

LE PDL-145T ET LES INÉGALITÉS DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL EN RD CONGO

ESSAI D'ANALYSE DE LA CONCENTRATION DU FINANCEMENT

Introduction

**Jean-Paul
KUMAKETE
BUNDJEMBO,**

Enseignant à
l'Institut Supérieur de
Développement Rural
(ISDR) de Mbeo /
Idiofa / RD Congo.
Doctorant en
Économie et
Développement à
l'Université Catholique
du Congo (UCC).
jpkb14@gmail.com

Dans la foulée de la réforme de l'État, le Constituant a instauré en 2006 un Etat unitaire fortement décentralisé en République démocratique du Congo (RD Congo), formule située à la jonction de l'État unitaire et de l'État fédéral¹. Cette technique de gestion du pays envisage, entre autres, de « consolider l'unité nationale mise à mal par des guerres successives (d'une part) et de créer des centres d'impulsion et de développement à la base (d'autre part) »². Cela implique la mise en place, dans chaque province, des mécanismes appropriés de mobilisation des recettes et d'engagement des dépenses. Chaque année, le Gouvernement provincial élabore un budget de la province³, soumis au vote de l'Assemblée provinciale, avant sa mise en œuvre⁴.

Suivant cette réorganisation politico-administrative de l'État, chacune des 26 provinces compte désormais deux types d'entités territoriales : les entités territoriales décentralisées (ETD) et les entités territoriales déconcentrées (ETd)⁵. La Ville et le secteur/

1 La République démocratique du Congo (RD Congo) a déjà expérimenté ces deux formes étatiques mais les résultats sur les plans politique, économique et social sont décevants.

2 Voir Exposé des motifs de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, Journal Officiel, Numéro Spécial du 18/02/2006.

3 C'est « un document contenant les prévisions des recettes et des dépenses de la province » (Article 3 point 6 de la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, LOFIP).

4 Le législateur recommande que ce budget soit consolidé avec ceux des ETD présentes dans chaque province concernée. D'où le budget provincial qui est « un document contenant les prévisions des recettes et des dépenses des entités territoriales intégrées dans celles de la province » (Article 3 point 5 de la LOFIP).

5 Nous tirons l'attention sur le « d » final de nos deux abréviations pour éviter toute confusion : D (majuscule) pour ce qui est des entités territoriales décentralisées ; d (minuscule) pour les entités

la chefferie sont des ETD. Comme la province qui est une institution politique régionalisée, chaque ETD est dotée d'une personnalité juridique, d'un organe délibérant, d'un exécutif et de matières spécifiques dont elle est sensée s'occuper. Ces matières sont d'intérêt provincial pour la province, urbain pour la Ville et local pour le secteur/la chefferie.

Le territoire, le groupement, le village et le quartier sont quant à eux des ETD, ayant chacun(e) un exécutif, mais dépourvu de personnalité juridique, d'organe délibérant et de matière spécifique.

Compte tenu de fortes disparités de niveau de vie dans les différentes provinces du pays, un programme de développement local des 145 territoires (PDL-145T) a été initié par la Présidence de la République dans l'objectif « d'accroître l'efficacité des politiques publiques et de réduire rapidement la pauvreté et les inégalités spatiales dans (le) pays »⁶. Il s'agit surtout, pour l'État, de corriger les déséquilibres sociaux et spatiaux, en promouvant un développement endogène, selon une approche décentralisée. Les auteurs du programme ont ciblé le territoire comme unité géographique de base pour fonder leurs actions.

La RD Congo compte 145 territoires, inégalement répartis dans 25 provinces et dont les caractéristiques varient d'une entité à une autre : la superficie, la population, le nombre de secteurs, de groupements, de villages, etc. Avec le PDL-145T, les initiateurs ont entrepris de répartir les fonds et de mener des actions identiques partout.

Cet article tente d'analyser cette philosophie égalitariste en cherchant à savoir si elle peut permettre de réduire les inégalités de développement entre les différents territoires du pays. L'intérêt d'une telle recherche est de placer l'entité « territoire » au centre de la réflexion du développement national. Cela trouve toute sa justification dans la mesure où le décideur devra prendre en compte certains éléments caractéristiques significatifs du territoire, en l'occurrence le nombre de secteurs, le nombre d'habitants et l'étendue. Nous nous basons ainsi sur l'analyse de la concentration du financement du PDL-145T. Nous supposons par hypothèse qu'à son état actuel, le mode de répartition des fonds du PDL-145T, n'étant pas équitable, ne lui permet pas de réduire les inégalités de développement entre les territoires de la RD Congo.

Pour une bonne structure du texte, deux points principaux sont retenus : le premier se consacre à une brève clarification des concepts et le second à l'analyse proprement-dite.

territoriales déconcentrées.

6 RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Programme de Développement Local des 145 Territoires (PDL-145T)*, Volume I, Décembre 2021, p. ii. Suivre le lien : <https://awa-afrika.com/veillejuridique/ProgrammedeDeveloppementLocales145T.pdf> (document consulté le 19 janvier 2022 à 13h45').

1. Concepts de développement territorial et local

1.1. Territoire

Le concept de territoire se confond souvent avec celui de terroir. Ce dernier, dans son sens originel, se veut toujours préexistant à l'homme et l'identifie à son rapport au sol et au travail de la terre. Dans son sens moderne par ailleurs, le concept de terroir implique l'idée de transformation de l'espace géographique par l'homme au moyen des activités agricoles, de pêche et d'élevage. Le sens moderne rapproche le concept de terroir de celui de territoire.

Terme polysémique, le territoire peut être entendu, selon Frédéric M. Nyoka, comme un « espace aménagé, perçu, produit, construit et vécu (...) »⁷. Pour Pierre Campagne et Bernard Pecqueur, la notion de territoire peut être perçue sous deux angles indistincts, souvent confondus et d'ailleurs tout à fait complémentaires : le territoire donné et le territoire construit. Le premier « préexiste à l'action des acteurs, il correspond le plus souvent à un découpage politico-administratif qui sert de périmètre institutionnel à la contractualisation et aux projets dans leurs financements et leur management professionnel »⁸. Le second « ne se révèle qu'à partir de la réalisation du projet, il n'est pas postulé à l'avance et son degré de construction peut être variable »⁹.

Toutefois, qu'il soit à priori ou à posteriori, le territoire s'entend ici comme le support géographique, politico-administratif et socio-culturel sur lequel se réalisent les actions du PDL-145T. Il s'agit d'un groupement de femmes et d'hommes soumis à une même autorité locale, partageant un même espace donné, une culture commune et des valeurs en état perpétuel de refondation. C'est dans cette unité géographique que s'effectue le travail de développement.

1.2. Développement

Le concept de développement est aussi polysémique. Joseph Goffaux le définit en proposant un raisonnement schématique des situations¹⁰. Il évoque de prime abord la situation de *non-développement*, qui correspond à ces temps lointains où les gens vivaient comme ils pouvaient, quelles que soient les anomalies de la famine, des maladies, des décès incontrôlés, bref de la misère acceptée et partagée. La caractéristique essentielle du non-développement est l'absence d'une quelconque prise de conscience.

7 Frédéric Mozart NYOKA MUPANGILA, *Aménagement de l'espace congolais. Bilan de 60 ans de gestion d'un pays continent et pistes pour la géogouvernance et le développement territorial durable de la R.D. Congo*, Kinshasa, Éditions Universitaires Africaines, 2021, p. 29.

8 Pierre CAMPAGNE et Bernard PECQUEUR, *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, Essai n° 204, 2014, p. 45.

9 Idem, p. 45.

10 Joseph GOFFAUX, *Problèmes de développement. Quêtes de chimères, voies de lucidité*, Kinshasa, CRP, 1986, pp. 31-51.

L'auteur poursuit son analyse avec la situation du *sous-développement*, qui date du XX^e siècle, caractérisée par le début de la prise de conscience des communautés, au moins dans certaines contrées du globe, de l'anormalité d'une vie de misère. Cette prise de conscience est à la base du développement des techniques culturelles et agricoles, des infrastructures, des techniques des soins, de l'éducation, etc.

Comme l'humanité entière n'a pas pris le bateau de l'éveil à la même allure, il a commencé petit-à-petit à se créer des inégalités entre les humains, qui s'accroissent continuellement. Contrairement à certaines régions, d'autres sont sorties de la misère. On identifie ainsi au *développement* la situation de ceux qui sont sortis de la misère.

En réalité, le développement, c'est bien plus qu'une sortie de la misère. L'homme a découvert que la nature pouvait lui permettre de créer plus de richesses pour ainsi vivre confortablement. Il a malheureusement abusé d'elle, en la surexploitant. Sont nés par là des problèmes environnementaux difficiles à gérer et à résoudre, mais qui s'aggravent de façon continue. Plusieurs maladies émergent ou réémergent, le couvert environnemental se dégrade, les eaux douces manquent ou deviennent de plus en plus salées et inutilisables, le climat devient de plus en plus chaud avec tout ce que cela entraîne en termes d'inondations, d'érosions et de sécheresse, etc. Cela appelle à plus de conscience pour que « sortie de la misère » se conjugue avec « durabilité ». Alors, la notion de développement devient plus que complexe à saisir.

Il est juste de reconnaître que le développement est une question de changement des structures mentales et culturelles, résultant d'une prise de conscience et aboutissant à l'engagement des actions concrètes. Le développement n'est pas seulement une question d'abondance ; il couvre aussi la construction de la société. C'est pourquoi, « le vrai développement, c'est le passage, pour chacun et pour tous, de conditions moins humaines à des conditions plus humaines »¹¹. Pour être vrai et authentique, le développement doit être intégral, c'est-à-dire qu'il doit concerner tout homme et tout l'homme¹².

Dans cette optique, les institutions internationales ont défini à deux reprises des objectifs supérieurs que tout le monde devait atteindre pour supposer être développé. De 2000 à 2015, nous avons entendu parler des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)¹³ qui, après le constat

11 Cf. L.J. LEBRET, *Dynamique concrète du développement*, 551 p. inspirant PAUL VI, *Populorum Progressio*, §§ 20-21.

12 Cf. PAUL VI, *Populorum Progressio*, § 14.

13 Suivre le lien <https://www.un.org/fr/millenniumgoals/> (page consultée le 26 avril 2024 à 03h48'). Les 8 OMD sont : Réduire l'extrême pauvreté et la faim ; Assurer l'éducation primaire pour tous ; Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; Réduire la mortalité infantile ; Améliorer la santé maternelle ; Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ; Assurer un environnement durable ; Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

de leur échec à l'échéance, ont été remplacés à l'horizon 2030 par les Objectifs de Développement Durable (ODD)¹⁴.

En bref, le développement signifie que chacun vive dans des conditions de mieux-être durable là où il est. Ceci nous amène à parler du développement local.

1.3. Développement local

Le concept de développement local apparaît pour la première fois en 1965 dans la foulée de l'idéologie tiers-mondiste des années 1960, en France, en pleine Bretagne centrale¹⁵. Le point de départ est la prise de conscience des déséquilibres de mieux-être entre les différentes régions. Ce concept va de pair avec celui de développement rural et communautaire. C'est un type de développement qui se base sur une échelle géographique bien déterminée, locale et petite. Il se concentre sur un certain nombre de domaines d'intervention, qui peuvent être sectoriels ou intégrés, selon les besoins des communautés locales concernées.

Il va sans dire que « le développement local se définit tout d'abord à partir d'une base territoriale »¹⁶. Jean-Claude Mashini le considère comme une « problématique renouvelée des régions en développement »¹⁷ et l'associe à la question de la « réduction des disparités entre villes, centres urbains et milieux ruraux »¹⁸. Xavier Greffe, quant à lui, voit en ce processus une question d'initiatives locales qu'il ne faut cependant pas séparer des politiques globales¹⁹. Notons que « c'est l'échelle locale, à laquelle les politiques s'intéressent [parfois/souvent] le moins, qui est la plus importante pour la vie des gens »²⁰.

Par ailleurs, les institutions internationales portent et défendent depuis longtemps une vision centralisée selon laquelle l'impulsion du développement ne pouvait venir du niveau local. Cela va souvent jusqu'à l'imposition aux peuples des cultures et des époques différentes des programmes de développement montés ailleurs par les « experts », sans ancrage local. Mais, hélas ! la plupart de ces programmes pompeusement engagés n'ont pas atteint ou n'atteignent pas les objectifs assignés.

14 Suivre le lien <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/> (page consultée le 26 avril 2024 à 02h10'). Les 17 ODD couvrent les mêmes domaines que les OMD, mais ils apportent un peu plus de détails et de précision du point de vue conceptuel.

15 Georges GONTCHAROFF, « Développement local : petite généalogie historique et conceptuelle », extrait de la revue *Territoires* (octobre 2002). Suivre le lien : https://unadel.org/wp-content/uploads/2016/05/dev_local_gontcharoff_0.pdf (document consulté le 20/09/2024 à 15h22').

16 Grigori LAZAREV et Mouloud ARAB, *Développement local et communautés rurales. Approches et instruments pour une dynamique de concertation*, Paris, Karthala, 2002, p. 37.

17 Jean-Claude MASHINI D.M., *Le développement régional en République démocratique du Congo de 1960 à 1997. L'exemple du Kwango-Kwilu*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 26.

18 Idem, p. 26.

19 Xavier GREFFE, *Le développement local*, Éditions de l'Aube Datar, 2002, pp. 15-63.

20 Roland POURTIER, *L'État et le territoire : contraintes et défis de la reconstruction*, dans Theodore TREFON (Sous la direction de), *Réforme au Congo (RDC). Attentes et désillusions. Cahiers Africains – Afrika studies* 76 (2009), [p. 35-48], p. 43.

En tant qu'approche de développement rural, le développement local implique que soient reconnues et encouragées la participation et la responsabilisation des communautés locales concernées, de la définition à l'évaluation du projet/programme, en passant par sa réalisation et son suivi. C'est à cette condition que tient la durabilité d'une intervention de développement local. Qui plus est, c'est en faisant l'économie du développement et de la géographie que l'on arrive à percevoir une telle nécessité.

1.4. Aménagement du territoire

L'aménagement du territoire fait l'objet de plusieurs études, surtout des géographes. Il s'agit d'« une démarche volontaire, réfléchie et concertée ; bref, une planification de l'espace »²¹ dont le but est d'abord d'« en améliorer la performance »²².

Cette amélioration de la performance peut s'expliquer par la mise en place d'infrastructures de base indispensables, le désenclavement des milieux reculés, la correction des disparités spatio-temporelles de mieux-être, la protection de la nature, la promotion des activités de développement socio-économique, la défense et la sécurité, etc. Nous voyons qu'il est une impérieuse nécessité qu'un État qui s'intéresse au développement local pense avant tout à l'aménagement du territoire.

L'un des problèmes que pose l'aménagement du territoire est relatif à l'approche. Dans un système centralisé de gestion de l'État, c'est une approche « par le haut » qui est privilégiée. Par contre, dans un système décentralisé, l'approche « par le bas » semble plus adaptée. Ceci étant, il requiert que les responsabilités soient décentralisées et clairement définies entre les structures globales de décision au niveau de l'État et celles territoriales au niveau local.

1.5. Décentralisation et développement local

Le lien entre la décentralisation et le développement local « va plus loin qu'un accommodement entre deux modes de gestion – l'un, redistributif de compétences centrales vers les périphéries de l'État, l'autre, participatif à la base, des forces qui composent une communauté »²³. En tout état de cause, ce qui exprime mieux ce lien serait ce que l'on appelle « le principe de subsidiarité », qui consiste en ce qu'à chaque degré de pouvoir correspondent des compétences propres mais, nous insistons, complémentaires.

21 Frédéric Mozart NYOKA MUPANGILA, *op. cit.*, p. 18.

22 Roger BRUNET, *Le territoire dans les turbulences*, cité par Frédéric Mozart NYOKA MUPANGILA, *op. cit.*, p. 18.

23 Jean-Christophe DEBERRE, « Décentralisation et développement local », in *Afrique contemporaine* (2007/1), n° 221, [pp. 45-54], p. 45. En ligne, DOI : 10.3917/afco.221.0045 (document consulté le 16/03/2022 à 01h28').

Par ailleurs, « si le développement local est fondé sur la participation et le consensus, la décentralisation, en revanche, contient l'expression d'un droit de substitution légitime ; c'est la différence fondamentale entre la décentralisation, comme projet politique, et le développement local, comme pratique sociale »²⁴.

En RD Congo, l'expérience actuelle de la décentralisation date de 2006, à l'issue de l'adoption par référendum de la constitution de la Troisième République. Les compétences entre l'État au niveau central et les entités locales (au niveau provincial et territorial) sont clairement réparties. Il existe des domaines de compétences exclusives de l'État ou des provinces, et des domaines de complémentarité. C'est pourquoi il est juste de reconnaître que « les actions locales, pour indispensables qu'elles soient, ne sont pas suffisantes si elles restent isolées. [...] le développement repose sur la complémentarité d'actions menées à différentes échelles »²⁵. Le global et le local sont désormais partenaires pour le mieux-être des habitants du pays. Mais, comme on peut le voir, « la décentralisation politique ne permet pas à elle seule une expansion géographiquement équilibrée »²⁶, bien que répondant « au souci de coordination »²⁷. Un transfert des pouvoirs sur le plan financier est nécessaire²⁸.

En tout état de cause, une action de développement qui s'entend réussir doit se fonder sur des réalités vécues au sein de la communauté qu'elle prétend « développer ». Le développement local est un processus ordonné qui trouve son point de départ et son point d'arrivée dans une communauté territoriale donnée. Il faut par ailleurs mettre hors de pensée toute tentative idéologique visant à mettre de côté l'État pour expliquer la décentralisation, qu'on identifierait à une pseudo-autonomie des ETD vis-à-vis de l'État.

Nous comprenons par-là clairement que les différents partenaires ont chacun un rôle à jouer, au niveau national tout comme au niveau local.

24 Idem, p. 46.

25 Roland POURTIER, *art. cit.*, p. 43.

26 Jérôme MONOD et Philippe De CASTELBAJAC, *L'aménagement du territoire*, Paris, PUF (Que sais-je ?), 1971, p. 57.

27 Idem, p. 57.

28 La décentralisation effective en RD Congo fait l'objet de plusieurs débats qui dépassent le cadre de cette étude. On peut lire utilement Félix VUNDUAWÉ te Pemako et Jean-Marie MBOKO DJ'Andima, *Traité de droit administratif de la République démocratique du Congo*, 2^e édition. Bruxelles – Paris, Bruylant, 2020. 1218 pages.

2. Analyse du PDL-145T

2.1. Présentation des données²⁹

2.1.1. Nature et objectifs du PDL-145T

Le PDL-145T qui ne constitue pas un nouveau cadre de planification du développement du pays, est une initiative de la Présidence de la RD Congo, issue d'une prospection personnelle du Président de la République réalisée sur le terrain, dans la région centre du pays, lors de sa tournée de fin 2021. Il s'appuie sur le Plan National Stratégique de Développement (PNSD) 2019-2023³⁰, le Programme d'Action du Gouvernement (PAG) 2021-2023³¹ et le Programme Présidentiel Accéléré de Lutte Contre la Pauvreté et les Inégalités (PPALCPI)³². Il contribue à terme à l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD), particulièrement ceux relatifs à la lutte contre la pauvreté (1 et 2) et les inégalités (10)³³.

Fondé sur la volonté des pouvoirs publics d'éradiquer l'extrême pauvreté et de mettre en place des investissements publics massifs et volontaristes, le PDL-145T poursuit les objectifs de corriger les inégalités de croissance entre provinces et de rompre le cycle intergénérationnel de la pauvreté en RD Congo, suivant les axes opérationnels et composantes ci-après :

- *Composante 1 : Améliorer l'accès des populations des territoires ruraux aux infrastructures et services socioéconomiques de base*, en vue de désenclaver les territoires et de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des habitants ;
- *Composante 2 : Promouvoir le développement des économies rurales et des chaînes de valeur locales*, dans l'objectif d'améliorer la productivité, d'augmenter les revenus des ménages ruraux et d'assurer la sécurité alimentaire ;
- *Composante 3 : Renforcer les capacités de gestion du développement local*, en vue d'une bonne gestion du développement local et d'autonomiser les communautés locales en les rendant aptes à produire des services de qualité ;
- *Composante 4 : Développer un système d'information géoréférencé de suivi*, à même de renseigner sur le progrès du programme.

²⁹ Sauf indication contraire, cette section tire sa matière de : RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Programme de Développement Local des 145 Territoires*, op. cit., passim.

³⁰ PNSD (s.d., 113 pages) – Suivre le lien : <https://www.undp.org/fr/drcongo/publications/plan-national-strategie-de-developpement> (document consulté le 20/04/2024 à 15h30').

³¹ PAG (avril 2021, 64 pages) – Suivre le lien : <https://congomin.es.org/reports/2134-programme-d-actions-2021-2023-du-gouvernement-sama-lukonde> (document consulté le 20/04/2024 à 15h35').

³² PPALCPI (s.d., 67 pages) – Suivre le lien : <https://presidence.cd/uploads/files/PPA-LCPI-Doc-web.pdf> (document consulté le 20/04/2024 à 15h58').

³³ ODD 1 : Éradiquer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde ; ODD 2 : Éliminer la faim et la famine, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir une agriculture durable ; ODD 10 : Réduire les inégalités entre les pays et en leur sein.

Les résultats attendus sont multiples, à savoir, pour les deux premières composantes :

- Réhabilitation de 8.844 km et entretien de 30.091,1 km des routes de desserte agricole, construction de 444 ouvrages d'arts (15,91% du coût du projet), soit respectivement 60 km, 207,53 km et 3,06 ouvrages d'art par territoire ;
- Construction de 418 mini-centrales solaires (photovoltaïques) (7,16%), soit 2,88 mini-centrales par territoire ;
- Eclairage public des axes principaux du territoire avec des lampadaires solaires sur 1 km, pour un total de 471 km (3,23%), soit 3,25 km d'éclairage public par territoire ;
- Construction de 3.071 forages de plus de 150 m avec pompe solaire intégrée et captage et aménagement de 447 sources d'eau (5,59%), soit 21,18 forages et 3,08 sources par territoire ;
- Construction de 238 marchés avec espace à vivre (5,79%), soit 1,68 marché par territoire ;
- Construction de 145 bâtiments administratifs dans les chefs-lieux des territoires et 636 dans les chefs-lieux des secteurs³⁴ (3,30%), soit 1 + 4,39 bâtiments par territoire ;
- Construction de 1.450 logements à raison de 10 logements pour le staff dirigeant de chaque territoire (9,94%) ;
- Structuration et professionnalisation de 500.000 ménages/producteurs agricoles locaux par filière porteuse et 43.500 ha aménagés et équipés (1,99%), soit 3.448,28 ménages et 300 ha aménagés par territoire ;
- Acquisition de 4.340 équipements de production, de traitement et de transformation (14,91%), soit 29,93 équipements par territoire ;
- Acquisition de 500.000 tonnes d'intrants agricoles (semences, engrais, etc.) (2,98%), soit 3.448,28 tonnes d'intrants par territoire ;
- Construction, réhabilitation et équipement de 788 centres de santé (11,24%) soit 5,43 centres par territoire ;
- Construction, réhabilitation et équipement de 1.210 écoles (17,95%), soit 8,34 écoles par territoire.

Le cadre institutionnel de pilotage prévoit quatre degrés suivants : (1) le pilotage par le Président de la République, (2) le pilotage stratégique par le Premier Ministre, (3) la coordination technique nationale par les Ministres du Plan et du Développement rural et (4) les Agences d'Exécution

34 La RD Congo compte 733 secteurs (collectivités et chefferies) et non 636. Voir Léon de SAINT MOULIN, *Atlas de l'organisation administrative de la République démocratique du Congo, 2^e édition revue et amplifiée* (avec la collaboration de Jean-Luc KALOMBO Tshibanda), CEPAS, Kinshasa, 2011, p. 211 (Tableau récapitulatif des subdivisions administratives).

du programme. Ces dernières sont au nombre de trois : le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) qui s'occupe de 54 territoires dans 9 provinces ; le Bureau Central de Coordination (BCeCo) qui couvre 48 territoires dans 9 provinces et la Cellule d'exécution des Financements en faveur des États Fragiles (CFEF) qui se charge de 43 territoires dans 7 provinces.

2.1.2. Financement du PDL-145T et mode de répartition des fonds y alloués

Le coût total indicatif du PDL-145T est ainsi présenté par les experts de la Présidence de la République :

Tableau 1 : Coût indicatif du PDL-145T

Composantes	Coût en USD	%
Compsante 1 : Infrastructures socio-économiques de base	1 168 636 205	70,00%
Compsante 2 : Economie rurale et chaines de valeur	290 000 000	17,00%
Compsante 3 : Renforcement des capacités locales	4 940 000	0,30%
Compsante 4 : Système géo-référencé pour suivi-évaluation	5 540 000	0,33%
Total des composantes	1 469 116 205	88,00%
Exécution et gestion fiduciaire & coordination		
Coordination, suivi-évaluation et communication	14 691 162	1,00%
Frais des Agences d'exécution	102 838 134	6,00%
Total Exécution, gestion et coordination	117 529 296	7,00%
Imprévus (coûts des études préalables, volatilité des prix), 5% du total programme	73 455 810	5,00%
Total Programme	1 660 101 311	100,00%

Source : RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Programme de Développement Local des 145 Terr...*, op. cit., p. 36.

Pour sa mise en œuvre, le PDL-145T a besoin d'un financement total de 1.660.101.312,00 \$US, dont les prévisions initiales couvraient trois exercices budgétaires à hauteur de 300 millions de dollars américains en 2021, 700 millions en 2022 et 660,1 millions en 2023³⁵. De ce total, il est prévu que chaque territoire reçoive un montant égal de fonds pour des investissements identiques, soit 10.131.836 \$US hors gestion-coordination et imprévus. Ceux-ci couvrent quant à eux 1.317.139 \$US par territoire.

2.1.3. Niveau de mise en œuvre et indicateurs objectivement vérifiables

Les Agences d'Exécution ont l'autonomie de la gestion fiduciaire et comptable, de la passation des marchés et de l'exécution des contrats. Néanmoins, pour assurer le Gouvernement du niveau de mise en œuvre

³⁵ Le PDL-145T est toujours en cours (on est en septembre 2024).

du programme, elles sont soumises à l'obligation de lui rendre un rapport trimestriel d'exécution physique et financière³⁶. Le Gouvernement lui-même se sert des mécanismes ad hoc de suivi et évaluation des travaux sur terrain, sans négliger les audits financiers périodiques.

2.1.4. Effets attendus (horizon 2023 !)

Trois effets principaux sont attendus :

- i. Accès des populations des 145 Territoires aux infrastructures et services socioéconomiques de base significativement amélioré ; leurs activités économiques et leur bien-être accrus ;
- ii. Économies des territoires revivifiées et dynamisées ;
- iii. Capacités de gestion du développement local des acteurs étatiques territoriaux et communautaires renforcées.

Dans l'esprit des initiateurs du PDL-145T, toutes les réalisations suivent idéologiquement une philosophie égalitariste qui prône l'intégration transversale du genre, de l'environnement, de l'équité sociale et des droits humains fondamentaux. L'analyse va nous montrer par ailleurs, si le mode de financement des activités du PDL-145T est adapté à la réalisation desdites attentes.

2.2. Méthodologie

Nous rappelons que cet article analyse essentiellement le degré d'inégalités qu'entraînerait le mode de répartition du financement du PDL-145T. Pour essayer de vérifier notre hypothèse, nous avons choisi de recourir à l'analyse de la concentration des fonds investis (ou à investir) par territoire, sur base de certains critères, à savoir : le nombre de secteurs, le nombre d'habitants et la superficie³⁷, qui constituent des spécificités non négligeables pour le développement égal et la réduction des inégalités entre territoires :

Pour le nombre de secteurs : le poids individuel des secteurs par territoire. Ainsi, le montant alloué à chaque territoire étant le même, nous considérons que les différents secteurs n'ont pas le même poids selon que chaque territoire en compte un nombre différent, sous réserve de certains territoires qui seraient ex aequo ;

Pour le nombre d'habitants (la population) : le poids individuel des habitants du territoire, avec les mêmes évidences que ci-dessus ;

Pour la superficie : le poids du kilomètre-carré par territoire, avec les mêmes évidences que ci-dessus.

36 Cf. RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Rapport de suivi de l'exécution du PDL-145T à fin décembre 2022*, Juin 2023, p. 3. Les sites internet des Agences d'Exécution contiennent entre autres ces différents rapports.

37 Nous rappelons que la base de répartition adoptée par les initiateurs du PDL-145T est le territoire. Ce qui représente une égalité parfaite, mais théorique, dans la répartition de l'enveloppe dudit programme. Nous y reviendrons !

Les outils d'analyse adaptés à un tel exercice sont la courbe de Lorenz³⁸ et l'Indice de Gini. La courbe (de concentration) de Lorenz est une représentation graphique de la répartition d'une ressource dans une population donnée. On y trouve en abscisse le pourcentage cumulé des individus constituant la population étudiée (les déciles) et en ordonnée le pourcentage cumulé des ressources/revenus. Dans le cas du PDL-145T, la population est constituée de 145 territoires concernés par le programme ; les ressources du programme sont le nombre d'unités monétaires lui allouées.

Mathématiquement, cette courbe se forme comme suit : Soit x une valeur prise par X . On note $F(x) = P(X \leq x)$ la proportion de la population pour laquelle $X \leq x$ (F est donc la fonction de répartition de X). On note $FQ(x)$ la proportion du bien possédé par ces individus par rapport au bien total. Alors la courbe de Lorenz est la courbe joignant tous les points $(F(x), FQ(x))$ ³⁹.

La diagonale dite droite d'équirépartition ou d'équidistribution, qui part du point 0 jusqu'au point formé par le couple $(100, 100)$, représente une situation d'égalité parfaite, où tous les individus se répartissent de manière égale les ressources disponibles. C'est le cas lorsque la courbe de répartition se confond avec la diagonale ou se trouve très proche d'elle. Lorsque la courbe commence à s'éloigner de celle-ci, les inégalités commencent à s'aggraver. Ainsi, plus la concentration devient importante, plus les inégalités sont criantes.

À partir de la courbe de Lorenz, on calcule habituellement une valeur appelée Indice ou coefficient de Gini (IG). Il est entendu comme « le rapport entre la surface comprise entre la courbe de Lorenz et la diagonale et la surface du triangle (total en-dessous de la diagonale) »⁴⁰.

Mathématiquement⁴¹, l'IG de X individus correspond au double de la surface comprise entre la ligne d'équirépartition et la courbe de Lorenz. Dans le cas de notre étude, X étant compris dans une série de n individus, on observe plusieurs valeurs correspondant à $x_1, \dots, x_n$, de telle sorte que :

$$IG = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |x_i - x_j|}{n^2 m} ; \text{ où } m \text{ est une moyenne arithmétique des } x.$$

Prenant les valeurs $[0, 1]$, l'IG rend compte respectivement d'une situation d'égalité parfaite ou d'inégalité extrême, selon les cas, tous en renseignant sur des situations intermédiaires infinies d'égalités ou d'inégalités.

38 Max OTTO LORENZ (19 septembre 1876 - 1^{er} juillet 1959) est un économiste américain qui a développé la courbe qui porte son nom en 1905, alors qu'il était Doctorant à l'Université du Wisconsin. Il n'est pas à confondre avec le physicien néerlandais Hendrik Antoon Lorentz (18 juillet 1853 - 4 février 1928), co-lauréat avec Pieter Zeeman du prix Nobel de physique de 1902.

39 Voir le lien : <https://www.bibmath.net/dico/index.php?action=affiche&quoi=/lorenzcourbe.html>. (Page consultée le 10/03/2024 à 13 h 48').

40 Emmanuel COMBE, *Précis d'économie*, 16^e édition, Paris, PUF, 2022, p. 22.

41 Voir le lien : <https://www.bibmath.net/dico/index.php?action=affiche&quoi=/gini.html>. (Page consultée le 10/03/2024 à 13 h 52').

2.3. Résultats de l'étude

Cette section reprend les résultats de l'analyse (voir résumé en annexe), suivant les trois critères choisis, pour rappel : le secteur, la population et la superficie.

2.3.1. Secteur

Suivant ce premier critère, la courbe de Lorenz s'écarte plus ou moins de la ligne d'équidistribution. L'IG correspondant est de 0,29. Cette situation correspond à une concentration moyenne des fonds répartis entre les différents territoires. À cet effet, les 10% des territoires occupant le premier décile se répartissent plus ou moins 5% des fonds du programme contre 30% des fonds pour les 50% des territoires médians. Suivant la même logique, 90% des territoires consomment 80% des fonds disponibles.

Ramené au poids individuel des secteurs par territoire, le PDL-145T injecte en moyenne 1.879.181,21 \$ par secteur, chiffre à peu près égal à la médiane (1.811.912,00 \$). L'intervalle interdécile s'étend de 823.596,36 \$ à 3.019.256,97 \$, pour un écart interdécile de 2.196.256,97 \$ et un rapport interdécile de 4.

2.3.2. Population

Le deuxième critère aboutit à une courbe de Lorenz qui s'écarte un peu plus de la ligne d'équidistribution, pour un IG correspondant à 0,51. Cette situation traduit une forte concentration des fonds répartis entre les différents territoires, à tel point que les 50% des territoires médians se répartissent seulement 17% des fonds du programme. Dans cette logique, 90% des territoires se répartissent 60% des fonds du programme, alors que seulement 10% des territoires supérieurs s'arrogent 40% des fonds disponibles.

Ramené au poids individuel des habitants par territoire, le PDL-145T vaut/coûte en moyenne et par habitant 25,14 \$. L'intervalle interdécile s'ouvre à 5,93 \$ et se referme à 54,38 \$, pour un écart interdécile de 48,44 \$ et un rapport interdécile de 9.

2.3.3. Superficie

Concernant le troisième critère, la courbe de Lorenz s'écarte considérablement de la ligne d'équidistribution, pour un IG égal à 0,71. Cette situation traduit une très forte concentration des fonds répartis entre différents territoires. Les 10% des territoires inférieurs ne se contentent que d'1% des fonds alloués au PDL-145T. Les 50% des territoires médians se répartissent seulement 9% des ressources. Cela dit, 90% des territoires du pays n'ont que 27% des fonds à investir ; les 10% des territoires supérieurs raflant plus ou moins 70% des fonds.

Réduit au poids de l'unité de surface par territoire, le PDL-145T absorbe en moyenne 1.479,53 \$ par km². L'intervalle interdécile s'étale de 378,15 \$ à 2.778,88 \$, pour un écart interdécile de 2.400,73 \$ et un rapport interdécile de 7.

2.3.4. Discussion

Quelques observations critiques des mécanismes fondateurs du PDL-145T précèdent l'analyse proprement-dite des résultats. Premièrement, le PDL-145T est une initiative verticale « d'en haut » qui, tout en répondant à l'essentiel des besoins de base des communautés locales, semble trop et tout embrasser à la fois. En plus, son intégration dans la matrice programmatique et budgétaire du pays paraît improbable, étant donné le conflit entre ses objectifs propres et ceux des programmes existants sur lesquels il prétend s'appuyer, sans oublier les incohérences avec les parts budgétaires allouées auxdits objectifs.

Dans le contexte d'un pays à fort besoin de financement comme la RD Congo, il était souhaitable : soit de cibler quelques territoires pilotes (2 par provinces par exemple) et expérimenter le PDL-145T avant de le généraliser ; soit de pointer préalablement quelques actions à forte visibilité sur l'ensemble des 145 territoires (routes, écoles et centres de santé notamment) compte tenu de leur impact de long terme sur le développement⁴² et de leurs effets d'entraînement.

La réalisation des infrastructures bute sur la question de la standardisation des ouvrages. Les conditions de leur réalisation (distance par rapport à Kinshasa, accessibilité, structure et qualité des sols, culture locale, disponibilité de certains matériels et matériaux, etc.) sont différentes suivant les lieux. Ainsi, les disparités des coûts et des qualités sont évidentes. Il reviendrait à l'autorité publique chargée du pilotage et de la coordination technique du programme de fixer les standards, dans le respect des conditions géographiques de chaque territoire donné. Par ailleurs, cet exercice se soumettrait aux mécanismes stricts en vue de garantir la durabilité des ouvrages.

Il est plus que nécessaire de laisser l'initiative aux provinces (ETD) qui ont la mission constitutionnelle d'aménager le territoire⁴³, sous réserve de la coordination par l'État des programmes d'intérêt provincial. L'observation du Président de la République pouvait bel et bien constituer un point de départ, mais il a fallu que des projets concrets soient pensés

42 Ceci implique une réalisation du PDL-145T par phases successives, la phase suivante ne pouvant être entamée que lorsque la première aura été exécutée suffisamment voire complètement, et que le rapport de suivi-exécution-évaluation aura été rendu et acquitté par l'autorité financière compétente.

43 Cf. article 204 de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006. Voir aussi la *Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008* portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, telle que modifiée à ce jour.

et mis en œuvre par les ETD elles-mêmes. Cela appelle donc à rendre effective la décentralisation, en renforçant les capacités administratives, financières et opérationnelles des ETD. Ainsi, sera réduit le risque des études incomplètes, superficielles et souvent généralistes préalables aux interventions publiques⁴⁴.

Deuxièmement, une analyse attentive du tableau du coût indicatif du PDL-145T (voir supra) met à jour quelques incohérences statistiques qui peuvent occasionner des pertes des fonds considérables. Pour les travaux proprement-dits (voir les 4 composantes), le total en pourcentage est égal à 88%, au lieu de 87,63% normalement. Ce jeu des pourcentages (arrondissement à une étape intermédiaire de calcul) représente un gap défavorable de 14.369.425 \$US. En plus, la rubrique « Exécution et gestion fiduciaire & coordination » évaluée à 7% du programme se chiffre à 117.529.296 \$US au lieu de 116.207.092 \$US normalement ; cette deuxième erreur comporte un gap défavorable de 1.322.204 \$US. Enfin, les « Imprévus » à 5% se chiffrent à 73.455.810 \$US au lieu de 83.005.066 \$US normalement. Cette erreur de plus représente un gap favorable de 9.549.256 \$US. À tout prendre, le gap est défavorablement évalué à 6.142.374 \$US.

Par conséquent, il est important de souligner ici que les différentes rubriques devraient être basées sur le montant global du programme, et non sur un résultat d'étape. Qui plus est, les pourcentages devraient garder les décimales à deux rangs après la virgule, étant donné la taille des chiffres sur lesquels ils portent. En corrigeant ces erreurs, et cela vaut bien la peine pour ce programme d'intérêt général, les différents pourcentages des fonds alloués à chaque rubrique changeront, rendant ainsi les calculs parfaits. Cela comporte l'avantage d'amenuiser les possibilités de fraude.

Troisièmement, le pilotage, la coordination et la gestion administrative du programme semblent lourds, vu le nombre et la structure des intervenants à tous les niveaux. En l'absence des modalités simples de collaboration entre les différents niveaux de décision et d'exécution, le suivi/exécution et le contrôle risquent d'être difficiles sinon apparents, nonobstant l'obligation pour les agences d'exécution d'élaborer et de présenter des rapports d'étape⁴⁵. Il est important de ne pas perdre de vue qu'il s'agit d'un programme d'aménagement du territoire qui, pour réussir, nécessite une appropriation par les bénéficiaires⁴⁶ qui sont aussi les premiers contrôleurs.

44 Par manque d'une situation de référence de base au PDL-145T, le PNUD a procédé au moins pour la partie du territoire national qui lui est confiée à une étude de terrain publiée sous : PNUD, *Rapport étude de base pour le Programme de Développement Local dédié aux 145 Territoires (PDL-145T)*, Kinshasa, août 2023, 263 pages.

45 Ces rapports indiquent de façon générale l'état d'avancement de l'exécution du PDL-145T sur tous les plans. Voir par exemple : RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Rapport de suivi de l'exécution du PDL-145T à fin décembre 2022*, Kinshasa, Juin 2023, 28 pages.

46 Point n'est besoin pour nous de rappeler que les précédentes initiatives présidentielles, le Projet des 100 jours et le Projet Tshilejelu, n'ont pas produit d'effets escomptés. Ces échecs pouvaient permettre aux experts de tirer des leçons concrètes qui leur permettraient de changer sinon

Concernant les résultats de l'étude proprement-dite, rappelons qu'ils concernent l'analyse de la concentration des fonds alloués au PDL-145T en se basant sur trois critères : le secteur, la population et la superficie de différents territoires. Initialement, quelles que soient leurs disparités géographiques et socio-économiques, tous les territoires sont dotés de mêmes montants pour réaliser qualitativement et quantitativement les mêmes objectifs. Cette étude nous démontre par ailleurs que cette approche est inappropriée. Chaque territoire, considéré comme une entité géographique avec des caractéristiques propres, est différent des autres. Ignorer une telle évidence peut s'avérer néfaste pour le PDL-145T.

Nous retenons qu'une répartition des fonds basée sur le territoire, dans le cadre du PDL-145T, conduit à un IG nul et à une courbe de Lorenz qui se confond avec la droite d'équidistribution. Une telle perception n'est qu'une illusion d'une parfaite égalité entre les différents territoires. Il y aurait ainsi un risque élevé de confondre ici égalité et équité. Pourtant, l'objectif de corriger les inégalités de croissance entre provinces, l'un des objectifs du PDL-145T, sous-entend que les différentes régions soient dotées d'équipements et de services qui répondraient à la demande locale. Cette dernière est elle-même fonction de la démographie, de l'étendue, du nombre d'entités territoriales internes, etc.

En analysant toutes ces évidences, il s'avère que la distribution basée sur le secteur est celle qui répond le mieux à l'objectif d'équité⁴⁷. Par rapport aux critères de population et de superficie, le critère de secteur présente une concentration faible des fonds : 0,29 contre respectivement 0,51 pour la population et 0,71 pour la superficie. Après corrections⁴⁸, l'IG passe respectivement à 0,34 pour le secteur, 0,45 pour la population et 0,33 pour la superficie. Dans l'ensemble, une répartition proportionnelle aux différentes modalités aboutit à des inégalités modérées.

Par ailleurs, la population à elle-seule ne constitue pas, pour le PDL-145T, une clé de répartition solide, étant donné le déficit statistique criant que connaît le pays depuis des années. Aussi, les mouvements internes – naturels et/ou artificiels – occasionnent-ils souvent des perturbations dans l'estimation des populations. De même, la superficie ne peut être retenue comme élément fondamental de la répartition des fonds du PDL-145T, vu que la densité de la population est parfois fortement variable selon les endroits.

de corriger leurs approches.

47 Il ne s'agit pas d'éliminer complètement les inégalités, ce qui est impossible, mais de les minimiser. Cette étape ne concerne par ailleurs que la répartition des fonds entre différents territoires. L'étape de mise en œuvre effective a ses propres réalités.

48 Ces corrections simulent l'effectivité d'une répartition basée sur l'un ou l'autre critère retenu par cette étude.

Il va sans dire que seule la répartition par secteur peut conduire à un équilibre tout-à-fait logique, car le secteur est une entité géographique proche du territoire et ses activités sont plus proches des populations. Qui plus est, la variation de l'IG est relativement faible suivant l'approche initiale et celle corrigée : de 0,29 à 0,34. En adoptant une telle base, toutes rubriques prises en compte, chaque secteur devra être doté d'au moins 2.004.251,30 \$US, somme qui serait en plus multipliée par un coefficient lié aux conditions spécifiques de chaque territoire⁴⁹. Autrement, les fonds du PDL-145T seront ou vont continuer à être mal répartis et, à la fin, les objectifs ne seront pas atteints de manière durable. Le mode de répartition initiale des fonds du PDL-145T aboutit au gaspillage de l'argent public dans certains territoires moins étendus et comptant moins de secteurs (par exemple Bolobo, Kaniama-Kasese, Kapanga, Kwamouth, Mushie, Mweka, Nyiragongo, Tshilenge, Yumbi...) et à la pénurie dans d'autres plus étendus et comptant plusieurs secteurs (par exemple Wamba, Gungu, Idiofa, Irumu, Isangi, Poko...).

Conclusion et perspectives

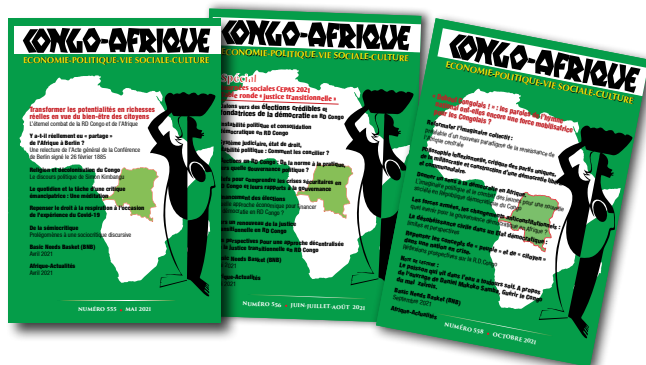
On ne le dira jamais assez, la RD Congo est un pays immensément riche, mais dont la population beigne depuis toujours dans une pauvreté abyssale inouïe. Les études sont nombreuses qui concluent sur des écarts criants de niveau de vie entre les habitants de différentes zones géographiques du pays. Une initiative de type PDL-145T, très louable par ses objectifs, reste non seulement audacieuse, mais aussi elle est porteuse d'espoir d'une transformation spectaculaire du paysage socio-économique du pays, à condition par ailleurs que ceux qui s'en chargent à tous les niveaux adoptent les voies éclairées de rationalité. L'une de ces voies est la répartition des fonds entre les différents territoires. Elle doit être basée sur le « secteur », un critère qui minimise les disparités entre ces derniers.

Cette condition nécessaire n'est pourtant pas suffisante. Il faut que les mécanismes de suivi-contrôle-évaluation soient allégées et rendues claires pour tous les intervenants, étant donné les résultats médiocres auxquels ont abouti les initiatives précédentes. Il faut aussi penser aux meilleures possibilités pour les bénéficiaires du PDL-145T de s'en approprier, gage de pérennité. Il faut enfin que les mécanismes d'adaptation pour les zones en conflit soient pensés, afin que les territoires concernés ne soient pas laissés-pour-compte. Cette étude ne couvre malheureusement pas ces différents cadres d'analyse, qui peuvent faire l'objet d'autres papiers ultérieurement.

49 Ce coefficient peut se baser sur les conditions d'accès ou à la distance entre le lieu de prise de décision et celui/ceux de l'exécution du programme. Ainsi, par exemple, un secteur situé à 1.500 km de Kinshasa recevra un bonus de financement par rapport à un secteur facile d'accès situé à seulement 100 km de la capitale.

Notre vœu est que les habitants du pays, particulièrement ceux vivant en milieux ruraux défavorisés, voient leur cadre de vie s'améliorer. Cela passe par la transformation de leurs conditions de vie qui couvrent la qualité des infrastructures et des équipements socio-économiques collectifs (santé, éducation, routes et ouvrages d'art, éclairage public, bâtiments administratifs, marchés, sources d'eau et forages, etc.), le développement des activités socio-économiques individuelles et collectives (agriculture, pêche, élevage) et le renforcement des capacités individuelles et collectives. La question du territoire mérite d'être pensée dans le long terme et sur un plan global.

Le travail abattu par les équipes du PDL-145T dans des conditions parfois difficiles d'un pays enclavé, n'est malheureusement pas encore suffisamment visible. Dans certains territoires, le programme n'a pas encore démarré concrètement. Les contraintes budgétaires d'un pays à fort besoin de financement sont réelles. Mais, cela n'empêche pas l'État et les ETD de rectifier les approches et d'explorer des voies innovantes qui peuvent permettre à cette initiative d'aller jusqu'au bout. Le temps n'est malheureusement pas le meilleur allié du PDL-145T. Malgré tout, il suffit d'un peu plus de volonté politique pour recadrer avantageusement ce qui peut l'être, et c'est possible ! ■



Abonnez-vous ou offrez un abonnement
à la revue Congo-Afrique !!