2021



Rapport Synthétique Evaluation du PARAT - vu sous l’angle de la gestion du changement

*Valentina Bianchini, Consultant expert en gestion du changement*

**Profil du Programme**

|  |
| --- |
| **Identification du programme** |
| **Titre :**  | **Programme d’Appui à la Réforme de l’Aménagement des Territoires - PARAT** |
| **Numéro de référence 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 règlementaires 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 foret.  |
| **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 1er juin 2017, 3 ans) : | US$ 5 000 000 |
| **Jalons 2020**(Phase 2, tranche conditionnelle, 1er 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 évènements 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 inclue), 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 identifié 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 ignoré 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 couts 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 crée 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 consultés (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 crées 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.

15. **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 poursuit 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 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 coordination intersectorielle, du manque des données sectoriels pour orienter les affectations et du manque des capacités du MINAT de réaliser la réforme, tant au niveau centrale qu’au niveau provinciale.

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 le terrain** et relier les standards nationaux avec la mise en œuvre dans le territoire.  | Court terme | PNUD + firmes | ONGs nationales et locales, ministères sectoriels sur le terrain, entités provinciales | FONAREDD, Organisations Internationales qui gèrent les autres programmes sectoriels, CAFI |
| Stratégique | 2. Promouvoir **l’appropriation de la réforme** par les communautés locales et les peuples autochtones  | Court terme | PNUD + firmes |  | FONAREDD, CAFI |
| 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, CAFI |
| Engagement | 4. Bâtir une **forte coalition à soutien de la réforme** à l’interne 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, CAFI |
| Engagement | 5. Créer un **système de gouvernance** de la réforme | Court terme | MINAT | Ministères sectoriels | PNUD, FONAREDD, CAFI |
| 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, CAFI |
| 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.