



# PDL-145T, entre développement et course à l'enrichissement illicite

Rapport d'enquête à mi-parcours



Kinshasa, Janvier 2023

## Table des Matières

Table des Matières .....	2
Sigles et abréviations.....	3
Liste des tableaux .....	4
Résumé du Rapport.....	5
A propos de CREFDL .....	6
0. Introduction.....	7
0.1. Méthode de travail .....	7
0.2. Contexte de mise en œuvre du PDL-145T.....	8
I. PRESENTATION SYNTHÈSE DU PDL-145T .....	9
I.1. Structures financières.....	9
I.2. Priorités du PDL 145-T .....	9
CHAPITRE II. MISE EN ŒUVRE DU PDL-145T .....	11
II.1. Recrutement des Organes de gestion du PDL-145T.....	11
II.1.1. De la procédure .....	11
II.2. Zones d'intervention et recrutement des entreprises/ALE.....	13
2.2.1. Taille de la première phase .....	13
2.2.2. La responsabilité de la CFEF .....	13
A. Rayons d'actions .....	13
B. Fonds alloué à la CFEF .....	14
C. Attribution des marchés.....	15
2.3.3. Le Bureau Central de Coordination (BCeCO).....	21
A. Rayon d'actions .....	21
2.3.4. Programme des Nations Unis pour le Développement (PNUD).....	27
CHAPITRE 3 : CE QUE REVELE LE TERRAIN.....	29
II.3.1. De l'existence des projets dans les PPM .....	29
II.3.2. Exécution des projets .....	29
a. Des études préalables .....	29
b. De la sélection des ALE et entreprises d'exécution.....	30
c. Approbation des marchés et de garantie de bonne exécution.....	31
II.3.3. De la gestion budgétaire .....	32
A. Surfacturation probable des ouvrages .....	32
B. Attribution des ouvrages déjà construits et non identifiés.....	33
C. Décaissement des fonds.....	34
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS .....	37
BIBLIOGRAPHIE.....	39

## Sigles et abréviations

ALE	: Agence locale d'exécution
ARMP	: autorité de régulation des marchés publics
AO	: Appel d'Offre
CREFDL	: Centre de Recherche en Finances Publiques et Développement Local
BCeCo	: Bureau Central de Coordination
CPS	: Comité de Pilotage Stratégique
CNP	: Caisse Nationale de Péréquation
CFEF	: Cellule d'Exécution des Financements en Faveur des États Fragiles
DGCMP	: Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics
ETD	: Entité territoriale décentralisée
PDL-145T	: Programme de Développement Locale des 145 Territoires
PNUD	: Programme des Nations Unis pour le Développement
PPM	: plan de passation des marchés publics
PRRIS	: Projet de reconstruction et réhabilitation des infrastructures scolaires

## Liste des tableaux

Tableau n°1 : Répartition du budget par Provinces

Tableau n° 2 clé de répartition de responsabilité

Tableau n° 3: situation géographique des ouvrages de la CFEF

Tableau n°4 : liste des travaux de la première phase

1 Tableau n°5 : degré de publication des marchés attribués par CFEF

Tableau n°6 : des marchés conclus avec CFEF et approuvés par l'autorité approbatrice

Tableau n°7: des marchés attribués par le BCECO

Tableau n°8: Liste ouvrages par provinces en charge du PNUD

Tableau n°9 : liste de quelques infrastructures surfacturées

Tableau n°10 : liste des marchés sur financés ou des ouvrages introuvables

## Résumé du Rapport

Le rapport d'enquête intitulé « *PDL-145T, entre développement et course à l'enrichissement illicite* », dresse un état des lieux de la mise en œuvre du programme de développement local des 145 territoires, lancé le 30 septembre 2022 par le Gouvernement de la République démocratique du Congo, pour une durée de six (6) mois. Ce travail part de la collecte des données aux entretiens en profondeur avec quelques personnalités engagées dans la mise en œuvre et des experts indépendants, consultés par CREFDL

Au terme de ce travail, CREFDL a relevé des faits suivants :

La passation des marchés publics effectués dans le cadre du PDL-145T ne respecte pas le principe de la transparence gage de la bonne utilisation des deniers publics. Les cellules des projets et des marchés publics des ministères sectoriels habilitées (Santé, enseignement et travaux publics) à passer la commande publique ont été mises de côté en faveur des entités ad hoc sans compétences et d'autres déjà dissoutes, après les réformes intervenues en 2010.

Ce programme, qui prévoit dans sa première phase la construction/réhabilitation et l'équipement de 2.143 ouvrages, dont 1.210 écoles, 788 centres de santé et 145 bâtiments administratifs, a connu des surfacturations à hauteur de 200% voire même 300%. Par exemple, la construction de l'Ecole Primaire Damas d'une capacité de 6 salles de classe, située dans le territoire d'ARU, province de l'Ituri coûte 455.559,12 dollars USD, alors que le montant initial fixé par la nomenclature budgétaire est d'environ 130 000 USD. Des bâtiments administratifs et des centres de santé connaissent aussi le même sort. Ainsi, le trésor public pourrait perdre environ 334,4 millions USD, suite à la surfacturation des ouvrages.

Le rapport démontre que le PDL-145T est mis en œuvre dans une approche centralisée en violation de la constitution, de la Loi relative aux finances publiques, des marchés publics et des principes de la libre administration des provinces. Ce qui a pour conséquence, le décaissement de 511 millions USD a été effectué par un circuit irrégulier, alors que la Loi des finances 2022 prévoyait un montant de 481,1 millions de dollars, soit 106,2%. 80% des marchés ont démarré sans l'approbation préalable de l'autorité compétente et ont reçu la totalité de fonds, alors que la loi fixe les exceptions et les modalités.

La gestion financière de ce même programme est marquée par le conflit d'intérêt, l'affectation des revenus budgétaires et la répartition des infrastructures par province varient en fonction de la géopolitique, pourtant le programme prône l'équilibre.

Ainsi, CREFDL invite le premier Ministre à mettre tout en œuvre pour recadrer la gestion du PDL-145T, en ordonnant un contrôle rigoureux.

## A propos de CREFDL

Le Centre de Recherche en Finance Publique et Développement Local, (CREFDL) est une initiative d'un groupe d'Experts en finances publiques, qui travaillent sur la thématique depuis 9 ans. L'association sans but lucratif est intéressée à la gouvernance financière et à son impact sur le développement des communautés locales.

Depuis plus de 3 ans, l'ASBL est enregistrée sous F.92/45531 en République Démocratique du Congo (RDC). Elle organise des activités sur les différents problèmes qui touchent à la gestion des fonds transférés par le Pouvoir Central aux Provinces et Entités Territoriales Décentralisées (ETD).

La création de ce cadre d'analyses, d'échanges et de sensibilisation auprès des autorités politico-administratives jusqu'à la base, est un mécanisme qui vise à promouvoir un changement de gouvernance en mettant l'homme au centre de l'action publique.

Les actions de CREFDL sont centrées autour des études et enquêtes, actions de plaidoyer, renforcement des capacités, sensibilisation des communautés.

Le CREFDL dispose d'un bureau à Kinshasa, composé d'une équipe de 5 personnes, dont 2 consultants à temps partiel et trois membres, qui travaillent à titre bénévole. Pour être efficace dans le travail de monitoring pu d'enquête de terrain, Crefdl recours des équipes d'étudiants stagiaires.

### **Contacts :**

[crefdl.asbl@gmail.com](mailto:crefdl.asbl@gmail.com)

[+243 973 759 162](tel:+243973759162)

[+243 823 614 165](tel:+243823614165)

[+243 998 455 755](tel:+243998455755)

## 0. Introduction

En République Démocratique du Congo, la Société Civile joue le rôle de premier plan en matière de surveillance des politiques du Gouvernement, notamment en ce qui concerne la Gestion financière, depuis la réforme des finances publiques intervenue en 2011, dans un contexte de sortie progressive des conflits armés et de la guerre civile. Au terme de ce processus, la Loi relative aux finances publiques a été promulguée à la même année pour édicter les notions d'exigence de transparence, de rationalité, de contrôle. Bref une bagatelle des mesures inspirées par le système moderne pour assurer une gestion responsable des finances publiques en République Démocratique du Congo (RDC), conformément à la Constitution de 2006, telle que modifiée à ce jour<sup>1</sup>. Le présent rapport consiste à promouvoir la redevabilité sociale des autorités dans une démarche de gestion axée sur les résultats. Il permet aussi au Centre de Recherche en Finances Publiques et Développement Local (CREFDL) de mettre sur la place publique le niveau de mise en œuvre du Programme de Développement Local des 145 Territoires (PDL-145T) en vue de renforcer la transparence dans la gestion de la chose publique et de la participation des populations à la gouvernance locale.

Ainsi, ce travail de contrôle citoyen analyse la première phase de mise en œuvre dudit programme, étalé sur une période de six (6) mois d'exécution dans les trois secteurs clés.

Il s'agit de :

- La santé ;
- L'Enseignement Primaire, Secondaire et Technique (ESPT) ;
- Les Bâtiments administratifs des territoires.

Hormis l'introduction et la conclusion générale, ce rapport s'articule autour de trois parties importantes: la présentation du programme, analyse de la procédure de sélections des Agences Locales d'Exécution (ALE) et entreprises ainsi que les recommandations.

### O.1. Méthode de travail

Le monitoring citoyen a été effectué sur une période de 4 mois, par CREFDL. Il est partie de la mise en place d'une taskforce, répartie en deux équipes : l'une chargée de la collecte des documents officiels et l'autre des photos, vidéos produites par les autorités dans le cadre du PDL-145T.

CREFDL a par la suite organisé des entretiens en profondeur avec les acteurs engagés dans la mise en œuvre du Programme. Le PNUD et le BCeCo n'ont pas répondu à notre sollicitation. Si le BCeCo a gardé silence face à nos questionnaires, le PNUD par contre a refusé de le recevoir. Néanmoins, des échanges avec la CFEF ont démontré la nécessité d'un contrôle citoyen du programme, qualifié par certains experts de la dernière chance.

---

<sup>1</sup> Loi relative aux finances publiques, exposé de motif



D'autres experts du Gouvernement ont été mis en contribution pour interpréter certaines données pour assurer une meilleure compréhension.

## **0.2. Contexte de mise en œuvre du PDL-145T**

La mise en œuvre du Programme de Développement Local des 145 territoires intervient après plusieurs initiatives des projets d'investissements publics par le Gouvernement. Il s'agit entre autres du programme d'urgence des 100 jours pour un coût global de 304 millions USD, mais qui a consommé plus de 400 millions de dollars dans son exécution<sup>2</sup> pour la réhabilitation de 152,52 Km des routes, la construction des logements sociaux, (...).

Le Gouvernement a aussi initié «*Tshilejelu*», programme modèle en Tshiluba, langue parlée en grande partie dans le grand Kasai, province d'origine du Président de la République lancé en 2021. Ce programme a été Chiffré à 138 millions \$ pour 141,43 Km des routes à réhabiliter à Kinshasa et dans les provinces du grand Kasai. Selon un rapport de l'Inspection Générale des Finances d'août 2021, des pratiques de détournement de deniers publics de l'ordre de 13 millions UDS<sup>3</sup> ont été constatées, comme dans le programme d'urgence des 100 jours, censé améliorer les infrastructures routières à Kinshasa et dans d'autres provinces.

Par la suite, un autre programme a été lancé en 2022 à Kinshasa, dénommé «*Kinshasa Zéro trou*». Ce dernier devrait améliorer la voirie urbaine de la plus grande ville de la RDC. Son coût de financement est de 32 millions USD. La première phase a duré six mois pour 15,6 millions de dollars. Le rapport d'exécution de la Loi de finances 2022 à fin juin retrace un montant décaissé de 22,3 millions Usd, des chiffres non confirmés par le Ministère des infrastructures<sup>4</sup>. Ces opérations dégagent un dépassement de 7 millions Usd par rapport aux prévisions. A la surprise générale, CREFDL constate que les trous sont toujours visibles dans les artères de la ville de Kinshasa.

Face à cette situation, le Programme de développement local dédié aux 145 territoires (PDL-145T) apparaît comme un remède pour corriger les erreurs du passé. Il résulte de la volonté politique du Président de la République et de sa majorité parlementaire de vaincre la pauvreté et les inégalités, sous toutes leurs formes. Il est adossé au pilier 5 du Plan National Stratégique de Développement (PNSD) 2019-2023 dans son volet relatif au développement équilibré des provinces. Le PDL-145T vise principalement à réduire les inégalités spatiales, redynamiser les économies locales, et transformer les conditions et le cadre de vie des populations congolaises vivant dans les zones jusque-là mal desservies par les infrastructures et services sociaux de base<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Présidence de la république, programme d'urgence de 100 jours, Kinshasa, 2 mars 2019

<sup>3</sup> Rapport de l'inspection générale des finances d'Août 2021

<sup>4</sup> Ministère du budget, Rapport d'exécution de la loi de finances 2022 à fin juin

<sup>5</sup> Programme de développement local des 145 territoires, p.3



## I. PRESENTATION SYNTHÈSE DU PDL-145T

### I.1. Structures financières

Le coût total indicatif du PDL-145T est estimé à 1 660 101 312 USD. Il prend en compte 4 composantes transversales, à savoir : Infrastructures socio-économiques de base (1 168 636 205 70,0 \$); Economie rurale et chaînes de valeur (290 000 000 \$) ; Renforcement des capacités locales (4 940 000 0,3 \$) ; Système géoréférencé pour le suivi-évaluation (5 540 000 \$)<sup>6</sup>.

Pour l'exécution et gestion fiduciaire et coordination, il est prévu un montant de 117 529 296 Usd, soit 7% du coût global du projet. Ce financement est réparti sur trois exercices budgétaires à hauteur de : 300 millions USD pour 2021 ; 700 millions USD pour 2022 et 660,1 millions USD pour 2023. Le Gouvernement n'exclut pas la contribution des partenaires au développement.

### I.2. Priorités du PDL 145-T7

D'après le Gouvernement, le Programme de Développement Local des 145 territoires vise à réduire les inégalités spatiales, redynamiser les économies locales, et transformer les conditions et le cadre de vie des populations congolaises vivant dans les zones jusque-là mal desservies par les infrastructures et services sociaux de base.

Ce programme ambitieux de Félix Tshisekedi, qui prévoit de sortir 25 millions des congolais de la pauvreté multidimensionnelle, accorde une priorité importante aux infrastructures de base pour un coût de 1,1 milliard de dollars américains. Ainsi, 8.844 km des routes (132 millions \$) seront transformées, 30.092 km de route de desserte agricole (75 millions \$) seront entretenus pendant l'exécution du programme. 3.071 forages d'eau (76 millions Usd) seront érigés, en raison de 21 forages par territoire. Le programme prévoit le coût de réhabilitation d'un kilomètre de route de desserte agricole à 15.000 dollars et l'entretien à 2.500 dollars.

Le PDL-145T s'intéresse aussi à la construction de 1.450 logements pour les staffs dirigeants du territoire (145 millions Usd), dont le prix unitaire est fixé à 100.000 \$. 145 bâtiments administratifs seront aussi construits pour un coût unitaire de 200.000 dollars, soit un total de 29 millions de dollars.

En ce qui concerne l'électrification, le Gouvernement prévoit la construction de 418 minis centraux solaires. Ce qui permettra de connecter à une source d'énergie, au moins 15 millions de ruraux et périurbains. Le Programme vise à assurer l'accès à l'eau potable à 15 millions de congolais vivant dans les 145 territoires ruraux. Il procédera à cet effet, à la construction/réhabilitation de 447 sources d'eau aménagées, 3 071 forages<sup>8</sup>.

A cela s'ajoute, la construction/réhabilitation et équipement de 1.210 écoles primaires et secondaires dans 145 territoires de la RDC. Ce assurera la formation de 1 000 000 enfants dont au moins 40% de filles. 788 Centres de Santé seront réhabilités ou construits. Le programme

---

<sup>6</sup>Idem

<sup>7</sup>ibidem

<sup>8</sup> Ministère du plan, programme de développement de 145 territoires

fixe le coût de réhabilitation d'une école à 150.000 dollars et la construction à 257.000 dollars. Pour la réhabilitation des Centres de Santé, le prix fixé est de 150.000 dollars et la construction à 218.000 dollars.

*Tableau n°1 : Répartition du budget par Provinces*

N°	PROVINCES	MONTANT AFFECTE EN USD	%
1	BAS-UELE	60361500	4,138
2	EQUATEUR	70357000	4,823
3	HAUT-KATANGA	60394000	4,14
4	HAUT-LOMAMI	50374000	3,45
5	HAUT-UELE	60355000	4,14
6	ITURI	50315436	3,45
7	KASAI-CENTRAL	50341744	3,45
8	KASAI-ORIENTAL	50276000	3,45
9	KASAI	50251064	3,45
10	KONGO CENTRAL	100828750	6,91
11	KWANGO	50320500	3,45
12	KWILU	50255130	3,45
13	LOMAMI	50262451	3,45
14	LUALABA	50325500	3,45
15	MAI-NDOMBE	80492000	5,52
16	MANIEMA	70417129	4,83
17	MONGALA	30096000	2,06
18	NORD-KIVU	60329000	4,14
19	NORD-UBANGI	40227500	2,76
20	SANKURU	60298000	4,13
21	SUD-KIVU	80396500	5,51
22	SUD-UBANGI	40242500	2,76
23	TANGANYKA	60392500	4,14
24	TSHOPO	70417000	4,83
25	TSHUAPA	60309500	4,13
	<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1458635704</b>	<b>100</b>

Source : matrice du PDL 145 territoires

## CHAPITRE II. MISE EN ŒUVRE DU PDL-145T

### II.1. Recrutement des Organes de gestion du PDL-145T

#### II.1.1. De la procédure

Selon l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, les Entités et structures recrutées par le Gouvernement sont déjà dissoutes depuis 11 ans et même certaines appartenant aux Nations-Unies. C'est le cas par exemple du BCECO, les Unités d'Exécution des Projets (UEP), des Unités de Coordination des Projets (UCP) et des cellules particulières, comme la Cellule d'Exécution des Financements en Faveur des États Fragiles (CFEF) et des agences du système des Nations-Unies (PNUD).

D'après l'analyse de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics du 17 février 2022, cette attribution a été effectuée en violation de la législation en la matière notamment, le Décret n°039/2001 du 8 août 2001, portant création, organisation et fonctionnement du Bureau Central de Coordination (BCECO). Comme aussi la lettre du Directeur des opérations de la Banque Mondiale pour la RDC du 02 août 2012 mettant fin au BCECO et autres structures exceptionnelles de passation des marchés publics ou Maître d'Ouvrage Délégué (MOD) et l'avis au public n°2874/2012 du 6 novembre 2012 du Directeur de cabinet du Président de la République.

Il est à noter qu'au terme d'une réforme majeure entreprise depuis 2003 avec son aboutissement en 2010 par la promulgation de la Loi 10/010 du 27 Avril 2010, relative aux marchés publics et ses mesures d'application, le système des marchés publics en RDC a mis en place des organes de passation, de contrôle, de régulation et d'approbation des marchés publics et des conventions de délégations de service public, des agences spécifiques pour accompagner le gouvernement.

Conformément à la Loi évoquée ci-haut, ni le BCECO, ni la CFEF, encore moins l'agence du système des Nations-Unies, ne peut être prise comme Cellule de Gestion des Projets et des Marchés Publics (CGPMP). Et ceci est clairement spécifié non seulement dans le Décret 10/32 du 28 décembre 2010, mais aussi dans l'article 13 alinéa 1er de la Loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics, qui stipule que «la gestion des projets et de passation des marchés publics sont assurés par l'autorité contractante qui dispose en son sein d'une cellule de gestion des projets et des marchés publics et de délégations de service public »<sup>9</sup>.

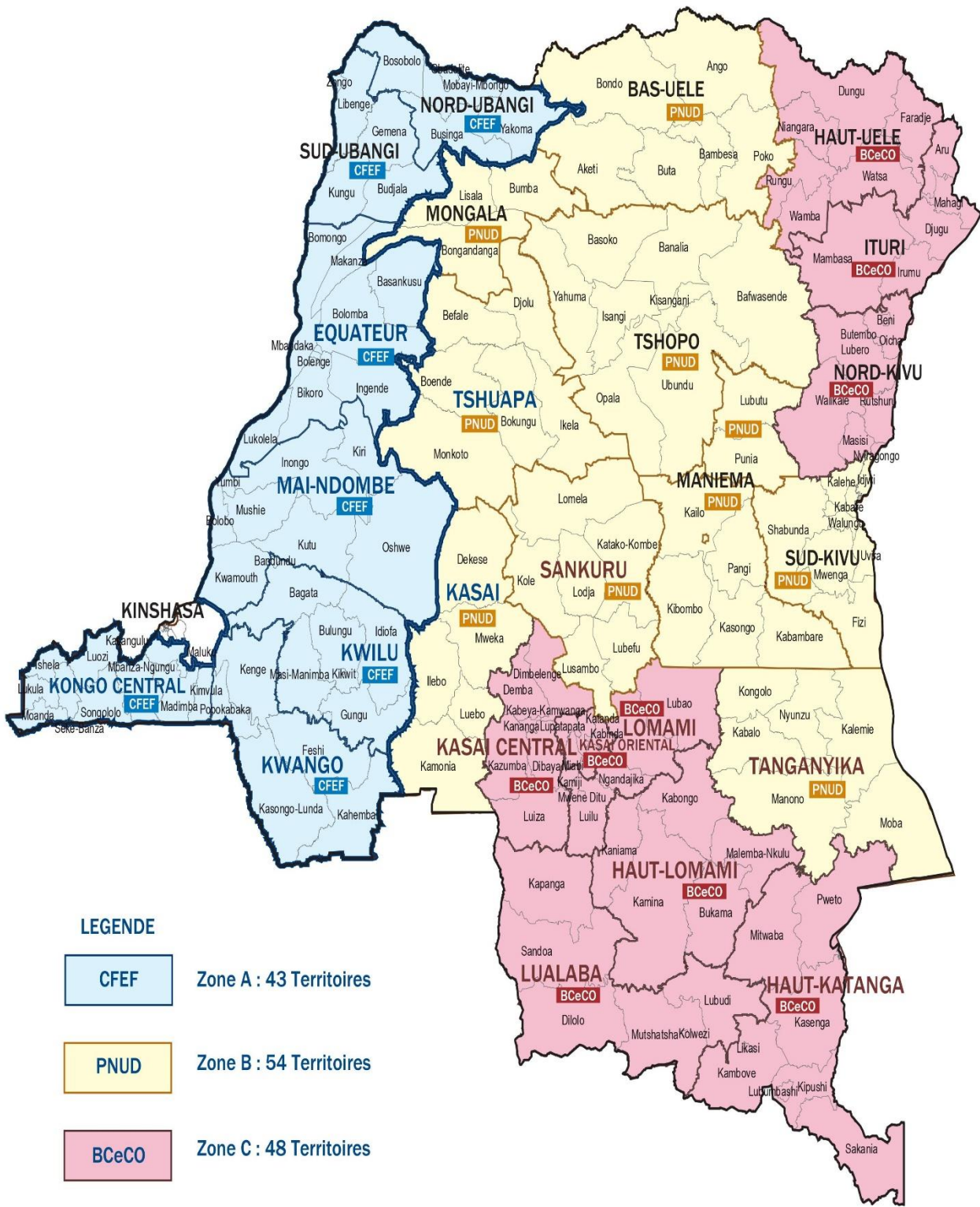
Malgré la dénonciation et opposition de l'ARMP, le Gouvernement de la République, à travers le Ministère du Plan a signé le jeudi 10 mars 2022, un protocole d'accord avec 3 Agences d'Exécution du PDL-145T. Il s'agit du PNUD, du BCeCO et de la CFEF<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Loi relative aux marchés publics, 2010

<sup>10</sup> Compte rendu du conseil des Ministres du 4 mars 2022

## Carte de répartition par province des 145 territoires par Agence d'exécution



## II.2. Zones d'intervention et recrutement des entreprises/ALE

### 2.2.1. Taille de la première phase

Selon les prévisions du Gouvernement, la première phase lancée fin septembre 2022 sera exécutée pendant six (6) mois dans trois secteurs clés. Il s'agit entre autres de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Technique, de la Santé et des bâtiments publics. Le Programme a démarré par le lancement des activités relatives à la construction, à la réhabilitation et à l'équipement de 2.143 ouvrages, dont 1.210 écoles, 788 centres de santé et 145 bâtiments administratifs. Ce premier volet des travaux vise principalement à développer les infrastructures sociales de base (écoles, centres de santé) et à restaurer l'autorité de l'État (bâtiment administratif dans le chef-lieu de chaque territoire)<sup>11</sup>.

Tableau n° 2 clé de répartition de responsabilité

Agences d'exécution	Ecoles	Centres de santé	Bâtiments administratifs
CFEF	360	232	43
BCECO	414	269	245
PNUD	423	286	54

Source : base des données PDL-145T

### 2.2.2. La responsabilité de la CFEF

#### A. Rayons d'actions

Lors de la réunion de présentation des activités de la CFEF, le 6 octobre 2022, le Coordonnateur National, Alain Lungungu Kisoso, a précisé que suivant les assignations du Gouvernement consignées dans le protocole d'accord d'exécution signé le 28 février 2022, la CFEF va construire et équiper 635 infrastructures. Il s'agit entre autres de 360 écoles primaires, 232 Centres de Santé et 43 bâtiments administratifs dans 43 territoires, situés dans 7 provinces ci-après : le Kongo Central, le Kwango, le Kwilu, le Maï-Ndombe, l'Équateur, le Sud et Nord Ubangi. La clé de répartition de ces infrastructures se présente comme suit :<sup>12</sup>

Tableau n°4: situation géographique des ouvrages de la CFEF

Privinces	Ecoles	Centres de santé	Batiments administratifs
Kongo centrel	93	71	10
Kwango	53	21	5
Kwilu	45	30	5
Maï-Ndombe	72	43	8
Equateur	55	38	7
Sud-Ubangi	23	15	4
Nord-Ubangi	19	14	4

Source : [www.cfef.cd](http://www.cfef.cd)

<sup>11</sup> Discours du Premier Ministre Sama Lukonde à l'Assemblée Nationale le 1 novembre 2022

<sup>12</sup><https://www.cfef.cd/pdl-145t-signature-des-contrats-entre-la-cfef-et-les-entreprises-chargees-de-realiser-des-travaux-de-construction-des-infrastructures-dans-7-provinces/>

## B. Fonds alloué à la CFEF

Tableau n°4 : liste des travaux de la première phase<sup>13</sup>

Libellé	Nombre d'ouvrages	coût unitaire en \$/ Moyenne	Total en \$
Ecoles	360	215 613	77 621 000
Centres de santé	232	210 086	48 740 000
Bâtiments administratifs	43	289 302	12 440 000
Total	635	715 001	138 801 000

Source : CFEF

D'après le contrat signé entre le Gouvernement et CFEF, un montant de 476,8 millions de dollars sera alloué à cette agence d'exécution. Pour cette première tranche, CREFDL a constaté des marchés de l'ordre de 138, millions \$ ont été effectués.

D'après la coordination de CFEF, aucun ouvrage n'est sorti de terre depuis le lancement du PDL-145T le 30 septembre 2022. Pourtant, le Gouvernement affirme que tous les fonds ont été débloqués. CFEF explique cette situation par la lenteur de la procédure de recrutements des entreprises chargées d'exécuter les travaux. Elle précise aussi que le délai de 6 mois arrêté par le Gouvernement sera intenable.

---

<sup>13</sup> Entretien réalisé avec la coordination de CFEF

### C. Attribution des marchés

*Tableau n°5 : degré de publication des marchés attribués par CFEF*

N°	Entreprises/ALE	Territoires/Provinces	Ecoles	Centre de Santé	Bâtiments Administratifs	Montant (USD TTC)
1.	GROUPE PIC-CARITAS-ADECO SARL	FESHI	11	4	1	3 948 920,32
2.	STE COTAB SARL	KAHEMBA	14	4	1	3 841 186,86
3.	STE EGECCO SARL	KASONGO LUNDA	9	3	1	2 942 912,65
4.	CONGOLAIS CONSTRUCTION SARL	KASANGULU et MADIMBA	24	14	2	7 413 794,12
5.	REGEC 145T (JL PRODUCTION)	KIMVULA	11	6	1	3 406 787,96
6.	MW AFRITEC SARL	LUKULA	5	3	1	2 214 861,93
7.	M. INTERCOM SARL	MBANZA-NGUNGU	12	6	1	3 897 994,41
8.	CARTOUCHE CONSTRUCT SARL	MUANDA	7	10	1	3 714 132,48
9.	PROCOM SARL	SEKE-BANZA et TSHELA	23	16	2	5 528 906,84
10.	GROUPEMENT BETH. BETSALEEL SARL- ALPHA CONSTRUCTION SARL	SONGOLOLO	4	8	1	2 847 054,54
11.	MWANA MBOKA ING. SARL	BAGATA	14	4	1	4 215 120,45
12.	IDEAL ENTREPRISE SARL	BULUNGU	8	8	1	3 684 084,49
13.	GROUPE BORIS BUSINESS CONSTRUCT SARL & GROUPE SOUVENIRCONSTRUCT SARL	GUNGU	4	8	1	2 284 147,86
14.	GROUPE BORIS BUSINESS CONSTRUCT SARL & GROUPE SOUVENIRCONSTRUCT SARL	IDIOFA	15	7	1	3 988 534,67
15.	GENIE DE CONSTRUCTION DU KASAÏ SARL	MASI-MANIMBA	4	3	1	1 813 807,16
16.	CARTOUCHE CONSTRUCT SARL	BASANKUSU	9	7	1	3 610 923,00
17.	ECCR SARL	BOLOMBA	9	6	1	3 767 269,28
18.	TRABAGEC SARL	BOMONGO	15	7	1	2 585 991,01
19.	GROUPEMENT SAGEC WINWAX SARL	INGENDE	4	3	1	3 650 880,00



20.	JV KISALU OCO SARL ET GROUPE PARTENAIRE SARL	MAKANZA	6	7	1	3 184 471,96
21.	BUREAU ETRE Sarl	BUDJALA	5	5	1	2 156 408,32
22.	BUREAU ETRE Sarl	GEMENA	4	5	1	2 136 194,46
23.	GROUPEMENT BERIGE-DNZ ENGINEERING Sarl	KUNGU	8	2	1	2 375 338,92
24.	CARTOUCHE CONSTRUCT Sarl	KWAMOUTH	9	5	1	3 068 007,37
25.	GROUPEMENT BACOM, GECOMEX, BUILD SOLUTIONS	BOSOBOLO	6	4	1	1 984 957,52
26.	MAGEC Sarl	BUSINGA	6	4	1	1 303 763,35
27.	GROUPEMENT BACOM, GECOMEX, BUILD SOLUTIONS	MOBAYI MBONGO	6	2	1	1 544 551,28
28.	GESER Sarl	YAKOMA	6	4	1	2 652 658,80
29.	PAPETERIE UAC Sarl	Le Marché porte sur l'acquisition de fourniture de bureau et consommables informatique				10063,04
30.	SOKERICO Sarl	BOLOBO	10	6	1	4 085 076,43
31.	GROUPEMENT ASCAT Sarl- SPPE Sarl	INONGO	8	6	1	3 302 452,48
32.	SODIMEC Sarl	KIRI	8	3	1	4 414 671,20
33.	GROUPEMENT ASCAT Sarl-SPPE Sarl	KUTU	8	5	1	3 086 963,24
34.	GROUPEMENT ASCAT Sarl-SPPE Sarl	MUSHI	10	9	1	3 307 487,90
35.	GROUPEMENT ASCAT Sarl-SPPE Sarl	YUMBI	11	4	1	3 533 047,98
	<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>313</b>	<b>198</b>	<b>36</b>	<b>111 503 424,28</b>

Source : Note d'attribution des marchés publiée par l'ARMP

## **Constats**

De ce tableau, il ressort que le CFEF a lancé le processus de construction de 547 infrastructures, dont 198 Centres de Santé, 313 écoles et 36 bâtiments administratifs répartis dans 35 territoires. Le coût total des projets est de 111,5 millions Usd.

Les avis d'appel d'offres et d'attribution des projets ne renseignent pas le coût unitaire de chaque infrastructure par territoire.

Toutefois, lors d'un entretien avec CREFDL, la coordination a indiqué que le montant de 138 801 000 millions de dollars a été alloué à cette première phase :

- 77.621.000 USD à la construction/Réhabilitation et équipement de 360 infrastructures scolaires pour un prix d'un ouvrage à environ 215.613 USD ;
- 48.740.000 USD, à la construction et équipement de 232 Centres de santé, dont le coût unitaire est d'environ de 210.086 USD ;
- 12.440.000 USD à la construction des bâtiments administratif des territoires, pour un coût d'un bâtiment de 289.302 USD ;

D'après la stratégie sectorielle de l'éducation et de la formation 2016-2023, le coût de la réhabilitation/construction d'une salle de classe varie entre 12.500 USD et 13.500 dollars. Pour une école de 6 salles de classe et 1 bureau gestionnaire, les prix ne peuvent dépasser 100.000 \$ dans les milieux périurbains. Car, les entrepreneurs recours à la main d'œuvre local.

En ce qui concerne les bâtiments administratifs, CREFDL note que le programme fixe le prix de construction à 200.000 dollars USD. Alors que CFEF le plafonne à 289.302 USD. Ce qui dégage un surplus de 89.000 dollars par ouvrage, soit un total de 1,8 millions de dollars.

*Tableau n°6 : des marches conclus avec CFEF et approuvés par l'autorité approbatrice*

N°	Entreprises/ALE	Territoires	Nombre d'écoles	Nombre des Centre de Santé	Bâtiments Adm. des Territoires.	Montant du Marché (USD TTC)
<b>PROVINCE : KONGO CENTRAL</b>						
01.	PROCOM Sarl	TSHIELA	12	08	01	3 578 634,45
02.	Groupelement Beth. Betsaleel Sarl- Alpha construction Sarl	SONGOLOLO	04	08	01	2 456 712,88
03.	Procom Sarl	SEKE-BANZA	11	08	01	3 780 927,84
04.	Cartouche Construct Sarl	MUANDA	07	10	01	3 204 911,23
05.	M. Intercom Sarl	MBANZA-NGUNGU	12	06	01	3 363 565,01
06.	CONGOLAISE DE CONSTRUCTION Sarl <sup>14</sup>	MADIMBA	09	08	01	2 961 294,98
07.	CONGOLAISE DE CONSTRUCTION Sarl	KASANGULU	15	06	01	3 436 040,64
08.	REGEC 145T (Groupe JL Production)	KIMVULA	11	06	01	2.939 704,78
09.	MW Afritec Sarl	LUKULA	05	03	01	1 911 196,19
<b>PROVINCE : EQUATEUR</b>						
01.	TRABAGEC Sarl	BOMONGO	06	04	01	2 231 442,11
02.	ECCR Sarl	BOLOMBA	09	06	01	3 250 762,78
03.	JV KISALU OCO et GROUPEMENT PARTENAIRES	MAKANZA	06	07	01	2 747 869,12
04.	GROUPEMENT SAGEC WINWAX Sarl	INGENDE	12	03	01	3 150 330,90
05.	TRABAGEC Sarl	BIKORO	06	06	01	3 039 584,09
06.	GROUPEMENT SAGEC -WINMAX	LUKOLELA	07	05	01	3 275 863,00

<sup>14</sup> Filiale du Groupe BM. Bureau d'études techniques d'architectures, de construction des bâtiments, des travaux publics, d'industries et infrastructures. L'entreprise a gagné 6 324 859,99 Usd

<b>PROVINCE : NORD-UBANGI</b>						
01.	Groupement d'Entreprises BAGEBUILD	BOSOBOLO	06	04	01	1 984 957,52
02.	MADA AFRICAN GENERAL COMPAGNY Sarl	BUSINGA	06	04	01	1 303 763,35
03.	GROUPEMENT D'ENTREPRISES BAGEBUILD	MOBAYIMBONGO	06	02	01	1 544 551,28
04.	GENERAL ENGINEERING SERVICE Sarl	YAKOMA	06	04	01	2 654 658,80
Recrutement d'une firme de consultant chargée d'assurer le contrôle des travaux de construction et/Réhabilitation et Equipement dans la province de NORD UBANGI						
05.	NOCO Trans	Nord UBANGI	19	14	04	1 583 590,18
<b>PROVINCE : MAÏ-NDOMBE</b>						
01.	CARTOUM CONSTRUCT Sarl	KWAMOUTH	09	05	01	2 647 372,26
<b>PROVINCE : KWANGO</b>						
1.	Groupe PIC-CARITAS-ADECO Sarl	FESHI	11	04	01	3 406 508,79
2.	Sté COTAB Sarl	KAHEMBA	14	04	01	3 314 545,99
3.	Sté EGECCO Sarl	KASONGO LUNDA	09	03	01	2 539 428,48
<b>PROVINCE : KWILU</b>						
01.	Société Idéal Entreprise Sarl	BULUNGU	08	08	01	3 178 982,93
02.	GROUPEMENT BORIS BUSINESS CONSTRUCT & GROUPE SOUVENIR CONSTRUCT (BBC et GSC)	GUNGU	04	08	01	1 970 982,77
03.	GROUPEMENT BORIS BUSINESS CONSTRUCT & GROUPE SOUVENIR CONSTRUCT (BBC et GSC)	IDIOFA	15	07	01	3 441 691,87
04.	Génie de Construction du Kasai Sarl	MASI-MANIMBA	04	03	01	1 565 127,78

05.	GLOBAL INNOVATION Sarl	BAGATA	14	04	01	4 410 538,03
	<b>Recrutement d'une firme de consultant chargée d'assurer le contrôle des travaux de construction et Equipement dans la Province du Kwilu</b>					
	La Société CRESTE Sarl	KWILU	45	30	05	1 339 269,42
	Acquisition des 16 Véhicules automobiles tout terrain et de 50 motos DTS 125 au bénéfice des équipes techniques provinciales de suivi et coordination des activités du projet et des antennes provinciales de la CFEF					

Source : ARMP

### 2.3.3. Le Bureau Central de Coordination (BCeCO)

#### A. Rayon d'actions

Dans le cadre du programme de développement local des 145 territoires, le BCeCO est chargé de :<sup>15</sup> (1) Réhabiliter 2.816 km et entretenir 9.459 km des routes de dessertes agricoles; (2) Construire et/ou réhabiliter 200 ouvrages d'art (Ponts et Bacs) (3) Réaliser 138 microcentrales photovoltaïques et 6.720 lampadaires de l'électrification rurale; (4) Réaliser 1.004 forages et bornes fontaines et aménager 37 sources d'eau; (5) Construire 77 marchés communautaires; (6) Construire 245 bâtiments administratifs et 480 logements; (7) Construire 223 centres de santé; Réhabiliter 46 centres de santé; (8) Construire 220 écoles; (9) Réhabiliter 194 écoles; (10) Fournir et installer les mobiliers scolaires de 414 écoles; (11) Fournir et installer les équipements médicaux de 269 centres de santé et 2 HGR; (12) Fournir et installer les équipements de production, traitement et transport; (13) Fournir les intrants agricoles et semences.

#### B. Modèle type d'infrastructures<sup>16</sup>

Selon la maquette du BCECO, les modèles des ouvrage tiendront compte de :

- Ecoles types à construire : Deux (2) bâtiments de 6 salles de classe, un (1) bâtiment administratif un (1) bloc sanitaire ;
- Centre de Santé Type : un (1) Bâtiment avec 10 lits d'hospitalisation et une maternité, un (1) Hall de causerie, un (1) bloc sanitaire, un (1) incinérateur.

Dans la première phase du PDL-145 T, le BCeCo va intervenir dans neuf (9) provinces pour un total de 48 Territoires ;

- Haut-Katanga (6 Territoires)
- Haut-Lomami (5 Territoires)
- Haut-Uélé (6 Territoires)
- Ituri (5 Territoires)
- Kasai-Central (5 Territoires)
- Kasai-Oriental (5 Territoires)
- Lomami (5 Territoires)
- Lualaba (5 Territoires)
- Nord-Kivu (6 Territoires)

---

<sup>15</sup> Jean MABI MULUMBA, Stratégie de mise en œuvre du PDL 145T du Bureau Central de Coordination, Kinshasa le 19 Mars 2022

<sup>16</sup>Jean MABI MULUMBA, Op. cit.,

### C. Degré de publication des attributions des marchés

*Tableau n°7: Synoptique de marchés attribués par le BCECO*

N°	Entreprises/ALE	Territoires	Nombre d'écoles	Nombre des Centres de Santé	Bâtiments Adm.	Montant (USD TTC)
<b>Kasaï-Central</b>						
<b>1.</b>	MDR		05	05	00	3 036 747,45
	SOKERICO	Dibaya	EP. Tshimenga EP. Tudilama	C.S Dibanda C.S Kmwandu		1 050 638,53
	MAYIKO GROUPE	Dibaya			1	215 412,62
	FLOW CONGO	Demba			1	226 090,82
		Dimbelenge			1	226 090,82
<b>Kasaï- Oriental</b>						
<b>4.</b>	SCI		02	02	00	1 217 247,22
<b>5</b>	COTRAP	Tshilenge	EP. Muamba <sup>17</sup> EP. Nkuadi			742 728,65
		Katanda			1 <sup>18</sup>	
	GENIEWON	Miabi			1	233 069,76
	TRABAGEC	Lupatapata			1	266 515,88
<b>Haut-Lomami</b>						
<b>2.</b>	SAJEVODI	Haut-Lomami	04	01	00	1 819 431,89
<b>3.</b>	BIEN ETRE	Haut-Lomami	04	03	00	1 916 372,48
<b>5.</b>	Sœur de la Sainte Famille Bordeaux	Haut-Uele	02	03	00	1 388 855,12

<sup>17</sup> Montant pour la construction de ces deux écoles est de 500.926,83 dollars américains

<sup>18</sup> Le budget prévu pour le bâtiment administratif est de 241.801 dollars



6.	UPRODENKO	Lomami	02	01	00	851 060,47
Nord-Kivu						
	CONSPER SARL <sup>19</sup>	Nyiragongo	2 écoles chefferie de Bikumu			598 072,09
			E.P chefferie de Bukumu (à Identifier) E.P chefferie de Kibumba (à Identifier) E.P chefferie de Bahumbu (à Identifier)			897 108,14
			2 EP à Bukumu	3 CS à Bukumu 1 CS à Nyiragongo		1 173 529,74 212 684,10
	SCICO SARL <sup>20</sup>					
	EATP SARL <sup>21</sup>	Beni			1	294 141,83
		Lubero			1	294 141,83
		Masisi			1	294 141,83
		Nyiragongo			1	294 141,83
		Rutshuru			1	294 141,83
		Walikale			1	294 141,83
Lualaba						
	BAT STAR SARL	Dilolo	EP. Lukoji à Luena EP Zuze (Ndumba) EP. Ndumba			756 133,11
			EP. KISENGE EP. TSHILEMBE EP. TSHISANGAMA	CS Muzembamimo CS Mwankandala		1 167 563,43
		LUBUDI	EP. MANZANGULE EP. SEBA	CS MANZANGULE CS Mwanamuadi		915 519,06

<sup>19</sup> BCECO a attribué à CONSPER SARL ces marchés à un montant total de 1.495.180,23 USD

<sup>20</sup> SCICO SARL a gagné les marchés de l'ordre de 1.386.213,84 dans le territoire de Nyiragongo

<sup>21</sup> EATP SARL a remporté les marchés dont le montant est de 1.765.150,98 USD

			EP Lutenga Institut Lubudi EP. Kalule	CS Lubudi CS Muakbekazani		1 419 607,80
		MUTSHATSHA	Ep. Namuyombo Ep Kawewe	CS Samujinga CS Mafunga		915 519, 06
	EKMM SARL <sup>22</sup>	DILOLO	EP. Divuna E.P. Mukazutshi			609 057,43
			EP. Kisenge E.P Lushiji	CS Musela		849 919, 63
			EP. Saluseke EP. Kanyovu			609 057,43
				CS Mangoa		240 862,19
		SANDOA	Institut Katakabam Institut Tshiwape Institut Kapako			913 586,14
			EP. Kabamba 2 EP. Tshiseke			609 057,43
			Institut Ibangbang EP Tshizang			609 057,43
			EP. Kalumbu EP. Tshamba	HGR Sandoa CS Tshikweji		849 911,9
			EP. Zomboluvu EP. Mujinga	CS Mwin Tshamb		849 911,61
			E.P Muzangenu E.P. Zango	CS Katala/Salini		849 911,61
			EP. Nasesamba EP. Lumanda	CS Tshimbalanga		849 911,61

<sup>22</sup> EKMM SARL a gagné les marchés de plus de 8 millions de dollars américains, après d'Offre flou. Ce seuil est éligible à l'appel d'offre international, selon la loi relative à la passation des marchés publics. Le fondateur d'EKMM SARL est le président de la fédération des entreprises du Congo, section Lualaba.

			EP. Sandoa			
			Institut Jua 2 Institut Tshipao	CS Thipao		849 911,61
	LATOIR SARL	Kapanga LUBUDI MUTSHATSHA SANDOA DILOLO			5	1 181 008,08 <sup>23</sup>
	Groupe Mak' Trading SARL	KAPANGA		CS ISTM Masumba HGR Kalamba		973 071,25
	QSS SARL	LUBUDI	EP. Kando Sud	CS Bayeke		567 200, 47
		MUTSHATSHA	EP. Kabunji	CS Kayembe		567 200, 47
			E.P. Mangi EP. Mulomba	CS Kawene		883 904,26
			EP. Mushima 2 E.P 4 Amani	CS MAISHA		883 904,26
ITURI						
	ETS NEW AZ BUILDING	MAHAGI	EDAP CAWA EP. Akanungwa	CS Linga		697 718,07
					1	202 700, 59
		ARU	EP Azumba EP. Ongoa	CS Dhuadhua CS Odroaze CS Alivu-Vumba		1 179 656,92
			EP. Alima-D EP. Ingobokolo EP. Kute	2 CS dans le secteur de Kiwa (à Identifier)		1 213 883,69

<sup>23</sup> Le coût de construction d'un bâtiment administratif pour chaque territoire est fixé à 295.252,02 dollars américains

			E.P. Dheya EP Kalife	2 CS dans le secteur de Kaloko- Omi (à Identifier)		947 266,87
			EP. Kandoy EP. Ngile	CS Kayi-Ongobo		947 266,87
			EP. Abiridio EP. Atekule	CS NIO CS Buta et Leri		1 173 659,92
		DJUGU	EP. Tsoro EP. Tungolo ITM Mongwalu			799 850,49
	JOKAS TRADING	ARU	EP Damas			455 559,12
	SCODIMO Sarl		EP Abeju EP Poni			510 862
	Total		99	54	18	44 885 718,57

Source : ARMP

## Constats

- Le Bureau Central de Coordination (BCECo) a signalé avoir recruté 41 Agences Locales d'exécution(ALE) et entreprises. CREFDL a comptabilisé 23 actes d'attribution publiés sur le site de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.
- Sur le montant de 91 millions de dollars réceptionné du Gouvernement, les marchés de l'ordre de 44,8 millions de dollars ont été rendu publics, soit 48,3% ;
- Le BCECO fixe entre 200.00 à 400.000 dollars le coût de construction d'une école et à 200.000 dollars américain pour un centre de santé ; 202.700, 59 \$ et d'autres à 295.252 USD pour un bâtiment administratif, soit un dépassement de 95.000 USD. Sur un total de 18 marchés attribués, il se dégage un surplus de 1,7 millions USD.

### 2.3.4. Programme des Nations Unis pour le Développement (PNUD)

Le PNUD a procédé au lancement des ateliers de sensibilisation et d'appropriation provinciale et locale du PDL-145T des autorités provinciales et des Entités Territoriales Décentralisées (ETD). L'objectif est de poser les premiers jalons de la mise en œuvre de ce vaste programme de développement et de stabiliser les listes de toutes les infrastructures à construire et réhabiliter.

Selon cette évaluation, l'agence du système des Nations-Unies a dans son programme neuf provinces de la République où elle va en première phase construire 286 centres de santé, 423 écoles et 54 bâtiments administratifs<sup>24</sup>.

Ainsi, dans le cadre de mise en œuvre du PDL-145T, le Programme des Nations Unis pour le Développement (PNUD) va coordonner les projets, qui seront mis en œuvre dans les provinces de la Tshopo, Bas-Uele, Sud-Kivu, Tanganyika, Maniema, Tshuapa, Kasai et Mongala.<sup>25</sup>

Des appels d'offre ont été le 27 octobre 2022, référencés UNDP-00005 pour les travaux de construction de 135 infrastructures dans les 9 provinces, qui sont :<sup>26</sup>

Tableau n°8: Liste ouvrages par provinces

Lot	provinces	Ecoles	Centre de santé	Bâtiments administratifs
1	Mongala	5	5	1
2	Tshuapa	5	5	4
3	Kasai	5	5	5
4	Sud-kivu	5	5	5
5	Tshopo	5	5	5
6	Tanganyika	5	5	5
7	Bas-uéle	5	5	5
8	Maniema	5	5	5
9	Sankuru	5	5	5

<sup>24</sup> PDL-145T

<sup>25</sup><https://www.undp.org/fr/drcongo/actualites/le-lancement-operationnel-du-pdl-145-territoires-desormais-effectif-dans-les-provinces>, consulté le 12 novembre 2022

<sup>26</sup>[Travaux de construction de 135 infrastructures dans 9 provinces en République Démocratique du Congo pour le compte du projet PDL-145T \(ungm.org\)](#) consulté le 17 novembre 2022

### **\*Commentaire**

Il est constaté que les appels d'offres ci-haut énumérés ne sont pas en lien avec le code de passation de marché public. D'autant plus qu'ils suivent une procédure de recrutement d'une institution privée, dont les indicateurs de transparence reste faible.

Pour recueillir plus d'information, notre questionnaire d'entretien n'a pas reçu une suite favorable du PNUD, qui a jugé que la société civile n'a pas qualité d'enquêter sur un marché lui attribué par l'Etat. D'après nos sources, l'agence des Nations Unies continue les sensibilisations des communautés et le processus de sélection des entreprises chargées d'exécuter les marchés.

Ces avis d'appels d'offres et les actes d'attributions sont publiés en dehors du site de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, qui est l'organe reconnu par la Loi.

## CHAPITRE 3 : CE QUE REVELE LE TERRAIN

Au terme de la mise en œuvre de la première phase du PDL-145T, le CREFDL note des graves anomalies dans la procédure de sélection des entreprises et Agences Locales d'exécution. Cela se traduit de la manière suivante :

### II.3.1. De l'existence des projets dans les PPM

A l'issue des enquêtes de CREFDL, il a été constaté que deux Plans de Passation des Marchés Publics (PPM) ont été publiés par la CFEF. D'après ce plan, aucun ministère sectoriel, responsable principale de ces projets n'a émis un PPM pour ces genres de projets, depuis janvier 2022. Conformément à l'article 6 de la Loi relative aux marchés publics, ces activités sont renseignées dans la Loi de finances, exercice 2022 dans les Sections EPST (Enseignement Primaire, Secondaire et Technique) et Santé, Hygiène et Prévention, ainsi qu'au ministère des infrastructures<sup>27</sup>.

Ces PPM publiés par CFEF ne renseignent pas le budget alloué à chaque projet. Après vérification, CREFDL s'est rendu compte que la ligne budgétaire a été soigneusement effacée avant la mise en ligne des PPM sur le site de l'ARMP. Ce qui ne permet pas aux citoyens de concilier les chiffres contenus dans la Loi des Finances et ceux renseignés par la CFEF dans les marchés attribués. Par ailleurs, ces PPM ne respectent pas le modèle-type élaboré par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.<sup>28</sup>

Jusqu'au moment où nous bouclons nos enquêtes à mi-parcours, le BCECO n'a publié aucun PPM. Même son site Internet que nous avons consulté ne donne pas assez des détails. Les appels d'offre du PNUD ne sont pas en lien avec le code de passation des marchés publics. Sa procédure de recrutement dispose peu d'indicateurs de transparence.

### II.3.2. Exécution des projets

#### a. Des études préalables

Les différents projets d'infrastructures n'ont fait pas l'objet d'une étude préalable par l'autorité contractante avant le lancement des appels d'offre. Pourtant, l'article 35 du décret relatif à la procédure des passations des marchés publics en RDC stipule que « *pour les projets d'infrastructures le choix entre marché public et délégation de service public doit être effectué sur base d'une étude d'opportunité établie par la Personne responsable du marché (...)* ». Or, dans le cas échéant les titulaires du marché<sup>29</sup> ont été exclus de la procédure.

Pour montrer leur implication dans le programme, un simple de Protocole de collaboration a été signé entre ceux-ci et les agences, chargés de la coordination du programme. Par ailleurs, les sectoriels indiquent avoir transmis les plans et estimations des quantités. Les coûts des ouvrages ont été établis par le ministère plan sans leur avis.

---

<sup>27</sup> Loi des finances exercice 2022, Sections 37 et 38.

<sup>28</sup> Article 44 du décret du portant manuel des procédures de la Loi relative aux marchés publics

<sup>29</sup> Titulaire du marché : les ministères sectoriels : Enseignement primaire, secondaire et technique ; le Ministère de la santé publique



Selon les titulaires des marchés, les études préalables ont été menées après leur recrutement par le ministère du Plan. D'autres études et cartographies, (...) n'ont pas encore été bouclées, alors que les marchés sont attribués aux entreprises et agences locales d'exécution.

La circulaire du Ministère du Budget contenant les instructions relatives à l'élaboration du budget, les prévisions des dépenses des projets de construction et réhabilitation sont transmises au ministère du Plan via la direction de programme et budgétisation. Ces prévisions budgétaires doivent s'accompagner des devis estimatifs certifiés par le ministère ayant les travaux publics dans ses attributions, des plans projets du projet et des études architecturales. Ce qui n'a pas été le cas pour les projets lancés dans le cadre du PDL-145T.

Les gestionnaires des crédits sont donc empêchés d'utiliser leurs prévisions conformément à la Loi et les Cellules de Gestion des Projets et des Marchés publics (CGPMP) ont été placés hors-jeu.

#### **b. De la sélection des ALE et entreprises d'exécution**

En RDC, les marchés publics sont passés par appel d'offres. Ils peuvent être exceptionnellement attribués selon la procédure de gré à gré. En cas d'allotissement, le dossier d'appel d'offre fixe le nombre, la nature et l'importance des lots, les conditions imposées aux candidats ainsi que les modalités de leur attribution.

Ainsi, toute commande publique obéit aux préalables suivants : l'identification des projets ; l'évaluation de l'opportunité; l'intégration du projet dans le cadre d'une programmation budgétaire; la disponibilité des crédits; la planification des opérations de mise en concurrence; le respect des obligations de publicité et de transparence ; le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse<sup>30</sup>.

CREFDL relève que la procédure de sélection des agences locales d'exécution ne présage pas un avenir meilleur quant à la qualité des ouvrages attendus par le Gouvernement. Les avis d'Appel d'Offres émis la CFEF et le PNUD restent vagues sur les spécificités techniques<sup>31</sup> des ouvrages attendus par le Gouvernement.

Par ailleurs, certains de ces AO violent les articles 59 et 61 du décret portant manuel des procédures de la loi relative aux marchés publics. On note par exemple:

- l'absence d'instructions générales données aux différents candidats ;
- absence de cahier des clauses administratives générales et particulières, des données particulières à l'Appel d'Offre, (...) ;
- pas de garantie de bonne exécution fixée dans les données particulières de l'appel d'offres comme l'exige la loi relative aux marchés publics, (...) <sup>32</sup>.

Le BCECO par contre est passé par une consultation restreinte des ALE et des Entreprises, sans l'obtention de l'avis préalable de la direction générale du contrôle des marchés publics

<sup>30</sup> Article 6 Loi n°10/010/2010 relative aux marchés publics.

<sup>31</sup> Articles 50 et 51 du décret portant manuel des procédures de la loi relative aux marchés publics.

<sup>32</sup> La garantie de bonne exécution protège l'autorité contractante du risque d'exécution incomplète des marchés de fournitures, travaux, prestations de service autres que les prestations intellectuelles, lorsque le délai prévisionnel d'exécution du marché dépasse six mois

(DGCMP). L'article 26 alinéa 2 de la loi relative aux marchés publics stipule que « le recours à la procédure d'appel d'offres restreint est motivé et soumis à l'autorisation du service chargé du contrôle des marchés publics ».

### **c. Approbation des marchés et de garantie de bonne exécution**

#### ***\*Approbation des marchés***

Tous les marchés passés par CFEF ont été approuvés par le Premier Ministre. Or, aucun appel d'offre international n'a été lancé par cette agence. D'après l'analyse de CREFDL, ces marchés ne disposent pas de valeur supérieure ou égale à 8 milliards CDF (4 millions \$) nécessaire pour obtenir l'approbation du Premier Ministre au regard de l'article 12 alinéa 1 du décret n°010/34 du 28 décembre 2010 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics. Les entreprises, qui ont gagnées les marchés ont été recrutées sur base d'un appel d'offre national, d'après les informations nous fournies par CFEF. CREFDL se demande à quel texte le Ministre des finances s'est référé pour soumettre ces approbations au Premier Ministre, chef du Gouvernement.

Au niveau du BCECO, CREFDL a constaté l'absence d'acte d'approbation des marchés attribués aux différentes entreprises/ALE. L'article 17 du Décret ci-haut évoqué rappelle que « les marchés publics et délégations de service public sont, quel qu'en soit le montant, soumis à l'approbation de l'autorité compétente ». Dans le cas contraire ces marchés tombent dans la nullité.

#### ***\*Garantie de l'offre***

Selon les informations recoupées, la CFEF a exigé une garantie bancaire à tous les soumissionnaires. CREFDL n'a pas été en mesure de certifier la hauteur de cette garantie. Selon l'article 168 du décret N°10/22 du 02 juin 2010 portant manuel de procédures de la loi relative aux marchés publics la garantie d'offres doit être comprise entre 1 et 2 % du montant de l'offre.

Par contre BCECO n'a exigé aucune garantie de l'offre, selon les témoignages de quelques Associations sans but lucratif, qui ont gagnées des marchés.

### II.3.3. De la gestion budgétaire

#### A. Surfacturation probable des ouvrages

Des coûts des ouvrages ont été fixé de manière aléatoire et en violation des articles 46 et 49 du Décret portant manuel des procédures de la Loi relative aux marchés publics. D'après le document programmatique, la construction et équipement d'un Centre de Santé est de 218 000 Usd, la réhabilitation coûte 150.000 \$; 257 000 Usd pour la construction d'une école de 6 salles de classe et sa réhabilitation est fixées à 150.000 \$. Le budget de 200 000 Usd est arrêté pour un bâtiment administratif<sup>33</sup>. L'absence des études préalables à la commande publique font plomber les doutes sur l'exactitude des budgets arrêtés. Ces budgets paraissent irrationnels, selon les témoignages des anciens experts des Ministères de la santé et de l'enseignement



Photo : Centre de santé Pakanza, Commune rural d'Oicha, Territoire de Beni/Nord-Kivu

S'agissant des écoles, dans le cadre du projet de reconstruction et de la réhabilitation des infrastructures scolaires (PPRIS) amorcé sous Joseph Kabila entre 2013 et 2016, certaines écoles ont été construites et équipées entre 130.000 USD et 150.000 USD<sup>34</sup>. La base taxable de la construction/réhabilitation d'une salle de classe d'une capacité de 50 élèves est fixée entre 12.500 dollars et 13.500 dollars américains<sup>35</sup>.

Malgré la modification du budget dans le cadre de PDL-145T, l'architecture des ouvrages n'a pas changé. Il est resté le même que ceux construits dans le cadre des projets PPRIS et Projet d'équipements des structures sanitaires (PESS). D'après certains ingénieurs en bâtiments, il est possible de faire la même chose étant donné que le plan architectural d'infrastructures n'a pas changé et que les prévisions budgétaires sont exprimées en dollars.

Ainsi, CRFDL constate une surfacturation de 95.000 dollars, soit 13,6 millions \$ par bâtiments administratifs; de 200.000 USD, soit 242 millions Usd sur les coûts des infrastructures scolaires

<sup>33</sup> Programme de développement local de 145 territoires, page 38

<sup>34</sup> Ministère des Finances, Loi portant reddition des comptes de la loi de finances pour l'exercice 2015, volume 10, rubrique 14, Kinshasa, 2016

<sup>35</sup> Stratégie sectorielle de l'éducation et de la formation 2016-2025

et de 100.000 dollars américains, soit 78,8 millions Usd par infrastructure sanitaire. Ce qui dégagerait un manque à gagner probable de **334,4 millions USD**.

Tableau n°7 : liste de quelques infrastructures surfacturées

Ecoles	Territoires/ Provinces	Budget fixé en \$	Base taxable en Usd	Ecarts	Agences
E.P Tshizang	Sandoa/Lualaba	304 528,71	130 000	174 528,71	BCECO
EP Saluseke	Sandoa/Lualaba	304 528,71	130 000	174 528,71	BCECO
E.PDivuma	Dilolo/Lualaba	304 528,71	130 000	174 528,71	BCECO
EP Damas	ARU/Ituri	455 559,12	130 000	325 559,12	BCECO

Par ailleurs, le CREFDL constate que la mise en œuvre s’effectue à l’opposé du document programmatique<sup>36</sup>. D’autant plus que certains territoires absorbent déjà le quota des autres. Même la budgétisation explose. Le territoire de Feshi par exemple, situé dans la Province du Kwango aura 11 écoles pour un montant total de 2.827.000 USD et 1 028 000 Usd pour 4 Centres de Santé. Ce qui démontre à suffisance que la clé de répartition a été faite sur base la géopolitique et non de la taille démographique.

#### **B. Attribution des ouvrages déjà construits et non identifiés**

L’analyse de la base des données a démontré que certaines infrastructures, reprises dans les lots des projets du programme de développement local des 145 territoires ont déjà été financées par l’Etat. C’est le cas par exemple de l’école primaire Kalule, située dans le territoire de Lubudi, province de Lualaba.

Entre 2015 et 2016, l’école avait été construite dans le cadre du projet de reconstruction et réhabilitation des infrastructures scolaires, (PRRIS) lancé en 2013. Selon la base des données du BCECO, c’est l’Eglise Méthodiste Unie du Nord Katanga, qui avait effectué les travaux à hauteur de 100.000 dollars américains.

Par ailleurs, on note aussi l’attribution aux entreprises des écoles non identifiées. C’est le cas des écoles du territoire de Nyiragongo groupement de Kibumba.

<sup>36</sup> Idem

*Tableau n°10: liste des marchés sur financés ou des ouvrages introuvables*

Noms de l'école	Entreprise	Montant en \$	Territoires	Provinces
<b>Marchés attribués sans l'identification préalable des écoles</b>				
E.P chefferie de Bukumu	CONSPER	299 036	Nyirangongo	Nord-Kivu
E.P chefferie de Kibumba	SARL	299 036		
E.P chefferie de Bahumbu		299 036		
<b>Résurgence des écoles sur financés</b>				
Ecole primaire Kalule	BAT STAR SARL	283 921	Lubudi	Lualaba

## **C. Décaissement des fonds**

### **C.1. Principe**

Le Gouvernement a créé un sous-compte au Compte général du Trésor public dénommé «PDL», ouvert à la Banque Centrale du Congo, pour assurer la disponibilité des ressources. Le Ministre des Finances a ouvert, pour ce même programme, des comptes spéciaux dans des banques commerciales de la place en faveur des trois Agences d'exécution recrutés et de la Coordination nationale.

Conformément aux Plans de décaissement de chaque Agence d'exécution approuvés par le Comité de Pilotage Stratégique (CPS), les fonds y sont directement versés par le Ministre des Finances sur Instruction du Premier Ministre.

Ces Agences d'exécution vont aussi assurer la gestion fiduciaire et comptables, la passation des marchés publics et l'exécution des contrats en toute autonomie. Un rapport trimestriel d'exécution physique et financière devra être transmis par ces Agences au Comité Opérationnel National (CON) dans les trente-cinq jours, suivant la fin du trimestre finissant pour approbation avant sa transmission au Comité de Pilotage Stratégique (CPS).

Cette gestion est contraire à la loi relative aux finances publiques, qui prône l'unicité du compte général du trésor dans les opérations financières de l'Etat.

### **C.2. Une gestion hors-norme**

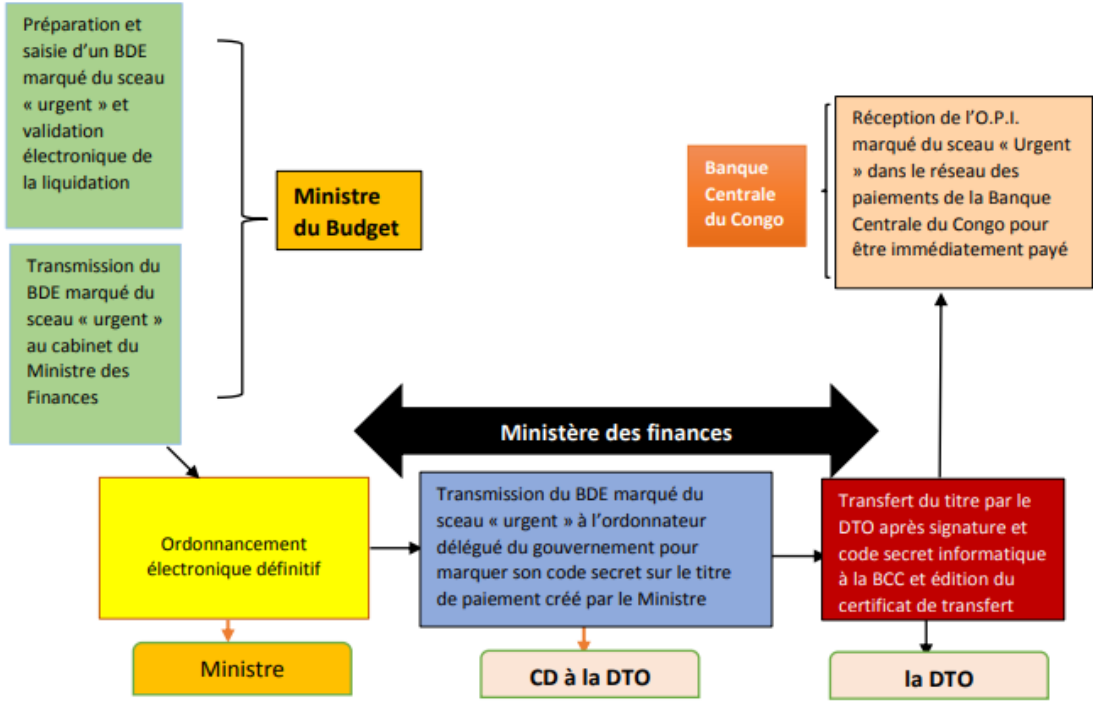
Dans la loi de finances 2022, une somme de 362,9 milliards FC (181,1 millions Usd) a été aligné au titre de fonds propres pour la première phase du PDL-145T.

Selon le compte rendu du conseil des Ministres du 4 mars 2022, un montant de 300 millions Usd a été rendu disponible pour le démarrage du programme. Ce qui porte à 481,1 millions Usd l'enveloppe à utiliser au cours de l'exercice 2022, si on additionne le total de fonds annoncés par le Gouvernement de la RDC.

Le 1 novembre 2022, lors de l’audition du Premier Ministre à l’assemblée nationale, Sama Lukonde a annoncé la mise à disposition du programme d’un montant de 511 millions USD représentant 31% des décaissements.<sup>37</sup> Contre toute attente, ces différents paiements n’ont pas suivi le circuit de la dépense publique<sup>38</sup>, institué par la Loi relative aux Finances Publique.

Selon le Ministère des finances, ces différents paiements ont été effectués en procédure d’urgence<sup>39</sup>. Ces décaissements sont critiqués par la cour des comptes. Celle-ci fait observer que la procédure d’urgence est activée par le Ministère du budget et non celui des finances, conformément au manuel des procédures du circuit de la dépense publique<sup>40</sup>. Le Ministère des Finances recourt à l’Arrêté interministériel de 2008 portant création, organisation et fonctionnement d’un comité chargé de l’exécution des dépenses en urgence sans OPI, dont les dispositions sont abrogés par la loi relatives aux finances publiques, d’après la Cour des Comptes.

Schéma procédure d’urgence



<sup>37</sup> Réponses du Premier Ministre Sama Lukonde aux députés nationaux sur le projet de loi de finances 2023, 1 novembre 2022.  
<sup>38</sup> Ministère du budget, Manuel des procédures et du circuit de la dépense publique, Kinshasa, 2010  
<sup>39</sup> Déclaration du Ministre des finances à la presse le 15 novembre 2022  
<sup>40</sup> Cour des Comptes, Rapport sur le contrôle de la Loi des finances rectificative N°21/028 du 31 Décembre 2021 en vue de la reddition du budget du pouvoir central pour l’exercice 2021

### **C.3. Non-respect de la décentralisation financière**

Dans son allocution à l'occasion du 2<sup>ème</sup> Forum National sur la Décentralisation, daté du 11 Décembre 2019, le Président de la République avait insisté sur un réel rééquilibrage des allocations applicables aux Provinces et ETD, en ce terme : « je confirme ici et maintenant que la Caisse Nationale de Péréquation jouera pleinement son rôle dès le début de l'année prochaine » donc 2020. Et, au regard de l'article 181 de la Constitution de la RD Congo et des articles 26, 27 et 28 de la Loi organique n°16/028 portant organisation et fonctionnement de la Caisse Nationale de Péréquation, tout a été pris en compte pour que les enjeux du développement à la base reflète la volonté du Gouvernement.

Cette vision est reprise dans le programme d'action du Gouvernement Sama Lukonde 2021-2023 en son pilier 2 et axe 7, action 47 et 48, la Caisse Nationale de Péréquation (CNP). Elle a pour mission de financer les projets au programme d'investissement publics en vue de s'assurer de la solidarité nationale et de corriger les déséquilibres de développement entre les provinces et les Entités Territoriales Décentralisées.

Conformément à la Loi des finances 2022, les différentes ressources affectées au programme de développement de 145 territoires, constituent les investissements sur transferts en Provinces et aux Entités Territoriales Décentralisées. Et, une partie de ces fonds a été aussi alignée pour alimenter la Caisse Nationale de Péréquation (CNP). D'où leurs exécutions ne peuvent en aucun cas être effectuées au niveau du Pouvoir Central.

Ce Fonds de péréquation est évalué à 830 millions \$ pour l'exercice 2023 et 253,9 millions \$ en 2022, tandis que les investissements sur transferts en provinces et ETD sont chiffrés à 1,1 milliard \$ en 2023 contre 659,3 millions \$ en 2022<sup>41</sup>.

Suite à un conflit entretenu au sein du Gouvernement, la caisse nationale de péréquation éprouve des difficultés de fonctionnement. Les Ministères de l'Intérieur et du Plan se bousculent pour contrôler sa tutelle.

---

<sup>41</sup> Ministère du Budget, Loi des Finances 2022 et Projet de Loi de Finances 2023.



## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Après analyse de la procédure de mise en œuvre du programme de développement local des 145 territoires dans sa première phase, CREFDL note avec regret que la gestion des finances publique en RDC s'écarte toujours des normes édictées par la Loi relatives aux finances publiques et le code des marchés publics. Bref, l'absence de crédibilité plane sur les opérations financières en cours.

D'abord, les décaissements des 511 millions USD ont été opérés en procédure d'urgence activée par le ministre des finances en lieu et place de son collègue du budget conformément au manuel des procédures et du circuit de la dépense publique tel que révisé en 2010. Pire encore, c'est sans émissions des OPI que ce montant colossal est passé de la Banque Centrale du Congo vers les comptes des agences d'exécution. Conséquences, le total des marchés surfacturés à la première phase pourraient faire perdre à l'Etat **334,4 millions USD par rapport**.

Ce fonds ont été par la suite mis à la disposition des entités ad hoc dissoutes et/ou inéligibles. Pourtant, la Loi attribue ce rôle à la seule Cellule de Gestion des Projets et des Marchés Publics (CGPMP), rattachée à l'autorité contractante. C'est conformément à la réforme intervenue en 2010.

Ce processus est envenimé par le conflit d'intérêt et sur financement des marchés publics. Le ministre des finances apparaît comme étant le seul maître : à travers ses entités, ce dernier sélectionne des entreprises/ALE, valide les budgets, décaisse et exécute le programme. Un comité apparent vient valider les rapports mensuels.

La caisse nationale de péréquation censée financer ce programme est inactive suite à des disputes de sa tutelle entre le ministère du plan et celui de l'Intérieur.

Pour mettre fin à cette situation chaotique, CREFDEL formule les recommandations suivantes :

### **Au premier Ministre**

- Recadrer en urgence la gestion du PDL-145T et la procédure de décaissement des fonds y affectés conformément au manuel des procédures et du circuit de la dépense publique tel que modifié en 2010 ;
- Ordonnancer la révision à la baisse des coûts des ouvrages tenant compte de l'architecture proposée par les entreprises ;
- Activer la caisse nationale de péréquation pour qu'elle joue son rôle dans le cadre du PDL-145 T ;
- Faire respecter le principe de l'unicité de compte pour toutes les opérations financières de l'Etat

### **Au Parlement**

- Interpeler le Ministre des finances pour qu'il s'explique sur le choix d'écarter les ministères sectoriels dans la mise en œuvre du PDL-145T en faveur des entités ad hoc dissoutes et/ou inéligibles à la gestion des projets et des marchés publics ;

- Mener des missions de contrôle du PDL-145T pour s'assurer de la crédibilité de la dépense publique ;

**Aux organes de contrôle** : Cour des Comptes, Inspection Générale des Finances et l'autorité de régulation des marchés publics :

- Auditer de manière permanente la mise en œuvre du PDL-145T pour s'assurer de sa bonne exécution conformément à la réglementation en vigueur.

**A la population** : s'approprier le PDL-145T et accroître le contrôle citoyen pour éviter son échec

## BIBLIOGRAPHIE

### DOCUMENTS

1. Base des données du projet PRRIS
2. Base des données du PDL-145T
3. Compte rendu du conseil des Ministres du 4 mars 2022
4. Discours du Premier Ministre Sama Lukonde à l'Assemblée Nationale le 1 novembre 2022
5. Déclaration du Ministre des finances à la presse le 15 novembre 2022
6. Décret N°10/22 du 02 juin 2010 portant manuel de procédures de la loi relative aux marchés publics
7. Décret n°010/34 du 28 décembre 2010 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics
8. Décret 10/32 du 28 décembre 2010
9. Dominique MABIN, Marchés publics : la notion, les procédures, (...), Paris, 2013
10. Jean Mabi Mulumba, Stratégie de mise en œuvre du PDL 145T du Bureau Central de Coordination, Kinshasa le 19 Mars 2022
11. Loi des finances exercice 2022, Sections 37 et 38.
12. Loi de Finances 2023
13. Loi relative aux marchés publics, 2010
14. Ministère des Finances, Loi portant reddition des comptes de la loi de finances pour l'exercice 2015, volume 10, rubrique 14, Kinshasa, 2016
15. Ministère du budget, Manuel des procédures et du circuit de la dépense publique, Kinshasa, 2010
16. Ministère du plan, programme de développement de 145 territoires
17. Ministère de l'EPST, Stratégie sectorielle de l'éducation et de la formation 2016-2026
18. Rapport de la Cour des Comptes sur le contrôle de la Loi des finances rectificative N°21/028 du 31 Décembre 2021 en vue de la reddition du budget du pouvoir central pour l'exercice 2021
19. Rapport de l'inspection générale des finances d'Août 2021
20. Réponses du Premier Ministre Sama Lukonde aux députés nationaux sur le projet de loi de finances 2023, 1 novembre 2022.

### DOCUMENT WEB

1. <https://www.cfef.cd/pdl-145t-signature-des-contrats-entre-la-cfef-et-les-entreprises-chargees-de-realiser-des-travaux-de-construction-des-infrastructures-dans-7-provinces/>
2. <https://www.undp.org/fr/drcongo/actualites/le-lancement-operationnel-du-pdl-145-territoires-desormais-effectif-dans-les-provinces>, consulté le 12 novembre 2022
3. [Travaux de construction de 135 infrastructures dans 9 provinces en République Démocratique du Congo pour le compte du projet PDL-145T \(ungm.org\)](#) consulté le 17 novembre 2022
4. <https://www.tsieleka.com/index.php/2022/03/06/rdc-execution-du-plan-de-developpement-local-de-145-territoires-300-millions-usd-deja-affectes/>

5. <https://www.arnp-rdc.org/>
6. <https://www.dgcmp.cd/>
7. <https://budget.gouv.cd/>
8. <https://www.bcc.cd/>

### **Services consultés**

1. Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et technique : direction nationale de construction, d'entretien et de gestion des infrastructures scolaires (DINAC) ;
2. Cellule d'Exécution des Financements en Faveur des États Fragiles (CFEF) ;
3. Ministre des infrastructures et travaux publics
4. Ministère de la santé : service des infrastructures hospitalières