



Pole Institute
Institut Interculturel dans la Région des Grands Lacs

Fissures n°13

La présente étude autour d'une question d'actualité, dans la tradition de la collection « Fissures » de Pole Institute, analyse l'avènement du « Programme de développement local des 145 territoires » (PDL-145T) en République Démocratique du Congo. Le Gouvernement congolais présente le PDL-145T comme étant le résultat de la volonté politique du Président de la République et de sa majorité parlementaire de vaincre la pauvreté et les inégalités, sous toutes leurs formes, tout en rappelant qu'il est adossé au pilier 5 du Plan National Stratégique de Développement (PNSD) 2019-2023 dans son volet relatif au développement équilibré des provinces. Cependant, l'étude met en surface le contexte politique particulier ayant prévalu au lancement du PDL-145 T à la suite de la visite officielle du Président de la République dans l'espace « Grand Kasai » en décembre 2021 et Janvier 2022.

L'étude s'articule sur 4 axes essentiels d'analyse du PDL-145T en ressortant une analyse réelle du contexte de l'avènement du PDL-145T ; une analyse du Texte proprement dit du PDL-145T ; une analyse critique des options fondamentales du PDL-145 et enfin une conclusion assortie des recommandations.

Dans ses conclusions et recommandations, l'étude insiste sur la nécessité pour le PDL-145T de se démarquer de nombreux projets publics passés, caractérisés par des échecs dans leur exécution. Ces recommandations se déclinent à trois niveaux.

Tout d'abord, l'étude recommande au PDL-145T de tirer des leçons récentes des échecs du projet dit « Programmes des 100 jours » et du projet dit « Tshilejelu ». Il s'agit des échecs liés à l'absence de la planification politique rigoureuse, de l'étude de base conséquente et du suivi-évaluation institutionnalisé dans l'exécution.

Ensuite, l'étude recommande la nécessité pour le PDL-145T de ne pas se configurer comme une continuité contemporaine des projets qualifiés dans l'histoire politique de la RDC « d'éléphants blancs ». Ces éléphants blancs aux dépenses colossales ont contribué à la ruine de l'État congolais suite à des visions politiques mal adaptées aux besoins et au vécu des populations locales.

Enfin, dans un contexte préélectoral dans lequel intervient le PDL-145T, l'étude recommande à ce programme, aux tendances politisées grandissantes, de ne s'exécuter qu'en se conformant aux exigences techniques et non aux caprices politiques électorales.



PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT LOCAL DE 145 TERRITOIRES DE LA RDC (PDL-145T)

**Du diagnostic territorial fragile à la définition urgente d'un
énième projet public aux tendances politisées**

PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT LOCAL DE 145 TERRITOIRES DE LA RDC (PDL-145T)



Pole Institute

Institut Interculturel dans la Région des Grands Lacs

Fissures n° 13

**PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT LOCAL
DE 145 TERRITOIRES DE LA RDC (PDL-145T)**

**Du diagnostic territorial fragile à la
définition urgente d'un énième projet public
aux tendances politisées**

POLE INSTITUTE

Pole Institute est un Institut Interculturel dans la Région des Grands Lacs.

Son siège est basé à Goma, à l'Est de la RDC. Il est né du défi que s'est imposé un groupe de personnes du Nord et du Sud-Kivu (RDC) de croiser leurs regards dans un contexte de crise émaillé de beaucoup d'événements malheureux, caractérisé par des cycles de violences, de pauvreté, de mauvaise gouvernance, et d'insécurité.

En conséquence, **Pole Institute** se veut un espace de :

- analyse et recherche autour des grands défis locaux et leurs implications nationales, régionales et internationales (pauvreté exacerbée, violences sociales, fractures ethniques, absence de repères, culture de l'impunité, etc.) ;
- analyse et renforcement des stratégies de survie des populations dans un contexte de guerre et de crise prolongée ;
- analyse des économies de guerre pour dégager des pistes de renforcement des populations locales et de leurs activités économiques ;
- recherche-action-lobbying en partenariat avec des organismes locaux, régionaux et internationaux.

Finalité et but :

Faire évoluer des sociétés dignes et non exclusives dans lesquelles agissent des personnes et des peuples libres en vue de contribuer à :

- la construction d'une SOCIÉTÉ dans laquelle chacun trouve sa place et redécouvre l'autre par le développement d'une culture de négociation permanente et l'identification des valeurs positives communes ;
- la formation d'un type nouveau de PERSONNE indépendante d'esprit enracinée dans son identité tout en étant ouverte au monde.

Politique :

- Initier, développer, renforcer et vulgariser les idées avant-gardistes en matière de paix, de reconstruction et de cohabitation des populations vivant en zones de crise.
- Initier l'émergence d'une culture de négociation (contre une culture de la mort) basée sur les intérêts des uns et des autres.

Fissures

Éditeur responsable : Pole Institute
Directeur de publication : Nene Morisho Mwana Biningo
Rédacteur en chef : Nene Morisho Mwana Biningo

Comité de rédaction : - Nene Morisho Mwana Biningo
- Jean-Pierre Kabirigi
- Innocent Mpoze
- Joël Baraka Akilimali
- Aloys Tegera

Pole Institute
Avenue Alindi n° 289, Quartier Himbi I
Ville de Goma / Nord-Kivu
B.P. 72 Goma (RDC) / B.P. 355 Gisenyi (Rwanda)
Tél. : (00243) 99 28 44 352
Web site : www.pole-institute.org
E-mail : poleinst@pole-institute.org, poleinst@free.fr

© Les Éditions de Pole Institute, 2022

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés pour tous les pays

Auteurs

Joël Baraka Akilimali

Chercheur à Pole Institute

Abdoul Fabien M.

Chercheur à Pole Institute

Dady Badibanga

Chercheur à Pole Institute

Sommaire

Résumé exécutif	5
Acronymes	7
1. Analyse du contexte de l'émergence du Projet de développement local de 145 territoires en RDC	9
1.1. De la mission officielle du chef de l'Etat pour un diagnostic territorial dans le « Grand Kasaï »	10
1.2. Réalités de terrain dans les territoires du Grand Kasaï et définition urgente d'une politique de développement local de 145 territoires	13
2. Analyse du texte de Programme de développement local des 145 Territoires (PDL-145T)	17
2.1. Des généralités et des axes majeurs du document PDL-145T	17
2.2. Assises matérielles pour les interventions du PDL-145T	20
2.3. Ressources du PDL-145 T et adéquation au contexte territorial de la RDC	22
3. Analyse critique des options fondamentales du programme PDL-145T	28
3.1. Pertinence du choix des territoires comme lieu d'intervention du « PDL 145-T »	28
3.2. Pertinence des montants alloués aux différents projets territoriaux dans le PDL-145T	29
3.3. Pertinence du choix des Acteurs d'exécution du Programme de développement local de 145 territoires	31
3.4. Pertinence des secteurs visés par le PDL-145T	36
4. Conclusion Générale et recommandations	39
4.1. Nécessité pour le PDL-145T de tirer les leçons des échecs récents des projets dits de « 100 jours » et du projet dit « Tshilejelu »	39
4.2. Nécessité d'éviter la menace d'une continuité des projets qualifiés jadis « d'éléphants blancs » dans l'histoire politique de la RDC	40
4.3. Nécessité d'éviter l'opportunisme politique conduisant au saupoudrage pré-électoraliste dans l'exécution du PDL-145T	41
Références électroniques	43

Résumé exécutif

La présente étude autour d'une question d'actualité, dans la tradition de la collection « Fissures » de Pole Institute, analyse l'avènement du « Programme de développement local des 145 territoires » (PDL-145T) en République Démocratique du Congo.

L'étude s'articule sur 4 axes essentiels d'analyse du PDL-145T en ressortant une Analyse réelle du contexte de l'avènement du PDL-145T ; une Analyse du Texte proprement dit du PDL-145T ; une Analyse critique des options fondamentales du PDL-145 et enfin une conclusion assortie des recommandations.

Le premier axe discute la version officielle du Gouvernement congolais, à la lumière du cadre contextuel ayant caractérisé le lancement du PDL-145T. En effet, le Gouvernement congolais présente le PDL-145T comme étant le résultat de la volonté politique du Président de la République et de sa majorité parlementaire de vaincre la pauvreté et les inégalités, sous toutes leurs formes, tout en rappelant qu'il est adossé au pilier 5 du Plan National Stratégique de Développement (PNSD) 2019-2023 dans son volet relatif au développement équilibré des provinces. Cependant, sans remettre en question cette version officielle ; l'étude insiste sur le cadre contextuel d'une mission du Chef de l'État congolais dans l'espace du « Grand Kasaï » en décembre 2021 et janvier 2022 ayant conduit à la mise en lumière d'un diagnostic territorial défaillant ayant dicté la mise en action urgente du PDL-145T.

Le deuxième axe de l'étude analyse le texte proprement dit du PDL-145T, dans sa version officielle présentée par le Gouvernement congolais. Outre les généralités de ce document, l'analyse textuelle met en surface les principaux axes de ce programme ainsi que les ressources prévues dans ce programme et leur adéquation avec le contexte territorial.

Le troisième axe de l'étude est fondamentalement critique autour de la pertinence technique des options politiques levées dans le PDL-145T. Il analyse à cet effet la pertinence du choix des « Territoires » au sens de l'organisation administrative de la RDC comme lieu d'intervention du PDL-145T ; la pertinence des montants alloués aux diverses activités du programme ; la pertinence des acteurs d'exécution du PDL-145 T et finalement la pertinence des secteurs sélectionnés dans l'implémentation du PDL-145T.

Le quatrième et dernier axe de l'étude dégage une conclusion contrastée sur les possibilités d'une réussite du PDL-145T qui se révèle progressivement comme étant une intervention publique caractérisée par des tendances opportunistes aux manifestations plus politiques que techniques.

Dans ses conclusions et recommandations, l'étude insiste sur la nécessité pour le PDL-145T de se démarquer de nombreux projets publics passés, caractérisés par des échecs dans leur exécution. Ces recommandations se déclinent à trois niveaux.

Tout d'abord, l'étude recommande au PDL-145T de tirer des leçons récentes des échecs du projet dit « Programmes des 100 jours » et du projet dit « Tshilejelu ». Il s'agit des échecs liés à l'absence de la planification politique rigoureuse, de l'étude de base conséquente et du suivi-évaluation institutionnalisé dans l'exécution.

Ensuite, l'étude recommande la nécessité pour le PDL-145T de ne pas se configurer comme une continuité contemporaine des projets qualifiés dans l'histoire politique de la RDC « d'éléphants blancs ». Ces éléphants blancs aux dépenses colossales ont contribué à la ruine de l'État congolais suite à des visions politiques mal adaptées aux besoins et au vécu des populations locales.

Enfin, dans un contexte préélectoral dans lequel intervient le PDL-145T, l'étude recommande à ce programme, aux tendances politisées grandissantes, de ne s'exécuter qu'en se conformant aux exigences techniques et non aux caprices politiques électoralistes.

Acronymes

AMI	: Avis de Manifestation d'intérêt
ARMP	: Autorité de Régulation des Marchés Publics
BAB	: Bio Agri-Business
BCECO	: Bureau central de Coordination
CETAD	: Cellule technique d'Appui à la Décentralisation
CFEF	: Cellule d'exécution des financements en faveur des États fragiles
ETD	: Entités territoriales décentralisées
INERA	: Instit National d'Etudes et des Recherches Agronomiques
INS	: Institut National des Statistiques
IPAPEL	: Inspection Provinciale de l'Agriculture, Pêche et Elevage
MIBA	: Minière de Bakwanga
ODD	: Objectifs de Développement Durable
ODEP	: Observatoire de la Dépense Publique
ONGDH	: Organisation Non Gouvernementale de Développement et des Droits Humains
PAG	: Programme d'Action du Gouvernement
PDL-145T	: Programme de Développement Local des 145 Territoires
PNSD	: Plan National Stratégique de Développement
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PUSPRES	: Processus de Réunification Economique et Sociale
RDC	: République Démocratique du Congo
RNDH	: Rapport National sur le Développement Humain
SACIM	: Société Anhui d'investissement minier
SENASEM	: Service National des Semences

SNHR : Service National d'Hydraulique Rurale

1. Analyse du contexte de l'émergence du Projet de développement local de 145 territoires en RDC

La version officielle présente a priori le « Programme de développement de 145 territoires », dit « PDL-145T » comme étant le résultat de la volonté politique du Président de la République et de sa majorité parlementaire de vaincre la pauvreté et les inégalités, sous toutes leurs formes, tout en rappelant qu'il est adossé au pilier 5 du Plan National Stratégique de Développement (PNSD) 2019-2023 dans son volet relatif au développement équilibré des provinces¹. Cette communication officielle mérite d'être questionnée au regard du contexte réel de l'avènement du PDL-145T.

En effet, analyser a posteriori le contexte de l'émergence du Projet de développement local de 145 territoires en RDC, c'est avant tout partir d'un contexte particulier consécutif à une longue tournée politique officielle de plus de deux semaines du Chef de L'État dans la partie centrale du pays en fin décembre 2021 jusqu'en début janvier 2022. Cette tournée présidentielle a été l'élément déclencheur de la décision rapide de lancer le programme de développement local de 145 territoires de la RDC. Cela s'est traduit à travers les nombreuses allocutions du Chef de l'État sur le terrain local. Les divers discours du chef de l'État congolais sur le terrain se sont caractérisés par une prise de conscience générale des problèmes ruraux. C'est donc dans ce contexte factuel que s'est enclenché la décision de la définition d'une politique urgente de développement de 145 territoires de la RDC, au-delà d'une communication officielle lui trouvant une antériorité normative.

Nous allons, à cet effet, analyser tour à tour le contexte de la mission officielle du Chef de l'État dans le grand espace « Kasai » et apprécier le diagnostic de terrain qui en a résulté (1.1.) avant d'approfondir les conclusion lumineuses ayant conduit à la définition urgente du PDL-145T (1.2.).

¹ Voir le Document officiel du PDL-145T.

1.1. De la mission officielle du chef de l'État pour un diagnostic territorial dans le « Grand Kasaï »

Fin décembre 2021, le Président de la République Démocratique du Congo, Félix Tshisekedi entame une longue tournée dans l'espace du « Grand Kasaï » dans la partie centrale de la RDC. En compagnie de son épouse et de nombreux officiels, ce périple avait débuté le vendredi 24 décembre 2021 par le Kasaï oriental et s'est achevé le jeudi 6 janvier 2022 en province du Sankuru². Ce voyage du Chef de l'État avait suivi 5 grandes étapes correspondant aux 5 provinces issues du démembrement politique de l'espace dit « Grand Kasaï ».

- *1^{ère} étape du voyage : Visite du président de la République dans la province du Kasaï oriental à Mbuji-Mayi, Miabi et Tshilenge*

Au cours de cette première étape de la mission du président Félix Tshisekedi dans la province du Kasaï oriental (qui a pour chef-lieu la ville de Mbuji-Mayi), le chef de l'État a eu à visiter dans cette province plusieurs sites stratégiques pour le développement territorial. Après un discours dans la ville de Mbuji-Mayi en date du 24 décembre 2021, le Président de la République a successivement visité plusieurs projets de développement territorial à Mbuji-Mayi et ses environs. Ainsi, le Président de la République a visité en date du lundi 27 décembre 2021 la « Société Anhui d'investissement minier » (SACIM). Il s'agit d'une entreprise chinoise qui exploite du diamant sur un gisement de la société « Minière de Bakwanga » (MIBA) en territoire de Miabi³. Séjournant toujours dans la même province du Kasaï oriental, le Président Félix Tshisekedi a visité en date du jeudi 30 décembre le projet agricole de Nkwadi en territoire de Tshilenge, un projet agricole s'étendant sur 500 hectares des terres arables et situé à 45 km de la ville de Mbuji-Mayi. En clair, ce projet encore en phase embryonnaire sur la base agricole de Nkwadi fonctionne grâce au partenariat avec la firme « Bio Agri-Business » (BAB)

² RFI, « à la une, la visite du président Tshisekedi dans les cinq provinces du Grand Kasaï », disponible sur <https://www.rfi.fr/fr/podcasts/la-une-de-la-presse-cette-semaine-%C3%A0-kinshasa/20220108-%C3%A0-la-une-la-visite-du-pr%C3%A9sident-tshisekedi-dans-les-cinq-provinces-du-grand-kasa%C3%AF>, mise en ligne le 08/01/2022, consulté le 03/04/2022.

³ RADIO OKAPI, « Kasaï oriental, Félix Tshisekedi visite la société SACIM à Miabi », disponible sur <https://www.radiookapi.net/2021/12/27/actualite/societe/kasai-oriental-felix-tshisekedi-visite-la-societe-sacim-miabi>, consulté le 03 /04/2022.

exécutant un projet du Gouvernement congolais avec comme mission de produire à moyen terme la farine de maïs de bonne qualité pour une sécurité alimentaire dans cette partie du pays⁴.

Dans la foulée, le Président de la République a palpé du doigt les réalités liées à l'exécution du « projet Tshilejilu » visant la modernisation de plusieurs voiries urbaines du coin, un projet très critiqué dans l'opinion publique pour sa faible réalisation sur fond des détournements publics dans cette province et dans les provinces voisines.

- ***2^e étape du voyage : Visite du Président de la République dans la province de Lomami à Kabinda et à Mwene-Ditu***

Le Président de la République est arrivé à Kabinda dans la province de Lomami en date du 28 décembre 2022 en provenance de Mbuji-Mayi. Il a successivement visité au cours de ce séjour les villes de Kabinda et de Mweneditu. Lors de son adresse à la population de Kabinda, rapporte la Radio Okapi, « Félix Tshisekedi dit avoir fait la route pour se rendre compte de la situation sur le terrain. Il a reconnu avoir effectué un voyage difficile sur cette route en mauvais état »⁵.

- ***3^e étape du voyage : Visite du Président de la République dans la province du Kasai-Central à Kananga et Dibaya (Katende)***

Le Président Félix Tshisekedi est arrivé à Kananga, chef-lieu de la province du Kasai-Central le vendredi 31 décembre 2021. Il s'est adressé le même jour à une foule venue l'accueillir à la Place de l'Indépendance dans la ville de Kananga. Outre la visite des scanners installés par la première Dame à l'Hôpital Général de Kananga, la plus importante visite dans cette province du Kasai oriental s'est faite sur le site de Katende⁶ où des travaux de construction

⁴ RADIO OKAPI, « Kasai-Oriental : Félix Tshisekedi visite le projet agricole de Nkwadi qui vise à produire et fournir la farine de maïs », disponible sur <https://www.radiookapi.net/2021/12/31/actualite/societe/kasai-oriental-felix-tshisekedi-visite-le-projet-agricole-de-nkwadi-qui>, mise en ligne le 31/12/2021, consulté le 04/04/2022.

⁵ RADIO OKAPI, « Arrivée de Félix Tshisekedi à Kabinda », disponible sur <https://www.radiookapi.net/2021/12/28/actualite/politique/rdc-arrivee-de-felix-tshisekedi-kabinda>, mis en ligne le 28/12/2022, consulté le 04/04/2022.

⁶ 7 SUR 7, JOURNAL EN LIGNE, « Le Président de la République Démocratique du Congo, Félix Antoine Tshisekedi est arrivé ce vendredi 31 décembre 2021 à Kananga au Kasai-Central », disponible sur

(non encore achevés à ce jour) avaient été lancés par son prédécesseur, Joseph Kabila.

La visite à Katende dans le territoire de Dibaya s'est faite en date du 02 janvier 2022 par le Président Félix Tshisekedi. À l'occasion de cette visite, le chef de l'État a « promis de poursuivre et de terminer rapidement les travaux du barrage de Katende au Kasaï-Central » rapporte la Radio Okapi. Cette centrale est en construction sur la rivière Lulua, affluent du fleuve Congo, à plus de 75 km de Kananga, un barrage hydroélectrique d'une capacité projetée de 64 mégawatts. Ainsi, une fois sur le site abandonné suite à l'insécurité à la suite des tristes événements insurrectionnels des « Kamuina-Nsapu »⁷ ; le Président de la République a eu à rassurer les populations sur la relance des travaux après avoir eu des explications des ingénieurs chargés d'exécuter les travaux⁸.

- *4^e étape du voyage : Visite du Président de la République dans la province du Kasaï à Tshikapa*

La troisième étape de la visite du Président Félix Tshisekedi s'était faite dans la province du Kasaï qui a comme chef-lieu la ville de Tshikapa. Arrivé à Tshikapa le 03 janvier 2022, le Président Félix Tshisekedi s'est adressé comme dans les autres villes à la population de Tshikapa. À Tshikapa, le Président Félix a déclaré : Notre population ne peut pas souffrir comme ça alors que nous avons des jeunes qui peuvent travailler. Nous allons doter le budget au programme du développement à la base des 145 territoires »⁹.

Cette promesse d'un Programme de développement à la base de tous les 145 territoires de la RDC qui a été faite à Tshikapa avait déjà été faite à Kananga auparavant et sera encore réaffirmée lors de sa visite dans le Sankuru.

<https://www.7sur7.cd/2021/12/31/kasai-central-felix-tshisekedi-est-arrive-kananga>, consulté le 04/04/2022.

⁷ Un conflit de succession coutumière ayant embrasé toute la région du Kasaï central entre 2015 et 2017.

⁸ RADIO OKAPI, « Barrage de Katende : Félix Tshisekedi promet de poursuivre et de terminer plus rapidement les travaux », disponible sur <https://www.radiookapi.net/2022/01/03/actualite/politique/barrage-de-katende-felix-tshisekedi-promet-de-poursuivre-et-de>, mis en ligne 02/01/2021, consulté le 04/04/2022.

⁹ LE MAG, « RDC : Félix Tshisekedi est arrivé à Tshikapa », <https://www.lemag.cd/actualite/2022/01/03/rdc-felix-tshisekedi-est-arrive-tshikapa>, mis en ligne le 03/01/2022, consulté le 04/04/2022.

- **5^e étape du voyage : Visite du Président dans la province de Sankuru à Lodja et Katako-Kombe**

La dernière étape de la visite du Président de la République dans l'espace « Grand Kasai » s'est faite en province du Sankuru. Lors de cette visite, le Président de la République a déclaré à Lodja ce qui suit : « *Je suis triste parce que depuis que j'ai débuté ma tournée, je ne vois que des problèmes. Premier problème, les infrastructures, les hôpitaux, les habitations ; nous avons pris du recul* »¹⁰. À l'occasion de cette visite du président Félix dans la province du Sankuru, il a par la même occasion fait le déplacement dans le village natal du héros national Patrice Emery Lumumba à Katako-Kombe où est envisagé la construction d'une ville qui sera dénommée « Lumumbaville », créée officiellement le 14 mai 2013 à travers le Décret du Premier ministre n° 13/023, mais n'ayant pas été mise en chantier jusqu'à ce jour pour lui doter des infrastructures publiques dignes de la mémoire du héros Patrice Emery Lumumba. A Lumumbaville dans la province du Sankuru, le Président Félix Tshisekedi a assisté à l'installation des autorités administratives de cette ville qui a vu naître Patrice Emery Lumumba¹¹.

1.2. Réalités de terrain dans les territoires du Grand Kasai et définition urgente d'une politique de développement local de 145 territoires

Le périple présidentiel dans les 5 territoires a été révélateur des plusieurs problèmes de développement local tels que reconnus par le Président de la République à l'occasion de ses nombreuses allocutions. Problèmes des routes (vus par lui-même), problèmes d'accès aux soins de santé, problèmes d'accès à l'eau, à l'électricité, aux infrastructures de base, etc. C'est donc dans ce contexte particulier consécutif à la visite du Chef de l'État dans 5 provinces du Grand Kasai (13 jours durant) que le Président de la République a formulé son idée d'un plan de développement de 145 territoires.

¹⁰ MEDIACONGO, « Félix Tshiekedi à Lodja », disponible sur <https://www.mediacongo.net/article-actualite-98474-felix-tshisekedi-a-lodja-je-suis-triste-parce-que-depuis-que-j-ai-debuté-ma-tournée-je-ne-vois-que-des-problèmes.html>, mis en ligne le 06/01/2022, consulté le 04/04/2022.

¹¹ LE QUOTIDIEN, « Felix Tshisekedi regagne Kinshasa après avoir rendu officielle Lumumbaville », disponible sur <https://lequotidien.cd/felix-tshisekedi-regagne-kinshasa-apres-avoir-rendu-officielle-lumumbaville/>, consulté le 04/04/2022.

- ***Des réalités de terrain dans le Grand Kasai révélatrices des problèmes structurels généralisés à l'ensemble de la République***

Il ressort de ce contexte de la visite du président de la République dans le Grand Kasai, contexte ayant prévalu à la formulation du projet de développement local des 145 territoires de la République, 3 éléments majeurs sur les réalités de terrain :

Le premier élément qui ressort de cette analyse du contexte de la mission du Chef de l'État dans le Grand Kasai ***c'est l'impraticabilité des routes et l'enclavement des territoires.*** Dans ces 5 provinces du Grand Kasai, le Président a fait face aux défis de la mobilité facile suite au très mauvais état de la route. Cette réalité du Grand Kasai est loin d'être isolée à cette partie du pays, mais elle traduit une réalité globale de toute la République. Depuis plusieurs décennies de guerre, d'insécurité et de mauvaise gouvernance, le pays a vu ses différents canaux de communication entre territoires se désagréger (routes délabrées, ponts défectueux, voies ferroviaires abandonnées, ports détériorés, etc.).

Le deuxième élément qui ressort de cette analyse du contexte est la réalité ***de la territoriale sacrifiée sur les intérêts politiques.*** La mission du Président de la République l'illustre mieux dans le Grand Kasai où les chefs coutumiers, les agents de la fonction publique et spécialement les agents de la Territoriale sont sacrifiés et paupérisés. Si la force des grandes nations réside dans la qualité des institutions, spécialement de la territoriale, la réalité congolaise est celle d'un État qui a sacrifié cette épine dorsale de l'État. A titre exemplatif c'est la léthargie dans la mise en place de la ville dénommée « Lumumbaville », créée officiellement par un décret en 2013, mais qui n'a reçu son effectivité fonctionnelle qu'en 2022. Mais il s'agit là d'une effectivité de façade dès lors qu'il ressort de la mission du président de la République dans la province du Sankuru et spécialement dans la ville de Lumumbaville que celle-ci a été créée sans véritables patrimoines ni moyens publics de viabilisation vers un aménagement du territoire conséquent. Cette dernière ville créée traduit l'irresponsabilité politique généralisée dans la gestion de la territoriale, sacrifiée par les mercenariats politiques qui s'accaparent de tous les moyens publics au sein des cabinets politiques à Kinshasa et qui vident de leurs substances l'administration publique territoriale. Alors que la décentralisation avait été présentée comme une chance pour le développement rapide de la

République, elle a été asphyxiée dès l'aube de la captation des ressources par la capitale Kinshasa.

Le troisième élément qui ressort de cette analyse du contexte est la **tendance à la gestion opportuniste de l'État sur base des « projets » sporadiques** et non des planifications plus encrées dans une culture d'interventions publiques systémiques. Il ressort de cette mission du Président Félix Tshisekedi dans le Grand Kasai, qu'au-même moment qu'il promettait un nouveau programme aux populations pour le développement des 145 territoires, il reconnaissait par la même occasion l'échec vu par lui-même sur le terrain d'autres projets publics. Dans le cas du Grand Kasai, le président de la République tout en promettant un nouveau projet de 145 territoires, a palpé du doigt les échecs d'autres projets sur le terrain notamment :

- L'échec du *Projet Tshilejelu* envisagé pour les voiries urbaines de Kinshasa, Tshikapa, Kabinda, Lusambo et Mwene-Ditu. Cet échec a été reconnu par le président lui-même dans ses allocutions notamment à Mbujimayi et à Tshikapa ;
- L'échec du *Projet agricole de Nkwadi* au Kasai Oriental qui n'arrive pas jusque-là à produire les résultats attendus et qui pourrait être un « Bukanga-Lonzo-bis » pour de nombreux observateurs ;
- L'échec du projet de la construction du Barrage de Katende au Kasai central en dépit des imprévus sécuritaires qui ne se justifient plus depuis plusieurs années ;
- L'échec de la construction du projet de la ville de « Lumumbaville » dans le Sankuru au-delà des actions politiques de charme ; etc.

Cette situation inquiète dans un contexte de la mise en place d'un nouveau projet dit de développement des 145 territoires. Même dans l'espace du Grand Kasai d'où est parti l'idée, une prise de conscience critique s'accroît pour exprimer des inquiétudes vis-à-vis de la bonne matérialisation du projet dit de développement local de 145 territoires. À cet effet, lors de la visite même du Président de la République notamment dans la ville de Kananga où il a annoncé ses intentions de lancer ce nouveau projet, une voix d'une ONG locale ¹² considère que « le programme de développement des 145 territoires proposé comme solution au problème du chômage risque d'échouer comme les autres, en raison de son écriture verticale, sans la participation des

¹² Société congolaise pour l'État de Droit (SCED).

bénéficiaires, en ce que son contenu est ignoré quant au nombre d'emplois à générer, les filières visées, la durabilité, les rémunérations proposées et surtout à cause du risque de voir les politiciens, en quête de positionnement pour 2023, s'ingérer dans la mise en œuvre ainsi que du manque de suivi par les collaborateurs intègres »¹³.

- ***De la définition urgente d'un projet de développement local de 145 territoires de la République Démocratique du Congo***

À l'issue de sa tournée officielle dans l'espace du Grand Kasai en janvier, le Président de la République une fois regagné Kinshasa à la même période avait aussitôt mis en place les outils techniques de la matérialisation de sa promesse politique faite sur le terrain. Ainsi, en mars 2022, un document portant des termes de référence du projet de développement local des 145 territoires a été produit. C'est ce document qu'il nous importe d'analyser en profondeur pour en dégager la portée et les contenus réels.

Avant d'entrer dans l'analyse critique de ce document (voir le grand point 3), il nous importe donc d'approfondir le texte du projet de manière détaillée à travers le point suivant (grand point 2).

¹³ ACTUALITE.CD, « Tournée de Félix Tshisekedi dans le Grand Kasai : à Kananga, une ONGDH attire l'attention du Chef de l'État sur les attentes de la population », disponible sur <https://actualite.cd/index.php/2022/01/01/tournee-de-felix-tshisekedi-au-kasai-kananga-une-ongdh-attire-lattention-du-chef-de>, mis en ligne le 1/1/2022, consulté le 04/04/2022.

2. Analyse du texte de Programme de développement local des 145 Territoires (PDL-145T)

2.1. Des généralités et des axes majeurs du document PDL-145T

Dans sa structuration le programme de développement local s'ouvre, d'entrée de jeux, **par une préface** du président de la République démocratique du Congo qui reconnaît le fait que le peuple congolais a tant souffert des privations multiples. En outre, le chef de l'État peint un tableau sombre avec des défis en termes de corruption, de pauvreté, des inégalités et des changements climatiques qui gangrènent notre pays en l'exposant à des risques systémiques de grande portée susceptibles de nous *maintenir non seulement dans la trappe de pauvreté, mais aussi dans une instabilité institutionnelle et politique sur fond de mauvaise gouvernance persistante*, décrie-t-il.

Dans l'expression de son dépit, il renchérit en reconnaissant les disparités qu'existent entre les villes et le monde rural, en dépit du fait que, note-il *« Paradoxalement, c'est dans ce monde rural que vit la majorité de nos compatriotes les plus confrontés à la pauvreté multidimensionnelle et de fortes inégalités socio-économiques. »*.

En lisant le chef de l'État, il ressort clairement de sa préface que c'est en vue de relever ces défis multiformes qu'un changement paradigmatique dans le mode de gouvernance de notre réponse s'impose, et de renchérit, que *C'est dans cette perspective qu'il a décidé d'engager un programme spécifique orienté vers le monde rural, dont les priorités ont été définies par les bénéficiaires eux-mêmes, dans le cadre d'un processus consultatif et participatif des acteurs de ces 145 territoires.* » il souhaite en fin de ses propos que les résultats attendus de la mise en œuvre de ce programme puissent contribuer à une meilleure redistribution de la richesse nationale, en particulier en faveur des populations vivant dans les territoires ruraux.

Pour sa part, le premier ministre et chef du gouvernement, **Jean-Michel SAMA LUKONDE** revient sur l'origine du programme de développement local des 145 territoires dans la partie relative à l'**avant-propos**. Il note ici que ce programme est le résultat de la volonté politique du Président de la République et de sa majorité parlementaire de vaincre la pauvreté et les

inégalités, sous toutes leurs formes tout en rappelant qu'il est adossé au pilier 5 du Plan National Stratégique de Développement (PNSD) 2019-2023 dans son volet relatif au développement équilibré des provinces.

Pour le Premier ministre, ce programme *vise principalement à réduire les inégalités spatiales, redynamiser les économies locales, et transformer les conditions et le cadre de vie des populations congolaises vivant dans les zones jusque-là mal desservies par les infrastructures et services sociaux de base*. Il annonce par la suite 4 composantes sous forme d'activités du programme seront mises en œuvre, il s'agit entre autres de :

- (i) Développement des infrastructures socio-économiques de base ;
- (ii) Redynamisation des économies locales et rurales ;
- (iii) Renforcement de la gouvernance locale ; et
- (iv) Développement d'un système d'information géo référencé pour le suivi du PDL-145T et des autres programmes du pays.

Comme l'indique clairement le chef de l'exécutif congolais dans le dernier paragraphe de cet avant-propos, le cout du programme est estimé à 1,66 milliard USD et qui sera financé principalement par les ressources du Gouvernement de la République Démocratique du Congo (RDC). Aussi, note le Premier ministre, *« l'apport des partenaires au développement sera également sollicité pour l'accélération de sa mise en œuvre au bénéfice de nos populations. »*

En fin de ce prélude du PDL-145T, la partie relative aux remerciements a été présentée par le ministre de tutelle **Christian MWANDO NSIMBA KABULO** ministre d'État, Ministre du Plan. Ce dernier avant de s'en donner au mot des remerciements, il reconnaît à son introduction que l'expérience tirée de ces vingt dernières années a montré que la croissance économique impulsée du haut vers le bas s'avère généralement non-inclusive et ses fruits inéquitablement répartis aussi bien entre les différentes couches de la population congolaise qu'entre les espaces territoriaux du pays, selon qu'ils sont urbains ou ruraux.

Pour éviter toute confusion, le ministre prend ici la précaution de préciser que ce Programme ne se substitue nullement au Plan National Stratégique de Développement (PNSD), moins encore au Programme d'Action du Gouvernement (PAG), mais il en constitue un accélérateur de mise en œuvre. Il poursuit en exprimant ses remerciements à la Task-Force des experts

multisectoriels pour avoir réalisé un diagnostic rapide, mais approfondi en vue de mieux collecter, prioriser et hiérarchiser les besoins exprimés dans les 145 territoires et enfin élaborer le PDL-145T, ses remerciements s'adressent aussi au PNUD pour son appui financier et technique. Le ministre chute en annonçant un challenge persistant, il s'agit bel et bien du défi majeur à relever qui est celui de « *la mobilisation des ressources et de l'exécution dans les délais du PDL-145T dans le respect des normes de qualité et de transparence.* »

Dans la même logique introductive, le texte présente **un résumé exécutif** du programme qui s'ouvre par reconnaître qu'*en dépit de la maîtrise du cadre macroéconomique et de la croissance enregistrée au cours de la décennie passée et de la stabilité politique retrouvée, la pauvreté est restée élevée (64,5%) en République Démocratique du Congo (RDC). Aussi, la répartition spatiale des fruits de cette croissance économique durant ces dix dernières années a été inéquitable entre les villes et les territoires, autant qu'entre territoires. De plus, près de 20 provinces, principalement rurales sur les 26 que compte le pays affichent des niveaux de pauvreté supérieurs à la moyenne nationale (Voir RNDH, 2017, PNUD).* Pour ce résumé, on peut lire que *c'est pour corriger ces inégalités et rompre le cycle intergénérationnel de la pauvreté que le Président de la République a décidé de mettre en œuvre, sous financements publics, et avec l'appui des partenaires techniques et financiers, le Programme de Développement Local des 145 territoires PDL-145T.*

Le texte retient les objectifs visés par le programme, en insistant sur le fait que ce dernier s'assigne pour **objectif général** de corriger les disparités de développement humain durable entre les milieux urbain et rural, de réduire la pauvreté et les inégalités croissantes et de transformer les conditions de vie des populations en améliorant significativement l'offre publique de services socio-économiques de base dans l'ensemble des territoires ruraux de la RDC.

Pas plus loin de là, les **objectifs spécifiques** ressortent dans le sens que le programme s'agira de :

- Améliorer l'accès des populations rurales aux infrastructures et services socio-économiques de base ;
- Promouvoir le développement des économies locales et rurales, à travers notamment la promotion de l'entrepreneuriat rural, le renforcement de la productivité agricole, la valorisation de la

- production agricole et l'amélioration de l'accès des entrepreneurs ruraux aux services financiers ;
- Renforcer les capacités de gestion du développement local ;
 - Développer et mettre en place un système de suivi-évaluation géo référencé.

2.2. Assises matérielles pour les interventions du PDL-145T

Il ressort ensuite de cette partie que le programme de développement local des 145 territoires est organisé autour de quatre (4) composantes ; à savoir (pour ne reprendre le paragraphe) :

- **Composante 1 : Améliorer l'accès des populations des territoires ruraux aux infrastructures et services socio-économiques de base**

Cette composante vise à mettre en place des infrastructures socio-économiques de base (routes de desserte agricole, microcentrales photovoltaïques, lampadaires solaires, forages et mini réseaux, écoles, centres de santé, marchés, bâtiments administratifs des secteurs et des territoires et logements du staff dirigeant du territoire). Dans le but de désenclaver les territoires et de contribuer à l'amélioration des conditions de vie et d'éducation des populations.

- **Composante 2 : Promouvoir le développement des économies rurales et des chaînes de valeur locales**

Cette composante se focalisera davantage sur l'appui au développement des activités de production et de services dans les territoires en vue de mettre en place les conditions nécessaires pour relancer les économies rurales et locales afin de les revivifier et de les redynamiser pour les inscrire sur la trajectoire de l'émergence. L'objectif final étant d'améliorer la productivité, d'augmenter le revenu des ménages ruraux et d'assurer la sécurité alimentaire ;

- **Composante 3 : Renforcer les capacités de gestion du développement local**

Dans le but de développer les capacités techniques, organisationnelles, institutionnelles et communautaires pour une bonne gestion du développement local. À terme, cette composante vise une autonomisation des communautés locales pour produire les services de qualité en milieu rural en se basant sur l'approche de décentralisation.

- **Composante 4 : Développer un système d'information géoréférencé de suivi à même de renseigner sur les progrès du programme.**

Cette composante vise principalement à mettre en place un dispositif efficace de suivi et d'évaluation des progrès du programme. À terme, ce système servira d'instrument de suivi de la mise en œuvre des politiques et programmes publics pour d'une part évaluer l'impact des résultats du développement à tous les niveaux dans la matérialisation de la vision globale du développement et d'autre part, pour être utilisé comme un outil d'aide à la prise de décisions pour l'ajustement des politiques publiques.

Ce programme, on peut le lire dans ce résumé, s'attend à réaliser certains effets dont :

- (i) l'accès des populations des 145 territoires aux infrastructures et services socio-économiques de base est significativement amélioré, leurs activités économiques et leur bien-être sont accrus ;
- (ii) les économies des territoires sont revivifiées et dynamisées ;
- (iii) les capacités de gestion du développement local des acteurs étatiques territoriaux et communautaires sont renforcées ;

En marge de ces effets attendus, le programme se fixe aussi des résultats plutôt ambitieux, entre autres :

- Réhabilitation des routes de desserte agricole 8.844 km ;
- Entretien de routes de desserte agricole 30 091,5 km ;
- Construction des ouvrages d'art (Ponts, Bacs et Dalots) 444 Nombre ;
- Construction des mini centrales solaires 418 Microcentrale ;
- Éclairage public avec système solaire des lampadaires (1 à 3 km) 471 km ;
- Construction des forages de plus ou moins 150 m avec pompe intégrée 3.071 Forage ;
- Aménagement des sources d'eau 447 Nombre ;
- Construction des marchés modernes avec espace à vivre 238 Marchés ;
- Construction d'un bâtiment administratif dans chaque chef-lieu des territoires 145 Bâtiments ;

- Construction d'un bâtiment administratif dans chaque Chef-lieu des secteurs 636 Bâtiments ;
- Construction des logements pour le staff dirigeant du territoire 1 450 Logements ;
- Construction, réhabilitation et équipement des centres de santé 788 Centre de santé ;
- Construction, réhabilitation et équipement des écoles 1210 Écoles ;
- Structuration et professionnalisation des producteurs locaux par filières agricoles porteuses 500 000 menages ;
- Superficie aménagée et équipée par territoire et pour 4 filières (75 ha x 4 filières x 145 territoires) 43 500 Ha ;
- Approvisionnement des producteurs locaux en intrants et semences 500.000 Tonne ;
- Acquisition des équipements de production, de traitement et de transformation 4.340 Équipement.

2.3. Ressources du PDL-145 T et adéquation au contexte territorial de la RDC

Comme l'illustre bien le résumé exécutif du PDL-145T, pour réaliser ces résultats, le coût estimatif global du PDL-145T est de 1 660 101 312 US (Dollars américains, un milliard six cent soixante millions cents et un mille trois cent douze).

Dans le fond de la matière du texte, le programme décortique le contexte de développement de la RDC avec un regard, d'une part, sur **le contexte global du pays**, et d'autre part sur **le contexte spécifique des territoires**.

Dans le contexte général du pays, il ressort que malgré la stabilité politique retrouvée et les performances économiques concomitantes engrangées notamment la stabilité du cadre macroéconomique, les indicateurs de développement humain et de gouvernance du pays sont restés faibles maintenant la RDC parmi les États fragiles, avec une pauvreté de masse comme en témoignent le tableau n° 2 et la figure n° 1 logés dans le texte.

Dans la suite de tout, il est noté dans le contexte général du pays qu' au vu de ce qui précède, le visage que présente la RDC est celui d'un pays doté pourtant d'un énorme potentiel de richesses constituées d'une vaste gamme de ressources naturelles diversifiées (terres arables, mines, hydrocarbures, forêts,

faune, flore, ressources en eau, ressources hydroélectriques et en sources d'énergie renouvelable, etc.), mais qui n'a pas encore réussi à les transformer en vecteur de croissance et de développement durable. Bien plus, les performances en termes de croissance économique sont non inclusives et inégalement redistribuées entre les différentes couches de la population ainsi que les espaces géographiques.

Dans la partie relative au contexte spécifique des territoires, le texte du programme reconnaît que le découpage administratif et territorial de 2015 qui a fait passer les 11 provinces à 26, comprenant 33 villes, 145 territoires, 137 communes urbaines, 174 communes rurales, 471 secteurs, 264 chefferies et 5 908 groupements, a *soumis les provinces, territoires et ETD à davantage de responsabilités et défis à relever notamment en termes d'accès aux services socio-économiques de base, de désenclavement des territoires & ETD, de gouvernance locale dans un contexte marqué par les défis de la faiblesse des ressources et des capacités, de la restauration de l'autorité de l'État, de la préservation de la sécurité alimentaire, etc.*

Il est limpide de le remarquer, tel que peint dans le texte, le programme reconnaît que le contexte des territoires est marqué par le fait que *la répartition spatiale des fruits engrangés de la croissance économique de ces dix dernières années (6,5% en moyenne annuelle) a été inéquitable, entre les villes et les territoires. Tirée par un nombre très limité de branches économiques peu créatrices d'emplois décents et sans liens tangibles avec les économies rurales, cette croissance n'a quasiment pas touché le monde rural. Les territoires ont aussi souffert durant la période considérée du manque d'investissements productifs susceptibles de soutenir le développement de leurs économies.* En outre, la pauvreté ressort ici comme un aspect figurant dans la majorité des provinces de la RDC, il s'agit là de ce qu'avance les lignes du texte, en ce sens qu'il est noté que *près de 20 provinces (principalement rurales) sur 26, affichent, suivant la cartographie de la pauvreté provinciale et rurale (voir figure N° 2), des niveaux de pauvreté supérieurs à la moyenne nationale (64,5%), ce qui atteste encore une fois, d'un degré élevé de pauvreté dans les provinces rurales. Ces provinces présentent les caractéristiques communes suivantes :*

- (i) *elles sont forestières, enclavées et sans infrastructures physiques (susceptibles de les connecter aux marchés) et sociales pouvant leur assurer une offre minimale de services de base ;*

- (ii) leurs économies sont à dominante agricole et à faible productivité, et sont vulnérables aux chocs climatiques et autres ;
- (iii) elles manquent de capacités humaines et institutionnelles ;
- Et (iv) elles sont pour la plupart post-conflits et/ou émergent des crises intercommunautaires et/ou humanitaires graves ; etc.

Le contexte ne passe pas outre le fait que *des grandes disparités de revenus demeurent aussi entre les villes et les territoires ruraux. Le revenu moyen par tête serait deux à trois fois plus élevé dans les villes que dans les campagnes pauvres (INS, 2019).* D'autres défis qui guettent les différents territoires de la RDC ressortent bien de ce contexte.

Dans une autre partie dénommée **Justification du programme**, le texte étaye le pourquoi du programme faisant fil de l'analyse du contexte des territoires. Il précise que *« l'analyse du contexte de développement des territoires ruraux faite dans la section précédente indique que les zones rurales restent confrontées à divers types de défis structurels, tels que le déficit d'accès à des infrastructures socio-économiques de base, l'absence d'opportunités économiques, et sans compter l'important gap accumulé en capacité de gestion du développement local. La conjugaison de ces défis impacte négativement le développement humain durable dans les zones rurales et périurbaines. Pour cette raison, ils doivent y être relevés au plus vite pour impulser durablement l'inclusion socio-économique et la stabilité sociale du pays dans son entier, et ce, grâce à des initiatives volontaristes portant sur des investissements massifs et variés ».*

Il justifie, en suite, la priorité accordée par ce programme à la lutte contre la pauvreté dans les zones rurales périurbaines ; par le fait qu'elle est la charpente centrale de l'action gouvernementale déclinée dans le Programme du Gouvernement approuvé par le parlement le 26 avril 2021. Cette priorité se justifie par l'ampleur des défis de la pauvreté multidimensionnelle, des inégalités et vulnérabilités sociales, ainsi que des risques systémiques auxquels la RDC est exposée. Bien d'autres raisons sont données dans le texte pour en justifier la nécessité.

Le texte a tenu aussi de bien tirer l'attention de tout lecteur du programme en établissant une **articulation du PDL-145T avec les plans de développement existants**. En ce sens, il est précisé que :

- Le PDL-145T ne constitue pas un nouveau cadre stratégique de planification, mais est l'un des outils d'opérationnalisation du

PNSD 2019-2023. Il est en particulier aligné sur les piliers 3 et 5 du PNSD respectivement dans leurs volets diversification et transformation de l'économie et développement durable et équilibré des Provinces.

- Le PDL contribue à l'atteinte d'au moins douze des dix-sept Objectifs de Développement Durable (ODD) en particulier à ceux relatifs à la lutte contre la pauvreté (ODD 1 & 2) et aux inégalités (ODD 10).

Il ressort en outre de ce texte, que le programme sous-entend une **théorie du changement** qui, sur base du contexte, postule que des interventions soigneusement ciblées par les populations elles-mêmes dans les zones rurales qui visent l'amélioration de l'accès des populations rurales aux services et infrastructures socio-économiques de base, la promotion des économies rurales et locales et le renforcement des capacités des acteurs ruraux et locaux auront des effets induits. Ces effets positifs induits vont ralentir à court terme, voire inverser à moyen et long terme, le cycle de la pauvreté multidimensionnelle et les inégalités en déclenchant un cycle vertueux de résilience, d'accumulation de capital humain et de richesses, de solidarité nationale et de cohésion sociale du pays.

Comme leviers que devra activer prioritairement le programme, il est précisé qu'il s'agit de :

- Développement et réhabilitation d'infrastructures socio-économiques de base ;
- Renforcement des capacités des parties prenantes, étatiques et non étatiques ;
- Promotion des économies locales et rurales.

Tout ceci avec comme impact global attendu en 2023 de la mise en œuvre du programme qu'est la réduction de la pauvreté et des inégalités dans les zones rurales et périurbaines de la RDC.

Il est aussi prédéterminé que le ciblage pour la mise en œuvre du PDL-145T priorisera les populations extrêmement pauvres et vulnérables. Les zones d'intervention prioritaires du Programme sont les zones rurales et périurbaines des 26 provinces. Sous un tableau illustratif, le programme précise aussi le Cadre des résultats indicatifs du PDL-145T, avec un caractère cumulatif et complémentaire des résultats attendus qu'est une caractéristique fondamentale de ce programme.

Comme on peut bien le lire, de la mise en œuvre de ce programme, l'impact global attendu est :

- (i) L'accès des populations rurales et périurbaines aux services sociaux de base est amélioré ;
- (ii) Les économies rurales et locales sont dynamisées et les capacités de gestion du développement local sont renforcées contribuera, à échéance 2023, à l'augmentation des revenus des ménages ruraux et à la réduction significative des inégalités et de la pauvreté pour près de 25 millions de Congolais vivants dans les 145 territoires.

En plus d'une stratégie de mise en œuvre du programme, le texte présente un cadre de financement du PDL-145T qui s'illustre dans le tableau suivant :

COMPOSANTES	Coût en USD	%
Composante 1 : Infrastructures socio-économiques de base	1 168 636 205	70,0
Composante 2 : Économie rurale et chaînes de valeur	290 000 000	17
Composante 3 : Renforcement des capacités locales	4 940 000	0,3
Composante 4 : Système géoréférencé pour le suivi-évaluation	5 540 000	0,33
Total des Composantes (1+2+3+4)	1 469 116 205	88%
Exécution et gestion fiduciaire & coordination	117 529 296	7%
<i>Coordination, Suivi & Évaluation et Communication</i>	14 691 162	1%
<i>Frais des Agences d'exécution</i>	102 828 134	6%
Imprévus (5% total programme)	73 455 810	5%
Total programme	1 660 101 312	100%

Source : PDL-145T, RDC.

Il en conclut en postulant que se basant sur le principe d'équité territoriale, chaque territoire bénéficiera d'un paquet d'investissement prioritaire évalué en moyenne 10 millions USD par territoire.

Le texte du programme présente aussi clairement les mécanismes de mise en œuvre et de suivi & évaluation du programme en prévoyant le cadre institutionnel de pilotage et le format du suivi et évaluation dudit programme.

Quant aux opportunités et risques de mise en œuvre du PDL-145T en précisant que la mise en œuvre du programme peut être facilitée par des opportunités de mobilisation de ressources pour le financement du développement, de renforcement de capacités et d'effectivité de certaines politiques publiques (bien illustrées dans le texte).

Parmi les risques auxquels pourrait se heurter la mise en œuvre de ce programme, on peut citer :

- Une insuffisante mobilisation des ressources du Programme inscrites au budget national ;
- Lourdeur dans l'exécution du plan de décaissement et de trésorerie en faveur des Agences d'Exécution ;
- Interférences des Acteurs impliqués dans le Cadre institutionnel dans la gestion fiduciaire et dans la passation des marchés auprès des Agences d'exécution ;
- Conflit de compétence et de responsabilité entre les Organes du Cadre Institutionnel et les ministères impliqués ; etc.

En bref, il s'agit là de la configuration du texte officiel faisant la base du programme de développement des 145 territoires (PDL-145T).

3. Analyse critique des options fondamentales du PDL-145T

3.1. Pertinence du choix des territoires comme lieu d'intervention du Programme « PDL 145-T »

L'échelle du « Territoire administratif » comme niveau d'intervention du PDL-145T est un choix stratégique pour la mise en œuvre de ce projet au sein de cette sous-composante de la République. Le caractère stratégique de ce choix d'échelle pour les interventions du PDL-145T est appréciable à deux niveaux.

D'une part, le « *Territoire* » est la véritable assise matérielle de l'organisation administrative de l'État congolais. En fait, longtemps négligé, car généralement rural, le « Territoire » en tant que subdivision administrative des provinces congolaises est le lieu du vécu réel des problèmes de la majeure partie des Congolais, qui pour rappel, vivent encore majoritairement dans les milieux ruraux qui sont territorialisés. C'est dans les territoires qu'on peut le mieux observer les faiblesses périphériques de l'organisation publique en RD Congo. Très spécialement, il s'agit des faiblesses structurelles liées à l'implémentation de l'État dit moderne qui marginalise les entités locales, face à ses dualités avec les microstructures politiques préexistantes. Il s'agit aussi de surmonter des défis liés aux rapports ville-campagne, car dans la plupart des cas, les campagnes qui structurent le gros d'espaces des « Territoires administratifs » congolais sont perçus comme des espaces périphériques. **Cependant, si la coordination de divers projets inscrits au PDL-145T se pilote fondamentalement à partir des grandes villes, on observa une tendance déjà connue en RDC par laquelle les gros des fonds des projets sont consommés en villes pour des dépenses des fonctionnement et des dépenses des salaires des cadres occidentalises, pendant que ce sont des miettes qu'on affecte finalement sur le terrain. Une implication réelle des acteurs locaux non pas comme agents périphériques, mais comme acteurs centraux de la mise en œuvre du PDL-145 est donc nécessaire. Bien que les frais des agences d'exécution soient de l'ordre de 6% dans le budget prévisionnel du PDL-145T ; le respect de ce chiffre n'est pas rassurant au regard d'une culture politique dans laquelle les excès**

tendent souvent à s'observer (suite aux phénomènes « Coopes »¹⁴) dans l'exécution des prévisions budgétaires, y compris par les hautes instances de la République qui sont souvent accusées des dépassements budgétaires intempestifs chaque année.

D'autre part, étant devenu une entité territoriale déconcentrée après la réforme constitutionnelle de 2006, le Territoire entendu comme entité administrative déconcentrée en RD Congo n'a pas de personnalité juridique ni d'autonomie budgétaire. Cette situation a fait que les Administrateurs des Territoires n'aient pas assez de marge de manœuvre dans la mobilisation des ressources financières (car n'ayant plus la possibilité de mobiliser des impôts et des taxes au niveau local). Le projet PDL-145T permet dès lors aux Territoires de bénéficier des appuis publics, ayant manqué depuis longtemps de la part du pouvoir central de Kinshasa, pour satisfaire les nombreux problèmes locaux de développement territorial. **Cependant, si les Administrateurs des territoires sont ignorés dans la mise en œuvre des différents projets inscrits au PDL-145T, on aboutira à des dysfonctionnements locaux, car l'appropriation publique part forcément de l'implication des acteurs du bas, spécialement de l'administration territoriale locale.**

3.2. Pertinence des montants alloués aux différents projets territoriaux dans le PDL-145T

À la lecture du programme de développement local de 145 territoires, il en ressort le constat que le coût total de ce programme s'élève à un montant de 1 660 101 312 US (Dollars américains, un milliard six cent soixante millions cent et un mille trois cent douze).

La pertinence des montants alloués soulève trois principaux problèmes.

Tout d'abord, il se pose un **premier problème lié à la capacité de mobilisation de toutes ces ressources qui représentent plus de 30% du budget total de l'État congolais**. En fait, la question de la mobilisation des ressources est cruciale, car ce montant ne paraît pas dans le budget général de l'État (voté par le Parlement) en décembre 2021. Il paraît ainsi comme montant extrabudgétaire, ce qui soulève à juste titre la question de sa légitimité

¹⁴ Culture des rétrocommissions quasi normalisée en RDC entre certains responsables ministériels véreux, les organes d'ordonnancement, les organes de décaissement et les organes de contrôle budgétaire.

politique dans un contexte où il n'est pas l'émanation des représentants du peuple. Il soulève par ailleurs la question sérieuse de la mobilisation réelle des ressources financières, de près de deux milliards des dollars. Dans un contexte international marqué par des problèmes structurels post-COVID-19, y compris dans les pays des partenaires bilatéraux de la RD Congo qui pourraient être capitalisés pour avancer des appuis financiers, mais aussi dans un contexte interne caractérisé par des problèmes de mobilisation des recettes ; la capacité publique à mobiliser les moyens conséquents pour la matérialisation du PDL-145T se pose. Face à un tel contexte qui soulève des scepticismes sérieux, l'on peut se demander s'il ne s'agit pas d'un énième programme irréaliste et irréalisable face au budget faramineux dont les sources de financement ne sont pas clairement identifiées ni définies.

Ensuite, s'agissant de la politique de répartition des moyens financiers, le programme postule que se basant sur le principe d'équité territoriale, chaque territoire bénéficiera d'un paquet d'investissement prioritaire évalué en moyenne à 10 millions USD par territoire. Il se pose ainsi **un questionnement de prise en compte des réalités territoriales au cas par cas, car les nécessités de développement de chaque territoire ne sont jamais les mêmes et les défis différent suivant plusieurs variables (démographie, degré de sinistre, degré de vulnérabilité économique et sociale en contexte de guerre ou en contexte post-guerre, vulnérabilité agro-alimentaire, etc.)**. En effet, sur les 145 territoires congolais, il est important de rappeler que certains territoires ont des besoins plus spécifiques et plus urgents que d'autres en raison de la forte démographie de la population rurale ou encore en termes sécuritaires ou des défis en termes d'infrastructures publiques de base. Il ressort de ce constat indéniable que ces différences entre les territoires congolais ne peuvent pas dicter un montant égal dans la prise en compte des besoins locaux. Le principe d'équité territoriale (bien qu'en réalité le terme « équité » dicterait la prise en compte des besoins spécifiques de chaque territoire, car il se confond ici à « l'égalité ») ouvrira à des frustrations dans la satisfaction des besoins locaux. Certains territoires requerront du programme plus de 10 millions USD prévus pour atteindre une certaine satisfaction publique. En ne tenant pas ainsi compte des réalités de chaque territoire dans la répartition des montants alloués aux territoires dans le PDL-145T, l'on risque ici de constater, du moins dans la réalisation des activités, l'inégalité territoriale que le programme dit vouloir résoudre. Il y a ainsi à craindre du surplace. Il est vrai que le programme se veut ambitieux, cependant, pour réaliser les résultats

escomptés, le montant alloué aux territoires devrait varier d'un territoire à l'autre en considération des désidératas de chacun d'eux.

Enfin, l'exécution du PDL-145T pose **la question de la chaîne des dépenses publiques (dans un contexte où il va impliquer plusieurs secteurs ministériels, conduisant à une multitude d'ordonnateurs des dépenses publiques avec ce que tout cela présente comme potentiels désordres dans le suivi des décaissements publics opérés¹⁵)**. Dans un contexte institutionnel, la question cruciale aurait été de profiter de ce programme pour rendre opératoire la Caisse Nationale de Péréquation, prévue dans la Constitution avec comme mandat constitutionnel de travailler sur les déséquilibres de développement des provinces. Une telle entité juridique de haut niveau permettrait une gestion responsabilisée d'une seule institution qui jouisse d'un statut public clair et par conséquent d'un régime de responsabilité juridique sécurisante.

3.3. Pertinence du choix des Acteurs d'exécution du Programme de développement local de 145 territoires

S'en tenant à la lecture du programme de développement local de 145 territoires, il ressort que son exécution réelle reviendra à l'intermédiation des Agences d'exécution dont le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Bureau central de coordination (BCECO) et la Cellule d'exécution des financements en faveur des États fragiles (CFEF).

Trois commentaires méritent d'être faits autour de ces choix politiques.

Tout d'abord, s'agissant du recours au PNUD qui est une organisation internationale sous tutelle de l'ONU, ce choix constitue une avancée symbolique significative dans l'exécution des projets de développement en RD Congo dans un contexte où il participe à relativiser la vision dominante dans les politiques de développement, caractérisées par une culture de l'assistanat des États africains vis-à-vis des organismes onusiens ou des agences d'aide au développement des pays occidentaux en général (bailleurs bilatéraux ou multilatéraux). En accordant des moyens publics au PNUD pour exécuter un projet de l'État congolais, ceci offre une certaine garantie contre la culture des

¹⁵ Par le passé, on a assisté à de double-décaissements des fonds publics pour les mêmes lignes budgétaires suite à la multiplicité des ordonnateurs publics dans un même projet.

détournements des fonds publics¹⁶, dans un contexte où ces détournements sont devenus chroniques en RDC à l'occasion d'un moindre projet de développement. Cependant, il y a lieu de se questionner sur des hypothèses critiques en lien avec le choix du PNUD. Ce choix du PNUD n'est-il pas en réalité lié à l'incapacité de mobilisation des fonds par l'État congolais, qui implique malicieusement le PNUD dans l'exécution du PDL-145T afin que cette agence onusienne y participe par ses propres fonds (et non par des fonds issus du Trésor public de l'État congolais)¹⁷ ? Ce choix du PNUD ne présente-t-il pas des conséquences pour la réussite du PDL-145T si cet organisme s'en tient aux manuels onusiens des procédures financières qui implique de gros salaires pouvant minorer les fonds réels de l'exécution du projet dans des contextes pauvres ?

Somme toute, fort de son expertise technique en matière de développement local, le choix du PNUD comme l'un des acteurs de mise en exécution du PDL-145T constitue une opportunité importante sur laquelle l'espoir d'un aboutissement escompté du programme pourrait se fonder. Pour que cet imaginaire de la crédibilité opérationnelle du PNUD apporte une plus-value considérable dans la matérialisation réelle du PDL-145T, il revient aux pouvoirs étatiques de lui laisser la libre marge de manœuvre dans ses initiatives, sans aucune interférence.

Ensuite, le choix du BCECO pose également l'opportunité de réfléchir sur sa pertinence technique à réaliser de manière idoine le PDL-145T. Le BCECO, Bureau central de Coordination, est pour rappel un organe public sous tutelle du Ministère des Finances, créé par Décret présidentiel n° 039 du 8 août 2001 avec pour mandat principal de gérer des projets d'envergure financés par la Banque Mondiale, la Banque africaine de Développement et d'autres bailleurs des fonds bilatéraux ou multilatéraux. Lors de la création du BCECO, les relations entre la République Démocratique du Congo et les partenaires extérieurs au développement étaient pratiquement suspendues. Toutefois,

¹⁶ Les projets de développement jusqu'ici mis sous la coordination de seules structures étatiques ont été suivis de scènes de corruption, de prévarication à outrance qui ont impacté très négativement la réalisation des résultats leurs assignés.

¹⁷ Cette stratégie, sur le plan de la Planification nationale, n'est pas en soi mauvaise. Elle est d'ailleurs à encourager dans un contexte public où les financements extérieurs des ONG et des Organisations internationales sont caractérisés par le laisser-aller qui échappe souvent au contrôle de l'État.

quelques aides humanitaires passaient par le canal des Organisations Non Gouvernementales. Le BCECO est né dans un contexte de contourner l'affaiblissement des structures publiques et l'extrême difficulté pour l'État de mobiliser les compétences requises pour gérer efficacement et selon les critères de transparence et d'efficacité les fonds des bailleurs extérieurs. La création du BCECO répondait pratiquement à une condition des bailleurs extérieurs d'avoir un interlocuteur plus ou moins fiable pour la reprise de la coopération structurelle, à travers une agence dotée de ressources humaines compétentes et capables de restaurer la confiance dans la gestion des flux financiers extérieurs. A cet effet, le Gouvernement a œuvré de concert avec la Banque mondiale pour conférer au BCECO une assise fonctionnelle soutenable.

Compte tenu du contexte prévalant au moment de sa création, le BCECO a concentré ses actions, jusqu'à la fin de l'année 2002, dans les provinces qui étaient sous contrôle du Gouvernement. A partir de l'année 2003, les actions du BCECO se sont étendues à l'ensemble du pays pour la réhabilitation des infrastructures de base, grâce d'abord aux ressources du fonds fiduciaire, et ensuite dans le cadre du projet d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale (PUSPRES). La montée en puissance des financements de la Banque africaine de Développement en 2004 a permis, à travers la mise en place de quelques nouveaux projets, d'élargir encore le champ d'intervention en faveur des provinces réunifiées. Le développement socio-économique étant au cœur de l'action du Gouvernement de la République, pour combattre tant la pauvreté que l'exclusion sociale, le Bureau central de Coordination s'est engagé à poursuivre l'exécution des divers projets d'envergure nationale, lui confiés par le Gouvernement, pour une nette amélioration de la qualité de vie de la population congolaise.¹⁸

Il se trouve que le BCECO a été choisi compte tenu des missions lui dévolues par son texte originel. Cependant, il s'agit là d'un défi parmi tant d'autres pour le BCECO. En effet, pas plus tard qu'il y a deux mois, lors de son investiture le 9 février 2022, le nouveau directeur du BCECO insistait sur la nécessité de restaurer la crédibilité de l'agence. Par la même occasion, il avait exprimé le souhait de réformer l'institution BCECO en lui permettant de devenir une véritable agence de développement local. Dans son discours, le directeur du

¹⁸ Bureau central de coordination, « historique », disponible en ligne sur <https://www.bceco.cd/v2/index.php/2015-12-06-09-49-17/historique>, consulté mercredi 06 avril 2022.

BCECO a insisté sur le fait que son administration va mettre l'accent sur la restauration de la crédibilité de l'agence à travers le renforcement de la transparence et de la redevabilité.¹⁹ Il ressort de ce discours que l'institution BCECO connaît des défis qui doivent au préalable de l'exécution des projets et passassions des marchés y relatifs être relevés. En effet, de l'expression du nouveau Directeur, il ressort que le BCECO a connu des critiques quant à sa transparence et sa redevabilité dans le projet de développement social d'où l'engagement de ce dernier de renforcer cette transparence et cette redevabilité. Dans certains anciens projets de même nature, le BCECO était aussi impliqué (projet des 100 jours par exemple, très décrié), ce qui pose une question de la crédibilité de ce dernier dans le programme de développement local des 145 territoires. Il y a donc lieu ici de déduire, de ce qui précède, que le programme de développement local de 145 territoires s'incruste dans un contexte sceptique vis-à-vis du BCECO qui constituerait un défi. Ce défi est d'autant plus réel, car il s'inscrit dans une politisation croissante du BCECO, un organe à l'origine technique, mais de plus en plus politisé dans la nomination de ses animateurs sur bases des motivations fondamentalement politiciennes. Cette tendance à la politisation des organes gestionnaires du BCECO constitue un hic non négligeable dans la réalisation des objectifs du programme. Par ailleurs, l'on peut bien se demander, si le choix du BCECO dans l'exécution du PDL-145T n'est pas une fois encore dicté par la volonté de faire de cet organe un canal de demande des fonds extérieurs aux bailleurs bilatéraux et multilatéraux, après avoir mis en lumière le défi réel de mobilisation de près de deux milliards des dollars américains pour la mise en œuvre du PDL-145 T.

Enfin, l'exécution du PDL-145T a été aussi confiée à la Cellule d'exécution des financements en faveur des États fragiles (CFEF). Comme le BCECO, la CFEF est aussi un organe relevant du Ministère des finances. Il se pose une question de son indépendance vis-à-vis du ministère sous tutelle. En fait, le fait que le CFEF soit sous la tutelle de l'organe destiné à autoriser les dépenses publiques pose un sérieux problème, car c'est le même Ministère qui autorise le décaissement des fonds qui doit en même temps apprécier le taux d'exécution technique des activités dévolues au CFEF, ce qui soulève l'inquiétude pour le

¹⁹ Disponible sur <https://lepotentiel.cd/2022/02/09/defi-majeur-du-nouveau-dg-du-bceco-faire-de-cette-institution-une-veritable-agence-de-developpement-local/> consulté mercredi 06 avril 2022.

Ministère des Finances d'être à la fois juge et partie dans l'exécution des activités attendues du CFEF.

Néanmoins, au-delà de tout ce qui précède, la pertinence du choix des acteurs d'exécution du PDL-145T reste questionnable face à la mise à l'écart des services techniques relevant du Ministère de l'Intérieur²⁰, véritable Portefeuille ayant la maîtrise des problèmes territoriaux par le bas. Il s'observe déjà un défi de la mise en œuvre des projets par des acteurs sélectionnés dans le PDL-145T, en écartant les établissements publics relevant du Ministère de l'Intérieur, au profit d'institutions qui recourent déjà à des sous-traitances et autres intermédiations²¹ des consultants et prestataires extérieurs, car n'ayant point d'assise territoriale profonde.

Dans une correspondance officielle d'un haut responsable de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP), celui-ci dénonce la violation de la loi dans l'attribution des marchés à des entités non habilitées ou dissoutes, parmi lesquelles le BCECO, dans le cadre du PDL-145T.

Deux grandes violations de la loi sont dénoncées à cet effet par le dit responsable de l'ARMP.

D'une part, il rappelle que le PDL-145T recoure à des entités déjà dissoutes en se questionnant : *« comment expliquer l'utilisation dans le projet de 145 territoires des entités et structures déjà dissoutes depuis 11 ans et même certaines appartenant aux Nations-Unies ? (...) Des individus clairement identifiés à la Présidence de la République et à la Primature, violeraient intentionnellement ces différents textes, dans le but d'extraire ce programme salubre du Chef de l'État, du contrôle des instruments légalement établis »*.²²

²⁰ Par exemple l'Inspection générale de la territoriale (et ses Inspections régionales) ou la Cellule technique d'appui à la décentralisation (CETAD) ; des services techniques du Ministère de l'Intérieur ayant une bonne maîtrise des défis territoriaux en RDC.

²¹ Avis de Manifestation d'intérêt sous référence : AMI N° 688/BCECO/DG/DPM/AAS/2022/SC portant « Recrutement de huit (8) Consultants chefs d'antennes provinciales (Chargés de liaison) du Bureau central de Coordination (BCeCo) dans le cadre du Programme de Développement Local des 145 Territoires « PDL-145T », 06 avril 2022.

²² TSHIELEKA, Site d'actualité financière et économique, « RDC-Projet de développement de 145 territoires, l'ARMP dénonce l'attribution des marchés à des entités non habilitées ou dissoutes » in <https://www.tsieleka.com/index.php/2022/05/13/rdc-projet-de-developpement-de->

D'autre part, l'ARMP dénonce la violation de la loi n° 10/010 du 27 Avril 2010, relative aux marchés publics en RDC et ses mesures d'application notamment le Décret 10/21 du 2 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'ARMP. En ce sens, la correspondance rappelle que ni le BCECO, ni le CFEF, ni aucune agence du système des Nations-Unies, ne peut être pris comme Cellule de Gestion des Projets et des Marchés publics (CGPMP). L'ARMP sollicite par conséquent le concours du Chef de l'État congolais, pour corriger cette pratique abusive de faire appel aux prestations des structures non légalement autorisées²³.

3.4. Pertinence des secteurs visés par le PDL-145T

Ce programme dans son ambition salvatrice des défis territoriaux tient en compte certains secteurs importants pour l'amélioration du vécu des populations rurales.

Jetant ses objectifs par exemple autour de la réhabilitation des routes de desserte agricole (8,844 km) et entretien des routes de desserte agricole (30 091,5 km)²⁴, ce projet se veut un palliatif du cloisonnement de la population rurale, faute des infrastructures routières. Dans les réalités de la RDC, fort de l'impraticabilité des routes de desserte agricole ou bien de leur absence, l'ouverture du monde rural au monde urbain reste un défi réel qu'une bonne exécution du PDL-145T permettrait de relever.

Le programme se veut aussi une solution aux problèmes d'énergie et d'accès à l'eau observés dans de nombreux territoires congolais. En se fixant comme résultats la construction des Mini centrales solaires (418 microcentrales), l'éclairage public avec système solaire des lampadaires (1 à 3 km) au nombre de 471, construction des forages de plus ou moins 150 m avec pompe intégrée (3071 forages), aménagement des sources d'eau (447) ; le programme aura ici le mérite de booster le développement du pays par le bas. En effet, les populations locales peinent à se développer suite à ces difficultés d'accès à l'énergie et à l'eau, difficultés qu'elles connaissent, non pas seulement parce que la première est source d'inertie de l'économie locale, mais aussi parce que

[145-territoires-larmp-denonce-lattribution-des-marches-a-des-entites-non-habilitees-ou-dissoutes/](#), mis en ligne le 13/05/2022, consulté le 20/05/2020.

²³ Idem.

²⁴ Y-a-t-il, rigoureusement parlant, une distinction entre « réhabilitation des routes » et « entretien des routes » ?

la deuxième est source des maladies aiguës de ces dernières (cas des récentes pollutions des rivières Kasai et Tshikapa et des maladies hydriques dans plusieurs territoires congolais). Ainsi, l'intérêt donné aux secteurs de l'eau et de l'énergie justifie sa pertinence par le fait qu'ils constituent une nécessité pour le développement du pays à partir de sa base (les territoires).

Le programme n'a pas laissé de côté le secteur économique qui peine actuellement à accélérer et à être inclusif des chaînes des valeurs locales, faute des infrastructures de base. Il est clair que la plupart des territoires sont des sources qui permettent l'accès aux ressources agroalimentaires bien que les marchés dans les territoires congolais se font à même le sol. Le programme se fixe comme résultat de construire des marchés modernes avec des espaces à vivre (238 marchés), mais il se pose le besoin de précision sur les aspects fonciers et sur les aspects architecturaux permettant une réelle planification sérieuse dans la mise en œuvre de cet aspect du programme.

Le programme se propose également de construire un bâtiment administratif dans chaque chef-lieu des territoires (145), construction d'un bâtiment administratif dans chaque chef-lieu des secteurs (636), construction des logements pour le staff dirigeant du territoire (1450). S'il est aujourd'hui clair que la décentralisation souffre d'ineffectivité, malgré les nombreux sacrifices des autorités territoriales ; le PDL-145T ne précise pas dans quelle mesure les administratifs locaux seront impliqués dans l'exécution de ce volet du projet alors que s'ils ne se sentent pas suffisamment impliqués, ils pourraient devenir des entraves à la bonne réalisation du programme.

Pour pallier le déficit dans le secteur sanitaire et dans celui de l'éducation, le programme projette ainsi de construire, la réhabilitation et l'équipement des centres de santé (788) et la construction, la réhabilitation et l'équipements des écoles (1210). Néanmoins, ces prévisions ne précisent pas les lieux précis de la mise en œuvre de ces nouvelles infrastructures ni leur nombre pour chaque territoire moins encore des garanties d'éviter des confusions avec les financements parallèles ou passés dans l'exécution réelle du PDL-145T.

Le Programme prévoit également la structuration et la professionnalisation des producteurs locaux par filières agricoles porteuses (500 000 ménages), l'approvisionnement des producteurs locaux en intrants semenciers (500 000 tonnes), l'acquisition des équipements de production, le traitement, et de transformation (4 340 équipements). Néanmoins, l'on ne perçoit pas clairement une stratégie interministérielle d'implication des services

techniques du Ministère de l'agriculture (INERA, SENASEM, IPAPEL, ...) et du développement rural (SNHR, ...) dans la matérialisation de ces projets et dans leur appropriation institutionnelle, ce qui traduit les travers du caractère urgent du PDL-145T.

Il est bien clair que le programme, dans ses ambitions, a voulu rafler tous les secteurs importants pour le développement local des territoires congolais. Cependant, les moyens financiers et institutionnels qui y concourent semblent poser un véritable défi d'opérationnalité. En effet, il s'agit ici, pour rappel, d'un budget dont la mobilisation n'est pas encore effective, mais aussi dont la mise en œuvre au niveau local pose des défis d'opérationnalisation dans un contexte de faible collaboration et implication des services publics traditionnels (territoriale, établissements publics spécialisés, ...).

En définitive, en termes de temporalité, ce programme qui dans le texte dit s'étaler de 2021-2023 pose des défis sérieux de mise en œuvre et questionne un opportunisme politique qui mettrait en mal une véritable planification dans sa mise en œuvre.

4. Conclusion générale et recommandations

Au regard des développements précédents, il nous paraît judicieux de conclure globalement sur le constat selon lequel le PDL-145T est sur le plan de l'écriture programmatique une opportunité stratégique pour le relèvement des territoires congolais marginalisés dans l'action publique depuis plusieurs décennies, en dépit des quelques impertinences techniques et contextuelles qui ne sont pas de nature à vider le projet de sa substance développementaliste.

Cependant, l'exécution du PDL-145T mérite une coordination rigoureuse à la fois dans la mobilisation des ressources financières, dans leur gestion idoine ainsi que dans l'attribution des marchés à des prestataires compétents et éthiquement recommandables, sans interférence politicienne ou partisane. Néanmoins, face à la mise à l'écart de l'ARMP, l'Autorité de régulation des marchés publics dans la mise en œuvre du PDL-145T, l'on peut déjà craindre que ce projet prenne un virage vers l'échec, dans un contexte politique électoraliste qui sacrifierait la bonne planification et l'exécution respectueuse de la loi au profit d'un populisme programmatique.

En conséquence, 3 importantes recommandations méritent d'être formulées à l'attention des décideurs politiques congolais. Ces recommandations portent sur des leçons à tirer par le PDL-145T face aux projets et programmes passés spécialement, le projet dit des « 100jours » ainsi que le projet dit « Tshilejelu » (4.1.). Le PDL-145 T devrait aussi éviter la menace d'une continuité des projets qualifiés jadis des « éléphants blancs » dans l'histoire politique de la RDC (4.2.), mais il devrait éviter le risque d'un opportunisme politique conduisant au saupoudrage pré-électoraliste dans l'exécution du PDL-145T (4,3). Une clarification au cas par cas de trois principales recommandations de la présente étude est importante.

4.1. Nécessité pour le PDL-145T de tirer les leçons des échecs récents des projets dits de « 100 jours » et du projet dit « Tshilejelu »

Deux projets phares implémentés à partir de 2019 témoignent d'un échec lié à une crise de planification politique dans les engagements publics marqués par un populisme pré-électoraliste ou post-électoraliste au détriment d'une bonne gestion technique et orthodoxe des finances publiques affectées à ces projets. Le projet dit des « 100 jours » et l'ambitieux « projet Tshilejelu » en sont des

exemples patents. Le PDL-145T devrait par conséquent en tirer des leçons sur deux volets.

D'une part, en ce qui concerne le projet de 100 jours, celui-ci a été un véritable échec, de l'avis de plusieurs observateurs au point qu'il a débouché à des poursuites judiciaires qui ont étalé des violations de la loi dans le processus de mise en œuvre caractérisé par de nombreux cas de la mégestion en violation des procédures formelles d'engagement des dépenses publiques, des cas de prévarication et de prédation financière. L'absence d'une planification rigoureuse a facilité l'opacité dans la gestion des dépenses publiques ayant débouché à des détournements des fonds alloués aux travaux prévus dans le projet dit des « 100jours ». Ce projet a aussi démontré des faiblesses institutionnelles de respect des procédures de passation des marchés publics et des faiblesses de coordination technique entre la Présidence de la République et les ministères sectoriels, compétents devant la représentation nationale dans la mise en mouvement de la responsabilité politique. Le PDL-145 doit absolument éviter tous ces ratés structurels.

D'autre part, l'hydre des échecs des projets de développement au cours de la présente législature est réapparue avec le projet dit « Tshilejelu ». En date du vendredi 7 janvier 2022, l'Observatoire de la Dépense Publique (ODEP), en présentant son rapport sur la gestion des finances publiques de janvier à septembre 2021, a conclu que ce projet dit de « Tshilejelu » est un échec. Pour l'ODEP, ce projet de Tshilejelu comme celui de 100 jours, est implémenté sans note de calcul, ni étude de base²⁵. Bien plus, il faut aussi noter que ce projet a été suivi des présomptions des détournements des fonds à la base d'un échec sur le terrain, tel que constaté par le Chef de l'État durant son séjour dans l'espace du Grand Kasaï. Fort de ces échecs des projets publics passés, il y a donc nécessité pour le projet de développement de 145 territoires de tirer des leçons pour sa bonne matérialisation.

4.2. Nécessité d'éviter la menace d'une continuité des projets qualifiés jadis « d'éléphants blancs » dans l'histoire politique de la RDC

L'histoire politique de la RD Congo est marquée par des scandales des projets publics non aboutis aux résultats escomptés, qualifiés « d'éléphants blancs ». Il s'agit des projets d'infrastructures de grande envergure et souvent de haut

²⁵ <https://www.7sur7.cd/2022/01/07/rdc-le-projet-tshilejelu-est-un-echec-odep>

prestige, engageant directement ou indirectement d'énormes fonds publics, mais dont la réalisation s'est souvent avérée trop couteuse sans fondamentalement bénéficier aux populations locales, en sus de conduire à une faible exploitation double d'un difficile entretien.

Sous la présidence de Mobutu Sese Seko, le phénomène « d'éléphants Blancs » prit une telle ampleur qu'il devint l'exemple caricatural. On peut par exemple citer le Barrage d'Inga, la Sidérurgie de Maluku, les nombreux édifices somptueux dans la ville de Gbadolite et dans d'autres villes congolaises, etc.

Sous la présidence de Joseph Kabila Kabange, on a observé d'importants projets de ce genre, ayant englouti d'importants moyens financiers, sans générer des résultats escomptés. C'est le cas par exemple du projet de la Fibre optique qui a bâclé, du projet de l'Hôpital du Cinquantenaire, du projet du Parc Agro-industriel de Bukanga-Lonzo ou encore de nombreux projets d'infrastructures routières, aéroportuaires ou ferroviaires qui n'ont jamais aboutis²⁶.

Au regard de tout ce qui précède, il y a lieu d'alerter l'opinion publique congolaise pour une vigilance vis-à-vis des acteurs d'exécution du PDL-145T pour que celui-ci ne devienne un énième éléphant blanc. Tirer des leçons du passé dans le sens des éléphants blancs est donc nécessaire afin que d'énormes moyens publics ne s'engloutissent dans ce schéma.

4.3. Nécessité d'éviter l'opportunisme politique conduisant au saupoudrage pré-électoraliste dans l'exécution du PDL-145T

Dans un contexte préélectoral, le projet de PDL-145T pourrait être instrumentalisé comme bilan d'un mandat politique, ce qui n'est en soi mauvais, mais ce qui peut l'exposer à des bavures politiques dans son exécution réelle lorsqu'il s'entache d'une récupération politicienne.

Il est donc nécessaire que le PDL-145T s'inscrive dans une politique de réalisation fondée sur une programmation sérieuse qui ne soit pas prisonnière des pressions politiques pouvant entacher sa bonne matérialisation.

La nécessité d'éviter un opportunisme politique dans la réalisation du PDL-145T est donc importante, voire fondamentale pour un meilleur

²⁶ Lire à ce sujet : POLITICO.CD, « les 5 éléphants blancs de Kabila », disponibles sur <https://www.politico.cd/la-rdc-a-la-une/2017/05/08/les-5-elephants-blancs-de-kabila.html/14960/>, consulté le 27/04/2022.

aboutissement d'un tel projet qui touche aux fondamentaux du vécu des congolais des milieux ruraux, longtemps marginalisés et qui vivent dans des conditions les plus extrêmes comme en témoigne la visite officielle du Président de la République dans l'espace « Grand Kassaï » en fin décembre 2021 et début janvier 2022.

Références électroniques

- ACTUALITE.CD, « Tournée de Félix Tshisekedi dans le Grand Kasai : à Kananga, une ONGDH attire l'attention du Chef de l'État sur les attentes de la population », disponible sur <https://actualite.cd/index.php/2022/01/01/tournee-de-felix-tshisekedi-au-kasai-kananga-une-ongdh-attire-lattention-du-chef-de>, mis en ligne le 1/1/2022, consulté le 04/04/2022.
- Bureau central de coordination, « historique », disponible en ligne sur <https://www.bceco.cd/v2/index.php/2015-12-06-09-49-17/historique>, consulté mercredi 06 avril 2022.
- JOURNAL EN LIGNE « 7 SUR T », « RDC : le projet Tshilejelu est un échec », <https://www.7sur7.cd/2022/01/07/rdc-le-projet-tshilejelu-est-un-echec-odep>, consulté le 06/04/2022.
- JOURNAL EN LIGNE LE POTENTIEL, « défi du nouveau D.G. du BCECO de faire de cette institution une véritable agence de développement local », <https://lepotentiel.cd/2022/02/09/defi-majeur-du-nouveau-dg-du-bceco-faire-de-cette-institution-une-veritable-agence-de-developpement-local/> consulté mercredi 06 avril 2022. BCECO, Avis de Manifestation d'intérêt sous référence : AMI N° 688/BCECO/DG/DPM/AAS/2022/SC portant « Recrutement de huit (8) Consultants chefs d'antennes provinciales (Chargés de liaison) du Bureau central de Coordination (BCeCo) dans le cadre du Programme de Développement Local des 145 Territoires « PDL-145T », 06 avril 2022.
- JOURNAL EN LIGNE, 7 SUR 7, JOURNAL EN LIGNE, « Le Président de la République Démocratique du Congo, Félix Antoine Tshisekedi est arrivé ce vendredi 31 décembre 2021 à Kananga au Kasai-Central », disponible sur <https://www.7sur7.cd/2021/12/31/kasai-central-felix-tshisekedi-est-arrive-kananga>, consulté le 04/04/2022.
- LE MAG, « RDC : Félix Tshisekedi est arrivé à Tshikapa », <https://www.lemag.cd/actualite/2022/01/03/rdc-felix-tshisekedi-est-arrive-tshikapa>, mis en ligne le 03/01/2022, consulté le 04/04/2022.

- LE QUOTIDIEN, « Felix Tshisekedi regagne Kinshasa après avoir rendu officielle Lumumbaville », disponible sur <https://lequotidien.cd/felix-tshisekedi-regagne-kinshasa-apres-avoir-rendu-officielle-lumumbaville/>, consulté le 04/04/2022.
- MEDIACONGO, « Félix Tshiekedi à Lodja », disponible sur <https://www.mediacongo.net/article-actualite-98474-felix-tshisekedi-a-lodja-je-suis-triste-parce-que-depuis-que-j-ai-debute-ma-tournee-je-ne-vois-que-des-problemes.html>, mis en ligne le 06/01/2022, consulté le 04/04/2022.
- POLITICO.CD, « les 5 éléphants blancs de Kabila », disponibles sur <https://www.politico.cd/la-rdc-a-la-une/2017/05/08/les-5-elephants-blancs-de-kabila.html/14960/>, consulté le 27/04/2022.
- PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT LOCAL DES 145, Document officiel du PDL-145T, Volume 1., République Démocratique du Congo, décembre 2021.
- RADIO OKAPI, « Arrivée de Félix Tshisekedi à Kabinda », disponible sur <https://www.radiookapi.net/2021/12/28/actualite/politique/rdc-arrivee-de-felix-tshisekedi-kabinda>, mis en ligne le 28/12/2022, consulté le 04/04/2022.
- RADIO OKAPI, « Barrage de Katende : Félix Tshisekedi promet de poursuivre et de terminer plus rapidement les travaux », disponible sur <https://www.radiookapi.net/2022/01/03/actualite/politique/barrage-de-katende-felix-tshisekedi-promet-de-poursuivre-et-de>, mis en ligne 02/01/2021, consulté le 04/04/2022.
- RADIO OKAPI, « Kasai-Oriental : Félix Tshisekedi visite le projet agricole de Nkwadi qui vise à produire et fournir la farine de maïs », disponible sur <https://www.radiookapi.net/2021/12/31/actualite/societe/kasai-oriental-felix-tshisekedi-visite-le-projet-agricole-de-nkwadi-qui>, mise en ligne le 31/12/2021, consulté le 04/04/2022.
- RADIO OKAPI, « Kasai oriental, Félix Tshisekedi visite la société SACIM à Miabi », disponible sur <https://www.radiookapi.net/2021/12/27/actualite/societe/kasai->

[oriental-felix-tshisekedi-visite-la-societe-sacim-miabi](#), consulté le 03/04/2022.

- RFI, « à la une, la visite du président Tshisekedi dans les cinq provinces du Grand Kasaï », disponible sur <https://www.rfi.fr/fr/podcasts/la-une-de-la-presse-cette-semaine-%C3%A0-kinshasa/20220108-%C3%A0-la-une-la-visite-du-pr%C3%A9sident-tshisekedi-dans-les-cinq-provinces-du-grand-kasa%C3%AF>, mise en ligne le 08/01/2022, consulté le 03/04/2022.
- TSHIELEKA, Site d'actualité financière et économique, « RDC-Projet de développement de 145 territoires, l'ARMP dénonce l'attribution des marchés à des entités non habilitées ou dissoutes » in <https://www.tsieleka.com/index.php/2022/05/13/rdc-projet-de-developpement-de-145-territoires-larmp-denonce-lattribution-des-marches-a-des-entites-non-habilitees-ou-dissoutes/>, mis en ligne le 13/05/2022, consulté le 20/05/2020.