



## PROBLEMATIQUE DE L'ADEQUATION DU FINANCEMENT DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT (BAD) AUX PROJETS : CAS DU PROJET D'APPUI AU DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES RURALES(PADIR)

Tulinabo Hamulonge Gaston<sup>1</sup>

### RESUME

De manière générale, le développement rural désigne l'action d'une avancée ou le résultat de cette action. Dans le sens économique et social; le mot développement désigne l'ensemble des mutations positives que peut connaître une zone géographique. L'objectif fondamental de ce travail était de déceler d'une part le mécanisme de Gestion mis en place par le Gouvernement pour gérer les Projets dans le Ministère du Développement Rural et d'autre part de comprendre avant d'expliquer et de proposer les suggestions pouvant contribuer à l'amélioration de mode de gestion des projets dans le secteur public. Les résultats de notre analyse démontrent que les actions du projet avaient eu un impact direct sur l'amélioration de la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté : l'avancement global du projet PADIR, évalué à 35 %, fait état d'une évolution prometteuse pour l'ensemble des activités retenues, le niveau de l'exécution de la composante « Réhabilitation des infrastructures rurales » se situe dans l'ensemble à 28 %, le renforcement des capacités à 22% et la gestion et organisation du projet à 54% des objectifs visés. Toutefois, il s'avère indispensable de signaler que la Banque Africaine de Développement (BAD) n'a pas un mécanisme de poursuite judiciaire en cas de détournement, elle peut seulement suspendre le financement des activités du projet dans ce cas.

### INTRODUCTION

Le développement rural représente l'un des volets de la politique agricole de l'Union Européenne. Le développement rural est plus qu'un simple développement agricole car il englobe un espace, l'espace rural, où l'agriculture est au centre du système socio-économique mais au sein duquel existent des activités différentes, avec des fonctions et des objectifs diversifiés, qui sont tous à intégrer et coordonner dans une optique de développement cohérent, durable et solidaire (EuropAfrica, n.d.) . Le développement rural consiste à améliorer tout l'environnement de l'agriculteur considéré comme le principal bénéficiaire. Le développement rural désigne la gestion du développement humain et l'amélioration des changements techniques et institutionnels de façon à améliorer

---

<sup>1</sup> Expert en Planification et Gestion des Projets, République Démocratique du Congo,  
[gastontulinabo2@gmail.com](mailto:gastontulinabo2@gmail.com)





l'inclusion, la longévité, les connaissances et les standards des vies dans les zones rurales dans un contexte d'équité et de durabilité.

Cependant, les banques de développement sont présentées dans plusieurs pays pour faciliter les activités des agents ruraux. Par exemple, en Afrique, La banque de développement est une institution financière qui a pour mission de favoriser l'investissement des capitaux publics et privés dans des projets et programmes de nature à contribuer au développement économique et social. En Afrique, nous avons la Banque Africaine de Développement (BAD) qui est une institution régionale multilatérale de financement ayant pour objectif de contribuer au développement économique durable et au progrès social des pays africains, qui constituent les Pays Membres Régionaux (PMR) de la Banque. Le Groupe de la BAD est la première institution de financement du développement en Afrique (Groupe de la Banque Africaine de Développement, 2013)

La Banque Africaine de Développement (BAD) est une institution régionale multilatérale de financement ayant pour objectif de contribuer au développement économique durable et au progrès social des pays africains, qui constituent les pays membres régionaux (PMR) de la BAD. L'accord portant création de la Banque Africaine de Développement a été signé par les pays membres le 4 août 1963 à Khartoum, au Soudan. Le groupe de la Banque est composé de trois entités : la Banque Africaine de Développement (BAD), le Fonds Africain de Développement (FAD) et le Fonds Spécial du Nigeria (FSN). Première institution de financement de développement en Afrique, la BAD s'est donnée comme priorités la lutte contre la pauvreté, l'amélioration des conditions de vie des populations africaines et la mobilisation des ressources pour le progrès économique et social des pays membres régionaux.

Les pays actionnaires de la banque sont au nombre de 77 États dont 53 pays africains ou pays membres régionaux (PMR) et 24 pays non africains ou pays membres non régionaux (PMNR), essentiellement des pays d'Europe, d'Amérique et d'Asie. Au départ, seuls les États africains indépendants pouvaient devenir membres de la BAD. Cependant, face à la demande croissante en investissement des pays africains et en raison de la limitation des ressources financières dont dispose la BAD, le statut de membre a été ouvert aux pays non régionaux. Cette ouverture en 1982, a procuré des moyens du financement additionnel permettant à la BAD de contribuer au développement économique et social des pays membres régionaux, en accordant des prêts à des conditions favorables. Elle lui a également apporté l'expertise des nouveaux pays membres et une crédibilité supplémentaire vis-à-vis de ses partenaires et des marchés. Toutefois, le Groupe de la BAD garde un caractère africain affirmé, lié à ses origines géographiques et à sa structure. Ainsi, le continent africain représente son seul champ d'intervention et son président est toujours africain.

Depuis 1968, le Groupe de la BAD s'est engagé dans le financement d'opérations hors projet dont les prêts d'ajustement structurel, les prêts de réformes institutionnelles et différentes formes d'assistance technique et de conseil en matière de politique. Le Groupe de la BAD a élargi son rôle à des nouvelles initiatives telles que le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), l'eau et le VIH/sida et participe également à

16





d'importantes initiatives de réduction des dettes de ses membres (Banque Africaine de Développement-Fonds Africain Pour le Développement, 2010).

### **Défis de développement en République Démocratique du Congo**

Le grand défi pour les autorités et la population de la RDC est donc de sortir le pays de son état de fragilité et de le propulser à un niveau de développement à la mesure de ses potentialités. En effet malgré d'importantes ressources naturelles et une position géostratégique propices à l'intégration régionale, la RDC n'a pas encore réussi à mettre en œuvre une dynamique de développement lui permettant de réaliser les transformations décisives et durables de son économie. Au plan national, on note un manque de consensus sur la création et l'adoption d'un cadre unique de représentation et de défense des intérêts paysans (Tshiebue, 2013). L'étude de Tshiebue prélève les défis suivants que courent les paysans congolais :

- La pression foncière est vive dans certaines provinces, du fait notamment du phénomène d'accaparement des terres agricoles, pressions démographiques, l'accumulation des terres (souvent non mises en valeur) par les élites économiques privés de nombreux paysans d'espace pour leur agriculture, ce qui alimentent les conflits surtout dans les provinces de l'Est. Les entreprises minières, les parcs nationaux, les réserves classées, les sociétés agro-industrielles, les sociétés forestières dépossèdent les populations paysannes de leurs terres et forêts, en accaparant des millions d'hectares. Les chefs coutumiers, les chefs de terre font la loi dans les villages, dans les centres urbains par contre, les paysans maraîchers sont victimes de l'urbanisation incontrôlée.
- L'aide et les importations alimentaires massives asphyxient et paralysent la production locale du fait des distorsions dans les prix et de la concurrence déloyale. Chaque année, ces importations n'atteignent pas moins d'un milliard de dollars, somme qui pourrait soutenir la production locale en vue d'une réelle sécurité alimentaire.
- Les circuits de distribution et de commercialisation des produits agricoles sont déstructurés et délabrés, réduisant l'accès des paysans aux marchés intérieurs et étrangers.
- La modicité du budget alloué au secteur agricole. Espérons part les prochaines années ainsi que la mise en œuvre effective du plan national d'investissement agricole (2013-2020) adopté en juin 2013 et chiffré à plus de 5 milliards de dollars puisse –développement du secteur
- La présence d'un cadre légal d'exercice de l'activité agricole. Bien que promulguée, la formulation des mesures d'application de la loi agricole se fait attendre. Les paysans doivent patienter pour voir se concrétiser ses mesures phares.
- L'insécurité reste vive dans plusieurs contrées du pays, avec la présence des groupes armés contraignant les paysans à fuir leurs champs et productions.
- Parmi les autres de poids, citons la fragilité de la structuration paysanne et l'absence





de consensus au niveau national, la faible considération à l'égard du paysan, les tracasseries administratives, policières et fiscales, le manque de professionnalisation, la dépendance à l'égard des semences importées, la méconnaissance et la faible valorisation des savoirs paysans, etc. Ces différentes questions constituent autant de créneaux de lutte et de mobilisation paysannes aux échelles locales et nationales.

### **Stratégies de la Banque Africaine de Développement**

La vision qui sous-tend la présente stratégie en matière de capital humain est de mettre à profit le potentiel d'un milliard d'africains, par le perfectionnement des compétences et la promotion de technologies pour améliorer les perspectives d'emploi, garantir l'égalité des chances pour tous et assurer la compétitivité de la main-d'œuvre. La désorganisation du marché du travail, marquée par l'inadéquation accrue des compétences, la faible productivité du secteur informel, le chômage et le sous-emploi, face à la croissance démographique des jeunes qui devraient atteindre plus du milliard d'ici à 2050, traduisent les risques auxquels cette génération est exposée (Banque Africaine de Développement-Fonds Africain Pour le Développement, 2014)

Pour pérenniser la croissance et la rendre inclusive (deux objectifs de la Stratégie de la Banque pour 2013-2022), il faut trouver des solutions innovantes et investir avec efficacité dans le capital humain. La plupart des pays africains s'en remettent à leurs dotations factorielles, constituées pour l'essentiel d'une main-d'œuvre peu qualifiée et de ressources naturelles, pour rivaliser sur les marchés :

- La stratégie s'inspire des leçons tirées de l'expérience de la Banque dans les interventions dans le domaine du capital humain, de la demande des pays et des pratiques optimales mondiales. Les domaines d'appui retenus consolident et renforcent les efforts en cours.
- La stratégie accorde la priorité aux compétences et à la technologie dont la nécessité d'apporter des solutions à court et à long termes, adaptables et durables au chômage des jeunes et à la productivité économique.
- La Banque appuiera des investissements dans le développement des compétences et de la technologie dans tous les pays membres régionaux (PMR), à travers des produits du savoir, le dialogue sur les politiques et les opérations de prêt.
- La Banque renforcera son appui à la science, à la technologie et à l'innovation. Elle développera les compétences en science, technologie, ingénierie et mathématiques (STEM).
- La Stratégie de la BAD en matière de capital définit l'orientation stratégique de l'appui de la Banque aux Pays membres régionaux (PMR) en matière de capital humain, pour période 2014-2018. Elle tient compte du principe « une seule banque » ainsi que des vastes consultations externes menées auprès des pays et des acteurs régionaux.

L'objectif principal de la stratégie d'intervention de la Banque est d'aider la R.D.C de sortir de son état de fragilité en créant des conditions d'une croissance forte et inclusive





induite par un dynamisme accru des secteurs productifs de l'économie. Fortement aligné sur les objectifs du DSCRCP et tenant compte des avantages comparatifs de la Banque, le Document de Stratégie Pays adopte une approche spatiale centrée sur le soutien à l'une de cinq zones prioritaires de développement du gouvernement. L'approche de la Banque vise à assurer une utilisation efficace des ressources disponibles et la maximisation de l'impact des interventions à travers la mise en œuvre d'opérations intégrées. Le document de stratégie pays prend également en compte les orientations de la nouvelle stratégie 2013-2022 de la Banque, celle de la stratégie d'intégration régionale 2011-2015 pour l'Afrique centrale ainsi que les orientations de la Banque en faveur d'un engagement renforcé dans les États fragiles.

Au plan national, la priorité a été accordée au développement d'infrastructures durables susceptibles d'impulser la croissance économique, telles que l'énergie, le transport et les pistes rurales dans la zone centre définie autour de l'axe Ilebo-Tshikapa-Kananga-Mbuji-Mayi, en accordant une attention particulière à la contribution effective de ces infrastructures au renforcement du tissu communautaire et au développement des entreprises locales. Cependant, cette approche spatiale ne peut donner des résultats significatifs que si elle est accompagnée de la levée des autres contraintes majeures pesant sur l'ensemble de l'économie, en particulier la gouvernance et le déficit de capacités institutionnelles.

## **APPUI DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT AUX PROJETS**

### **Justification de l'intervention du Groupe de la Banque Africaine en R.D. Congo**

Malgré les avancées réalisées au cours des dernières années, la RDC demeure un État fragile engagé dans un processus de sortie de sa fragilité. Selon les résultats de l'évaluation de la fragilité de la RDC de novembre 2012, la Banque avait ciblé deux facteurs clé contribuant à la fragilité de la RDC :

- Le déficit infrastructurel qui rend l'investissement productif très onéreux et qui affaiblit les capacités de l'État à administrer le pays de manière effective ; et
- La faiblesse de la gouvernance et des capacités institutionnelles qui réduit l'efficacité de l'État.

Tenant compte des contraintes et des défis du pays, ainsi que des leçons tirées de l'exécution du DSCRCP précédent, les interventions proposées étaient basées sur les principes directeurs qui suivent :

- L'alignement sur le DSCRCP 2011-2015 et sur le programme d'action quinquennal du gouvernement 2012-2016 centré sur le développement de zones prioritaires
- Sélectivité en se focalisant sur une zone géographique prioritaire selon une approche intègre des interventions sectorielles.
- Renforcement du partenariat en complémentarité avec les auteurs meilleurs de fonds du pays.



- Consolidation des acquis des interventions intérieures et en cours de la banque dans le pays en approfondissant le développement des services infrastructurels, l'amélioration de la gouvernance et le renforcement des capacités.

### **Appui de La BAD aux Projets du Gouvernement**

Le coût humain et la destruction des infrastructures économiques durant une décennie d'instabilité politique et de conflits armés ont été importants et obligent des nombreuses communautés de vivre dans des conditions déplorables. Cette situation, vu son impact sur le niveau de vie des ménages, renforce la volonté de la Banque Africaine de Développement (BAD) à maintenir l'amélioration des conditions de vies de peuples au cœur de ses préoccupations par la mise en œuvre efficace de projets porteurs. Les piliers de la stratégie-pays de la BAD pour la RDC de 2008-2012 étaient :

- **Appui à la bonne gouvernance** à travers l'amélioration du cadre de gestion des finances publiques, la transparence dans la gestion des ressources publiques et naturelles et l'amélioration du climat des affaires, etc. ;
- **Promouvoir la croissance pro-pauvre** par le soutien à la reprise économique, la croissance durable par le développement des infrastructures de base, d'eau et assainissement et l'électrification.

Dans les stratégies-pays de la BAD pour la RDC le portefeuille-pays comporte des projets nationaux, les projets multinationaux, des opérations de promotion du secteur privé, les activités du Fond pour le Bassin du Congo (FFBC) et les activités d'appui institutionnel.

**Secteur énergie** ; la politique sectorielle du pays avait pour objectif général de couvrir progressivement et de manière équilibrée, les besoins en électricité dans tous les secteurs d'activités (domestique, publics et industriels)

La stratégie d'intervention de la banque en RDC dans le secteur d'énergie vise la croissance pro-pauvre en améliorant, entre autres l'accès des populations aux services de base dont l'électricité à travers la réhabilitation des infrastructures d'électricité et l'électrification rurale (Groupe de la Banque Africaine de Développement, 2008).

**Secteur eau et assainissement**, le Groupe de la banque avait lancé en 2002, l'initiative sur l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural par le Projet d'alimentation en eau potable et d'assainissement en milieu semi-urbain (PEASU).

**Secteur agricole et développement rural**, la BAD visait la promotion élargie de l'accroissement de la productivité agricole, l'amélioration de la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté, tout en favorisant la conservation de la base des ressources naturelles. Nous citons le projet d'appui à la réhabilitation du secteur agricole et rural dans les provinces de Bandundu et Bas-Congo (PARSAR), le projet de réhabilitation du secteur agricole et rural dans les provinces de Katanga, Kasai-Oriental et Kasai-Occidental (PRESAR), le projet d'étude du secteur agricole (ESA), le projet d'appui au programme régional d'aménagement intégré du Lac Tanganyika (PRODAP) et le Projet réponse à la crise alimentaire en Afrique (RCAA),





**Secteur infrastructures des transports ;** le Projet de réhabilitation des routes N'Selé-Lufimi et Kwango-Kenge, le Projet Prioritaire de sécurité Aérienne (PPSA)

**Secteur social,** il s'agit du Projet d'Appui au Plan Directeur de Développement Sanitaire en Province Orientale (PAPDDS) en Santé, Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (DDR); le Projet d'Appui à la Réinsertion socio-économique post-conflit (PARSEC);

**Secteur renforcement des capacités Institutionnelles,** La Banque avait fait de l'appui à l'amélioration de la Gouvernance, un des piliers de sa stratégie d'intervention en RDC (DSPAR 2008-2012) avec le Projet de Modernisation et de Revitalisation des Ressources Humaines (PMR-RH), celui d'Assistance Technique et renforcement des Capacités Institutionnelles.

**Financement du Fonds Forestier pour le Bassin du Congo (FFBC),** son objectif global consistait à réduire la pauvreté et à traiter le changement climatique via la baisse du taux de déforestation lesquels projets, doivent faire d'innovation pour réduction de la pauvreté et des émissions de gaz à effet de serre.

### **Processus d'examen et Approbation des Requêtes**

Après soumission de la requête de prêt ou de don par un pays membre à la banque, le dossier est traité par un expert selon le département de la requête, celui-ci en fait sortir un document conçu et élaboré selon le modèle et les normes de la banque qu'on appelle maintenant note conceptuelle du projet pour passer cependant à l'étape de financement après adoption : Portée de l'examen ; l'examen et l'approbation de toutes les propositions d'opérations pays ou multinationales, financées par des fonds spéciaux et des fonds fiduciaires administrés par le Groupe de la Banque et exécutés par les bénéficiaires, suivront leur propre procédure, comme prescrit dans l'instrument de création approprié et les procédures de fonctionnement du fonds spécial concerné ou dans les articles de l'accord relatif au fonds fiduciaire ciblé. Toutefois, les directeurs sectoriels et régionaux peuvent cas par cas convenir de consulter les équipes pays ou régionales pour examiner et faire des commentaires sur les propositions se rapportant aux fonds spéciaux.

Les procédures et les processus décrits dans la présente Directive sont susceptibles d'être réexaminés périodiquement, comme le décidera afin d'évaluer leur fonctionnalité, leur efficacité et leur aptitude à répondre aux demandes liées aux nouvelles priorités stratégiques du Groupe de la Banque (Groupe de la Banque Africaine de Développement, 2013).

## **LE PROJET D'APPUI AU DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES RURALES « PADIR »**

### **Présentation et objectif du projet**

Le Projet d'Appui au développement des Infrastructures Rurales en sigle « PADIR » était l'un des projets du gouvernement de la République Démocratique du Congo financés par la Banque Africaine de Développement depuis 2012. Le financement était de 50,8 millions unité de compte, soit environ 81,428 millions USD (Protocol d'accord de

21





financement du projet entre la République Démocratique du Congo et le fonds africain de développement, 2012). La coordination du projet était basée à Kinshasa appuyée par des antennes au niveau des cinq provinces entre autres : Bas-Congo à Mbanza-Ngungu ; Bandundu à Kikwit ; Kasai Occidental à Kananga ; Kasai Oriental à Mbuji-Mayi, et Katanga à Kalemie.

Le projet avait pour but l'amélioration de la sécurité alimentaire et réduction de la pauvreté à travers la réhabilitation des infrastructures rurales. Pour atteindre les résultats attendus du projet, les principales actions du projet sont regroupées en trois composantes stratégiques suivantes : Infrastructures de désenclavement (la réhabilitation des pistes rurales : 1.905 km, la réhabilitation des ouvrages d'art : 20 ateliers d'artisans et la réhabilitation des quais d'accostage); Amélioration des infrastructures de commercialisation et de stockage des Produits végétaux, halieutiques et animaux (marchés ruraux : 40, aires d'abattage : 16 et les entrepôts : 30); Alimentation des agglomérations en eau potable (les forages 77 et les eaux d'adduction 18); Renforcement des capacités et formation et le recyclage de 500 associations et comités de gestion des infrastructures, formation professionnelle de 6000 jeunes filles et garçons et au moins 300 cadres des personnels des ministères dans divers secteurs.

#### **Liens du Projet avec la stratégie et les objectifs du pays**

Le PADIR devrait permettre la consolidation des actions de développement rural financées par la Banque, à travers le PARSAR et le PRESAR. Ces projets ont fait des résultats remarquable en matière d'infrastructures rurales (1500 km des pistes avec 200 ouvrages d'art, 200 sources d'eau potable, 40 marchés ruraux, 60 entrepôts de stockage), des diffusions des semences améliorées (50000 tonnes), et des renforcements des capacités (2000 cadres et agents et 800 associations et regroupements des producteurs et de commercialisation des produits et d'artisans groupant plus de 30000 membres) ( Groupe de la Banque Africaine de Développement, 2011).

#### **Le personnel du projet**

La vision de la présente stratégie en matière du capital humain pour la période 2014-2018, était de mettre à profit le potentiel humain par le perfectionnement des compétences et la promotion de technologies pour améliorer les perspectives d'emploi, garantir l'égalité des chances pour tous et assurer la compétitivité de la main d'œuvre. Le projet disposait des Antenne dans chaque province ; celles-ci ont acquis une bonne expérience qui permet l'accélération de la mise en œuvre du projet. L'unité de Gestion de Projet (UGP) du PADIR était constituée d'une coordination nationale et cinq antennes (Groupe de la Banque Africaine de Développement, 2011). La stratégie s'inspirait des leçons tirées de l'expérience de la Banque dans les interventions dans le domaine du capital humain, de la demande des pays et des pratiques optimales mondiales (Banque Africaine de Développement-Fonds Africain Pour le Développement, 2014-2018).





## LA PROBLEMATIQUE DE L'ADEQUATION DU FINANCEMENT

L'évolution positive de la stabilité politique de la RDC depuis les années 2000 ainsi que la mise en œuvre par le gouvernement de réformes économiques et structurelles soutenues par les partenaires au développement avaient contribué à la consolidation progressive du cadre macroéconomique du pays. Cependant, cette évolution positive des agrégats macroéconomiques ne s'est pas accompagnée d'une amélioration des indicateurs sociaux du pays, la croissance économique ayant été tirée par un très petit nombre de branches d'activités dans des secteurs peu créateurs d'emplois.

La R.D. Congo restait également confrontée à la résurgence épisodique et récurrente de tensions politiques et sécuritaires qui étaient des sources de vulnérabilité. Cette situation mettait en évidence la fragilité de ce géant de l'Afrique Centrale et la nécessité pour les autorités du pays d'accélérer les réformes institutionnelles, économiques et sociales en vue de créer les conditions nécessaires à une paix durable et une croissance économique soutenue et inclusive.

En outre, le portefeuille avait 8 régionales d'un montant total de 130,55 millions d'unité de compte financées par la FAD et le fonds NEPAD-JIPPF et 12 opérations du fond des forêts du bassin du Congo (FFBC) d'un montant total de 24,34 millions d'unité de compte. En termes de répartition sectorielle, on note la prédominance du secteur des infrastructures (transport, énergie, eau et assainissement) qui comptait pour 76% du volume du portefeuille. Cette situation reflétait le parfait alignement du portefeuille avec la stratégie 2013-2022 de la Banque qui mettait un accent particulier sur les infrastructures, la gouvernance, la gestion des ressources naturelles et l'intégration régionale (Revue de la performance du portefeuille, 2014)

## ADEQUATION DU FINANCEMENT

### Intervention de la Banque

L'adéquation étant la conformité au but qu'on se proposait, un rapport de convenance ou une parfaite équivalence, il avait été signé en date du 20 janvier 2012 entre la République Démocratique du Congo d'une part ci-après dénommée et d'autre part, le Fonds Africain de Développement.

### Bénéficiaires

Le Projet d'Appui au développement des Infrastructures Rurales, en sigle « PADIR » était l'un des projets du Gouvernement de la république Démocratique du Congo financés par la Banque Africaine de Développement à travers le Ministère de Développement Rural depuis 2012. Il était localisé au Sud de la R.D. Congo, dans les provinces de Bas-Congo, Bandundu, Kasai-Occidental, Kasai-Oriental et Katanga. Ces provinces abritaient environ 36 millions d'habitants. Cette population compte 60% de pauvre, vivant avec moins d'un dollar (1\$) par jour.



Le choix de ces provinces était dicté, en plus de la pauvreté, par le fait qu'elles disposaient des fortes potentialités agricoles et constituent les principales sources d'approvisionnement en aliments des grandes villes de la RDC. Les principales réalisations attendues étaient la réhabilitation de 1.905 km de pistes, de 9 quais d'accostage, de 2012 points d'eau potable, de 77 forages, de 18 réseaux d'adduction d'eau potable, de 40 marchés, de 30 entrepôts et de 6 aires d'abattages ; l'appui de 10 centres de formation professionnelles, de 10 structures de réinsertion sociale(60% pour les femmes) ; et la formation et le recyclage de 300 cadres et agents techniques et de 500 associations et comités de gestion des infrastructures groupant 5000 membres.

Les principaux bénéficiaires étaient les groupements des producteurs et des commerçants notamment les femmes qui étaient très actives dans les marchés, les centres de formation professionnelle et de réinsertion sociale des jeunes vulnérables, les artisans, les PME et les services techniques chargés du développement rural. L'appui à la formation professionnelle profiterait à plus de 6000 jeunes filles et garçons sans emploi pour leur faciliter l'insertion dans la vie active. Le nombre des bénéficiaires directs et indirects était estimé à près de 6 millions d'habitants (16% de la population des provinces concernées) dont 53% de femmes (Groupe de la Banque Africaine de Développement, 2011).

#### **Mécanisme de financement**

Pour accéder au financement du Groupe de la Banque, le Gouvernement posait son problème de développement à la présidence de la banque en termes de requête, la banque examinait la demande par le biais de ses experts selon le domaine de requête ; ces derniers faisaient sortir un rapport d'évaluation qui était conçu selon le modèle exigé par la banque, lequel projet qui serait mis en œuvre, et après, il passait au mécanisme de financement. Les documents des stratégies pays étaient les documents des stratégies pays intérimaire, les documents de stratégie d'intégration régionale, des documents de stratégie d'assistance conjointe, les notes des dialogues pays, les fiches pays et les revues à mi-parcours des stratégies (Groupe de la Banque Africaine de Développement, 2013).

#### **Performance financière et décaissement**

Du fait que l'essentiel des opérations était financé par des dons qui entrent en vigueur dès leur signature et de la délégation de la signature des accords de financement aux bureaux extérieurs, le portefeuille ne souffrait pratiquement plus des délais de mise en vigueur. Les projets étaient en général mis à jour dans la soumission des rapports d'audit bien que ces derniers soient soumis avec retard. Les difficultés qui persistaient, identifiées lors de la clinique fiduciaire qui s'est tenue en avril 2014 concernent le suivi financier et la préparation des états financiers ; la maîtrise des logiciels de comptabilité ; la tenue des livres comptables ; et les procédures de clôture des projets. La gestion financière des projets était également améliorée par la mise en place des systèmes de gestion financière adéquate (comptable qualifié, manuel des procédures et logiciels de comptabilité) dès le démarrage des projets. L'utilisation des manuels de procédures à adapter selon les spécificités des projets permettait d'accélérer la mise en place d'un système de gestion comptable.





Au niveau des décaissements, on notait certaines difficultés au niveau de la clôture des projets dans la justification des avances au compte spécial. En effet, la situation des fonds de roulement non justifié présente des montants assez importants et qui ne sont pas remboursés à la banque en fin de projet. On note également l'aspect des audits révélés non acceptables pour la Banque et ayant occasionné un retard dans le déblocage de certains fonds de roulement.

Les taux d'exécution financière du PTBA 2014 pour chaque entité se présentaient de la manière suivante : 60 % pour la Coordination Nationale/Kinshasa, 111 % pour l'Antenne de Bandundu, 103% pour l'Antenne du Bas-Congo, 56% pour l'Antenne du Kasai Oriental, 97% de l'Antenne de Kasai Occidental et 79 % de l'Antenne du Katanga. Pour l'ensemble et depuis le démarrage effectif du projet, ces taux d'exécution se situent à 62 % pour la Coordination Nationale ! Kinshasa, 27 % pour l'Antenne de Bandundu, 27% pour l'Antenne du Bas-Congo, 15% pour l'Antenne du Kasai-Oriental, 18% de l'Antenne de Kasai-Occidental et 21 % de l'Antenne du Katanga. Les raisons de ce niveau de taux d'exécution globale avaient été évoquées ci-haut (**Rapport d'état d'avancement des activités du projet PADIR au 30/10/2014**).

## ANALYSE DES RESULTATS

### Composante Réhabilitation des Infrastructures Rurales

Au cours de l'exercice 2014, les travaux de réhabilitation des bâtiments administratifs pour les services publics de l'État, les centres de formation agricole, de réinsertion sociale, les ateliers mécaniques des artisans et de transformation étaient remarquables. Les activités réalisées au regard des prévisions du PTBA 2014 avaient connu un dépassement dans les antennes provinciales du Bas-Congo, Bandundu, Katanga et Kinshasa dont les réceptions provisoires pour Katanga (CPS Kenya de Lubumbashi, CPS de Kamina) et Kinshasa (PNR, SNDRI, Cabinet du Ministre de l'AGRIDER) ont eu lieu, tandis que pour le Bandundu et le Bas Congo, elles interviendront incessamment. Pour les provinces du Kasai-Oriental et Kasai-Occidental, les travaux étaient en cours et réceptions provisoires pourront intervenir début du premier trimestre 2015.

En ce qui concernait les agences locales d'exécutions (ALE) chargées d'exécuter les travaux communautaires de réhabilitation des pistes rurales, d'aménagement des sources d'eau potable, de construction des marchés ruraux, etc., les contrats étaient signés au mois de septembre 2014 pour les Provinces du Bas-Congo, Bandundu, Kasai-Occidental et Katanga. Leur déploiement, en référence des dispositifs contractuels, était prévu en Octobre 2014. Les missions de reconnaissance des sites s'étaient exécutées par ces dernières

25



jusqu'en Décembre 2014. Le Projet avait aussi bénéficié de l'appui de l'assistance technique constituée d'un expert international en passation des marchés, d'un expert-comptable et d'un expert en gestion Financière.

### **Composante Gestion du Projet**

Les travaux de réhabilitation du bâtiment de l'Antenne du PADIR/Katanga à Kalemie, sur un terrain mis à disposition par le District du Tanganyika étaient complètement achevés ainsi que ceux de la Coordination Nationale à Kinshasa. Les primes de performance liées aux prestations des experts et agents ont été régulièrement payées jusqu'en décembre 2014. Les missions de suivi de terrain avaient été assurées ainsi que l'élaboration des rapports d'activités du projet, rapports trimestriels et les rapports mensuels de chaque entité.

En réponse aux thèmes abordés, les réponses suivantes avaient été données par les enquêtés :

- La mise en œuvre du Projet PADIR était programmée suivant les clauses du contrat conclus dans l'accord de financement gouvernement et BAD
- Le recrutement des personnels qui géraient et exécutaient le projet avait été fait selon la politique du bailleur basée sur les procédures de recrutement du Bureau d'appui à la mise en œuvre du programme selon un avis d'appel d'offre national.
- Les projets PARSAR et PRESAR étaient une référence pour la consolidation des actions de développement rural financées par la même banque étant donné que les modalités de gestion de ces deux projets étaient déjà testées dans ces domaines
- Comparativement au budget global du Projet sur le Don FAD, le niveau d'exécution financière globale (Montants décaissés y compris les engagements à date) depuis le démarrage effectif du PADIR se situaient à environ 23%, soit un gap de 3% par rapport : au taux projeté en fin d'années 2014 de 26%.
- Alors que les composantes « Gestion et Coordination du projet » et « Renforcement des capacités institutionnelles » avaient respectivement un niveau de consommation financière globale de 66% et 64%, la composante « Réhabilitation des Infrastructures Rurales » avait une consommation de 7% pour de raisons évoquées ci-haut.

### **CONCLUSION GENERALE**

L'objectif cette étude de cas était de déceler d'une part le mécanisme de gestion mis en place par le gouvernement pour gérer les Projets dans le Ministère du Développement Rural et d'autre part de comprendre avant d'expliquer et de proposer les suggestions pouvant contribuer à l'amélioration de mode de gestion des projets dans le secteur public. A cet effet, il sied de rappeler que le mécanisme de Gestion mis en place par le gouvernement pour gérer les projets dans le Ministère du Développement, l'analyse de projet démontre ce qui suivent :

- Le projet d'appui au développement des infrastructures rurales « PADIR » maintenait les liens avec la stratégie et les objectifs pays 2011-2015 de la RDC qui s'articule autour de quatre principaux axes (i) le renforcement de la gouvernance et la consolidation de la paix; (ii) la diversification de l'économie, l'accélération de la croissance et la promotion de l'emploi; (iii) l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base et le renforcement du capital humain; et (iv) la protection de l'environnement et la lutte contre les changements climatiques.
- La stratégie visait l'amélioration des conditions de vie des populations par la mise en place de bases favorables à la diversification de l'économie à travers le renforcement des infrastructures, l'amélioration de la gouvernance et des capacités institutionnelles et la promotion rapide d'une plus grande contribution du secteur privé à la croissance économique.

Au regard de la dimension géographique du pays, le plan d'action pour la mise en œuvre du DSCR, déclinait dans le programme du gouvernement pour la période 2012-2016, privilégie une approche spatiale autour de cinq zones prioritaires de développement identifiées pour une valorisation accélérée et coordonnée de leurs potentialités économiques, grâce notamment à une mobilisation accrue du secteur privé dans les secteurs productifs. Il y avait des liens du projet avec la stratégie et les objectifs du pays ; son document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR), couvrait la période 2011-2015, notamment les axes touchant de près le secteur agricole et rural.

Le projet avait des liens avec la stratégie de la Banque : les deux piliers du Document Stratégie Pays pour l'Agriculture en milieu Rural (DSPA) de la Banque de 2008-2012 sont gardés : (i) Appui à la bonne Gouvernance, et (ii) Promotion d'une croissance pro-pauvre. Les actions du projet avaient eu un impact direct sur l'amélioration de la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté : l'avancement global du projet PADIR, évalué à 35 %, fait état d'une évolution prometteuse pour l'ensemble des activités retenues, le niveau de l'exécution de la composante « Réhabilitation des infrastructures rurales » se situe dans l'ensemble à 28 %, le renforcement des capacités à 22% et la gestion et organisation du projet à 54% des objectifs visés.

Toutefois, il s'avère indispensable de signaler que la Banque Africaine de Développement (BAD) n'a pas un mécanisme de poursuite judiciaire en cas de détournement, elle peut seulement suspendre le financement des activités du projet dans ce cas. Et c'est au gouvernement bénéficiaire du don ou du prêt dont il aurait bénéficié d'amorcer des poursuites judiciaires en cas de vol ou de détournement.



Il ressort des éléments ayant trait aux contraintes d'ordre administratif, technique et politique d'où l'État Congolais doit abandonner les politiques des urgences au profit de la politique de plan de développement qui se définit par le schéma : Prospection, Planification, Programmation, Budgétisation, Suivi et Évaluation qui nous semble être un impératif incontournable. Dans le cadre de la planification, les recommandations suivantes sont formulées :

- Établir un processus continue et dynamique pour la définition des objectifs, d'élaborer les stratégies pour tracer les grandes lignes et dispositions de mise en œuvre et d'attribution des ressources nécessaires à la réalisation d'activités, et à atteindre les objectifs selon le plan de développement National.
- Établir un comité de suivi et poursuite judiciaire pour la non-exécution du projet selon les normes préétablis par la Banque et le pays bénéficiaire pour la bonne gestion de fond dans le projet. Les rapports ne suffisent pas.

### REFERENCES

- Banque Africaine de Développement-Fonds Africain Pour le Développement. (2010). La feuille de route de la BAD, p.1-54
- Banque Africaine de Développement-Fonds Africain Pour le Développement. (2014). État d'avancement des activités du Projet PADIR et Document de stratégie pays 2013-2017 de la BAD-RDC ;
- Banque Africaine de Développement-Fonds Africain Pour le Développement. (2014-208) Stratégie de la BAD en Matière de Capital Humain pour l'Afrique (2014-2018), retrouve sur site web [https://apf.francophonie.org/IMG/pdf/15\\_strategie\\_de\\_la\\_bad\\_-\\_capital\\_humain\\_pour\\_l\\_afrique\\_2014-2018.pdf](https://apf.francophonie.org/IMG/pdf/15_strategie_de_la_bad_-_capital_humain_pour_l_afrique_2014-2018.pdf).
- Banque Africaine de Développement-Fonds Africain Pour le Développement. (2014-208) Stratégie de la BAD en Matière de Capital Humain pour l'Afrique, retrouvé sur site web <https://www.afdb.org> › Accueil › Documents
- EuropAfrica (n.d). La politique de développement rural : une politique au service du territoire Économie, environnement, société et rôle de l'agriculture [www.csa-be.org/IMG/pdf/develop\\_rural\\_Terra\\_nuova.pdf](http://www.csa-be.org/IMG/pdf/develop_rural_Terra_nuova.pdf)
- Groupe de la Banque Africaine de Développement. (2013). Directives présidentielles no 03/2013 relatives aux processus d'examen des opérations du groupe de BAD, page 1-12
- Groupe de la Banque Africaine de Développement. (2013). La BAD en Bref, Mai 2013, retrouve sur le site web <http://documents.worldbank.org/curated/en/724391494582213283/pdf/SFG3351-EA-FRENCH-P162837-Box402908B-PUBLIC-Discovered-5-11-2017.pdf>),
- Groupe de la Banque Africaine de Développement. (2011). Rapport d'Évaluation Projet d'Appui à la modernisation des Finances Publics RDC, Octobre 2011







- Groupe de la Banque Africaine de Développement. (2008). Document de stratégies par pays axée sur les résultats DSPAR 2008-2012, Département des Operations Pays Région Centre,  
Rapport d'état d'avancement des activités du projet PADIR au 30/10/2014  
Revue de la performance du portefeuille Pays/RDC, Avril2014 ;  
Protocole d'Accord entre la République Démocratique du Congo et le Fonds Africain de Développement, 20 janvier 2012  
Tshiebue, G.N. (2013). République Démocratique du Congo : Le défis de la structuration à l'échelle nationale, *ALTERNATIVES SUD*, VOL. 20-2013. 75-82

