autochtones de la réforme.** Il faudrait donner la priorité à la finalisation des plans locales et provinciales d'AT pour supporter un processus *bottom-up* de la réforme et favoriser la décentralisation de la même.
Comment ? Il faudrait tout d'abord valider les données collectées à niveau locale par les firmes pour la production des outils méthodologiques dans des ateliers qui incluent la participation des chefs des communautés locales, les représentants des ministères sectoriels (AT, agriculture, foncier, forêts, énergétique, minier) à niveau provinciale/locale, les représentants des assemblées provinciales et les représentants des organisations de la société civile locales.
3. **Accélérer le processus de renforcement des capacités de l'AT pour favoriser l'appropriation de la réforme par l'administration et réduire les conflits potentiels à l'intérieur du MINAT.**
Comment ? Il faut engager dans la réforme tous les acteurs administratifs et techniques à l'intérieur du MINAT. En particulier, à la suite de l'analyse produite par KPMG, il faut établir clairement les différentes fonctions de chaque département par rapport à la réforme pour éviter les duplications et optimiser les différentes expertises présentes. Le plan de formation devrait tenir compte de ces fonctions et être étendu aussi aux nouvelles unités (ONAT), dont il faudrait identifier les compétences requises. Ensuite, une évaluation des drivers à l'intérieur de l'organisation, comme la motivation, les processus internes de decision-making, la leadership et l'engagement du top management est recommandée pour analyser les points de faiblesse à renforcer pour soutenir la réforme à partir des ressources internes au MINAT. L'investissement dans les capacités internes donnera plus de légitimité au MINAT et aidera le processus d'adoption et réalisation de la réforme.

Engagement

4. **Bâtir une forte coalition à soutien de la réforme à l'interne du gouvernement et avec la société civile.** **Comment ?** Il faut améliorer et institutionnaliser les processus de consultation avec les ministères sectoriels, les organisations de la société civile et les représentants des populations locales et autochtones. Tout d'abord, il faudrait commencer avec une cartographie des acteurs et de leurs intérêts vis-à-vis la réforme à toutes les échelles (national, provincial et local). Sur la base de la cartographie, on pourra identifier comment les différentes parties devront être engagées dans la formulation et validation des différents produits (guide méthodologiques, SNAT, SPAT, PLAT, documents d'application de la politique et de la loi, mécanismes de suivi et évaluation de la réforme). Une road-map des consultations qui vont accompagner le processus d'adoption et réalisation de la réforme devrait être créée (avec un budget inclus) et accompagnée par le plan de communication. De pareil, il faudra formuler la méthodologie et identifier les critères qualitatifs à respecter dans les processus participatifs pour orienter la réalisation des consultations. On recommande de faire cet exercice engageant les parties de la société civile pour arriver à mieux définir les différentes attentes

et trouver un accord commun sur les objectifs et les modalités d'engagement des consultations. Ces documents devront être interprétés comme des documents vivants, qui peuvent changer sur la base des changements des intérêts des acteurs et donc du besoin de leurs engagement.

5. **Créer un système de gouvernance de la réforme. Comment ?** Il faut que la leadership du MINAT soit appuyée par les partenaires du PARAT pour faire pression pour l'adoption du décret qui établit le COPIRAT. Il faut d'abord établir et clarifier sous la leadership du MINAT et de concert avec les ministères sectoriels, les résultats à atteindre par l'établissement de cet organe, comme la concertation et la résolution de la question des arbitrages, le partage systématique des données sectoriels et des informations sur les progrès dans chaque secteur, la planification pour la conduction des études sectoriels concernant plusieurs ministères, etc. Le décaissement de la deuxième tranche devra aussi considérer l'allocation des ressources financières pour l'opérationnalisation des groupes thématiques qui vont alimenter le dialogue multisectoriel sur les aspects techniques de la réforme.

Ressources

6. **Assurer des ressources financières dans des délais prévisibles, alignées à la progression des activités du programme et en mesure de couvrir l'échelle d'action envisagée et la modalité participative. Comment ?** Il faut d'abord reconsidérer les objectifs à atteindre par la deuxième tranche de financements. Pour l'appui de la réforme, la priorité devrait être accordée aux points 1,2,3 identifiés dans ces recommandations. Pour bien calibrer et allouer les ressources disponibles (\$ 3 millions) il faut définir tout d'abord l'échelle de l'intervention, c'est-à-dire identifier des provinces et des PIREDD cible pour le pilotage de la réforme et commencer à tester les outils produits. Au niveau central il faut destiner les ressources pour commencer le renforcement des capacités du MINAT comme suggéré dans le point n.3 et allouer les ressources pour soutenir la gouvernance de la réforme (voir le point n.5). Il faut aussi soutenir la réforme dans sa phase d'adoption avec l'opérationnalisation du plan de communication. Enfin, pour le futur on propose de considérer l'élargissement des financements, avec des décaissements liés à la progression des activités à monitorer avec des jalons SMART, pour appuyer le cycle de vie de la réforme (donc à plus long-terme, ex. 5-7 ans) pour garantir la continuité de ses différentes phases (formulation-adoption-mise en œuvre- suivi et évaluation).

Apprentissage adaptatif

7. **Finaliser et opérationnaliser le système de suivi et évaluation de la réforme.** Le processus de réforme nécessite d'une vision itérative et interactive avec les différentes parties et donc, de la création de mécanismes de feedback qui peuvent renseigner le MINAT, l'agence exécutrice et les autres parties prenantes sur les progrès et limitations de la réforme. **Comment ?** Tout d'abord il faut repérer les ressources pour rendre opérationnelle l'ONAT. Le MINAT devrait investir sur cette ressource à travers un plan de co-financement progressif avec le PARAT, où à la fin du programme le MINAT devra être en condition de financer l'unité. L'ONAT devrait tout d'abord formuler le plan de suivi et évaluation de la réforme avec des indicateurs SMART et des attributions claires sur la collection, analyse et reporting des données. L'institution d'un forum permanente de dialogue sous la leadership du MINAT qui réunit au moins une fois par an les représentants du MINAT avec les groupes thématiques, les bailleurs, l'agence exécutrice, les représentants à niveau provinciale (assemblées provinciales), les représentants des communautés locales et des peuples autochtones pour discuter des progrès et limitations/défis de la réforme est une possibilité à considérer dans les mécanismes de suivi et évaluation de la réforme.
8. **Renforcer le système de gestion des risques du programme et se focaliser sur la prévention proactive. Comment ?** L'agence exécutrice, de concert avec le FONAREDD, devraient investir sur un système de gestion de risques qui leur permet de faire une analyse compréhensive et continue des

risques et des potentiels mesures de mitigation, qui permet ainsi leur suivi. L'usage de dashboard interactives par exemple avec l'utilisation de PowerBI peut être un moyen pour tenir compte des risques et les communiquer effectivement. On peut aussi utiliser des moyens plus traditionnels, comme les risk logs en Excel, mais la communication interne parmi le PNUD, le FONAREDD et CAFI sur les risques devrait être continue et institutionnalisé comme bonne pratique et n'être pas seulement l'objet de reporting une fois par an lors du COPIL du programme. Renseigner les autres partenaires du programme sur les défis rencontrés en cours d'œuvre permettrait aussi de faciliter l'identification des solutions communes, de bâtir des alliances et de prévenir des problèmes de communication qui ont affecté aussi les décaissements.

ANNEXES :

- Annexe A). Matrice des questions évaluatives
- Annexe B). Tableau synoptique sur la présence des éléments essentiels à la bonne gestion du changement
- Annexe C). Liste des parties consultées
- Annexe D). Bibliographie de référence

Annexe A). Matrice des questions évaluatives

Questions	Sources	Méthodologie	Quelle conséquences cette analyse permettra de tirer ?
1. Pertinence et qualité de la conception : le processus de changement tel que conçu dans les documents du programme est en mesure de réaliser le changement souhaité ?			
1.1 Contexte du changement : La conception du changement (Théorie du changement-ToC) tient compte des tous les moteurs (directes et indirectes, externes et internes) principaux et sous-jacents qui peuvent contribuer ou limiter le changement ?	- ToC - Etudes et analyses sur la réforme et la loi effectué par les firmes - PRODOC - AMI - Plan d'investissements REDD+ - LOI - Etudes et analyses de secteur effectués avant de la formulation du programme	- Examen sur dossier - Info par les entretiens avec les représentants du MINAT, FONAREDD, PNUD, firmes - Cartographie/catégorisation	• Typologie des moteurs du changement. • Identification des facteurs principaux qui motivent le changement. Les facteurs interne et externe peuvent contribuer à l'adoption de la réforme ou à son rejet. C'est important d'analyser si tous les moteurs cités dans les documents sont en réalité les moteurs réels à support du changement, ou simplement l'un des moteurs, et si le processus de gestion du changement est conçu sur des bonnes bases.
1.2 Vision du changement : a) Est ce qu'il y a une vision collective qui donne d'orientation à la réforme ? Est-elle claire et partagée par toutes les parties prenantes à la réforme ? b) Comment elle a été communiquée ?	- PRODOC - Plan de communication - Documents de communication - Minutes des ateliers consultatifs	- Examen sur dossier - Info par les entretiens avec les représentants du MINAT, de la société civile, du COPIL, du FONAREDD, et du PNUD - Evidences par les pièces de communication repérés	• Mesure de la compréhension collective et unitaire des objectifs de la réforme. • Efficacité de la communication mise en place pour supporter la réforme
1.3 Participation des parties prenantes : a) La conception est conforme aux exigences des bénéficiaires, des bailleurs et des priorités des communautés locales ? b) Est-ce qu'il y a eu une cartographie des acteurs et de leurs intérêts à informer la stratégie du programme ? c) Dans quel moment et comment les parties de la société civile ont eu la possibilité d'exprimer leurs opinions sur la proposition du programme ?	- ToC - Cartographie des acteurs - Minutes des ateliers de cadrage - Note de conception du programme	- Examen sur dossier - Info par les entretiens avec les représentants du MINAT, de la société civile, du CAFI, du FONAREDD et du PNUD	• Mesure de la compréhension, considération et analyse des différents besoins, désagréé par sexe et vulnérabilité. • Approche à la consultation. • Mesure de l'engagement de tous les acteurs principaux dès la conception pour favoriser l'appui à la réforme.

1.4 Structuration du changement : a) Le processus de changement a été conçu de façon logique et cohérente avec les objectifs de changement et les priorités des acteurs principaux ? b) Est-ce que des méthodologies de la gestion du changement ont été adoptés ou adaptées ?	- ToC - PRODOC (Cadre des résultats, cadre logique et matrice des risques) - Plan d'évaluation et méthodologie - AMI - Plan d'investissements REDD+ - LOI - Etudes et analyses sur la réforme et la loi effectué par les firmes - Cartographie des acteurs - Cadres méthodologiques	- Examen sur dossier - Infos triangulées par les entretiens avec les représentants du MINAT, du PNUD et du FONAREDD	• Documentation du lien entre théorie et stratégie de mise en œuvre du changement. • Configuration de l'approche à la gestion du changement sur la base du contexte et des besoins identifiés.
1.5 Guide du changement : Est-ce que le programme a identifié une coalition en mesure de guider la réforme avec des attributions claires et des instruments de gouvernance et coordination adéquats ?	• Cartographie des acteurs • PRODOC (Gouvernance et attribution des responsabilités) • TDR des structures en charge du processus de la réforme • Minutes des réunions de coordination et des groupes thématiques	• Examen sur dossier • Info par les entretiens avec les représentants du MINAT, de la société civile, du COPIL, du FONAREDD et du PNUD • *Questionnaire anonyme en ligne	• Présence d'une coalition guide du changements et identification claire des champions du changement. • Cohérence de la modalité de gouvernance avec les objectifs et la stratégie du changement. • *Style de leadership (si possible, par questionnaire en ligne)
2. Efficience de la planification et de la mise en œuvre : le processus de changement a été géré par le PARAT de manière efficiente et efficace par rapport au changement attendu ?			
2.1 Influence du contexte sur le modus operandi : a) Est-ce que les moteurs du changement ont affecté comment la gestion du changement a été approchée ? b) Est-ce qu'ils ont affecté la typologie de processus de changement adopté ? Avec quelles implications ?	- Rapports semi-annuels et annuels du programme - Vérification des jalons - Minutes des réunions du comité de pilotage du programme	- Examen sur dossier, suivi par des entretiens avec les représentants du MINAT, du COPIL, du FONAREDD, et du PNUD pour identifier des liens causals	• Adaptation du processus de réalisation aux facteurs internes et externes. • Vérification des hypothèses de base du programme dans sa réalisation.
2.2 Options de mise en œuvre : a) Les option de mise en œuvre sélectionnées sont cohérentes avec les objectifs du changement et les capacités des agences exécutrices ? b) Est-ce qu'une analyse de viabilité avec différents options a été conduite par l'agence exécutrice ?	- TDR des firmes - Organigrammes de l'unité du programme, du MINAT, du FONAREDD et des firmes contractualisées.	• Examen sur dossier • Info par les entretiens avec les représentants du MINAT, de la société civile, du COPIL, du FONAREDD et du PNUD	• Cohérence des options de mise en œuvre avec les objectifs, la stratégie du changement et les capacités de l'agence exécutrice et des organes de contrôle. • Efficience des options de mise en œuvre par rapport aux résultats attendus, la

c) Dans quelle mesure une analyse des capacités de l'agence exécutrice a été menée avant ou en cours de la contractualisation ?	- Contrats et documents de performance des firmes ou attestations des capacités des firmes - Produits des firmes - Rapports semi-annuels et annuels du programme - AMI et LOI - Analyses des capacités	• *Questionnaire anonyme en ligne	stratégie du changement et les capacités présentes et les options des réalisations possibles.
2.3 Mise en œuvre des processus de consultation : a) A quel stage de la réalisation et comment les parties de la société civile ont eu la possibilité d'exprimer leurs opinions sur la proposition de réforme et de la loi ? b) Dans quelle mesure elles voient les mêmes problèmes et concordent avec les solutions proposées ?	- Méthodologie des consultations - Minutes des ateliers des consultations - Liste des participants	• Examen sur dossier • Info par les entretiens avec les représentants du MINAT, de la société civile, du FONAREDD et du PNUD	• Bonté du processus de consultation et degré d'engagement des parties prenantes. • Mise en place des stratégies efficaces de communication, prévention et gestion des conflits
2.4 Ressources destinées au changement et leur utilisation : a) Comment la gestion du changement a été budgétée ? b) Les ressources mobilisées (financières et en termes des ressources humaines) et leurs affectations sont suffisantes pour la bonne implémentation de la réforme et aux résultats attendus ? c) Les ressources (les fonds, les capacités et le temps) ont été utilisés d'une manière efficiente pour atteindre les objectifs du changement ?	- PRODOC - LOI - AMI - Document de justification de la demande des fonds additionnels - Rapports annuels - Organigrammes de l'unité du programme et des firmes contractualisées. - Analyses des capacités du programme - Attestations de la performance des firmes	- Examen sur dossier - Analyse du budget - Analyse coûts/bénéfices - Entretien avec les responsables de la gestion des fonds du PNUD, du FONAREDD (et du CAFI, le cas échéant)	• Coûts absolus et relatifs de la mise en œuvre du processus de changement • Efficacité de l'utilisation des ressources • Relation entre coûts-utilisation des ressources-processus-produits
2.5 Implémentation du processus du changement : a) Comment et dans quelle mesure l'approche de gestion du changement envisagé a été réalisé ? b) Quels mécanismes de communication ont été utilisés pour soutenir la réforme ? c) La réforme a été réalisée de façon adaptive et itérative pour permettre l'adaptation et l'amélioration ?	- Produits du programme - Programmes de travail annuels - Rapports annuels du programme - Plans d'évaluation annuels et rapports d'évaluation - Plans de communication annuels et ses produits	• Examen sur dossier • Infos par les entretiens avec les représentants du MINAT, de la société civile, du COPIL, du FONAREDD et du PNUD	• Réalisation du processus de gestion de changement par rapports aux objectifs et à la stratégie du programme. • Communication pour appuyer la réforme. • Processus d'apprentissage et capacités d'adaptation.

d) Le programme de réforme a été évalué régulièrement pour améliorer les aspects techniques et de mise en œuvre, et vérifier s'ils produisent les résultats attendus ?	- PRODOC et TOC		
3. Quels sont les facteurs de réussite adoptés par le programme en termes de gestion du changement et quelles leçons peuvent être tirées pour guider les initiatives futures de la réforme ?			
3.1 Facteurs de réussite et limitations : a) Quels sont les facteurs de réussite manifestés selon les parties prenantes et selon les bons pratiques ? b) Quels sont les limitations manifestés selon les parties prenantes et selon les bons pratiques ?	- Entretiens semi-structurée - Rapports annuels du programme - Plans d'évaluation annuels et rapports d'évaluation	• Entretiens avec les représentants du MINAT, de la société civile, du COPIL, du FONAREDD, du PNUD et des firmes • *Questionnaire anonyme en ligne pour valider les perceptions • Examen sur dossier	• Bons pratiques adoptés et leur scalabilité • Perceptions de réussite du changement par les champions et par les bénéficiaires • Limitations et obstacles rencontrés • Leçons apprises
3.2 Qualité : Est-ce que la qualité du processus de gestion du changement a affecté la qualité des réalisations ? Si oui, dans quels domaines, comment et dans quelle mesure ?	- Produits du programme - Attestations de la performance des firmes - Minutes des ateliers de consultation - Entretiens semi-structurée	• Examen sur dossier • Entretiens avec les représentants du MINAT, de la société civile, du COPIL, du FONAREDD, du PNUD et des firmes	• Lien entre processus de gestion du changement et produits du programme • Domaines du programme qui nécessitent attention et domaines qui sont bien avancés • Leçons apprises
3.4 Risques : a) Est-ce que les effets et les risques présentés par la réforme ont été bien considérés et documentés ? b) Quel est la perception et la compréhension des limitations de la réforme par les acteurs qui la guident ?	- Matrice des risques - Registres des risques (rapports annuels) - Entretiens semi-structurée	• Examen sur dossier • Entretiens avec les représentants du MINAT, de la société civile, du COPIL, du FONAREDD, du PNUD et des firmes • *Questionnaire anonyme en ligne pour valider les perceptions	• Identification et compréhension des risques par le programme et par les acteurs guide du changement • Efficacité des mécanismes de prévention et de la gestion des risques • Leçons apprises

Annexe B). Tableau synoptique sur la présence des éléments essentiels à la bonne gestion du changement

Présence des éléments essentiels à la bonne gestion du changement :				
Phases	Éléments essentiels à la bonne gestion du changement	Oui	Non	Notes explicatives du jugement
CONCEPTION	1. Présence d'une justification bien définie et des objectifs clairs du changement : qu'est-ce qu'il faut changer et pourquoi			Les documents de conception consultés présentent clairement les objectifs de la réforme de l'AT, qui implique des changements à niveau politique, réglementaire et organisationnel pour la réaliser. Les objectifs du programme sont mis en cohérence avec l'objectif général d'optimiser l'utilisation de l'espace pour réduire la pression sur les forêts, les conflits et soutenir le développement socio-économique de la RDC. Les justifications de la poursuite d'une réforme de l'AT en RDC sont bien détaillées dans le PRODOC et dans les documents préparatoires de l'atelier de 2015.
	2. Formulation d'une vision claire du futur, avec des objectifs et des bénéfices mesurables, et des critères de succès définis			La vision du futur, bien qu'explicitée dans le PRODOC, reste assez vague et linéaire, réduisant la possibilité des exécutés de prévenir les échecs et de gérer les attentes des acteurs affectés par la réforme. Cette vision linéaire se reflète dans le cadre des résultats attendus, qui ne présente pas des critères de succès qualitatifs de processus spécifiques et temporels. Au contraire, l'hypothèse de base formulée par le programme est que la réalisation des produits conduira aux objectifs préconisés. Les bénéfices à réaliser par le changement restent donc de difficile mensuration.
	3. Identification d'une structure de gestion claire reliant la réforme de l'AT à la réforme organisationnelle pour le renforcement des capacités du MINAT			Aucune structure/unité en charge de la gestion du changement organisationnel à l'intérieur du MINAT est mentionnée, et les liens entre changement organisationnel et changement à produire par la réforme ne sont pas explicités. Faute de manque d'une analyse du contexte interne au MINAT et d'une analyse de ses capacités par rapport aux objectifs de la réforme, l'analyse des capacités sera effectuée en cours d'œuvre.
	4. Identification d'une structure/mécanisme de coordination reliant la réforme de l'AT aux autres réformes sectorielles			Le programme identifie deux structures de coordination (le CONARAT et le CCCA) mais ne clarifie pas leur scope, leurs membres et ne planifie pas les étapes et le processus pour leur établissement.
	5. Dialogue préalable avec les autres secteurs et les relatifs Ministères visant à la gestion de leur engagement dans la réforme et à la prévention de conflits potentiels			Les ministères sectoriels ont été engagés en 2015 dans les discussions sur la nécessité de conduire une réforme de l'AT en RDC et ont participé aux consultations préalables.

	6. Dialogue préalable avec la société civile, ou utilisation d'enquêtes menées auprès de la société civile et d'évaluations de l'état de préparation, visant à déterminer le besoin de changement et les domaines concernés par ce changement.			Mobilisation des acteurs et création d'un dialogue à soutien de l'initiative de réforme en 2015 lors des ateliers de consultation conduits sous la leadership du MATUH et en partenariat avec le PNUD et WRI, auxquels ont été invités les organisations de la société civile, les représentants du monde académique et des institutions concernées par l'AT.
	7. Dialogue préalable avec le personnel du MINAT, ou utilisation d'enquêtes menées auprès du personnel et d'évaluations de l'état de préparation, visant à déterminer le besoin de changement et les domaines concernés par ce changement.			Aucune analyse a été réalisée dans la conception pour évaluer le contexte interne du MINAT et ses besoins réels en termes de capacités : manque d'évaluation de la culture de l'organisation par rapport aux changements proposés, manque d'évaluation des capacités matérielles et humaines et de la préparation au changement, manque d'engagement des cadres administratifs permanents.
PLANIFICATION	8. Existence d'une stratégie ou d'un plan global de gestion du changement.			La stratégie de gestion du changement qui doit guider la réforme et ses principes est contenue dans le PRODOC et opérationnalisée dans le cadre des résultats.
	9. Existence d'une stratégie ou d'un plan de communication – soit indépendant, soit dans le cadre d'un plan global de gestion du changement.			La formulation d'un plan de communication est prévue dans la stratégie du programme et doit être réalisé dans la 1 ^{ère} année du programme.
	10. Existence d'une stratégie ou d'un plan de formation – soit indépendant, soit dans le cadre d'un plan global de gestion du changement.			Un plan de formation des officiels du MINAT est prévu dans la stratégie du programme dans le volet 2 de renforcement des capacités, à la suite d'un audit des capacités du ministère.
BUDGETISATION	11. Fonds clairement pré-affectés aux activités de gestion du changement			La plupart des activités essentielles au soutien du processus de changement (fait exception pour la création des organes de gouvernance) ont été budgétées
	12. Allocation des fonds cohérente et soutenable par rapport au plan de mise en œuvre du programme de réforme de l'AT			Le budget était clairement sous-estimé par rapport à l'échelle des résultats atteints et par rapport aux principes du programme qui demandait l'adoption systématique des processus consultatifs
MISE EN ŒUVRE	13. Parrainage, par les hauts responsables du MINAT, de l'initiative de réforme.			Le support à la réforme a été garanti par la leadership du MINAT même si avec de différents degrés d'engagement

	14. Formation d'une coalition guide qui appuie l'initiative de réforme.			La création des alliances avec les autres acteurs clé (notamment les ministères sectoriels) n'a pas été poursuivie en se limitant à engager ces acteurs dans la validation finale des produits du programme
	15. Conduite des consultations avec les acteurs de la société civile de façon participative et transparente pour l'élaboration et la validation des outils de la réforme			Plusieurs consultations ont été conduites avec les représentants de la société civile (12), toutefois leur participation a été envisagée surtout au moment de la validation des produits
	16. Renforcement des capacités au sein du MINAT pour la poursuite de la réforme, avec des rôles désignés liés à la gestion du changement impliqué par la réforme.			La formation et le renforcement des capacités du MINAT n'a pas été effectuée. Une cellule d'appui avec des experts a été créé pour répondre dans l'immédiat au manque des capacités techniques.
	17. Mobilisation des fonctionnaires et des cadres du MINAT à niveau centrale et provinciale pour garantir le soutien interne et externe à la réforme			Les fonctionnaires ne sont pas mobilisées et leur appropriation de la réforme est incertaine
EVALUATION	18. Existence d'un cadre de résultats, ou d'un plan d'apprentissage et d'évaluation réflexif, visant à évaluer les produits, les réalisations et les effets de la gestion du changement.			Le cadre des résultats a été revu en 2018 et des plans annuels de suivi et évaluation sont présents
	19. Existence de mécanismes et de pratiques internes de suivi, d'apprentissage formatif et d'apprentissage réflexif utilisés pendant le processus de mise en œuvre.			Deux vérifications indépendantes des jalons atteints par le PARAT ont été effectuées l'une en 2019 et l'autre en 2020
	20. Existence d'un cadre d'anticipation des risques et de gestion des risques relatifs à la gestion du changement.			Un cadre d'anticipation des risques existe et est mis à jour annuellement dans le rapports annuels du programme

Notes :

- 65% des éléments essentiels à la bonne gestion du changement sont présents dans le PARAT (13 su 20).
- Les phases de planification et évaluation sont celles qui contiennent plus des éléments d'appui au changement.
- Les phases qui nécessiteraient d'un renforcement sont les phases de mise en œuvre et de conception.

Annexe C). Liste des parties consultés :

- PNUD
- FONAREDD
- CAFI
- CODELT
- RAINFOREST ALLIANCE
- GTCRR
- WRI
- IDEA
- CS STUDI
- KPMG
- CAT
- Conseiller Cabinet du MINAT
- ONAT
- Assemblée Provinciale Luluaba

Annexe D). Bibliographie de référence

Bonnie Campbell (2003) Factoring in governance is not enough. Mining codes in Africa, policy reform and corporate responsibility, *Minerals & Energy - Raw Materials Report*, 18:3, 2-13

Grindle, M. S., & Thomas, J. W. (1989). Policy makers, policy choices, and policy outcomes: The political economy of reform in developing countries. *Policy sciences*, 22(3), 213-248.

Joris van der Voet, Sandra Groeneveld & Ben S. Kuipers (2014) Talking the Talk or Walking the Walk? The Leadership of Planned and Emergent Change in a Public Organization, *Journal of Change Management*, 14:2, 171-191

Karen S. Whelan-Berry & Karen A. Somerville (2010) Linking Change Drivers and the Organizational Change Process: A Review and Synthesis, *Journal of Change Management*, 10:2, 175-193

Kickert, W. J. (2014). Specificity of change management in public organizations: Conditions for successful organizational change in Dutch ministerial departments. *The American Review of Public Administration*, 44(6), 693-717.

Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., & Van der Voet, J. (2014). The management of change in public organizations: A literature review. *Public administration*, 92(1), 1-20.

Thomas, J. W., & Grindle, M. S. (1990). After the decision: Implementing policy reforms in developing countries. *World development*, 18(8), 1163-1181.

Trader-Leigh, K. E. (2002). Case study: Identifying resistance in managing change. *Journal of organizational change management*.

Van der Voet, J., Kuipers, B. and Groeneveld, S. (2015), "Held back and pushed forward: leading change in a complex public sector environment", *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 28 No. 2, pp. 290-300.