

Trois projets de désenclavement et de relance de l'activité économique en République Démocratique du Congo : comparaison des approches.

Par Thierry Van Frachen**

MOTS-CLEFS. – Désenclavement ; Chaîne logistique ; Relance économique ; Production agricole

RESUME. – De vastes régions enclavées de l'intérieur de la République Démocratique du Congo souffrent d'une situation de stagnation économique souvent proche de l'autarcie.

La volonté de nombreux bailleurs de fonds est de lutter contre la pauvreté des populations par la relance économique.

L'article présente trois projets d'approches différentes pour relancer l'activité économique surtout agricole dans des zones enclavées.

Il décrit ces projets et compare les approches adoptées dans leurs conceptions et leurs méthodologies. Le critère retenu pour la comparaison est l'efficacité des projets en termes de relance économique attendue et de réduction de la pauvreté.

Ces trois projets concernent respectivement la Cuvette centrale du Bassin du Congo autour du bief moyen du fleuve Congo et son affluent la Kasai, la Province du Maniema et le Territoire de Basankusu dans la Province de l'Equateur situé à 1.100 km de la capitale Kinshasa.

Drie projecten om de economische activiteit in de Democratische Republiek Congo nieuw leven in te blazen : vergelijking van de strategieën.

TREFWOORDEN. – Ontsluiting; Logistieke keten; Economische heropleving; Landbouwproductie

SAMENVATTING. – Grote geïsoleerde gebieden in het binnenland van de Democratische Republiek Congo lijden onder een situatie van economische stagnatie die vaak dicht bij autarkie ligt.

De wil van veel donoren is om de armoede te bestrijden door middel van economisch herstel.

Het artikel presenteert drie projecten met verschillende benaderingen om de economische activiteit te doen herleven, met name de landbouwactiviteit in geïsoleerde gebieden.

Het beschrijft deze projecten en vergelijkt de benaderingen die in hun ontwerpen en methodologieën worden gevolgd. Het gebruikte criterium voor de vergelijking is de doeltreffendheid van de projecten in termen van verwacht economisch herstel en armoedebestrijding.

Deze drie projecten betreffen respectievelijk het centrale bekken van het Congobekken rond het middelste gedeelte van de Congostroom en zijn zijrivier Kasai, de provincie Maniema en het grondgebied van Basankusu in de provincie Equateur, gelegen op 1.100 km van de hoofdstad Kinshasa.

Three projects to revive economic activity in the Democratic Republic of Congo: comparison of approaches.

KEYWORDS. – Opening up; Supply chain; Economic recovery; Agricultural production

SUMMARY. – Large isolated regions in the interior of the Democratic Republic of Congo suffer from a situation of economic stagnation that is often close to autarchy.

The will of many donors is to fight poverty through economic recovery.

The article presents three projects with different approaches to revive economic activity, especially agricultural activity in isolated areas.

It describes these projects and compares the approaches adopted in their designs and methodologies. The criterion used for the comparison is the effectiveness of the projects in terms of expected economic recovery and poverty reduction.

These three projects concern respectively the Central Basin of the Congo Basin around the middle reach of the Congo River and its tributary Kasai, the Province of Maniema and the Territory of Basankusu in the Province of Equateur located 1,100 km from the capital Kinshasa.

* Communication présentée à la séance de la Classe des Sciences techniques tenue le 24 novembre 2016

** Membre de l'Académie et administrateur délégué du chantier naval Meuse et Sambre (www.meusam.com)

1. Stratégies comparées de trois projets de développement en République Démocratique du Congo (RDC)

L'objectif des donateurs d'ordre et des bailleurs de fonds de projets économiques consacrés aux pays en développement est la diminution concrète de la pauvreté de leurs populations.

La question posée est celle du choix de type de projet en termes de taille (périmètre), d'opérateurs (organismes publics ou para-publics vs entreprises privées), d'acteurs-bénéficiaires (Etats ou services publics vs opérateurs économiques privés ou associatifs) et de prise en compte des paramètres intervenant dans le développement économique (gouvernance, fiscalité, marchés, sécurité, confiance...).

En République Démocratique du Congo, l'inefficacité des services de l'Etat et même les charges que ces services imposent aux opérateurs économiques et plus généralement aux populations crée une situation spécifique.

Le thème commun des trois projets présentés ici est celui du transport appliqué au désenclavement de zones agricoles.

1. Projet d'appui à la navigabilité des Voies fluviales et lacustres de RDC financé par l'Union européenne (UE) et opéré par un organisme créé avec l'Etat congolais (COFED). Ce projet avait été défini par le Professeur Jacky Peeters, membre de l'ARSOM.
2. Projet conjoint de relèvement et de relance économique de la province du Maniema exécuté par deux agences de l'ONU : le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).
3. Projet pilote d'agrégation de produits agricoles dans le territoire de Basankusu sous-traité par la Coopération britannique à la société ASI – Adam Smith International.

Tableau 1. Présentation générale des projets étudiés.

	1. BALISAGE du Congo et de son affluent Kasai	2. Relance économique du MANIEMA	3. ELAN : agrégation de produits agricoles à Basankusu
Périmètre d'action	Pays	Province	Territoire d'une province
Démarrage et durée prévue initialement (années)	2011 4 + 2 ?	2011 3	2014 1 + 1,5
Budget	60 M€ dont 10 M€ de gestion.	3,9 M\$	Budget non connu mais limité à des missions d'expertise

Partenaires	Etat, Services publics	Mixte : Administration provinciale, opérateurs privés et ONGs	Opérateurs économiques privés
Opérateur	Cellule 'COFED' mandatée par l'UE	2 agences techniques de l'ONU : PNUD et FAO	Bureau privé 'ADAMS SMITH INT' en sous-traitance de la Coopération britannique.

Ces projets partent du constat des bailleurs de fonds que la fonction « transport » n'est pas à la hauteur des attentes des opérateurs économiques pour jouer son rôle de moteur de développement.

Ces projets sont de tailles et de stratégies très différentes mais leur objectif final est le même : réduction de la pauvreté en RDCongo en augmentant les revenus et la production des petits producteurs agricoles.

Les informations utilisées dans cet exposé ont été récoltées lors de missions de consultance en RDCongo entre 2012 et 2016. L'exposé est descriptif et peu alimenté en données chiffrées indisponibles vu la déliquescence des services de l'Etat et des provinces (Maniema et Kinshasa).

L'objet du présent article est de comparer les approches des 3 projets au regard de l'objectif de relance économique et de lutte contre la pauvreté.

2. Projet 1. Appui à la navigabilité des Voies fluviales et lacustres de RDC

2.1. Situation économique du Bassin du Congo

Le bassin du fleuve Congo s'étend sur 3,7 Mkm² [<http://www.cicos.int/non-classe/record-river-mondial/>]. Les activités économiques présentes sont les productions agricoles et forestières. L'étendue du bassin et surtout sa morphologie avec la grande densité des voies d'eau impose le transport fluvial comme principal et souvent seul moyen d'évacuer les productions agricoles vers les centres de consommation.

Les guerres, la disparition ou la perte de leur monopole des sociétés publiques de transport fluvial (l'ATC en République du Congo et la SCTP en RDCongo par exemple qui assuraient un service public dédié à l'évacuation des productions agricoles locales), l'absence de communication entre les producteurs, les sociétés privées de transport fluvial et les acheteurs ont entraîné depuis la fin des années 1970 [« L'évolution des transports à l'ONATRA durant les années 1960 à 1977 », André LEDERER, ARSOM, 1978] une chute dramatique des productions agricoles locales et un appauvrissement conséquent des producteurs locaux.

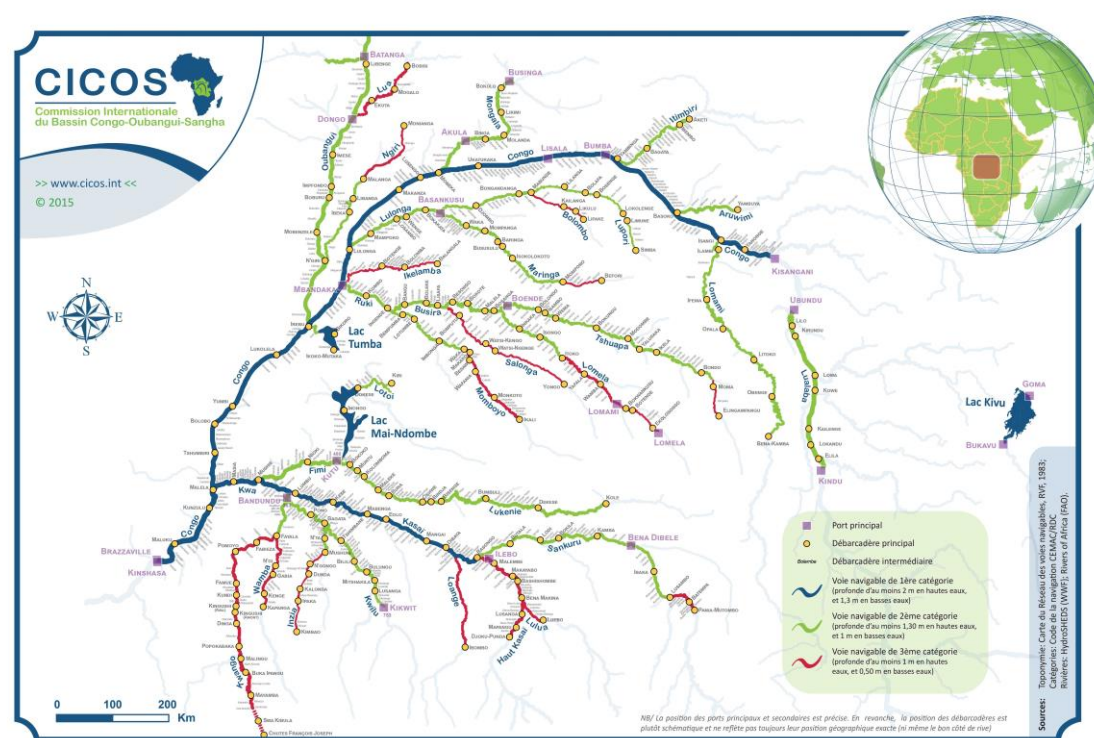
2.2. Le projet d'appui à la navigabilité des Voies fluviales et lacustres de RDC

L'approche du projet est basée sur les postulats suivants :

- Si on rend au réseau fluvial un niveau de navigabilité suffisant (sécurité de navigation), cela relancera naturellement le trafic fluvial.

- Assurer la navigabilité est la mission de la Régie des Voies Fluviales (RVF) organisme public. Le projet est donc centré sur la RVF et **sur des actions purement techniques** : prestations techniques, achat de matériels et formation au bénéfice de la RVF.
- La reprise attendue du trafic fluvial relancera l'activité économique.
- C'est d'ailleurs cette reprise espérée qui est censée assurer la durabilité du projet grâce au financement de la RVF par les taxes de navigation qu'elle prélève.

L'objectif spécifique du projet est de remettre à niveau la Régie des Voies Fluviales (RVF) organisme public congolais en charge de cette mission de balisage et d'information des usagers (albums de navigation ...) conditions indispensables d'une navigabilité commerciale.



Voies navigables et débarcadères en République Démocratique du Congo

Figure 1 Carte des Voies navigables et débarcadères en République Démocratique du Congo. Source : CICOS <http://www.cicos.int>

- Les 4 volets du projet :

Volet 1. Hydrographie et hydrologie. 9 % du budget total.

Mesures hydrographiques, hydrologiques et bathymétriques nécessaires à la gestion et à l'amélioration des conditions de navigation.

Volet 2. Aménagement et entretien des voies navigables. 63 % du budget total.

Etablissement et mise à jour après chaque crue des albums de navigation, mise à disposition des usagers.

Remise en état du réseau de signaux de rive et balises (balisage fixe et mobile).

Remise en état du balisage mobile (bouées et signalisation de rive).

Réhabilitation d'unités flottantes de la RVF et du chantier naval de la RVF.

Amélioration des accès à certains ports.

Volet 3. Infrastructures portuaires. 24 % du budget total.

Fourniture et installation d'équipements pour les opérations de chargement et de déchargement dans les ports publics (Kinshasa, Mbandaka, Lisala, Kisangani Rd et RG, Kalundu, Kalemie et Ilebo).

Réhabilitation des zones portuaires et travaux d'aménagement portuaires.

Volet 4. Formation et appui institutionnel. 3 % du budget total.

Formation d'hydrographes et d'hydrologues.

Formation en matière d'aménagement et d'entretien des voies navigables.

Formation en gestion portuaire.

2.3. Limites du projet :

- **Budget.** Le budget total du projet limite son application aux seuls deux axes principaux du Bassin : le fleuve Congo et la rivière Kasai. Et même dans ces limites, le budget ne permet de mettre en place que 6 brigades de balisage opérationnelles, là où il en faudrait 8, comme le préconise l'analyse-diagnostic de la RVF réalisée par la Banque Mondiale [« Diagnostic institutionnel de la Régie des Voies Fluviales (RVF). GSI International Inc. 2014 Rapport final soumis dans le cadre du Projet de Transport Multimodal à la Banque Mondiale]. Les affluents du fleuve et de la rivière Kasai ne bénéficient donc pas du projet, alors qu'ils couvrent la plus grande partie du pays.
- **Coordination.** La coordination est très réduite avec d'autres acteurs présents au Congo comme la Banque mondiale qui finance le projet de Transport Multimodal PTM dont un volet concerne la navigation sur les 3 biefs navigables du fleuve Congo en amont de Kisangani (Lualaba) et qui a en outre aussi financé l'analyse-diagnostic approfondie de la RVF (voir ci-dessus).
- **Le retard pris dans l'exécution du projet (plus de 3 ans déjà en 2016).** Ce retard s'explique en bonne partie par l'extrême difficulté de respecter les normes financières et administratives imposées par l'UE et qui sont inadaptées au fonctionnement du pays.
Conséquences du retard :
Désintérêt, sauf ponctuel, des Autorités publiques qui par exemple ne prennent pas leurs responsabilités dans la remise sur pied de la RVF, organisme bénéficiaire principal du projet.
Engorgement de la RVF, principal bénéficiaire du projet, qui va devoir réceptionner et prendre en charge des fournitures d'un montant de 35 M€ en 18 mois.
- **Grande faiblesse de la RVF** en termes de compétences et **techniques** et **organisationnelles** (personnels qualifiés, techniciens).
La question est de savoir comment la RVF va pouvoir exploiter ses nouveaux équipements et les gérer, parfois simplement en termes d'espace physique pour leur stockage et leur implantation.
Le risque est que le projet ne devienne un simple don de matériels et d'équipements à la RVF sans suivi ni accompagnement à terme. Rien n'est encore prévu à cet égard.
- Dans l'approche du projet, il n'y a pas eu d'étude commerciale préalable de l'ensemble de la chaîne logistique, dont le transport fluvial est un des maillons, entre producteurs à l'intérieur du pays et les principaux marchés potentiels (Kinshasa et grandes villes). Les problèmes non techniques (études de marché, informations commerciales, transfert monétaire, confiance entre acteurs) n'ont pas été traités ni même identifiés. L'axiome de base : 'améliorer la navigabilité entraînera une relance de l'activité économique' n'a été ni quantifié ni même validé.

Plus frappant, il n'y a pas eu de réelle implication dans le du projet ni même d'information des opérateurs économiques comme les utilisateurs de la voie d'eau, les sociétés de navigation et les navigants.

2.4. Conclusions :

1) Les objectifs spécifiques seront-ils atteints ?

Malgré les retards et difficultés, les objectifs en termes de livraison des équipements et de prestations de formations seront remplis.

2) L'objectif général de relance économique et de réduction de la pauvreté sera-t-il atteint ?

Il est trop tôt pour mesurer les résultats mesurables de ce projet.

Cependant l'approche purement technique du projet et sa non intégration dans un projet plus vaste qui regrouperait toute la chaîne logistique avec une implication profonde des opérateurs économiques impose un pronostic plutôt négatif.

En effet :

- Rien ne garantit que l'axiome « une meilleure navigabilité entraînera plus de trafic fluvial » sera vérifié. En effet la navigabilité n'est qu'une des conditions de la relance économique.
- Rien ne garantit **la durabilité opérationnelle** des nouvelles capacités de la Régie des Voies fluviales RVF et donc la durabilité de l'amélioration de la navigabilité. Les menaces sont : la très grande faiblesse initiale de la RVF, l'engagement insuffisant des Autorités publiques, l'absence d'un plan d'accompagnement de la RVF après la fin du projet et un retard prévisible du redémarrage des trafics fluviaux.
- Rien ne garantit la **durabilité financière** du projet puisque c'est la seule fiscalité appliquée au trafic fluvial qui est censée assurer le financement futur du fonctionnement de la RVF et de ses opérations.

3) Les pistes pour le futur du projet

Ce sont plutôt des besoins urgents :

- Impliquer, accompagner et au minimum informer les opérateurs économiques qui devraient valoriser cet énorme investissement et qui ont besoin d'une vision de l'avenir.
- Prévoir un sérieux accompagnement technique et managérial de la RVF (demandé d'ailleurs par ses cadres) sur une période suffisante, au minimum 3 ans.

3. Projet 2. Relèvement et relance économique dans la province du Maniema



Le Maniema est une province enclavée de l'Est de la RD Congo dont l'axe Nord-Sud est la partie amont du fleuve Congo, appelé ici Lualaba, séparée de l'aval par un tronçon non navigable.

La province du Maniema souffre des conséquences des conflits qu'ont connu ses provinces voisines des deux Kivu, notamment avec la présence de groupes actuellement sans perspectives (jeunes, ex combattants, femmes, etc.) à réinsérer.

Figure 2 Localisation de la province du Maniema en République Démocratique du Congo.

3.1. La province du Maniema.

Jadis grenier des provinces limitrophes, les principales ressources du Maniema sont l'agriculture (manioc, riz, maïs), la pêche et les mines.

Avec la nationalisation de 1974 et les guerres successives (1996 -1997 et 1998 – 2002 ...) le Maniema a connu une totale dégradation de ses voies de transport et a perdu ses plantations, ses entreprises minières, ses entreprises de transformation et de commercialisation et par conséquent ses marchés hors de la Province (ex Katanga et ex Province Orientale).

L'agriculture est devenue autarcique, les mines sont devenues artisanales, comme les transports et la commercialisation des produits.

Les provinces limitrophes « clientes » se sont tournées vers d'autres fournisseurs pour les produits agricoles comme l'ex-Katanga et de l'ex-Province Orientale.

Le problème du désenclavement de la province a été identifié par les Autorités et les Organismes de développement. Des voies de désenclavement ont été remises à niveau depuis 2010 – 2012 : vers l'ex-Province orientale, vers le Sud Kivu, vers l'ex-Katanga.

On constate cependant une sous-utilisation persistante de ces voies de désenclavement.

3.2. Projet de relèvement et de relance économique dans la province du Maniema

Objectif général du projet

L'objectif général est de réduire la pauvreté et d'éviter la rechute dans les violences armées. Le raisonnement est de contribuer à la stabilisation des zones frontalières aux zones de conflit en créant des perspectives économiques pour les populations locales et les groupes à risque.

L'approche du projet est basée sur les postulats suivants :

- Le développement économique est multifactoriel et demande des compétences diverses. Il a donc été conçu et mis en œuvre par 2 agences spécialisées de l'ONU travaillant ensemble : le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).
- Le projet veut intégrer tous les maillons de la chaîne : marchés (identifications, informations sur les prix), organisation de la chaîne des transports (y compris greniers-tampons), organisation des producteurs. Il comprend donc une phase d'étude de ces maillons avec implication des opérateurs économiques. Il s'appuie sur des outils existants, par exemple le système d'information des prix des produits agricoles dans les différentes villes et provinces du pays.
- Le projet est conçu et conduit en accord et coordination avec l'Administration provinciale.

Objectifs spécifiques

- Recréer des chaînes logistiques fonctionnelles pour permettre une relance de la production agricole de la province.
- Renforcer les services techniques provinciaux et étatiques.

3.3. Conditions l'augmentation de la production agricole

La FAO et le PNUD ont défini leurs domaines d'intervention respectifs pour un redémarrage agricole.

- Positionnement commercial des productions – le marché – (FAO) : à qui vendre une production supplémentaire ?
- Production, productivité, qualité des produits (FAO) : disposer de semences non dégénérées.
- Entreposage, conservation et conditionnement (FAO et PNUD) : disposer d'entrepôts pour la commercialisation des produits agricoles à disposition des petits producteurs.
- Fonction distribution (PNUD) : Jusqu'en 1974, cette fonction était remplie par des sociétés de petite taille (commerçants, plantations, mines ...). Aujourd'hui, la distribution doit être assurée par les producteurs agricoles eux-mêmes. En conséquence, la chaîne logistique fonctionne avec de très petites charges unitaires.
- Transport bon marché et fiable (PNUD) : Les conditions actuelles de transport sont un handicap considérable pour la vente des produits du Maniema en termes de prix de vente et de quantités disponibles.

Pour le producteur agricole il n'est pas pertinent d'augmenter sa production sans perspective de la vendre et donc aussi sans capacité de la transporter.

3.4. Conditions de développement du transport

Par rapport au projet d'appui à la navigabilité des Voies fluviales et lacustres de RDC de l'UE (ci-dessus), la situation de départ est différente. Au Maniema, le problème physique d'enclavement de la Province est partiellement résolu par la remise à niveau de certaines voies de transport.

Mais, paradoxalement, on constate une sous-utilisation de ces voies de transport réhabilitées.

Pour expliquer ce paradoxe, il faut passer en revue les 5 conditions d'un bon fonctionnement du marché des transports.

- Confiance :

Les chargeurs – producteurs agricoles doivent être convaincus que leurs produits arriveront à bon port, en bon état, dans des délais et prix convenus.

Un producteur agricole ne va pas **décider d'augmenter sa production** s'il n'est pas assuré de pouvoir vendre et donc transporter sa production supplémentaire.

B. Disponibilité :

La disponibilité des transports se mesure par une accessibilité correcte, une fréquence régulière, le respect de délais courts et un prix supportable en rapport avec la marchandise transportée.

Tableau 2. Coûts des modes de transport (USD/tkm)

COUT FC par kg x km		
AVION		12,35
PIROGUE MOTEUR		7,04
VELO		4,37
MOTO		3,68
CAMION	1,06	
BALEINIÈRE		0,77
SNCC train ou fleuve	MAX	0,16

Actuellement, On observe partout dans la province une abondance de moyens de transport légers (vélos et pirogues) mais coûteux en USD/t.km et une pénurie de moyens de transport de masse (baleinières, camions) plus performants en coûts.

C. Durabilité :

Les transporteurs et leurs clients doivent avoir une vision sur (et confiance dans) l'entretien et la durabilité des voies remises en état.

Actuellement, le transporteur ne dispose pas d'informations sur l'état des pistes-routes-voies d'eau. Cela constitue un frein à tout projet d'investissement (achat d'un camion ou d'une embarcation ...).

D. Information – transparence :

Les acteurs économiques ont besoin de vision sur leurs marchés et les moyens à disposition.

Actuellement, le producteur ne dispose pas de l'information commerciale pour identifier et choisir les produits et marchés, ni d'informations relatives au transport : disponibilité, planification, délai, contrat, tarification.

Le transporteur lui-même ne sait pas où trouver ses chargements. Il passe en moyenne 2/3 de son temps à trouver sa cargaison.

E. Sécurité :

La sécurité physique des personnes au Maniema est satisfaisante en janvier 2012. Mais la sécurité des biens transportés ne l'est pas. En cas de sinistre, il n'y a pas d'indemnisation du producteur-chargeur qui reste propriétaire de sa marchandise jusqu'à sa livraison.

La sécurité fiscale du transport est incertaine, comme pour toutes les activités économiques : il n'existe aucun inventaire des taxes légales.

En outre, après la prise en compte des conditions ci-dessus, les acteurs provinciaux doivent définir une stratégie globale de transport pertinente compte tenu de la faiblesse de l'économie provinciale.

3.5. Stratégie de désenclavement de la Province

Jusqu'ici, les Pouvoirs publics et les Organismes de développement ont choisi en priorité de réaliser le **désenclavement externe** de la Province vers ses voisines avec, depuis l'année 2011, le rétablissement d'un axe multimodal Nord-Sud et via le chemin de fer SNCC d'un axe Est-Ouest.

8 MUSD ont été ainsi dépensés sur l'axe routier Kisangani RG – Ubundu qui est le port Nord du bief navigable démarrant de Kindu.

Mais, paradoxalement, le désenclavement externe de la province est une **menace** pour les producteurs locaux et non une opportunité.

On cite l'exemple du riz thaïlandais importé (sans droit de douane) jusqu'à Kindu, capitale du Maniema, en concurrence directe avec le riz produit localement. Ceci est techniquement possible grâce au « corridor nord » Mombasa – Kisangani remis en état grâce à au financement de la Banque mondiale.

Or, le **désenclavement interne** reste inexistant sauf quelques axes comme Kindu – Kasongo (RN31). Cela rend la production rizicole provinciale plus chère sur le marché de Kindu.

3.6. Conclusions

1) Les objectifs spécifiques seront-ils atteints ?

- Les compétences techniques complémentaires des deux maîtres d'œuvre du projet ainsi que la mise en relation des acteurs économiques, la construction de petites infrastructures locales (silos) et encore la mise à disposition d'outils d'information économique, permettent d'approcher l'objectif de mise en place de chaînes logistiques efficaces et pérennes. Par contre, le pronostic de développement économique ne pourra devenir positif qu'avec la mise en œuvre de projets d'infrastructure de désenclavement interne, essentiellement par la remise à niveau des routes provinciales et locales.
- La coopération avec les Administrations provinciales ainsi que les divers opérateurs économiques (coopératives, ONGs locales ...) permet un transfert vers ces acteurs provinciaux de l'impératif d'adopter une approche globale de tout projet de développement économique. Le Pouvoir provincial bénéficie d'une mise à niveau technique de ses administrations.

2) L'objectif général de réduction de la pauvreté et de la diminution du risque de rechute de violence sera-t-il atteint ?

L'objectif pourra être atteint pourvu que :

- Ce projet, global au niveau du Maniema, soit poursuivi et soutenu sur le long terme.
- La mise en œuvre du désenclavement interne des Territoires de la Province soit effective.

Il y a une question plus culturelle : 'Comment devient-on entrepreneur économique ?' En effet, au Maniema aujourd'hui la richesse et la reconnaissance sociale viennent le plus souvent de l'exploitation d'une situation de rente (comme la position hiérarchique dans une Administration ...) que de la création de richesses dans une activité économique.

3) Pistes pour le futur

- **Susciter et soutenir l'esprit d'entreprise économique** et les entrepreneurs.
Organisation de cycles de formation à la création et au développement des entreprises,
Création d'un « INVEST » de structure en "Partenariat Public Privé (PPP)" dont l'objet social est d'impulser des projets économiques de transport...
- **Mesures techniques diverses :**

Infrastructures : réaliser les travaux d'infrastructure **durables** et orientés sur les **axes de communication internes**, y compris les dessertes locales, sous peine de tuer l'activité agricole de l'intérieur de la Province. Les voies internes à réhabiliter en priorité sont celles reliant les centres de production aux centres de consommation aussi bien internes qu'externes à la Province, en commençant par les centres de consommation.

C'est le désenclavement interne qui permettra l'usage de moyens de transport de masse meilleur marché.

Administrations publiques : Améliorer l'efficacité des administrations publiques, comme une mise en ordre fiscale et les formations techniques des agents.

Stockage, transformation et conditionnement des productions agricoles : coordonner et standardiser les investissements et les formations mises en œuvre par un très grand nombre d'organismes de développement.

Distribution / Commercialisation. Mettre sur pied une politique provinciale pour la reconquête des marchés voisins : études de marché, labélisation, contrat de transport standard, bourse de fret, diffusion d'informations commerciales ...

Amélioration technique des véhicules : études technico-économiques pour bateaux, camions et vélos.

Privilégier les productions locales, notamment en faisant appliquer les législations relatives aux importations.

4. Projet 3. Programme d'appui au secteur privé en République démocratique du Congo (ELAN RDC) : Agréation de produits agricoles à Basankusu

La stratégie opérationnelle de ce projet est tout à fait différente de celle des projets précédents.

4.1. Objectif du projet et stratégie

ÉLAN RDC est un programme de développement de la Coopération britannique. Sa mise en œuvre est sous-traitée à l'entreprise privée Adam Smith International (ASI). Il a une durée prévue de cinq ans, de 2014 à 2018.

L'objectif global reste le même que pour les deux premiers projets : lutter contre la pauvreté et accroître le revenu des populations pauvres par une relance des productions locales.

L'approche du projet est basée sur les points suivants :

- **L'amélioration du fonctionnement des marchés économiques** permettra une relance du commerce et les productions.
- La stratégie d'action consiste à travailler exclusivement **avec et pour les acteurs du secteur privé**. Les contacts avec les Pouvoirs publics sont exclus, sauf ponctuellement (par exemple démarche de correction de la gouvernance fiscale).
- Les moyens mis en œuvre vont de **l'expertise technique** complète et approfondie sur le terrain, à la garantie financière ou au cofinancement à l'exclusion du don.
- L'étude technique préalable ainsi que l'accompagnement du projet prennent en

compte tous les aspects de la filière et se réalisent en coopération directe et concrète avec des **agents économiques sélectionnés**.

4.2. Les filières et les zones géographiques du projet ELAN

Six filières :

le café dans les provinces du Nord et Sud Kivu,

le riz dans la province de l'Equateur et celle du Katanga,

les semences dans les six provinces,

le **transport fluvial** dans les provinces de l'Equateur et Kinshasa,

l'énergie micro-hydroélectrique dans les six provinces et enfin le secteur des transactions financières via la téléphonie mobile « *Mobile Money* » dans les six provinces.

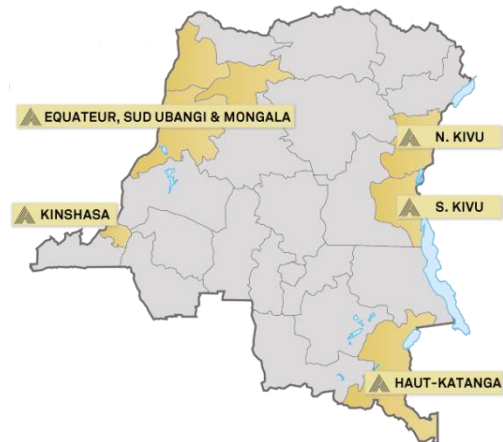


Figure 3 Zones géographiques d'action ELAN RDC

4.3. La filière Transport fluvial

Environ 85% des produits agricoles sur le marché de la capitale Kinshasa arrivent par voie fluviale des provinces ex-Bandundu et Equateur. C'est la forte demande urbaine de produits agricoles qui justifie l'intervention du programme ÉLAN RDC dans la filière Transport fluvial.

Les changements du système de marché prévus sont :

- la création d'un environnement fiscal plus propice,
- aider les propriétaires de bateaux à accéder aux financements
- et la création de chaînes logistiques d'évacuation des produits agricoles d'un grand nombre de petits producteurs agricoles vers Kinshasa.

Exemple, de ce qui a été réalisé sur l'aspect environnement fiscal :

Une intervention et des pressions répétées au niveau du Cabinet du ministre des Transports avec des partenaires privés (organisations professionnelles) a permis d'obtenir la **liste officielle et limitative des taxes légales** liées au transport. C'est devenu immédiatement un outil de défense des opérateurs de transport contre les prédateurs.

Projet pilote : Stimuler la production agricole des petits producteurs du territoire Basankusu (900 km de Kinshasa) : recréer un marché.

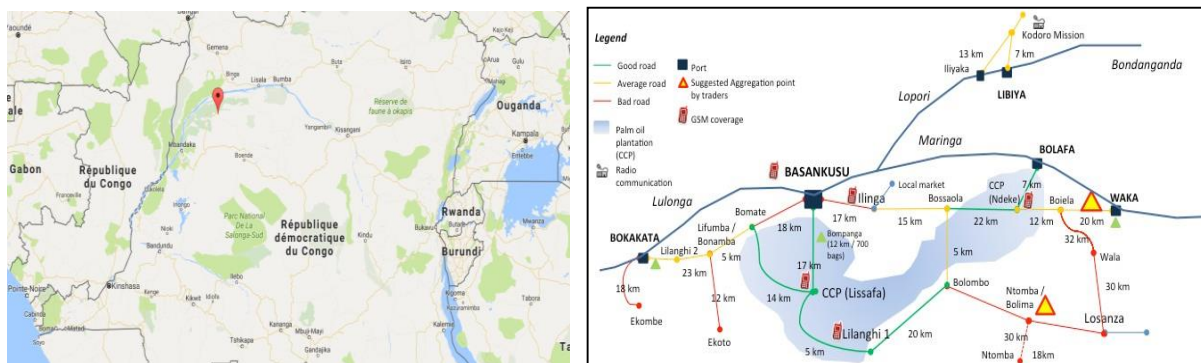


Figure 4 Périmètre du projet ELAN RDC – Transport fluvial

Objectif spécifique du projet (filère Transport fluvial) : Recréer une chaîne logistique durable et complète entre Basankusu et Kinshasa

Tâches à réaliser :

- créer une structure d'agrégation des productions agricoles dans la zone choisie, avec la construction d'entrepôts ;
- créer un système d'informations commerciales (SIM) intégrant commerçants, gestionnaires d'entrepôts, opérateurs de bateaux et acheteurs des produits agricoles.

Produit agricole visé : le maïs.

Facteur clé de réussite de ce projet : la **confiance**

Créer et garantir la confiance entre tous les partenaires : producteur – commerçants – transporteur fluvial.

Partenaires :

L'Association des commerçants de Basankusu dont un commerçant leader et un opérateur fluvial.

Durée : 1,5 an + période d'expertise préliminaire.

Méthode et Moyens apportés :

ELAN RDC a réalisé une analyse en profondeur du marché avant le démarrage opérationnel et puis un accompagnement du projet avec une équipe d'expertise (coordinateur, expert marché, expert transport, expert financier, expert gestion TPE) présente plusieurs mois sur le terrain.

Le support offert aux partenaires acteurs économiques privés était financier avec des garanties financières ou co-financements ponctuels limités et opérationnel pour faire travailler ensemble les acteurs économiques.

Jamais ELAN RDC ne s'est substitué aux les acteurs économiques. L'effort était partagé, y compris dans la construction de nouveaux dépôts.

Pour recréer la confiance entre les acteurs, ELAN RDC a offert à chacun des garanties financières couvrant sur la bonne exécution des engagements des autres acteurs.

4.4. Bilan au 31 12 2015 après 1,5 an d'activité et 2 récoltes.

A travers cette intervention, deux grandes améliorations ont été apportées au système de marché de l'évacuation par voie fluviale du maïs produit à Basankusu par le programme ELAN RDC :

Résultats pour les acteurs de la chaîne logistique : belle progression

- Les commerçants de Basankusu achètent désormais les produits agricoles à travers les entrepôts, **réduisant ainsi les coûts des opérations** de transport de marchandises de la zone d'achat.

La quantité moyenne de produits agricoles achetés par les commerçants est passée de 15 à 18 tonnes par saison par acheteur, soit 20% de volumes additionnels.

- La mise en place du **système d'information sur le marché** a permis aux commerçants d'augmenter leurs capacités de négociation vis à vis des opérateurs de bateaux.

Le taux de remplissage de MB Moïse, le bateau partenaire dans la mise en œuvre, est passé de 42% en 2013 à 59% en 2015, soit un accroissement de 41% pendant les deux années d'observation ce qui assure une meilleure couverture des coûts fixes et opérationnels.

Pour les petits producteurs, le résultat a été plus mitigé mais positif

La production moyenne par ménage par saison a connu paradoxalement une régression de 7% entre les deux périodes.

Par contre, le ratio quantité vendue vs quantité produite par ménage a connu un accroissement de 9% entre les deux années d'observation.

De plus le prix de vente du maïs est passé de USD82 à USD96 la tonne, soit + 18 %. Le revenu moyen net a augmenté d'1 %.

4.5. Conclusions : bon espoir de durabilité à terme

- 1) L'objectif spécifique de création d'une chaîne logistique durable entre le Territoire de Basankusu et les marchés de Kinshasa sera-t-il atteint ?

Le pronostic est positif. En effet :

- La chaîne logistique a été créée et a fonctionné pendant les deux premières saisons.
- Les acteurs se sont approprié les acquis : volume de stockage supplémentaire (investissement au de-là de ce qui était prévu) et le système d'information commerciale SIM. A noter que le SIM peut jouer dans les 2 sens : transport de produits manufacturés vers Basankusu (non prévu dans le projet).
- On a pu se passer de l'intervention des Pouvoirs publics, sauf pour le changement d'environnement fiscal.
- L'accroissement de la production agricole n'est pas automatique à court terme. Ce changement est à attendre à moyen terme.

- 2) L'objectif général de réduction de la pauvreté sera-t-il atteint ?

Le pronostic est positif pour les opérateurs économiques sélectionnés. Le défi est l'extension de ce programme à une ou plusieurs provinces. La réussite sera une création spontanée de filières de ce type par 'imitation' de celle initiée par ELAN, ce qui ne sera permis qu'avec une relation de confiance entre les acteurs.

- 3) Pistes pour le futur

- Communiquer vers les petits producteurs et donner confiance dans l'avenir. L'existence durable des entrepôts dans cette zone de production devrait entraîner l'augmentation progressive de la production agricole.
- **Développements futurs** : vers les autres ports des zones de production de la province vers d'autres gammes de produits.
Mais l'échelle du projet est réduite et son extension à plus grande échelle, comme la province, ne se fera pas rapidement à l'aide de la seule vertu de l'exemple. Cela demandera ou demanderait un effort prolongé et important en expertise.

- Améliorer la qualité du maïs produit à Basankusu qui n'est pas très apprécié par le principal marché de consommation (Kinshasa), facteur qui aurait dû être pris en compte dès le départ du projet.

5. Pertinence des approches adoptées pour chacun des projets.

Cette pertinence doit se juger par l'inscription des projets dans l'objectif général de réduction de la pauvreté.

Un jugement définitif sur la réussite de ces projets n'est pas possible à ce stade puisqu'il n'y a pas le recul suffisant pour mesurer les critères définis.

Cependant, les approches adoptées peuvent se comparer.

L'objectif de réduction de la pauvreté est multifactoriel puisque dépendant non seulement du développement économique mais aussi de la gouvernance du pays, de la sécurité physique et juridique, des relations entre groupes de population etc.

Le développement économique est lui-même multifactoriel et dépend d'abord d'opérateurs locaux. Un projet ne peut s'y substituer, sauf à vouloir pallier un obstacle ou un manque ponctuel (expertise, infrastructure).

5.1. Le projet d'amélioration de la navigabilité du fleuve Congo

L'objet du projet 'navigabilité' est pertinent d'un point de vue strictement technique et sur le seul maillon 'transport fluvial' de la chaîne logistique liant les régions de l'intérieur du pays et leur principal marché, la Ville-Province de Kinshasa.

L'approche adoptée pêche par ses limites :

- Elle n'est pas intégrée dans une démarche qui prendrait en compte les paramètres qui conditionnent d'évidence sa réussite et sa pérennité
- Elle n'a pas impliqué les acteurs du transport fluvial (opérateurs, commerçants) ni même intégré les recommandations d'études techniques existantes, comme l'étude de la Banque Mondiale.

Le risque de ne pas atteindre l'objectif général de réduction de la pauvreté par la relance de l'activité économique et donc d'échec global est important. Les conséquences de cet échec seraient dramatiques non seulement en termes financiers mais aussi par la déception qu'il provoquerait chez les opérateurs économiques et les bailleurs de fonds ce qui hypothéquerait d'autres futurs projets sur la même filière logistique.

En conclusion, l'approche adoptée pour ce premier projet ne paraît pas pertinente.

5.2. Les projets Maniema et ELAN

Les deux approches adoptées par les projets Maniema (PNUD et FAO) d'une part et création d'une chaîne logistique entre Basankusu et Kinshasa (ELAN – Coopération britannique) se veulent globales en intégrant les facteurs de marché, les opérateurs économiques et de solides études techniques préalables.

Elles prennent en compte les créateurs de valeur ajoutée locale qui est la clé de la réduction de la pauvreté.

Leurs deux approches se distinguent sur deux points :

1. Le périmètre du projet : une province avec tous les acteurs économiques pour le projet Maniema et quelques acteurs sélectionnés localement pour le projet ELAN.
2. L'implication (projet Maniema) ou non (projet ELAN) des administrations publiques locales ou nationales.

Leurs défis sont similaires : étendre leurs zones d'action vers les Territoires enclavés du pays et construire leur pérennité.

A ce stade, il n'y a pas le recul nécessaire ni de vue sur les performances réalisées pour désigner l'approche de projet qui permet d'atteindre au mieux l'objectif de réduction de la pauvreté.

Conclusion

Une approche efficace de projet respectera les consignes de bon sens suivantes.

1. Identifier et prendre en compte dès la conception du projet tous les facteurs déterminants dans le développement économique de la région visée.
2. Identifier et impliquer dès le départ et en permanence les opérateurs économiques et les acteurs de terrains motivés et veiller à réduire la capacité de nuisance des autres.
3. Dialoguer, informer et communiquer dès avant le démarrage et pendant toute la réalisation du projet pour créer la confiance et une vision d'avenir chez les opérateurs économiques.
4. Et surtout, promouvoir une culture du souci de l'intérêt général.