



Les insuffisances managériales et culturelles au sein du parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo. Essai de compréhension de l'échec d'une implantation agro-industrielle au Kwango en RD Congo

Paulin Ibanda Kabaka

► To cite this version:

Paulin Ibanda Kabaka. Les insuffisances managériales et culturelles au sein du parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo. Essai de compréhension de l'échec d'une implantation agro-industrielle au Kwango en RD Congo. Le développement agricole et pastoral dans le Kwango en RD Congo, TheBookEdition, A paraître, 9782954411248. <hal-02913502>

HAL Id: hal-02913502

<https://hal.science/hal-02913502v1>

Submitted on 28 Aug 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Les insuffisances managériales et culturelles au sein du parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo. Essai de compréhension de l'échec d'une implantation agro-industrielle au Kwango en RD Congo

Par Paulin Ibanda Kabaka

Mail : ibandapaulin@yahoo.fr

6.0. Introduction

L'agriculture est un secteur important dans l'économie de tous les pays et spécialement ceux qui sont en voie de développement à l'instar de la République démocratique du Congo. Outre qu'elle assure la sécurité alimentaire en fournissant les produits nécessaires à l'alimentation des populations¹, elle est également un secteur économique qui contribue à l'expansion des exportations, fait qui rapporte des devises qui servent à soutenir le développement socio-économique du pays.

Les pouvoirs publics de la RDC, notamment le gouvernement central, sont tenus, en application des dispositions pertinentes de la loi agricole de 2011, de mettre en œuvre une politique agricole applicable au niveau national et dont les ramifications doivent se matérialiser dans toutes les provinces du pays². Par politique agricole, il faut entendre l'ensemble des mesures mises en œuvre par un gouvernement afin de mettre à la disposition de l'économie et de la population des produits agricoles concourant à la satisfaction de leurs besoins économiques³. C'est aussi l'ensemble des mesures qui concourent à la meilleure prise en charge des diverses situations (scolarisation, maladie, retraite, chômage, carence alimentaire, enclavement, isolement, ...) que rencontrent les exploitants agricoles et les autres habitants du monde rural⁴. Avec la logique de la performance insufflée par le courant du New Public Management⁵, la politique agricole, comme toutes les autres politiques publiques, est déclinée en actions à réaliser et en objectifs à atteindre. Selon l'encyclopédie en ligne UNIVERSALIS⁶, les politiques agricoles, qui sont aussi des politiques alimentaires, environnementales, d'aménagement du territoire et de santé publique, sont souvent un sujet de

¹ OCDE, *Sécurité alimentaire mondiale. Défis pour le système agricole et agro-alimentaire*, Bruxelles, OECD Publishing, 2013, p.166.

² Lire à ce propos IBANDA KABAKA P., *Manuel de droit forestier et de législation agricole de la RD Congo*, Paris, Edilivre, 2019.

³ BOHMAN M. et NORMILE M.-A., « Vers une agriculture multifonctionnelle : une vision différente », in *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, Actes du colloque international de la société française d'économie rurale du 21-22 mars 2002, Dijon, Ed. Educagri, 2003, pp. 49-62.

⁴ Disponible sur <https://www.universalis.fr/encyclopedie/politique-agricole/>. [Consulté le 25 juin 2020].

⁵ Les causes qui sont à l'origine de ce mouvement sont : l'endettement public, l'inefficacité supposée du secteur public et le déclin de la confiance des citoyens vis-à-vis des gestionnaires publics, in EMERY Yves et GIAUQUE David, *Paradoxes de la gestion publique*, Paris, L'Harmattan, 2005.

⁶ Disponible sur <https://www.universalis.fr/encyclopedie/politique-agricole/>. [Consulté le 25 juin 2020].

discorde entre les acteurs en présence notamment l'Etat, les exploitants individuels ou familiaux, les exploitants agro-industriels, les organisations paysannes et les consommateurs.

En effet, le processus d'élaboration de la politique agricole vise à dégager une position de compromis préservant au mieux les intérêts de chacun dans le sens de l'intérêt collectif. Dès lors, on se place dans une perspective du bien-être social qui dépasse les positions catégorielles ou de rente qui se feraient au détriment d'autres catégories de la population. Les arguments de politique sur lesquels débouche une pareille démarche s'inscrivent dans un processus d'intervention publique promouvant l'intérêt général. Ainsi l'intérêt catégoriel des agriculteurs au sens strict pourrait s'avérer contradictoire avec l'intérêt général. De manière symétrique, il permet de mettre en lumière au sein des secteurs agricole et non agricoles, les conséquences de choix politiques sur l'agriculture. La démarche est donc destinée à stimuler les négociations intersectorielles ou interministérielles.

En RDC, il sied de relever que dans son ensemble, la production agricole réalisée dans le pays ne permet pas de couvrir tous les besoins du pays. Tel est aussi le cas de la province du Kwango. Dès lors, il est impérieux de la part du gouvernement congolais et du gouvernement provincial du Kwango de trouver les voies et moyens en vue d'augmenter la production agricole d'une part et d'améliorer la productivité de ce secteur économique d'autre part.

Avec l'appui technique et financier de la Banque mondiale, le gouvernement congolais a retenu en 2013-2014 l'option de promouvoir l'agro-industrie ou l'agriculture industrielle au travers de la mise en œuvre de vingt parcs agro-industriels. Dans ce cadre, le parc de Bukanga-Lonzo, dans la province du Kwango non loin de Kinshasa, devait servir de projet pilote. Ce projet visait à inciter les investisseurs tant nationaux et internationaux à se mobiliser dans la relance de la production agricole. Si le projet tel qu'il était présenté visait à soutenir une mixité d'opérateurs agricoles dont des coopératives, dans les faits, les modalités d'implémentation donnent clairement la priorité à l'agrobusiness qui seul pourra mettre en œuvre de très larges espaces de production.

Cependant, le récent retentissant échec de ce projet agro-industriel de Bukanga-Lonzo nous questionne. Dès lors, pour en saisir les tenants et les aboutissants, il sera procédé à la présentation du projet dans le premier point et les causes de cet échec seront recherchées dans le second point.

6.1. Bukanga-Lonzo, un projet agro-industriel pourtant bien situé

6.1.1. Présentation du PAI de Bukanga-Lonzo

Situé dans la province du Kwango à 250 kms au Sud-Est de Kinshasa sur la route nationale 1, le parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo est localisé entre les rivières Kwango et Lonzo dans le secteur de Bukanga-Lonzo, en territoire de Kenge⁷. Ce site agricole bénéficie d'excellentes conditions climatiques, géographiques et météorologiques. Il s'agit d'un domaine agro-industriel d'une superficie de 80 000 hectares ou 800 kms², réparti sur un territoire de presque

⁷ Banque africaine de développement, Programme d'appui au parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo (PAPAI-BL), mai 2015, p. 2. Disponible sur https://www.afdb.org/sites/default/files/documents/environmental-and-social-assessments/rdc_-_programme_dappui_au_parc_agro-industriel_de_bukanga_lonzo_-_papai-bl_-_resume_du_pges.pdf. [Consulté le 4 juillet 2020].

40 kms sur 20 kms, qui était en mesure de produire aussi des légumes sur une étendue de 10 000 hectares.

En ce qui concerne son exploitation, la formule qui a été retenue est celle du recours au partenariat public-privé. En effet, le partenariat public-privé est un contrat administratif dans lequel l'Etat s'engage à exploiter un domaine d'intérêt public en collaboration avec les agents économiques privés. Ainsi, du côté de l'Etat, plusieurs ministères étaient impliqués dans ce projet en l'occurrence les ministères de l'Agriculture et du développement rural, des affaires foncières, du portefeuille, de l'industrie, des finances mais aussi la primature.

Mis en œuvre dès 2014, ce projet de Bukanga-Lonzo a été complètement stoppé en 2018 par le gouvernement congolais parce qu'il devenait un gouffre financier. Sur le plan opérationnel, trois sociétés de droit public ont été créées en mars 2015 et chargées d'assurer l'aménagement et l'exploitation de ce parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo. Au nombre de ces sociétés, il sied de citer entre autres :

1. la société du parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo chargée de la gestion et de l'aménagement du site ainsi que de la régulation des activités et de la planification de toutes les activités qui devaient s'y réaliser. Son site internet est « parcagro.com » ;
2. la société d'exploitation agro-industrielle de Bukanga-Lonzo, en sigle SEPAGRI S.A., dont l'objet social était l'exploitation, la production et l'aménagement des autres investissements qui parviendraient sur le site ;
3. et le Marché international de Kinshasa dont la mission était la distribution, la commercialisation des produits agricoles, des végétaux et des poissons issus de la pisciculture. La dénomination sociale de cette troisième entreprise est KINFRAIS.

Il convient de préciser que trois types d'actionnaires avaient été sélectionnés et retenus dans la phase de constitution de ces sociétés à savoir l'Etat congolais, les opérateurs sud-africains de la société AFRICOM COMMODITIES dans le cadre d'un contrat de gestion en partenariat avec les coopératives constituées avec les communautés villageoises et le secteur privé congolais.

Lors de la phase de lancement, 83 millions de dollars⁸ avaient été mobilisés et investis par l'Etat congolais à raison de 53 millions destinés à la production agricole et 30 millions à la production ainsi qu'à la distribution du courant électrique sur le site de Bukanga-Lonzo.

Situé à 3 heures de route de la mégapole de plus de 10 millions d'habitants qu'est Kinshasa, le parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo avait pour mission de servir de grenier de Kinshasa à l'instar de toute la province du Kwango. Pour les principales cultures agricoles comme le maïs et le manioc qui sont suffisamment consommés à Kinshasa et qui n'y sont pas produits, il suffisait de les produire à Bukanga-Lonzo et de les mettre à la disposition des consommateurs « kinois » pour les voir achetés en vue d'être consommés.

⁸ TOLLENS E., « Les parcs agro-industriels et l'agriculture familiale en RDC. Les défis du secteur agricole en RDC », in *Conjonctures congolaises 2015*, p.151.

6.1.2. activités agro-industrielles et investissements prévus dans le PAI de Bukanga-Lonzo

Tableau n° 1 : Prévvision de la production agricole sur le PAI de Bukanga-Lonzo (2015-2020)

		Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	Year 6
Crops	Unit						
Maize	Ha	10,000	17,500	25000	35000	50000	50000
Soya	Ha	8,000	14,000	20000	25000	40000	40000
Cassava	Ha			2500	5000	5000	5000
Beans	Ha	2,000	3,500	5000	10000	10000	10000
Potatoes	Ha	1,000	1,750	2500	2500	2500	2500
Sweet potatoes	Ha		1,000	1750	2500	2500	2500
Peanuts	Ha		300	600	1000	1000	1000
Tomatoes Fresh	Ha	250	500	500	500	500	500
Tomatoes processing	Ha			500	1000	1000	1000
Cabbage	Ha	500	750	1000	1000	1000	1000
Spinach	Ha	250	500	500	500	500	500
Onions	Ha			500	1000	1000	1000
	Total Ha/Year	12,000	22,300	35,350	40,000	65,000	65,000
Livestock							
Dairy	Head	Set-up period	2,500	5,000	5,000	5,000	5,000
Broilers	Broilers	Set-up period	4,755,456	9,510,912	14,266,368	19,021,824	23,777,280
Layers	Laying hens	Set-up period	126,720	253,440	380,160	380,160	380,160
Pigs	Porkers	Set-up period	2,120	4,770	7,500	7,500	7,500
Goats	Does	Set-up period	1,000	2,000	3,000	4,000	5,000
Aquaculture	Ha of ponds	Set-up period	40	90	140	140	140

Source : Parcagro.com

Dans le tableau repris ci-haut, sont reprises les ambitions du PAI de Bukanga-Lonzo en termes de production agricole. A la lecture de ce tableau, il est constaté que le maïs avait été retenu comme le produit leader ou phare qui devait occuper au moins 50 000 ha de superficie de production la cinquième année, soit en 2020⁹. La première phase du parc d'activité agricole est centrée sur la production de cultures de base (maïs). La production de maïs est unique en ce qu'elle constitue une base de nourriture pour non seulement les humains, mais aussi les animaux. La production de maïs en phase une formera, par conséquent, la base d'une production future d'aliments pour animaux. Gardant à l'esprit que l'axe principal est de créer non seulement un marché agricole et de cultures, mais également une chaîne de production durable, c'est-à-dire de la plantation du matériel de base (matériel brut sous forme de maïs) directement au produit final étant un morceau de viande sous forme de poulet sur la table des consommateurs.

En deuxième position, c'est le soja qui a été privilégié par les concepteurs de ce projet avec 40 000 ha par an.

⁹ Il convient de signaler que le rendement d'un hectare de maïs varie entre 2 à 4 tonnes par hectare selon les experts avertis. En effet, selon parcagro.com, la première phase du Parc d'Activité Agricole de 2014-2015 est centrée sur la production de cultures de base (maïs). La production de maïs est unique en ce qu'elle constitue une base de nourriture pour non seulement les humains, mais aussi les animaux. La production de maïs en phase une formera, par conséquent, la base d'une production future d'aliments pour animaux. Gardant à l'esprit que l'axe principal est de créer non seulement un marché agricole et de cultures, mais également une chaîne de production durable, c'est-à-dire de la plantation du matériel de base (matériel brut sous forme de maïs) directement au produit final étant un morceau de viande sous forme de poulet sur la table des consommateurs.

Néanmoins, ce qui est anachronique et inattendu est le fait que le manioc qui est un produit de consommation de masse dans l'Ouest du Congo notamment à Kinshasa, soit programmé à n'occuper que le un huitième (1/8^e) de la superficie agricole du parc, soit 5 000 ha des terres exploitables en 2020. Par ailleurs, sa production ne devrait débuter qu'en 2017. Pourtant, tout le monde sait que la population de Kinshasa consomme à plus de 70 % le manioc ainsi que les feuilles de manioc. Il convient de préciser que les feuilles de manioc et le manioc sont susceptibles d'être produits en toutes saisons à Bukanga-Lonzo et sont les produits prisés des kinois. Ce positionnement retenu par les concepteurs de ce projet de ne réserver que 5 000 ha au manioc place ce produit agricole à la quatrième place après les haricots qui occupent la troisième place avec 10 000 ha de superficie utilisable. Comment peut-on expliquer un tel positionnement qui néglige le produit manioc - et ses feuilles- qui sont censés rentabiliser le projet ou lui assurer une valeur nette positive au bout de quelques années seulement ?

Les pommes de terre devaient occuper 1 000 ha en 2015 à 2500 ha en 2020. La superficie occupée pour la production des patates douces devrait être de 2500 ha en 2020. Pour les arachides qui sont fortement consommées par les kinois, leur production devait débuter en 2016, soit la deuxième année de la matérialisation du projet, et culminer à 1000 ha en 2020. En ce qui concerne les tomates, une superficie totale de 1500 ha était prévue au terme de 6 ans, soit en 2020.

En ce qui concerne la production des légumes, il sied de relever ce qui suit :

- la production de chou devait s'étendre sur 500 ha en 2015 et occuper 1000 ha en 2020.
- Quant à la production de l'épinard, elle devait doubler au bout de six ans pour atteindre 500 ha en 2020.
- S'agissant la production des oignons, elle n'est programmée que dès la troisième année, soit 250 ha en 2017 en vue d'occuper une superficie agricole exploitable de 1000 ha en 2020. Pourtant, les oignons sont abondamment consommés à Kinshasa et sont souvent importés ou acheminés par avions de l'Est du Congo.

Le PAI de Bukanga-Lonzo avait aussi prévu d'exploiter du bétail et d'organiser l'élevage à caractère industriel. A cet effet, les planificateurs de ce projet avaient prévu ce qui suit :

1. Les vaches laitières devaient être 2500 dès 2016 et passer à 5000 têtes à partir de 2017.
2. Les poulets de chair mis à la disposition des consommateurs kinois devaient avoisiner 4 700 000 d'unités en 2016 pour atteindre près de 14 000 000 d'unités en 2018.
3. La production des poules pondeuses devait être de près de 123 000 unités en 2016 à près de 380 000 unités en 2018.
4. La production des porcs devait passer de 2120 têtes en 2016 à 7500 têtes à partir de 2018.
5. L'élevage prévu de chèvres devait passer de 1000 bêtes en 2016 à 5000 en 2020, soit une augmentation de 400 % sur la période.

En ce qui concerne les ambitions affichées par le PAI de Bukanga-Lonzo en termes de production, il sied de dire que les données reprises ci-dessus démontrent que les productions largement consommées à Kinshasa, qui pourtant est le principal destinataire des produits qui sont récoltés dans sa banlieue périphérique et sur le site de Bukanga-Lonzo, ne sont pas ceux qui ont été classés en ordre prioritaire par les concepteurs de ce projet. C'est le cas notamment du manioc, des arachides et des oignons. Il était prévu entre 45.000 et 50.000 poulets qui seraient transférés quotidiennement depuis les enclos du PAI de Bukanga-Lonzo vers l'abattoir sur place de Kinshasa pour le traitement et l'emballage.

En termes d'investissements à réaliser, il a été prévu la construction d'un silo à grain, d'une ferme avicole, d'un abattoir, d'un entrepôt frigorifique, d'un secteur emballage, d'un site logistique (50 camions frigorifiques de 10 tonnes à destination du Marché de produits frais de Kinshasa et d'autres destinations), d'un système d'irrigation partant de la rivière vers le système d'irrigation à pilot central. Les stations de pompage emmèneraient l'eau à 3,2 km vers deux grandes lignes de barrages qui alimenteront les pivots centraux.

Par ailleurs, une piste d'aviation était également prévue afin de permettre d'écouler les produits agricoles vers les villes de la RD Congo. Rappelons que Kinshasa citée comme étant la principale bénéficiaire du projet, mégapole de plus 10 millions d'habitants est à 250 km. D'où il y a des aspects paradoxaux dans cette façon de concevoir les choses d'un point de vue économique, écologique et sur le plan du développement local.

Etaient également programmés une fourniture d'énergie électrique, un système interne de purification d'eau, 200 kms de routes, plus de 250 tracteurs de production agricole, une usine opérationnelle de bois et une usine de caillasse¹⁰.

Parmi les investissements d'accompagnement du PAI de Bukanga-Lonzo, il a été convenu d'exécuter des dépenses à caractère social tendant à financer la constitution du capital humain notamment par la création des centres de formation agricole, d'un grand centre médical, des écoles, des logements, des infrastructures communautaires à l'instar des églises, d'une bibliothèque, d'un terrain de football, etc. Il était envisagé la création de 5.000 emplois directs et entre 12.000 et 15.000 emplois indirects.¹¹

Il convient de relever que plusieurs engagements avaient été pris au nom du gouvernement Matata en rapport avec les conséquences sociales de ce projet. En effet, le gouvernement congolais s'était engagé à indemniser les petits fermiers expropriés, à désintéresser financièrement les chefs coutumiers et à ne pas déplacer les villages situés à l'intérieur du parc de Bukanga-Lonzo¹². Concernant les villageois se trouvant à l'intérieur du PAI, ils devaient être soutenus dans le cadre du développement de la filière manioc notamment grâce

¹⁰ Disponible sur <https://www.google.com/search?q=www.primature.cd+150305+-+Le+sol+de+Bukanga+Lonzo+livre+ses+premiers+secrets&oq=www.primature.cd+150305+-+Le+sol+de+Bukanga+Lonzo+livre+ses+premiers+secrets&aqs=chrome..69i57j3372j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. [Consulté le 30 juillet 2020].

¹¹ Dans un communiqué de presse de la Primature congolaise, il est dit ce qui suit : *Selon le ministre délégué aux Finances, Patrick Kitebi, « l'exécution du chronogramme de diverses tâches préparatoires est observé, notamment en ce qui concerne la construction de la piste de l'aérodrome, les travaux de construction de la ligne électrique devant alimenter le parc, l'indemnisation de petites fermes expropriées ».* Disponible sur Primature.cd, Communiqué de presse du 07 juillet 2014.[Consulté le 1^{er} août 2020].

¹² *Idem.*

à la mise à leur disposition des boutures améliorées, des intrants, du matériel, des conseils et à l'achat de leur production par le PAI de Bukanga-Lonzo.

Pour savoir si la production de Bukanga-Lonzo poursuivait une approche écologique et s'organisait selon le mode de production de type familial ou industriel, la réponse est donnée sur le site du projet : « ... *Et pour cause : ici, la production est presque entièrement mécanisée. Les semeuses, d'énormes engins qui peuvent charger jusqu'à 6 tonnes d'engrais, sont guidées par satellites et reliées, via les réseaux téléphoniques, à un serveur informatique.* » ... « *Il a d'ailleurs fallu tout importer. Les machines, bien sûr : des tracteurs, des moissonneuses et même un avion (également guidé par GPS), qui survole les champs à basse altitude en épandant des insecticides avant de se poser sur une piste d'atterrissage de 2,5 km construite pour les besoins de la ferme. Mais aussi des engrais et semences, stockés sous un hangar géant.* »¹³

Malgré toutes ces belles intentions ci-dessus reprises, les résultats affichés par ce parc agro-industriel après quelques années de son exploitation se révèlent lamentables.

6.2. Bukanga-Lonzo, un projet agro-industriel aux résultats catastrophiques

Mis en œuvre depuis 2014, le parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo a eu des résultats décevants dont les causes lointaines (6.2.1.) et immédiates (6.2.2.) sont appréhendées dans les pages qui suivent.

6.2.1. Causes lointaines : aspects liés au management et au choix des acteurs

Plusieurs causes lointaines sont susceptibles d'expliquer l'échec du PAI de Bukanga-Lonzo dans la relance du secteur agricole congolais. Il s'agit entre autres de l'inadéquation de la détermination des produits tendant à rentabiliser les projets, du choix des acteurs et de la fixation du mode de fonctionnement des différentes unités de production concourant à ce projet agricole.

6.2.1.1. L'inadéquation de la détermination des produits agricoles du projet

Le parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo était destiné à fournir des produits alimentaires de masse à la ville de Kinshasa, capitale de la RDC et mégapole de plus de 10 millions d'habitants d'une part, et d'autre part, de procurer de l'emploi à des milliers de villageois habitant l'espace rural avoisinant ce projet en vue de réduire leur pauvreté.

Cependant, il y a lieu de s'interroger sur le choix qui a été fait de négliger les produits qui sont abondamment consommés à Kinshasa tels que le manioc et ses feuilles, les arachides et les oignons. En effet, au regard des superficies de production et du décalage dans le temps les faisant débiter au moins deux ans après le début de l'exploitation de ce PAI, il est tentant d'affirmer que les initiateurs de ce projet ou de ce parc n'avaient nullement l'intention de le mener jusqu'à sa maturité. La théorie des cycles de vie des produits enseigne que pour pérenniser une entreprise, il faudra commencer par exploiter ou mettre sur le marché le

¹³ Disponible sur parcagro.com

produit leader ou phare et lui consacrer le maximum des ressources de production¹⁴. Pourtant tel n'est pas le cas au sein du PAI de Bukanga-Lonzo dont le portefeuille de production ne réserve au manioc qui devrait être le produit phare au regard des réalités du marché kinois et de ses possibilités de récolte permanentes que la quatrième place bien après le maïs, le soja et les arachides.

Aussi, convient-il de dire que le choix des acteurs dans le cadre de ce projet pose problème.

6.2.1.2. Le mauvais choix des acteurs

Pour mettre en place et exploiter le parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo, le gouvernement congolais avait choisi la société sud-africaine Africom Commodities Ltd et ses filiales. Il se fait que cette société sud-africaine, montée sous la forme d'un holding, a été créée en 2011, soit trois ans avant le début de son exploitation en RDC. Selon les informations à la disposition du public, cette société a été retenue par la partie congolaise selon la méthode de gré à gré, pourtant le budget public mis en jeu et qui était le montant initial ne permettait pas le recours à ce type de marché car des centaines des millions de dollars étaient en jeu. En effet, la législation des marchés publics en vigueur en RDC recommande, dans ce type de marché qui dépasse 200 millions de francs congolais, le recours à l'appel d'offres afin de mettre en concurrence les candidats au marché public.

Par ailleurs, Africom Commodities Ltd n'avait aucune expérience agricole en milieu tropical d'une part et en zone francophone d'autre part. Dès lors, la question qu'on est en droit de se poser est celle de savoir pourquoi avoir choisi une pareille entreprise ? Il convient également d'indiquer que les cadres que cette entreprise a envoyés de 2014-2017 pour s'occuper du projet Bukanga-Lonzo n'ont jamais vécu au Congo et ne parlaient pas le français. Cela a engendré des difficultés de communication avec les salariés, les clients, les fournisseurs, les populations riveraines, les chefs coutumiers et les autorités administratives.

Au-delà de toutes ces causes lointaines susmentionnées, il y a également des causes immédiates qui expliquent cet échec.

6.2.2. Causes immédiates : le détournement présumé des fonds destinés au projet et la mauvaise gouvernance

Au nombre de ces causes immédiates, il sied d'épingler la mauvaise gouvernance des ressources affectées à ce parc (6.2.2.1.) ainsi que les possibilités de détournement des deniers publics (6.2.2.2.).

¹⁴ BYSTRICKY M. *et al.*, « Analyse du cycle de vie des produits agricoles suisses en comparaison avec des produits importés », in *Recherche agronomique suisse*, 2015, vol. 6, n° 6, pp. 264-265. Patrick ROUSSEAU, *Evaluation comparative de l'impact environnemental global (ECIEG) du cycle de vie des produits*, Thèse de doctorat, INSA Lyon, 1993.

6.2.2.1. Mauvaise gouvernance des ressources publiques affectées au projet agricole

Selon un rapport de l'université d'Oakland des Etats-Unis publié le 4 avril 2019, le projet pilote du parc agro-industriel de Bukanga lonzo se retrouve en situation d'échec total. Ce rapport a été propagé et communiqué auprès de la presse de Kinshasa par l'ONG « Cercle pour la défense de l'environnement », en sigle CEDEN, au cours d'une conférence qu'elle avait organisée à cet effet en date du 16 avril 2019.¹⁵ Aux termes de ce rapport et de cette conférence, cette débâcle de Bukanga lonzo est la résultante des plusieurs facteurs qui n'ont pas été relevés avant le lancement du projet notamment le mode d'acquisition des terres, les modalités de gestion et les conflits d'intérêts¹⁶.

Lors de l'inauguration du parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo, les observateurs ainsi que la population congolaise notamment kinoise et kwangolaise avaient espéré avoir trouvé une solution à la rareté et à la hausse des prix de produits vivriers tels que le manioc, le maïs, les feuilles de manioc, les haricots, etc. D'ailleurs, les interventions des autorités publiques et des gestionnaires de ce parc dans les médias avaient tendance et pour objet de rassurer la population sur la bonne issue de ce projet et sur sa contribution à la livraison à la ville de Kinshasa de la nourriture en abondance à des prix acceptables.

Malheureusement, cette lueur d'espoir s'éteindra vite avant même que les récoltes de Bukanga lonzo soient distribuées sur les marchés kinois. En effet, en mai 2018, le ministre de l'économie de l'époque déclarera que Bukanga-Lonzo était un échec. Un échec qui aura englouti avec lui près de 100 millions de dollars. Pour le coordonnateur de l'ONG CEDEN précitée, il s'agit d'un échec dont la cause est la mauvaise gouvernance. Monsieur Martin IYELA a déclaré à ce propos ce qui suit : *« Pour nous c'est un échec qui est dû à une mauvaise gouvernance, une mauvaise planification et une mauvaise gestion du partenariat public-privé. C'est un mauvais modèle par rapport à l'investissement dans l'agriculture. En principe l'on devrait appuyer l'agriculture familiale et non appuyer des industriels qui ont déjà beaucoup d'argent et viennent prendre des terres des communautés. »*¹⁷

D'après ce rapport, un parc de cette envergure ne pouvait pas être géré de cette manière. Et surtout quand on se rend compte que le ministre de l'agriculture n'avait même pas été associé au fonctionnement et à la gestion de Bukanga-Lonzo. Quant à la façon dont les terres ont été acquises, celle-ci correspond bien à la définition d'un accaparement de terres. Cela s'est fait de la manière la plus trompeuse et sans respecter les exigences légales qui auraient dû conduire à des évaluations correctes. Et aujourd'hui, 9 villages avec plus de 5.000 personnes ont perdu leurs terres, auxquelles la police leur interdit désormais l'accès. Désillusionnés, ils ne savent pas qu'est-ce qu'elles doivent faire pour rentrer dans leurs droits.

Il convient de signaler que l'opinion publique n'a cessé de pointer du doigt les institutions financières internationales qui ont soutenu ce projet notamment la Banque mondiale et la

¹⁵ Disponible sur <https://www.oaklandinstitute.org/agriculture-le-parc-agro-industriel-de-bukanga-lonzo-un-echec-cuisant>. [Consulté le 03 août 2020].

¹⁶ Idem.

¹⁷ Disponible sur <https://www.oaklandinstitute.org/agriculture-le-parc-agro-industriel-de-bukanga-lonzo-un-echec-cuisant>. [Consulté le 03 août 2020].

Banque africaine de développement auxquelles il est demandé de cesser de favoriser l'accaparement des terres mais plutôt de promouvoir l'agriculture familiale en RDC. Tel est l'autre message de CEDEN lancé à la Banque mondiale pour épargner au pays de retomber dans les erreurs commises ailleurs avec les parcs agro-industriels. Pour Freddy MUMBA, secrétaire exécutif de CONAPAC, une organisation paysanne congolaise, il soutient ce qui suit : « *Le gouvernement et ses partenaires doivent appuyer l'agriculture familiale car nous avons l'impression qu'ils pensent que c'est l'agriculture industrielle qui doit développer le pays. Ce rapport vient de nous démontrer que cette idée est erronée. C'est ici que nous saisissons la balle au bond, pour leur demander de se tourner vers cette agriculture familiale* » .¹⁸

Après la publication de ce rapport, CEDEN et ses partenaires entendaient mener plusieurs actions pour dissuader le gouvernement à relancer ce projet. Aujourd'hui, les villages kwangolais de Bukanga-Lonzo portent encore les stigmates de ce projet qui s'est soldé par une débâcle, car l'ombre des pesticides comme les glyphosates utilisés dans ce parc agro-industriel continuent à polluer l'environnement de ces villages. D'ailleurs, il nous revient que les cours d'eau ne sont pas épargnés et ont été pollués par les pesticides.

6.2.2.2. Présomption de détournement des deniers publics destinés au PAI de Bukanga-Lonzo

En effet, suite au diagnostic du système de production agricole de la République démocratique du Congo qui a été réalisé en 2013, plusieurs difficultés furent répertoriées entre autres la baisse drastique de la production agricole, la surenchère des prix des denrées alimentaires importées, la dépendance accrue aux importations, la déficience en termes nutritionnels des habitants, etc.

En vue de faire face à cette situation drastique, le gouvernement avait levé l'option de promouvoir des filières agricoles et de l'agriculture industrielle, par la création des parcs agro-industriels. Au total, 20 sites avaient été ciblés, répartis dans les onze anciennes provinces de la RDC. Dès lors, le parc de Bukanga-Lonzo était censé être le premier de 20 PAI à construire et à exploiter en RDC avec l'appui des bailleurs internationaux.

C'est le 20 février 2014 que le gouvernement de la RDC a signé un contrat avec la Société sud-africaine AFRICOM COMMODITIES Ltd pour la gestion quotidienne du parc agro-industriel de Bukanga Lonzo. Un projet situé dans le secteur de Bukanga Lonzo dans la Province du Kwango, sur un espace de plus de 80 000 hectares. Plusieurs productions sont alors attendus : maïs, soja, haricot, manioc, pomme de terre, arachides, tomates, oignons, poulets, etc. Un premier montant de 92 293 337 dollars américains a été débloqué par le gouvernement congolais pour la construction de l'usine, l'aménagement du site et d'autres travaux d'accès au site.

¹⁸ Agriculture en RDC : un collectif d'associations appelle à soutenir les familles plutôt que les industriels. Les militants congolais ont interpellé la Banque mondiale et la Banque africaine de développement pour que cesse l'accaparement des terres . Disponible sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/04/17/agriculture-en-rdc-un-collectif-d-associations-appelle-a-soutenir-les-familles-plutot-que-les-industriels_5451418_3212.html.

[Consulté le 03 août 2020].

Les possibilités de détournement des deniers publics destinés au projet sont citées parmi les vraies raisons de l'échec du PAI de Bukanga-Lonzo.¹⁹ De ce fait, en 2017, soit après trois ans de mise en œuvre du projet, tous les indicateurs étant au rouge, cela a contraint le ministère des Finances de l'époque à faire appel à la firme Ernest and Young pour diligenter un audit. Ledit audit a mis en lumière quelques lacunes sur la mise en œuvre du projet, dont voici les plus pertinentes.

a. Opacité dans la passation des marchés publics

D'entrée de jeu, les auditeurs mettent en lumière le caractère opaque de la signature du contrat au mépris de la Loi régissant les marchés publics en RDC. Le contrat signé avec la société AFRICOM COMMODITIES Ltd était de gré à gré pour un montant global de 150 millions de dollars, violant ainsi la loi sur la passation des marchés en RDC²⁰. En outre, ce rapport parle de l'absence d'appel d'offres lancé lors de la sélection des fournisseurs des différents équipements, principalement ceux achetés auprès des sociétés Michigan Equipment, BPI Manufacturing, Triomf Fertiliser et Desticlox; l'absence d'un comité d'achat ; les prix pratiqués par les fournisseurs d'AFRICOM COMMODITIES Ltd ont été excessivement supérieurs à d'autres concurrents sur le marché international ; les critères de sélection des fournisseurs d'équipement n'étaient pas documentés ni détaillés ; l'absence de grand livre de comptes des fournisseurs pour raison de confidentialité ; l'absence d'application informatique pour la gestion des achats locaux ; les demandes d'achat en provenance de Kinshasa sont suivis par les réseaux sociaux « Whatsapp » et non à l'aide d'un logiciel approprié; les critères d'acquisition des biens ne sont pas définis dans le manuel de procédure; les lieux d'acquisition des biens sont déterminés par le Financial Manager sur base de son expérience.

Dans le rapport d'audit, il est consigné ce qui suit :

En ce qui concerne la vérification des prix pratiqués sur le marché international et ceux d'Africom, il a été relevé que ces prix variaient du simple au double. Par exemple, à la page 14 de ce rapport²¹ qui est en ligne, le prix d'un tracteur américain acheté à près de 254 000 dollars était requalifié à 518 800 dollars dans la comptabilité d'Africom. Dans ce cas, la surfacturation est évidente. D'où il serait de bonne politique que la direction générale des impôts soit diligentée pour effectuer un contrôle fiscal de cette entreprise afin de rétablir les droits dus au trésor public congolais notamment dans des pareils cas qui s'apparentent à une évasion fiscale internationale grâce au recours des prix de transfert.

¹⁹ TABOOLA V.M., « RDC : les vraies raisons de l'échec du projet Bukanga Lonzo », in *Deskeco*, 14 février 2019. Disponible sur <https://deskeco.com/rdc-les-vraies-raisons-de-lechec-du-projet-bukanga-lonzo>. [Consulté le 2 août 2020].

²⁰ En application de la loi n° 10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics, tout marché dont le montant dépasse l'équivalent de 200 millions de francs congolais doit être soumis à la procédure d'appel d'offre, sauf les cas prévus à l'article 42 dont l'exploitation d'un parc agro-industriel ne fait pas partie. Cfr. IBANDA KABAKA P., *Les finances publiques congolaises. Droit, économie et politique*, Sarrebruck, Editions universitaires européennes, 2020, p.80.

²¹ Cabinet ERNEST et YOUNG, Rapport d'audit du projet de mise en place du PAI de Bukanga-Lonzo, 2017, p.14. Disponible sur https://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/pdfpreview/ernst-young-audit-bukanga-lonzo_0.pdf. [Consulté le 3 août 2020].

Signalons que les salaires distribués par ce projet s'élèvent à 96 252 dollars et les achats importants effectués auprès des fournisseurs locaux notamment Congo- Futur, IMD, PPC, KSM et PARAMIL sont de 1 913 652 dollars américains.²² Ayant distribué plus de 83 millions de dollars aux fournisseurs étrangers contre près de 2 millions de dollars seulement aux locaux, il est logique de conclure que ce projet était réalisé pour transférer des ressources du Congo vers l'extérieur.

b. Mauvaise tenue de la comptabilité

L'audit a révélé qu'aucun système comptable et financier, d'organisation administrative, de gestion de stocks et informatique n'a été mis en place localement afin d'assurer un contrôle interne permettant une gestion efficace et transparente des opérations de la société. Les auditeurs ont noté que toutes les opérations de passation de marché, de gestion financière et comptable relative aux activités du projet étaient effectuées directement en Afrique du Sud au siège d'AFRICOM COMMODITIES Ltd. Par ailleurs, à la page 9 du rapport d'audit²³, il est écrit que le rapport financier préparé par le partenaire AFRICOM COMMODITIES Ltd n'est pas présenté sous le format des états financiers conformément au plan comptable OHADA qui est d'application en RDC depuis le 1er janvier 2014.

c. Détournement présumé des fonds

Selon le rapport d'audit susdit, la direction du trésor et de l'ordonnancement du ministère des finances a débloqué 92 293 337 dollars américains pour le PAI de Bukanga-Lonzo. Ce montant ne tient pas compte du soutien financier provenant de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement. A la page 10 de ce rapport, il est fait état du décaissement de 83 636 374 dollars américains effectué en faveur des fournisseurs qui se trouvent être dans leur quasi-majorité des filiales d'Africom Commodities Ltd²⁴.

Dans leur rapport, les auditeurs ont relevé l'existence des paiements effectués directement à des tiers pour lesquels les évidences probantes et appropriées n'étaient pas encore produites par le ministère des Finances. Ils ont identifié un écart de paiement injustifié de près de 34 millions de dollars en faveur d'AFRICOM COMMODITIES Ltd par rapport au rapprochement effectué avec la direction du trésor et de l'ordonnancement du ministère des finances de la RDC²⁵.

En plus, l'audit renseigne que le Gouvernement a effectué en septembre 2014 deux paiements à la société DESTICLOX pour l'amélioration de la route d'accès au site de BUKANGA LONZO. Le premier de 993 600 USD pour gravillonner 14,4 km (Coût unitaire 69 000 dollars américains le Km), de la route nationale jusqu'au site de Bukanga Lonzo et le second un paiement de 3 798 000 dollars américains pour l'amélioration de la voie d'accès de la route

²² Op.Cit., p. 11.

²³ Idem, p.9.

²⁴ Ibidem, p.10.

²⁵ Rapport d'ERNEST et YOUNG, p.10.

principale jusqu'au site C de Bukanga Lonzo soit 42 Km (l'estimation du coût unitaire est de 90 428 dollars américains le Km).

Après analyse de ces deux paiements, les auditeurs ont constaté que la route d'accès au Parc Bukanga Lonzo n'a jamais été gravillonnée. Quant au coût unitaire de la deuxième facture, il a été jugé trop élevé en le comparant à celui de la première facture. Ensuite, aucun contrat n'a été signé pour l'exécution de ces travaux et le contrôle technique des travaux sur la route par les experts de l'Office de Route ou de l'Office des Voiries et Drainage n'a pas été effectué.

Par ailleurs, la destination des recettes réalisées dans le cadre du projet Bukanga Lonzo n'a pas été identifiée.

S'agissant de DESTICLOX, il a été destinataire d'une somme de 17 766 548 dollars américains qui lui a été versée par le trésor public congolais en vue de la construction du marché MARIKIN S.A. Mais les travaux de construction de ce marché n'ont jamais été réalisés selon le rapport d'audit à sa page 11.

Face à cet échec cuisant de ce projet pilote et aux graves soupçons de détournement des fonds publics qui pèsent sur les gestionnaires de ce PAI de Bukanga-Lonzo, la justice et le gouvernement congolais feraient œuvre utile en ouvrant une information judiciaire afin d'enquêter sur les tenants et les aboutissants de ce projet ainsi que sur l'utilisation des fonds qui lui ont été alloués. A ce propos, M. Diasso a écrit : *« Ce qui est sûr est que Bukanga Lonzo a été mal géré. Les fonds mis à sa disposition ont été dilapidés par des gestionnaires véreux. Jamais les états financiers du projet n'ont été soumis à un audit sérieux. Il est temps que la justice se saisisse de ce dossier afin que les responsabilités soient clairement établies. »*²⁶

CONCLUSION

Le parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo était conçu et mis en œuvre, dès 2014, afin de permettre : la relance de la production agricole nécessaire pour nourrir la population kinois et kwangolaise ; la réduction de la pauvreté dans le Kwango en fournissant les services de base aux populations riveraines (notamment l'accès à l'eau potable, la fourniture de l'électricité, l'amélioration des voies de communication) ; la création des emplois pour occuper la main-d'œuvre villageoise du Kwango et la contribution aux exportations agricoles.

Plusieurs investisseurs notamment publics, privés et internationaux (Banque mondiale et Banque africaine de développement) ont concouru au financement de ses activités. En effet, les différents financements devaient participer à la construction des infrastructures du projet d'une part et d'autre part, à la réalisation des activités de production agricole et d'élevage.

Cependant, trois ans après le début de ce projet agro-industriel, il a été constaté que ce projet ne produisait pratiquement rien et la majorité des infrastructures contenues dans le business-

²⁶ DIASSO Alain, « Parc agro industriel : Matata Ponyo exhume le dossier Bukanga Lonzo », in ADIAC, 21 septembre 2019. Disponible sur <http://www.adiac-congo.com/content/parc-agro-industriel-matata-ponyo-exhume-le-dossier-bukanga-lonzo-105943>. [Consulté le 4 août 2020].

plan n'ont jamais été réalisées comme cela a été relevé et épinglé dans le rapport d'audit réalisé en 2017 par le cabinet d'audit ERNEST et YOUNG. A titre d'exemple, la route de 15 km qui relie le parc à la grande route nationale 1 n'a jamais été gravillonnée et un marché qui devait être construit à Kinshasa pour servir de point de vente n'a pas vu le jour ; pourtant les fonds pour le faire ont été débloqués par le trésor public, soit plus de 17 millions de dollars américains.

Plusieurs raisons expliquent cet échec, comme nous l'avons indiqué ci-haut. Primo, les mauvaises décisions prises au niveau du choix des gestionnaires de ce projet. Les sud-africains de la société AFRICOM COMMODITIES Ltd qui n'avaient aucune expérience de production agricole dans un pays francophone d'Afrique tropicale n'étaient pas les personnes le mieux qualifiées pour gérer un tel projet-pilote. Secundo, le choix des produits agricoles et d'élevage n'a pas été judicieux si bien que les produits tels que le manioc et les haricots qui auraient pu garantir la rentabilité et la pérennité du projet ont été programmés à débiter plusieurs années après le début du projet. Cela donne l'impression que le projet était programmé à échouer ou prédestiné à l'échec, en d'autres termes qu'il s'agissait d'une arnaque. Tertio, le manque de rigueur dans l'organisation comptable et administrative de la société AFRICOM Ltd renvoie à des insuffisances managériales inadmissibles pour un projet de cette ampleur ayant mobilisé plus d'une centaine de millions de dollars. Quarto, le rapport d'audit précité a mis à jour des cas de surfacturation et des travaux non réalisés en dépit du décaissement des fonds nécessaires. D'où la question que tout un chacun est en droit de se poser : où sont passés les fonds alloués au PAI de Bukanga-Lonzo ?

Pour répondre à cette question, car il s'agit de l'argent du contribuable dont il est question dans cette affaire, la justice congolaise est appelée à se saisir de ce dossier afin que la lumière soit faite.

Le parc agro-industriel comme concept n'est pas mauvais en soi car il permet de mobiliser des capitaux importants et nécessaires à une production agricole intensive. Ceci est de nature à améliorer la productivité, à donner des emplois aux populations, à contribuer à l'auto-suffisance alimentaire et à participer aux exportations du pays.

Néanmoins, dans le cas de Bukanga-Lonzo, ce sont les décisions au niveau du management et du choix des cultures à réaliser qui l'ont entraîné à un fiasco. Dès lors, il faut bien choisir les animateurs de tels projets et en passant obligatoirement par un appel d'offre internationale afin de mettre en concurrence les compétences et les expériences. Par ailleurs, il faudra mettre en place toutes les structures de contrôle interne (audit interne, système comptable informatisé et intégré) pour des projets qui gèrent des millions de dollars qui viennent des fonds publics. Egalement, il faudra permettre aux services publics chargés du contrôle de l'utilisation des fonds publics, notamment l'Inspection générale des finances, la Cour des comptes et la direction générale des impôts de faire régulièrement leur travail afin de servir de veille ou de surveillance.

Quant aux autorités provinciales, elles doivent rendre effectif leur contrôle notamment par le biais de l'inspection provinciale agricole, de l'inspection provinciale du travail et de l'inspection provinciale des impôts. Leurs missions de contrôle sont susceptibles de donner la sonnette d'alarme notamment sur la tenue de la comptabilité et sur les traitements réservés aux travailleurs ; ce qui a pour mérite de prévenir des détournements des fonds et des conflits du travail.

BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

1. BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, Programme d'appui au parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo (PAPAI-BL), mai 2015 . Disponible sur https://www.afdb.org/sites/default/files/documents/environmental-and-social-assessments/rdc_-_programme_dappui_au_parc_agro-industriel_de_bukanga_lonzo_-_papai-bl_-_resume_du_pges.pdf. [Consulté le 4 juillet 2020].
2. Cabinet ERNEST et YOUNG, Rapport d'audit du projet de mise en place du PAI de Bukanga-Lonzo, 2017. Disponible sur https://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/pdfpreview/ernst-young-audit-bukanga-lonzo_0.pdf. [Consulté le 3 août 2020].
3. IBANDA KABAKA P., *Manuel de droit forestier et de législation agricole de la RD Congo*, Paris, Edilivre, 2019.
4. OCDE, *Sécurité alimentaire mondiale. Défis pour le système agricole et agro-alimentaire*, Bruxelles, OECD Publishing, 2013.
5. TABOOLA V.M., « RDC : les vraies raisons de l'échec du projet Bukanga Lonzo », in *Deskeco*, 14 février 2019. Disponible sur <https://deskeco.com/rdc-les-vraies-raisons-de-lechec-du-projet-bukanga-lonzo>. [Consulté le 2 août 2020].
6. TOLLENS E., « Les parcs agro-industriels et l'agriculture familiale en RDC. Les défis du secteur agricole en RDC », in *Conjonctures congolaises 2015*, pp.147-158.

Table des matières

Les insuffisances managériales et culturelles au sein du parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo. Essai de compréhension de l'échec d'une implantation agro-industrielle au Kwango	1
Par Paulin Ibanda Kabaka	1
6.0. Introduction.....	1
6.1. Bukanga-Lonzo, un projet agro-industriel pourtant bien situé.....	2
6.1.1. Présentation du PAI de Bukanga-Lonzo	2
6.1.2. activités agro-industrielles et investissements prévus dans le PAI de Bukanga-Lonzo	4
6.2. Bukanga-Lonzo, un projet agro-industriel aux résultats catastrophiques	7
6.2.1. Causes lointaines : aspects liés au management et au choix des acteurs	7
6.2.1.1. L'inadéquade détermination des produits agricoles du projet	7
6.2.1.2. Le mauvais choix des acteurs	8
6.2.2. Causes immédiates : le détournement présumé des fonds destinés au projet et la mauvaise gouvernance.....	8
6.2.2.1. Mauvaise gouvernance des ressources publiques affectées au projet agricole.....	9

6.2.2.2. Présomption de détournement des deniers publics destinés au PAI de Bukanga-Lonzo	10
CONCLUSION	13
BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE	15
Table des matières	15