

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication**

Gouvernance des territoires agricoles en République Démocratique du Congo

**Analyse de l'implémentation des Conseils
Agricoles Ruraux de Gestion en Province du
Kongo Central**

Auteur : Hervé NGOMA Don'Tony Lubaki
Promoteur : Sébastien PRADELLA
Lectrice : Professeure Fabienne LELOUP
Année académique 2022-2023
Master 120 en Administration publique HD à finalité spécialisée

Déontologie

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave. »

Hervé Ngoma D.L.

*« Fuyez la manie ancienne des gouvernements de vouloir trop gouverner ; laissez aux individus, laissez aux familles le droit de faire ce qui ne nuit point à autrui ; laissez aux communes le pouvoir de régler elles-mêmes leurs propres affaires, en tout ce qui ne tient point essentiellement à l'administration générale de la République. » **Robespierre**¹*

¹ Robespierre textes choisis (1957), Jean Poperen, édition éditions sociales, 1974, t. 2 (aout 1792-juillet 1793), p. 149 - discours prononcé à l'Assemblée nationale sur le nouveau gouvernement représentatif, 10 mai 1793 - Maximilien de Robespierre, source : https://www.dicocitations.com/citations-auteur-maximilien_de_robespierre-0.php

Table des matières

Résumé.....	5
Remerciements.....	6
Liste des abréviations et acronymes utilisés.....	7
Liste des grilles et tableaux.....	7
Liste des graphiques et illustrations.....	7
Liste des cartes.....	8
Introduction générale.....	9
Partie 1 : Cadre général.....	10
Chapitre 1 Historique de la décentralisation.....	10
1.1. De l'indépendance à la deuxième République.....	10
1.2. La troisième République.....	12
Chapitre 2 La réforme agricole en RDC : une question de fenêtres d'opportunité.....	15
2.1. Réforme de l'administration agricole et première loi agricole.....	15
2.2. Le Conseil Agricole Rural de Gestion, innovation dans la réforme.....	17
Chapitre 3 La Province du Kongo Central.....	22
3.1. Le Kongo Central en bref.....	24
3.2. Aperçu du Territoire de Mbanza-Ngungu.....	27
Conclusion de la Partie 1.....	30
Partie 2 : Cadre théorique.....	31
Chapitre 1 Le conseil agricole, instrument d'action publique.....	31
1.1. Le conseil agricole.....	32
1.2. Le CARG.....	32
Chapitre 2 Décentralisation et développement local.....	35
2.1. Décentralisation : entre production territoriale et construction territoriale.....	35
2.2. Décentralisation et développement.....	37
Chapitre 3 La gouvernance des territoires.....	38
3.1. Le concept de gouvernance.....	38
3.2. Le concept de territoire.....	39
3.3. La gouvernance territoriale.....	40
Chapitre 4 Les réseaux d'action publique.....	42
4.1. Généralités.....	42
4.2. Entre communauté de politique et réseau par question.....	42
4.3. La complexité des réseaux de gouvernance (Klijn et Koppenjan).....	44
Chapitre 5 Les implémentation studies.....	46
5.1. Généralités sur la mise en œuvre des politiques publiques.....	46
5.2. L'approche top-down.....	46
5.3. L'approche bottom-up.....	47
5.4. La troisième génération.....	47
Partie 3 : Etude empirique.....	50
Chapitre 1 Démarche méthodologique.....	50
1.1. Faire de la recherche sur l'implémentation des politiques publiques.....	50
1.2. Problématique et hypothèses.....	51
1.3. Méthodologie.....	51
Chapitre 2 : Des écarts dans la mise en œuvre des CARG.....	55
2.1. Introduction.....	55
2.2. De la décentralisation politique.....	56
2.3. De la décentralisation fonctionnelle.....	58
2.4. Du CARG multiniveaux.....	61

2.5. Des ressources financières et matérielles.....	63
2.6. Des acteurs et leurs ressources.....	64
2.7. Conclusion.....	68
Chapitre 3 : Analyse des écarts dans la MEO des CARG.....	70
3.1. Introduction.....	70
3.2. Hypothèse 1 : Les écarts dans la mise en œuvre des CARG sont liés aux ambiguïtés et aux conflits qui la précèdent - Analyse avec la grille de Matland.....	70
3.3. Hypothèse 2 : Les écarts dans la mise en œuvre des CARG sont liés au type de politique publique - Analyse avec les grilles de Lowi.....	75
3.4. Hypothèse 3 : La recomposition de la gouvernance territoriale agricole par les CARG est le résultat d'une réappropriation par les réseaux d'acteurs locaux : plus le réseau local s'approche d'une policy community, plus la recomposition tend à instituer une gouvernance. - Analyse avec la typologie de Marsh et Rhodes.....	78
Conclusion générale.....	84
Bibliographie.....	87
Notes de cours.....	87
Articles et ouvrages scientifiques.....	87
Littérature grise.....	91
Articles de presse et webographie.....	92
Interviews.....	93

Résumé

Depuis 2006, la République Démocratique du Congo a adopté une nouvelle constitution visant le développement de son territoire au moyen d'une forte décentralisation. Ce mémoire analyse la manière dont les réformes constitutionnelles et administratives sont implémentées pour organiser un transfert de compétences, et recomposer la coordination effective des acteurs agricoles en Province du Kongo Central, en vue de construire progressivement une gouvernance des entités territoriales décentralisées rurales, dont l'activité économique principale est l'agriculture.

Nous mobilisons pour ce faire la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques, celle sur la gouvernance territoriale, et celle sur la décentralisation et le développement, littérature grâce à laquelle nous scrutons l'implémentation du Conseil Agricole Rural de Gestion, instrument de politique publique de type cognitif.

C'est à travers les résultats (outputs) empiriques de cette politique publique constitutive dans les entités territoriales infraprovinciales, que nous étudions la mise en œuvre de la décentralisation dans le secteur agricole. La période considérée court depuis l'adoption de la loi agricole le 24 décembre 2011.

Pour paraphraser J.L. Pressman et A.B. Wildavsky (1984), pourquoi cet instrument décidé à Kinshasa (la capitale), ne produit-il pas les effets escomptés (en province) au Kongo Central ? En rapport avec les attentes des décideurs et des ressortissants de cette politique publique, comment se fait l'implémentation des Conseils Agricoles Ruraux de Gestion au Kongo Central, dix ans après l'adoption de la loi ?

L'analyse des faits empiriques nous démontre que les conflits et ambiguïtés qui ont précédé l'adoption de la politique publique, les conflits et ambiguïtés qui sont progressivement apparus à l'occasion de sa mise en œuvre; le type de politique publique à implémenter; ainsi que les modes de coordination et de réappropriations (ou d'absences de réappropriation) collectives par les metteurs en œuvre, expliquent les écarts dans les outputs que nous avons observés sans définitivement hypothéquer l'évolution du processus vers une gouvernance des territoires.

Concepts clés : gouvernance des territoires, mise en œuvre des politiques publiques, décentralisation et développement local, conseil agricole, réseaux d'action publique.

Remerciements

Mes remerciements s'adressent en premier à tous les contributeurs à ce mémoire :

- Notre promoteur, Sébastien Pradella, pour la patience et l'aide précieuse qu'il nous a apportée ;
- Le corps enseignant des FUCAM pour la qualité des cours, et pour les travaux qui ont tracé le sillon dans lequel a germé ce modeste mémoire ;
- Willy Manzambi, Célestin Mpovikangi, Alice Ngoma ainsi que les Professeurs Apollinaire Biloso, Charles Kinkela et Roger Ntoto, qui ont facilité les contacts avec les personnes ressources au Kongo Central et à Kinshasa ;
- Les camarades qui ont pris sur leur temps pour parcourir nos brouillons et nous donner leurs précieux feedbacks.

Je tiens à remercier ensuite toutes les personnes qui m'ont encouragé à entreprendre ce nouveau parcours universitaire.

- Daisy et nos enfants, Laura, Joy-Alain, Emmanuelle, Sophia, Eliel, Marie-Ange et Heaven, pour leurs nombreuses attentions et leur soutien spirituel ;
- Ma mère Honorine Nsibu ainsi que mes oncles le Professeur Célestin Nsibu, Wilbert Nsibu, Eddy Nsibu, Edouard Kenga et Pierre Sakila, modèles d'universitaires assidus, persévérants et rigoureux ;
- Les Professeurs Gamela et Mukoko, mes anciens enseignants ;
- Mes amis qui a travers nos multiples conversations sur la République Démocratique du Congo, m'ont aidé à entamer ce Master dans le cadre de ma reconversion professionnelle.

Soyez bénis.

Liste des abréviations et acronymes utilisés

CARG : Conseil(s) Agricole(s) Rural(aux) de Gestion

CLD : Comité Local de Développement

ETD : Entité Territoriale Décentralisée

IFPRI : International Food Policy Research Institute

INERA : Institut National de Recherche Agronomique

KC : Kongo Central

MAPE : Ministère de l'Agriculture, pêche et élevage

MEO : Mise En Œuvre

MPR : Mouvement Populaire de la Révolution

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONGD: Organisation Non Gouvernementale de Développement

OP : Organisation(s) Paysanne(s)

PTF : Partenaire(s) Technique(s) et Financier(s)

RAP : Réseau d'Action Publique

RDC : République démocratique du Congo

Liste des grilles et tableaux

Grille 1 : Critères d'analyse comparative des RAP

Grille 2 : Matrice de Matland

Grille 3 : Lowi- Contenu de la politique publique

Grille 4 : Lowi – Configuration politique en fonction du contenu

Tableau 1 : Potentialités agricoles du Kongo Central

Tableau 2 : Inventaire des ressources et des objectifs poursuivis par les acteurs du CARG de Mbanza-Ngungu

Tableau 3 : Comparaison CARG en 2011 avec les Réseaux d'Action Publique extrêmes

Liste des graphiques et illustrations

Figure 1 : Décentralisation et réforme de l'administration du MAPE

Figure 2 : Architecture des conseils agricoles

Figure 3 : Dispositif des CARG

Figure 4 : Matrice des CARG

Figure 5 : CARG dans l'organigramme du Ministère de l'agriculture 2010

Figure 6 : Province et ses subdivisions administratives en RDC

Figure 7 : Transformation à opérer par le Conseil Agricole

Figure 8 : Décentralisation et qualité du service public

Figure 9 : Continuum de Marsh et Rhodes

Figure 10 : Conflits d'attribution et antinomies de fonctions

Liste des cartes

Carte des bassins agricoles du Kongo Central

Carte des Territoires et des activités industrielles du Kongo Central

Carte du Territoire de Mbanza-Ngungu

Carte de la localisation des principaux acteurs agricoles du Territoire de Mbanza-Ngungu

Introduction générale.

Le Conseil Agricole Rural de Gestion est un instrument de politique publique au service des réformes politico-administratives qui interviennent dans le secteur agricole en République Démocratique du Congo, suite à l'adoption de la nouvelle Constitution en 2006. Loin d'être rythmées par cette seule Constitution et le projet de développement des territoires qu'elle entend impulser, ces réformes, sont aussi le fruit d'un héritage qui influe sur le processus et ses acteurs. Par ailleurs, le territoire à l'étude étant, pour paraphraser Leloup (Leloup et al., 2005, p. 326), à la fois « un périmètre politico administratif [...], un fragment d'un système productif [...], le lieu d'intersection de réseaux, [...] de stratégies et d'interdépendances entre partenaires reliés entre eux, le lieu de production [...] d'un devenir commun », il est important d'inscrire nos recherches dans les dynamiques territoriales et les réseaux d'acteurs à l'œuvre dans l'implémentation du CARG.

Quelles sont les recompositions effectives de la gouvernance territoriale agricole en Province du Kongo Central qu'engendre le CARG ? Quels sont les facteurs explicatifs des écarts entre la conception des CARG et son implémentation effective dans les entités infraprovinciales qui composent la Province du Kongo Central ? Pour répondre à cette problématique, le mémoire se subdivise en trois parties.

La première évoque le contexte historique qui donne naissance à la Troisième République ayant pour projet de consolider l'unité de la République Démocratique du Congo en optant pour une forte décentralisation. Ce projet nécessite une revisitation des politiques publiques d'antan, et en particulier dans le secteur agricole, au sein de territoires ayant acquis de nouvelles compétences, et où agissent les nouveaux metteurs en œuvre auxquels l'Etat veut s'associer.

La deuxième partie, théorique, nous permet de cerner les concepts clefs que sont le conseil agricole, la décentralisation et le développement local, la gouvernance des territoires, les réseaux d'action publique, et la mise en œuvre des politiques publiques.

Enfin la troisième partie décrit la démarche méthodologique qui a guidé le travail empirique, et émet trois hypothèses complémentaires pour expliquer l'implémentation et la recomposition (ou non) du territoire. Puis, elle analyse les faits observés et rapportés, avant de tester les hypothèses pour répondre à la problématique susmentionnée.

Les conclusions rassemblent ce qu'il convient de retenir sur ce que l'implémentation des CARG apporte à la gouvernance des territoires agricoles en Province du Kongo Central.

Partie 1 : Cadre général

La mise en œuvre des conseils consultatif de l'agriculture au niveau local résulte de la réforme des politiques publiques agricoles qui émerge à la suite de deux processus pensés de longue date pour rendre plus efficace l'administration au niveau des entités administratives de base : la décentralisation et la réforme de l'administration agricole héritée des premières heures de l'indépendance du pays. Cette mise en œuvre doit s'opérer sur un territoire

Le premier chapitre retrace succinctement les tentatives de décentralisation jusqu'à son inscription dans la Constitution de 2006. Le deuxième chapitre montre comment, malgré la nécessité de réformer l'agriculture, il a fallu plus de 10 ans pour initier les réformes qui permettront l'expérimentation des CARG puis leur inscription dans la loi. Enfin, dans la mesure où décentralisation et réformes agricoles visent le développement local, le troisième chapitre décrit quelques spécificités du territoire choisi pour notre mémoire, et où des acteurs locaux transformés en metteur en œuvre, doivent, pour ce faire, s'appuyer sur le potentiel du territoire.

Chapitre 1 Historique de la décentralisation

« La décentralisation consiste à transférer des prérogatives publiques des niveaux supérieurs de gouvernance aux niveaux inférieurs. Il peut s'agir de pouvoirs administratifs (transfert de fonctionnaires et de missions publiques au niveau local), budgétaires (délégation des ressources et des capacités à exercer des activités rémunératrices), politiques (délégation du pouvoir de prise de décisions), ou encore d'un mélange entre ces différentes prérogatives » (Jütting et al., 2005, p. 2). Parcourir l'histoire de la décentralisation en RDC permettra de saisir l'héritage institutionnel existant au moment où est mis en œuvre l'un des nouveaux instruments de décentralisation dans le secteur agricole qu'est le CARG.

1.1. De l'indépendance à la deuxième République

C'est dans les dernières années de la période coloniale (1957-1959) que l'on retrouve des traces de la première tentative de décentralisation au Congo-belge, avec la désignation des

Secteurs² et Chefferies puis celle des Villes et des Communes, comme entités décentralisées dotées d'assemblées délibérantes, comptant des représentants élus au suffrage universel. L'indépendance de la République Démocratique du Congo (RDC), le 30 juin 1960, et les divers remous politiques qui l'ont suivie, n'ont pas permis de mettre en œuvre ce projet que l'avènement de la Deuxième République, le 24 novembre 1965, jettera aux oubliettes au profit d'une forte centralisation de l'Etat, laquelle se traduira d'abord par la dissolution de tous les partis politiques et syndicats, avant d'instituer un monopartisme dans lequel, toutes les activités politiques, sociales, ou économiques, à tous les niveaux, seront dirigés par des cadres issus du parti unique, le MPR³. Notons au passage que ces cinq années de crises gouvernementales et de rébellions en tous genres, ont eu un impact sur le secteur agricole, en particulier sur les cultures de rente, les entretiens de routes et l'encadrement du paysannat.

Suite à la première guerre du Shaba (8 mars au 28 mai 1977), et pour redorer l'image internationale de la RDC devenue depuis 1973 République du Zaïre, deux lois seront adoptées en novembre 1977 et en janvier 1978, redonnant la personnalité juridique aux Villes et aux Communes, et permettant à nouveau l'élection des conseillers communaux au suffrage universel direct ; les candidats conseillers ayant tous été préalablement adoubés par le MPR, devenu Parti-Etat. Mais les velléités des députés élus à exercer plus librement leurs attributions de contrôle parlementaire sur l'exécutif poussèrent le régime à y mettre un terme en février 1979.

En 1982⁴, constatant qu'il était difficile d'avoir une bonne lecture des problèmes publics dans les entités communales et infra-communales, le Parti-Etat jugeât nécessaire de rapprocher le pouvoir de la base à travers des élus locaux capables de proposer des solutions, et donner ainsi une nouvelle impulsion au développement du pays. Les principaux actes de la réforme initiée, furent de confier (sur papier) à un organe à chaque échelon, en premier le pouvoir de délibérer sur les affaires locales, et en second de contrôler la gestion de l'autorité exécutive locale. Si cette initiative avait pour mérite de vouloir territorialiser la prise de décision, ainsi que l'implémentation et l'évaluation de l'action publique sur des matières localisées, elle ne répondait pas à la question sous-jacente de la sous-administration territoriale liée à la mauvaise répartition spatiale des fonctionnaires dans les entités

² Pour différencier les entités administratives que sont la Ville, le Territoire, la Commune, le Secteur, la Chefferie, le Groupement et le Village des noms communs une ville, un territoire, etc. nous les désignons avec une majuscule.

³ MPR est l'abréviation de Mouvement Populaire de la Révolution.

⁴ Sur cette réforme, lire Jéthro Kombo Yetilo, « La sous-administration territoriale en République démocratique du Congo. Etat des lieux et perspectives », Pyramides [En ligne], 19 | 2010, mis en ligne le 11 janvier 2012, consulté le 31 mai 2023. URL : <http://journals.openedition.org/proxy.bib.uclouvain.be/pyramides/711>

concernées : une pléthore d'effectifs dans les villes contre un petit effectif sous-qualifié dans les entités de base (Kombo Yetilo, 2010, p. 6). Dans les faits, les élections n'eurent jamais lieu, et le seul acte effectif de cette décentralisation fût l'éclatement de la Province du Kivu en trois provinces plus petites en 1988, soit six ans après. Notons, que c'est à la même période et sur cette même lancée que débutât une réflexion sur une réforme de l'administration agricole.

Il fallut attendre la chute du mur de Berlin, la fin du régime du parti-état, puis la tenue de la Conférence Nationale Souveraine, pour que soit à nouveau relancé dans les textes le projet de décentralisation, à travers les textes organisant la Transition du 9 avril 1994. Après avoir chassé Mobutu du pouvoir en mai 1997, le nouveau pouvoir du pays redevenu République Démocratique du Congo, marquera son intérêt pour une décentralisation avec, dans un premier temps, un changement de dénomination des entités (octobre 1997) puis, dans un second temps, une réduction de 5 à 4 du nombre d'entités décentralisées auxquelles furent affectées des ressources financières propres à collecter directement par elles (juillet 1998). En pratique sur le plan économique, mise à part la perception effective de certaines taxes, les entités ne disposaient ni des compétences effectives, ni des ressources financières adéquates pour impulser le développement des territoires. Aucune des lois adoptées ne donnât naissance aux organes prévus ou à l'organisation d'élections permettant de rendre effective la décentralisation. L'on a plutôt assisté à une déconcentration de services, dont les animateurs étaient choisis sur une base clientéliste.

1.2. La troisième République

Pour définitivement mettre fin à 5 années de guerre (2 août 1998 au 18 juillet 2003), les belligérants mués en forces politiques siégeant au Parlement et au Gouvernement⁵, soumettent au référendum la Constitution de la Troisième République qui sera adoptée, puis promulguée le 18 février 2006. Cette Constitution a deux objectifs principaux : primo, conserver et consolider l'indépendance et l'unité nationales mises à mal par des guerres successives, et secundo, créer des centres d'impulsion et de développement à la base. Pour cela, elle consacre la décentralisation⁶ comme mode d'organisation administrative et politique du pays ; organisation comprenant trois niveaux de pouvoir : l'Etat central, la Province, et les entités territoriales décentralisées (ETD) que sont les Villes, Communes, Secteurs et Chefferies. Ces ETD dotées de la personnalité juridique et de compétences, jouissent (en

⁵ Gouvernement dit « 1+4 » comptant un Président de la République et 4 vice-Présidents, dont 3 représentants les principales forces politico-militaires et 1 l'opposition non armée.

⁶ Dès les Articles 2 et 3

théorie) d'une libre administration et d'une autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. Ces compétences coulées pour les Provinces dans la Constitution⁷ et pour les ETD dans la loi portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, attribuent des matières relevant soit de la compétence exclusive du pouvoir central, soit de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces, soit de la compétence exclusive des provinces et des ETD « afin de leur assurer un développement harmonieux » (Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, 2008, emplace Exposé des motifs).

Pour ce qui est des entités territoriales de base, le nouvel ordre législatif vient résoudre l'ambiguïté des compétences entre le Territoire d'une part, et le Secteur ou la Chefferie d'autre part, héritée de la réforme de 1982, et résout aussi la question de la provenance des ressources matérielles, financières et humaines dont ces dernières entités ont besoin pour gérer les problèmes et les opportunités qui s'offrent en vue de réduire localement la pauvreté et amorcer le développement. Il s'agit cette fois, comme le dirait Ouattara, de « [...] créer des espaces de liberté, de dialogue et de concertation/négociation où la libre expression de toutes les composantes de la population [serait] un signe d'appropriation de la démarche de développement local et de bonne gouvernance » (Ouattara, 2003, p. 17).

Dans la foulée de l'adoption de cette nouvelle Constitution, une série de textes de loi et d'organes ont vu le jour pour ajuster l'organisation et le fonctionnement de l'Etat, jadis fortement centralisé, avec le nouvel ordre constitutionnel se voulant fortement décentralisé. Ainsi sont progressivement adoptées un ensemble de dispositions législatives complémentaires à la Constitution, faites de lois qui déterminent des principes fondamentaux⁸. En rapport avec l'objet de notre étude, retenons que la question de l'organisation des finances publiques et des budgets des provinces et ETD sera réglée avec la loi de juillet 2011 relative aux finances publiques, que la loi portant principes fondamentaux sur l'agriculture sera promulguée en décembre 2011, et que la question des ressources humaines nécessaire à l'exercice des nouvelles compétences exclusives attribuées aux

⁷ En matière agricole, ce sont respectivement les articles 123 point 14, 202 point 25, 203 point 19 et 204 point 20 de la Constitution qui organisent ce nouvel ordre.

⁸ Nous ont particulièrement intéressées, en ce qu'elles influent dans le cadre de la mise en œuvre des CARG, la loi de juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces; celle d'octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces ; celle de juillet 2011 relative aux finances publiques ; et celle de mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées.

provinces et ETD sera réglée en mai 2016, avec la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des ETD.

Chapitre 2 La réforme agricole en RDC : une question de fenêtres d'opportunité.

Le développement de la RDC dont la majorité de la population vit en milieu rural, dépend en partie des performances de l'agriculture, de la pêche et de l'élevage. Bien que ce postulat ait été défini dès la fin des années 60, l'écart entre les potentialités agricoles du pays et l'insécurité alimentaire n'a cessé de se creuser au fil des décennies. Il a fallu attendre la Troisième République et les politiques de décentralisation pour que s'ouvre une fenêtre d'opportunité afin que se déclenchent les réformes de l'administration et des politiques agricoles.

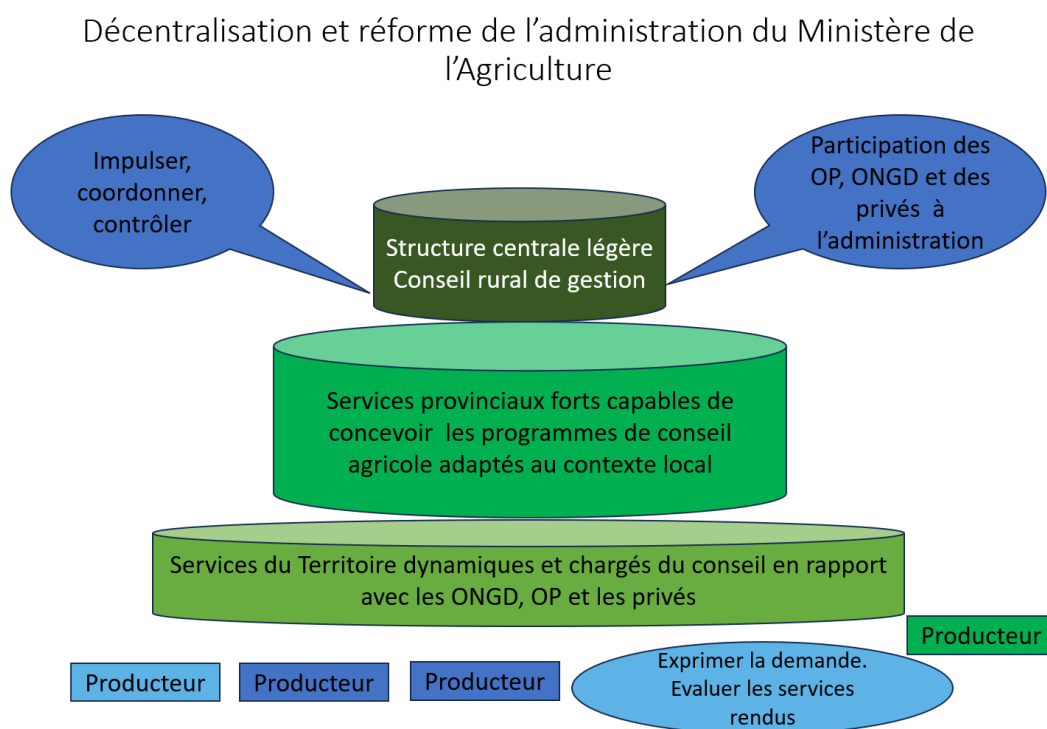
2.1. Réforme de l'administration agricole et première loi agricole.

Héritée de la période léopoldienne puis de la colonie, l'administration agricole « était coercitive et n'avait pas pour vocation de rendre service à la population congolaise. Aujourd'hui encore, aux racines du mal, ce problème est toujours présent : les Congolais n'ont jamais pu recourir à une fonction publique forte » (Michel, 2021, p. 75). S'agissant de la réforme de l'administration agricole, Makala Nzengu nous apprend que c'est depuis 1990 que l'option de réformer le Ministère national de l'Agriculture Pêche et Elevage (MAPE)⁹ avait été levée. Mais il a fallu attendre 2003 avec le Dialogue inter-congolais de Sun City¹⁰ et l'appui de partenaires extérieurs (FAO et Coopération Technique Belge), pour initier les études nécessaires, avec pour objectif de transformer « une administration contre le développement et qui fonctionn[ait] sous un schéma réducteur » (Makala Nzengu, 2015, p. 77-78). Selon Ngalamulume (Ngalamulume Tshiebwe, 2015, p. 113), cette restructuration devait recentrer l'Etat sur ses fonctions régaliennes et régulatrices dans ce secteur, avec pour conséquence un désengagement, autant que possible, des activités de production, leur transfert vers des acteurs privés plus efficaces et plus efficaces, ainsi qu'une réaffectation des ressources financières et matérielles, devant permettre aux entités décentralisées d'exercer leurs compétences au profit de la réduction de la pauvreté dans les entités de base.

⁹ Le ministère de l'Agriculture, pêche et élevage est aussi désigné par l'abréviation MAPE dans la suite.

¹⁰ Débuté le 5 février 2002 à Sun City en Afrique du Sud, le Dialogue Inter-congolais a pour but de mettre fin à la guerre de 1998, et de discuter des solutions à adopter pour assurer un avenir démocratique à la RDC à travers l'adoption d'une nouvelle Constitution.

Figure 1¹¹ : Décentralisation et réforme de l'administration du MAPE



C'est ainsi qu'a débuté en 2009 un programme pilote de restructuration des services centraux et provinciaux du MAPE, soutenu et co-financé par la Coopération Technique Belge¹², et qu'apparaîtra la nécessité d'inscrire cette réforme dans le cadre d'une nouvelle politique. En effet, reprenant une boutade d'un cadre de l'administration congolaise Michel écrivait que « l'absence de politique agricole en RDC est la politique agricole de la RDC ! » (Michel, 2021, p. 78). Pour combler ce vide, le MAPE initiera un projet de loi portant code agricole créant « un cadre non juridictionnel décentralisé avec les outils suivants: Comité Foncier Agricole, Conseil Consultatif (National et Provincial), Conseil agricole rural de gestion (territoire, secteurs) et Cadastre Agricole » (Projet de loi portant code agricole de la RDC, 2008, p. 32). La Loi n° 11/022 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture, vraie « politique agricole appuyée par une législation susceptible d'impulser le développement » (*Loi agricole RDC*, 2011, Préambule), intégrant à la fois les objectifs de la décentralisation, les diversités territoriales ainsi que les spécificités agroécologiques des entités décentralisées sera promulguée le 24 décembre 2011. Elle attribue au Gouvernement

¹¹ Figure tirée du Projet de loi portant code agricole page 41 http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/RDC_Code_agricole.pdf

¹² Devenue ENABEL en 2017, la CTB disposait aussi d'un Conseiller Technique Principal auprès du ministère de l'Agriculture et du Développement Rural en la personne de Alain HUART, qui a été d'un apport personnel déterminant dans la nouvelle politique agricole et l'implémentation du CARG.

Central, entre autres compétences, l'élaboration de la politique agricole nationale, l'orientation de la production, et la création du fonds national de développement agricole qui alimenterait les banques commerciales et intermédiaires financiers (en lieu et place de la création d'institutions provinciales de crédit agricole telles que suggérées en première lecture par le Sénat), exprimant ainsi la volonté de l'Etat de garder un moyen d'influencer les politiques agricoles des ETD. Pour impliquer les agriculteurs et les professionnels du secteur dans le processus décisionnel, elle crée des conseils consultatifs au niveau national, provincial et local (CARG), ce dernier étant une structure de concertation et d'exécution du programme de développement provincial à travers le partenariat public-privé en milieu rural. Pour exercer ses compétences exclusives en matière d'agriculture, chaque Province s'est dotée dès 2006 d'un Ministère provincial ayant l'agriculture dans ses attributions.

2.2. Le Conseil Agricole Rural de Gestion, innovation dans la réforme.

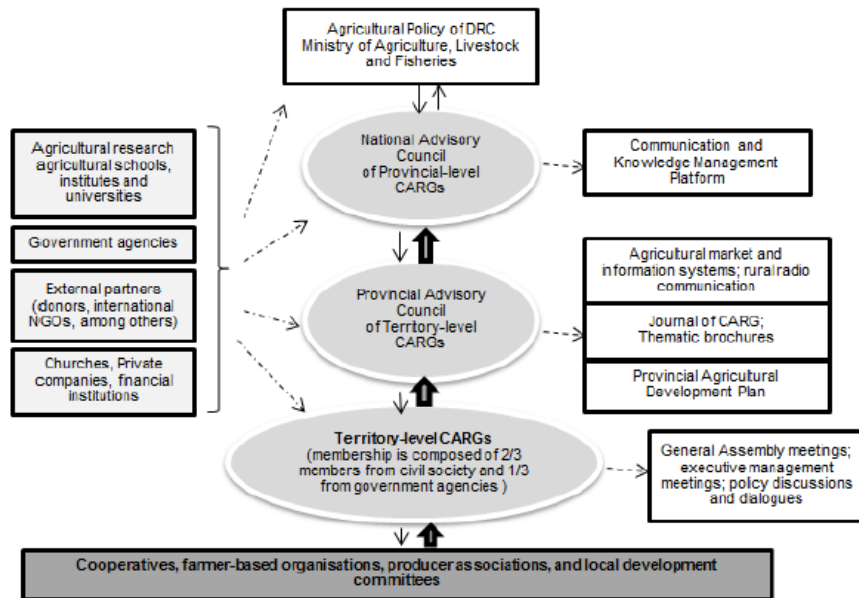
L'une des innovations majeures portée par la réforme de l'administration et cette loi, a été la création et l'implantation de Conseils consultatifs¹³ aux niveaux provincial et local, respectivement dénommés Conseil Consultatif Provincial de l'Agriculture (CCPA) et Conseils Agricoles Ruraux de Gestion (CARG) dans le but d'impliquer la province, ses ETD et leurs agents, ainsi que les exploitants et autres partenaires locaux, tant dans le processus décisionnel et de planification, que dans la promotion du développement local, et dans leur mise en œuvre. Comme le diraient Maillard et Kübler, dans un contexte de décentralisation, la MEO du CARG vise à créer un cadre pour « définir des modes de relations, des cadres d'interprétation et d'interaction [plutôt] qu'à donner la solution des problèmes ou déterminer des normes à atteindre» (de Maillard & Kübler, 2016, p. 100), c'est une approche pour promouvoir le développement à la base (Ngalamulume Tshiebwe, 2015, p. 120) à travers un cadre de concertation, ainsi que des appuis techniques et méthodologiques en conseil agricole, en conseil rural et en conseil de gestion des territoires agricoles. La figure 2 ci-dessous nous montre que les divers échelons de conseil consultatif (national, provincial et local¹⁴) sont des

¹³ Cette loi dispose dans son préambule « Aussi, cette loi apporte-t-elle d'importantes innovations notamment par [...] l'implication des agriculteurs et des professionnels du secteur agricole dans le processus décisionnel ; ce qui justifie la création du Conseil consultatif aussi bien au niveau national, provincial que local ». L'Article 9 dispose que « Le Gouverneur de province met en place le Conseil consultatif provincial de l'agriculture. Il en assure l'implantation dans les entités territoriales décentralisées. Ce Conseil constitue entre autres une instance de conciliation des conflits de terres agricoles ». (*Loi agricole RDC*, 2011)
Cette hiérarchie à trois niveaux est illustrée par la Figure 1- Architecture des conseils agricoles tirée de (Ragasa et al., 2016, p. 4).

¹⁴ Si la figure mentionne le CARG du Territoire (entité déconcentrée), c'est parce que c'est dans cette entité qu'a été mené le pilote préalable à l'implantation dans les entités décentralisées.

réseaux d'action publique qui échangent des ressources (informations, services, matériel, finances) tant à l'intérieur qu'avec l'extérieur (niveaux supérieurs/inférieurs).

Figure 2 : Architecture des CARG (Ragasa et al., 2016)



Source: Authors' creation.

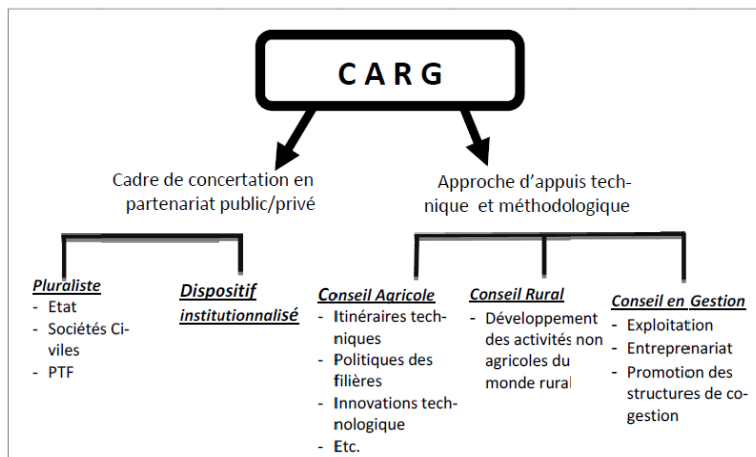
Notes: DRC = Democratic Republic of the Congo; C.A.R.G = agricultural and rural management council ; NGO = nongovernmental organization.

Thick arrows indicate the direction of membership; thin arrows indicate the direction of services or support provision; and broken arrows represent some of the key outputs and activities of the different levels of CARG structures.

En effet, en vue de changer l'organisation de l'Etat et l'environnement du cadre d'élaboration des programmes agricoles, cette politique organise un transfert de pouvoir, non seulement vers des entités administratives infranationales, mais aussi à de nombreux acteurs non-institutionnels, disposant de marges de manœuvres pour délivrer ensemble les outputs attendus, tels que schématisés par Makala dans la figure ci-dessous (Makala Nzengu, 2015, p. 93) :

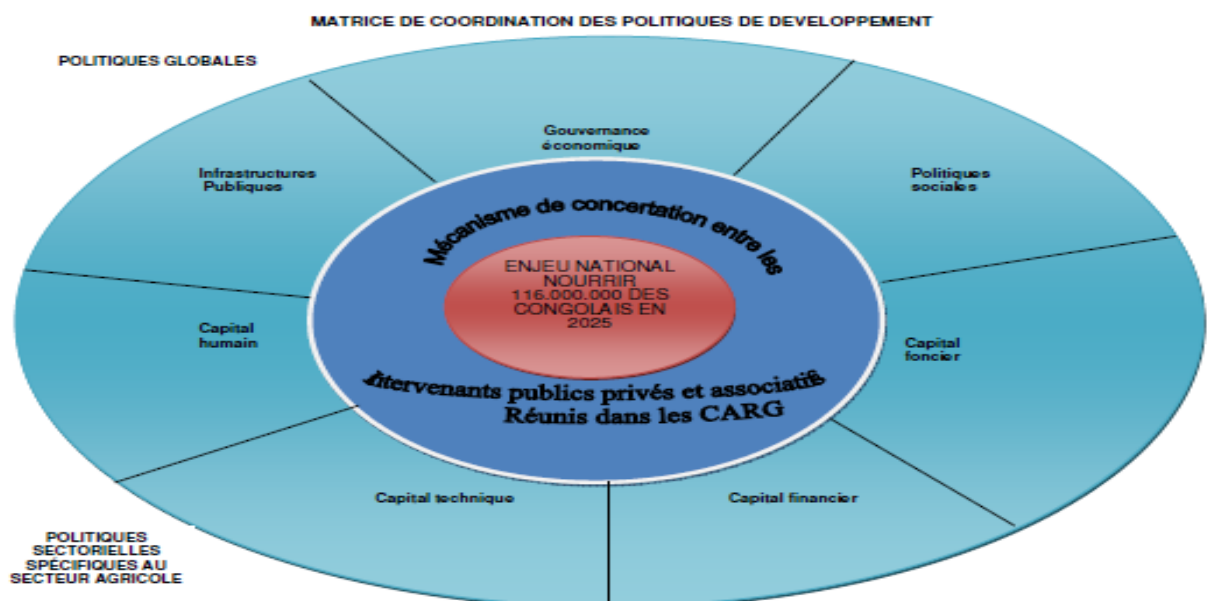
- Un cadre de concertation et de facilitation inter sectorielle (forêts, mines et agriculture), en charge d'élaborer des chartes foncières locales, de régler d'éventuels litiges fonciers mineurs, mais aussi de favoriser des interactions locales entre secteur industriel et paysannat, dans des logiques écologiques de cogestion et de protection des ressources locales ;
- Un cadre de vulgarisation technique, économique et de territorialisation des plans de développement et programmes adoptés aux niveaux supérieurs, afin d'exploiter les opportunités économiques locales via des projets conséquents ;
- Enfin, un cadre de structuration vers l'entrepreneuriat paysan permettant une meilleure intégration des exploitants ruraux dans la chaîne de valeur des produits agricoles.

Figure 3 : Dispositif des CARG



La conception des CARG répond ainsi aussi au diagnostic posé en vue de développer le Plan Directeur de Développement Agricole, avec pour finalité d’atteindre l’équilibre alimentaire en 2025, et ainsi éviter au pays de dépenser annuellement 1,5 milliards de dollars en importations de produits agroalimentaires (Ministère de l’agriculture RDC, 2010, p. 6-11). Cet équilibre nécessite non seulement la modernisation du secteur agricole, l’aménagement de l’espace rural, mais aussi la coordination des politiques sectorielles à travers le CARG tel qu’illustré par la matrice ci-dessous¹⁵.

Figure 4 : Matrice des CARG

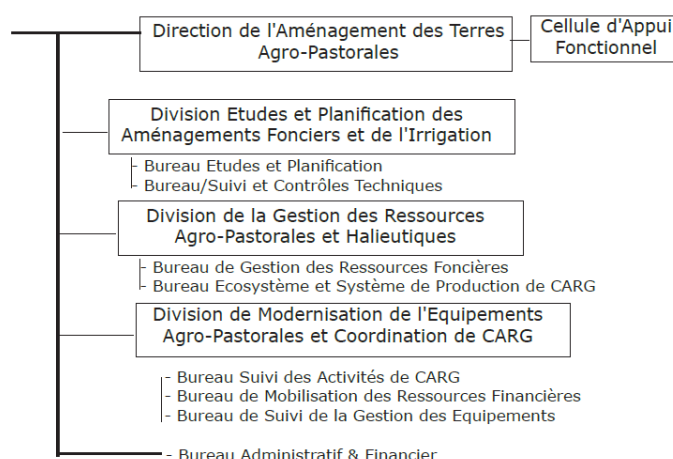


¹⁵ Illustration tirée du Plan Directeur du développement agricole et rural du Bas-Congo

Le CARG se trouve donc au centre d'un mécanisme nécessitant la construction d'une forme de coopération reposant sur une interdépendance entre des acteurs publics issus de bureaucraties différentes, et des acteurs individuels et collectifs issus des secteurs privés et associatifs, dans une structure non hiérarchisée où ils vont échanger leurs ressources pour influencer les résultats, formant ainsi un réseau d'action publique.

Avant l'adoption de la loi agricole, « le CARG a été implanté comme l'un des objectifs à réaliser, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan de restructuration des services centraux et régionaux du Ministère de l'Agriculture, sur financement de la Coopération Technique Belge » (Makala Nzengu, 2015, p. 81). En effet, dans le projet de loi soumis en 2008 par le ministre de l'Agriculture au Parlement, le CARG était présenté comme outil d'alignement des services agricoles avec les exigences de la décentralisation, devant aboutir à la réforme des services d'encadrement agricole. Cela s'est traduit par l'arrêté interministériel de février 2010 portant agrément provisoire du cadre et des structures organiques du Secrétariat Général à l'Agriculture, rattachant le CARG dans les Territoires et Secteurs à la Division de modernisation de l'équipement agro-pastoral et coordination de CARG au sein de la Direction de l'Aménagement des terres agro-pastorales¹⁶. L'instrumentation des CARG ne se fait pas sans de fortes oppositions, à tel point que Ngalamulume écrit que « les concepteurs [du CARG] avaient été inspirés de le lancer sur terrain avant sa formalisation [dans la loi agricole] ; ce qui l'a sauvé de sa mort programmée » (Ngalamulume Tshiebwe, 2015, p. 119).

Figure 5 : CARG dans l'organigramme du ministère de l'Agriculture 2010



C'est de 2009 à 2011, que seront déployés les CARG, avec des activités pilotes en provinces du Maniema et du Kongo Central qui seront ensuite étendues aux autres provinces. Ce

¹⁶ Voir Figure 5.

déploiement aboutira à une forte appropriation du concept des CARG par les organisations paysannes, qui donneront lieu à des retours normatifs et interprétatifs. Ainsi, sachant que les élections locales n'auraient pas lieu, et au vu de certaines imprécisions de la loi votée, les organisations paysannes (La voix du paysan congolais, 2011, p. 2; La voix du paysan congolais, 2012, p. 2-6) militeront pour une opérationnalisation des CARG dans les Secteurs, en exigeant :

1. La promulgation¹⁷ avant les élections de novembre 2011, de la loi adoptée au Parlement en mai 2011 ;
2. L'adoption des mesures d'application de cette loi pour laquelle une commission avait été mise en place depuis août 2011 ;
3. L'accélération de l'harmonisation¹⁸ des lois foncières, forestières et minières pour faciliter l'adoption de chartes locales réduisant les conflits fonciers, et leurs corollaires (expropriations et délocalisations des paysans).

La responsabilité de la mise en place des CARG et leur implantation dans toutes les ETD est dévolue aux Gouverneurs de Provinces. La composition des CARG est flexible : le nombre des membres peut varier entre 15 et 27, dont 1/3 proviennent des services publics et les 2/3 restant de la société civile. L'expression « société civile » peut revêtir plusieurs significations dans la littérature, mais si on regarde les acteurs collectifs types listés comme pouvant faire partie de cette société civile devant composer le CARG, on voit qu'il s'agit des partenaires autres que les administrations et les pouvoirs publics, issus des secteurs marchands et non-marchands, représentatifs des parties prenantes à l'écosystème agricole en milieu rural au niveau local, que la figure 2 a regroupé en 5 blocs : les organisations de producteurs et les comités locaux de développement ; le secteur de l'enseignement et de la recherche agronomiques ; les partenaires extérieurs ; et un groupe un peu plus composite constitué des entreprises privées, des églises, et des institutions financières. Les ressources du CARG, peuvent provenir de l'Etat et de la Province (subsides), mais sa composition aux 2/3 par la société civile susmentionnée lui apporte une expertise qui, grâce à son autonomie de gestion, devrait lui permettre se pourvoir en ressources matérielles et financières au moyen de financements extérieurs (bailleurs de fonds, organismes de coopération), de dons et legs, ou encore de mécanismes d'autofinancement.

¹⁷ Elle sera promulguée le 24 décembre après proclamation, le 16 décembre 2011, des résultats de la présidentielle qui avait eu lieu le 28 novembre 2011.

¹⁸ Cette harmonisation des régimes agricoles, fonciers, forestiers et miniers devant faciliter la gestion des conflits fonciers n'est toujours pas réalisée au niveau national.

Chapitre 3 La Province du Kongo Central¹⁹.

Jeune démocratie, la Troisième République²⁰ de la RDC est un système semi-présidentiel avec un Parlement bicaméral. Elle a connu depuis 2006 trois cycles électoraux à l'échelon national (Présidence de la République et députation nationale) en 2006, 2011 et 2018 ; ainsi que deux cycles pour la députation provinciale en 2006 et 2018, les députés provinciaux, réunis au sein de l'Assemblée provinciale, élisant à leur tour les sénateurs représentant les provinces au sein du Sénat (chambre haute du Parlement), et le Gouverneur et le Vice-gouverneur de province qui dirigent l'Exécutif provincial.

La Province est administrativement subdivisée²¹ en Villes et Territoires. La Ville est subdivisée en Communes, subdivisées à leur tour en Quartiers (urbains) ou en Groupements incorporés (rural). Le Territoire est quant à lui subdivisé en Secteurs et/ou en Chefferies, subdivisés à leur tour en Groupements formés de villages.

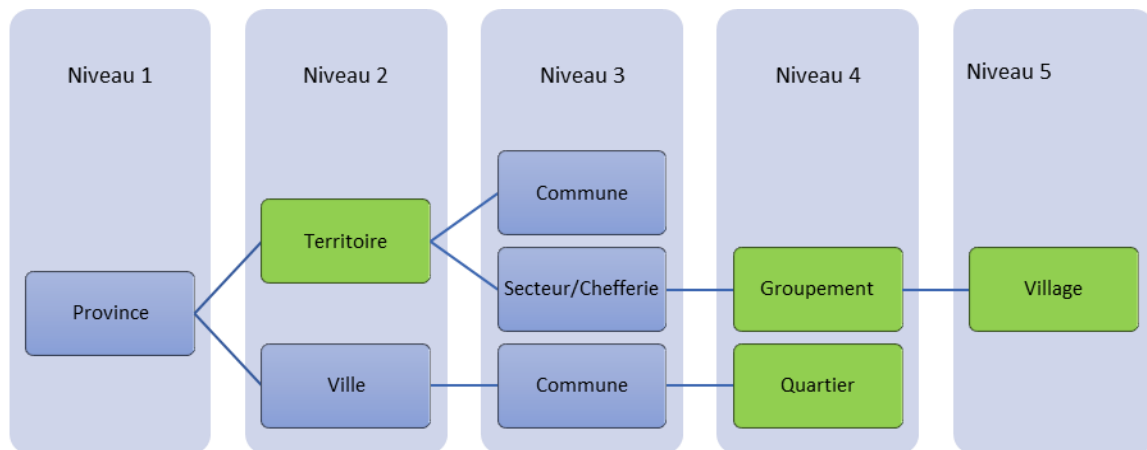
Le graphique (voir infra) nous montre que deux réalités sont appelées à se côtoyer au niveau infraprovincial : d'une part la Ville appelée à plus d'autonomie, tant vis-à-vis de la Province que dans ses rapports avec ses Communes ; et d'autre part les ETD rurales (Commune rurale, Secteur et Chefferie), devant gérer leurs rapports en amont avec la Province via l'entité déconcentrée qu'est le Territoire dont elle dépendait jadis sur le plan politico-administratif. Les acteurs de ces entités sont donc appelés à s'inventer ! Le statut de Ville est conféré par un décret du Premier Ministre au chef-lieu de Province, ou à toute agglomération d'au moins 100.000 habitants disposant des équipements collectifs et des infrastructures économiques et sociales. La Commune est toute subdivision administrative de la Ville, tout chef-lieu de Territoire, ou toute agglomération d'au moins 20.000 habitants à laquelle un décret du Premier ministre aura conféré ce statut. Le Secteur est un ensemble généralement hétérogène de communautés traditionnelles indépendantes, organisées sur base de la coutume, dont les groupements coutumiers qui le composent, conservent leur organisation coutumière dans les limites et conditions prévues par la loi, et dont le Chef est élu ; alors que la chefferie est un ensemble généralement homogène de communautés traditionnelles, organisées sur base de la coutume, et ayant à sa tête un Chef désigné par la coutume.

¹⁹ La province s'appelait Bas-Congo de 1997 à 2015 et Bas-Zaïre de 1973 à 1996

²⁰ Est le nom conventionnellement donné au régime qui, depuis les élections de 2006, a succédé à la Transition (1997-2005) qui a suivi la chute de Mobutu et la fin de la Deuxième République (1965 à 1997), celle-ci ayant succédé à la Première République née après l'indépendance (1960-1965)

²¹ Voir figure 6 ci-dessous.

Figure 6 : Province et ses subdivisions administratives en RDC



Légende : Entité décentralisée Entité déconcentrée

Les entités décentralisées que sont les Villes, les Communes et les Secteurs, n'ont pas encore connu d'élections locales sous cette Constitution, et n'ont donc pas d'organes délibérants pour désigner puis contrôler leurs gouvernants. La désignation des maires de Villes et des bourgmestres communaux suit une logique de répartition de postes entre les partis formant la majorité au sein de l'Assemblée nationale, tandis que celle des chefs de secteurs ne fait à ce jour l'objet d'aucun enjeu particulier de la part des acteurs politiques. En effet, contrairement aux chefferies où s'appliquent les règles coutumières de succession encadrées par les lois, permettant de désigner le chef et son conseil de notables, le remplacement des fonctionnaires autochtones en poste comme chefs de secteurs, est généralement liée à des opportunités locales, souvent dues à des considérations administratives (décès, mise à la retraite, faute lourde). Dans la pratique, la désignation du Chef de Secteur, se fait sur initiative du Gouverneur de province après consultation du Ministre national de l'Intérieur qui, comme durant la Deuxième République, obtiendra le décret de nomination, offrant ainsi l'occasion de promouvoir des fonctionnaires autochtones ou d'affecter des partisans. Il s'en suit que les ETD de même niveau que sont la Chefferie et le Secteur fonctionnent à deux vitesses différentes. La première, du fait du mode d'accession au pouvoir et de l'homogénéité avec ses entités subordonnées héritée de la tradition, est gérée par un Chef coutumier et possède des organes délibérants et exécutifs redevables devant les citoyens : elle jouit pleinement de sa personnalité juridique et de son autonomie de gestion. Alors que le manque d'élections fait de la seconde une entité en suspens, où règne une tension latente entre d'une part des fonctionnaires en poste jouant un rôle politico-administratif, qui sont restés soumis aux règles de la bureaucratie, et demeurent par conséquent redevables devant leurs autorités

fonctionnelles hiérarchiques, et d'autre part des populations désireuses d'avoir plus de réactivité et de proximité de la part de ceux qui gouvernent le local.

3.1. Le Kongo Central en bref

Le Kongo Central (KC) est une entité décentralisée comprenant²² les villes de Matadi et Boma, composées chacune de 3 Communes urbaines, et dix Territoires. Ces derniers comprennent 23 Communes rurales et 55 Secteurs, comptant à leur tour 377 Groupements et 7113 Villages. Avec ses 53.947 km², soit 2,3% de la superficie totale de la RDC, et une population estimée à 5 millions d'habitants, le Kongo Central est bordé à l'Ouest par l'océan Atlantique et l'enclave angolaise du Cabinda, à l'Est par la capitale Kinshasa et la province du Kwilu, au Nord par la République du Congo et au Sud par la République d'Angola. Avec les localités étrangères situées à ses frontières Nord et Sud, la Province forme une aire linguistique et culturelle, existant bien avant la colonisation²³ à laquelle s'est ajoutée une dimension socio-économique qui, bien que non formellement organisée, n'en demeure pas moins dynamique grâce au commerce transfrontalier et à la disponibilité ou l'absence de certaines infrastructures et/ou services, de part et d'autre des frontières des Etats. Bien que traversée par le fleuve Congo sur 400 km, seuls 168 km sont navigables entre l'Atlantique et la ville portuaire de Matadi, siège des institutions politico-administratives du Kongo Central située à 356 km en aval de Kinshasa, capitale du pays. La non-navigabilité du fleuve et la forte réduction du trafic ferroviaire génèrent un intense trafic routier entre ces deux villes.

Les activités industrielles²⁴ se concentrent essentiellement autour du port fluvial de Matadi, porte de sortie vers l'Atlantique, servant de voie principale pour les exportations et importations à l'Ouest du pays. L'ensemble de ces activités industrielles (pétrole, ciment), de transport et de services, qui en font la troisième province contributrice au budget de l'Etat après Kinshasa et le Katanga, se répartissent dans 4 des 10 Territoires, les 6 autres ayant donc pour activités économiques principales l'agriculture et le commerce. Le commerce est essentiellement tourné vers Kinshasa et consiste à y fournir les produits achetés en Angola et des produits agricoles. L'activité agricole est centrée sur le paysannat (production et rendements faibles), orientée vers l'autoconsommation et l'approvisionnement de Kinshasa et

²² Statistiques tirées de

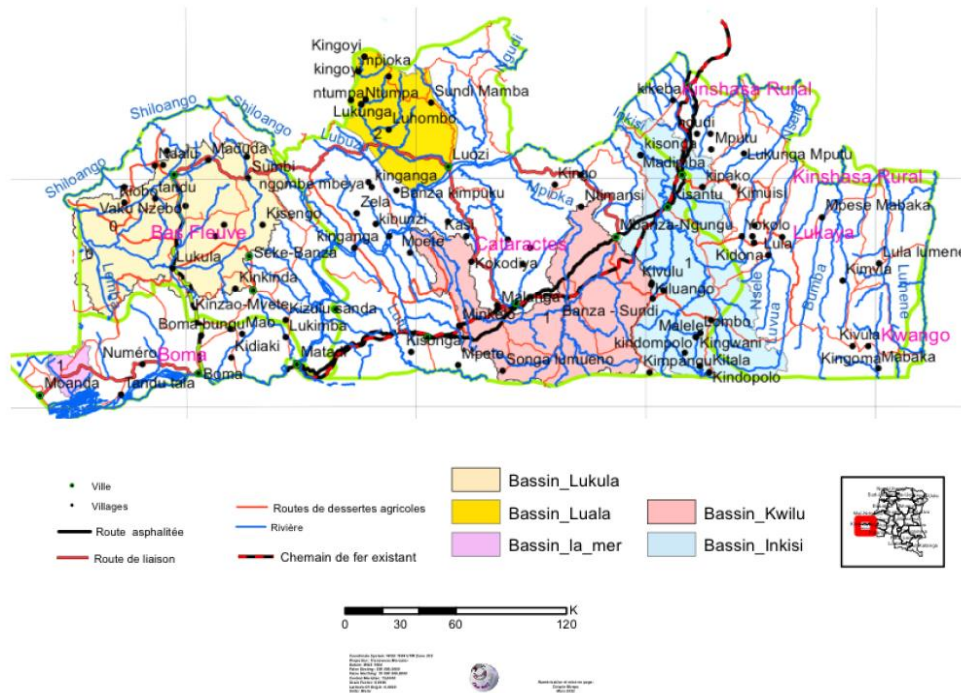
https://unstats.un.org/unsd/ungegn/sessions/2nd_session_2021/documents/GEGN.2_2021_CRP103_4b_attachm ent Tableau Recapitulatif.pdf

²³ Les populations autochtones ont toutes fait partie de l'ancien Royaume Kongo et gardent en héritage la langue et certains liens claniques.

²⁴ Voir carte des territoires et activités industrielles infra

des grands centres provinciaux. Elle est répartie sur 5 bassins de production, dont la plupart sont à cheval sur les délimitations administratives²⁵ des Secteurs et des Territoires.

Carte des bassins agricoles du Kongo Central (source : <https://kongocentral.gouv.cd/documents-officiels/> , p.13)



Pour soutenir le développement de son agriculture, le KC peut compter sur les implantations de l’Institut National d’Etudes et de Recherches Agronomiques (INERA²⁶), entreprise publique à caractère scientifique, qui y compte un centre de recherches dans le Territoire de Mbanza-Ngungu (bassin Kwilu), une station expérimentale dans le Territoire de Lukula (bassin Lukula), et une antenne à Ngimbi dans le Territoire de Seke-Banza (bassin Lukula). Outre l’Etat, plusieurs acteurs sont présents à côté des agriculteurs, à savoir : des organisations paysannes, de petits opérateurs économiques (acheteurs et transporteurs), des écoles et des facultés d’agronomie, des confessions religieuses possédant des sections agricoles et/ou en charge du développement, des ONG nationales et internationales, ainsi que des institutions intergouvernementales de coopération bilatérale (p.ex. ENABEL) et multilatérale (p.ex. PNUD).

²⁵ Carte des bassins agricoles extraite du Programme du candidat gouverneur Guy Bandu (Bandu, 2022, p. 13)

²⁶ L’INERA est l’héritière de l’Institut national pour l’étude agronomique du Congo belge - INEAC créé en 1933.

Tableau 1 : Potentialités agricoles du Kongo Central

POTENTIALITÉS DU SECTEUR AGRICOLE AU KONGO CENTRAL

<p>■ Le secteur agricole emploie plus de 70% de la population dominée par la jeunesse (60% de la population totale);</p>	<p>■ Une grande disponibilité de terres agricoles d'environ deux millions d'hectares (2 050 000 ha) de terre arable irrigables ; seuls 10 % des terres effectivement exploitées</p>	<p>■ La diversité climatique et l'abondance d'eau permet deux récoltes annuelles d'une large variété des cultures ;</p>	<p>■ Ressources pastorales capables de soutenir dizaine de millions de bétails (bovins, ovins, caprins et porcins) ou l'équivalent ;</p>
<p>■ Ressources halieutiques intérieures qui pourraient permettre un approvisionnement annuel de plusieurs tonnes</p>	<p>■ Marche de consommateurs provinces voisines</p> <hr/> <p>■ Le capital humain s'élève à 5.000.000 d'habitants dont 60% sont jeunes</p>	<p>■ Ménages agricoles est de 600.000 avec une moyenne de 6 personnes/ménages</p> <hr/> <p>■ 5 bassins de production repartis dans les différents districts</p> <p>■ Diversification des cultures</p>	

3.2. Aperçu du Territoire de Mbanza-Ngungu

Notre intérêt pour ce Territoire relève du fait que trois de nos interviewés ont, lors du travail exploratoire, pointé du doigt le CARG de Mbanza-Ngungu comme étant celui qui a opéré le plus longtemps avant de tomber, comme les autres, en léthargie (L. Kiatoko Soli, 2023; B. Phanzu Mbumba, 2023; P. Kabangu Nsalambi, 2023; P. Makala Nzengu, 2022). Nous avons jugé nécessaire de nous y pencher pour comprendre les dynamiques qui le traversent, à travers un aperçu succinct des activités économiques de cette entité déconcentrée. D'une superficie de 8.640 km² (environ la moitié de la superficie de la Région Wallonne), c'est le seul Territoire qui possède une frontière avec chacun des pays voisins. Il compte près de 700.000 habitants répartis dans 7 Secteurs²⁹ comprenant 39 Groupements et les cités de Mbanza-Ngungu, de Kwilu-Ngongo et Lukala. Ces cités sont les chefs-lieux des communes rurales de même nom. Ce sont des centres urbanisés (eau, électricité) où on trouve une activité économique principale de type industriel (cimenterie à Lukala ou sucrerie à Kwilu-Ngongo) ou de type tertiaire (Mbanza-Ngungu). La Cité³⁰ de Mbanza-Ngungu est à la fois le chef-lieu du Territoire et de la future commune rurale de même nom. Avec près de 100.000 habitants, c'est un important centre administratif comptant des succursales de banques, deux bases militaires, des Instituts Supérieurs (équivalents aux Hautes Ecoles) et les facultés de polytechnique, d'architecture, de sciences de gestion, d'agronomie, de droit et de

²⁹ Voir carte du territoire de Mbanza-Ngungu ci-dessous

³⁰ La cité de Mbanza-Ngungu est en attente du statut de ville.

sciences politiques et administratives de l'Université Kongo. Mbanza-Ngungu, c'est aussi un important carrefour agricole par où transitent les productions paysannes de tous les secteurs du Territoire, à destination de Kinshasa.

La Route Nationale et le chemin de fer reliant Kinshasa à Matadi, traversent tous deux les Secteurs de Boko et Kwilu-Ngongo et offraient une bonne connectivité au Territoire par le passé, mais la désaffectation du ferroviaire³¹ laisse au seul réseau routier la charge de connecter les différentes localités. Hormis la cité de Mbanza-Ngungu qui compte quelques routes asphaltées, toutes les routes intérieures reliant les différentes localités du Territoire sont en terre et généralement en mauvais état pendant la saison pluvieuse³². Les Secteurs situés au Nord du Territoire, y compris le Secteur de Gombe-Matadi avec la cité de Nkamba, siège de la très populaire Eglise Kimbanguiste³³, sont moins bien dotés en infrastructures que ceux du Sud en général, et de ceux de Boko et Kwilu-Ngongo en particulier.

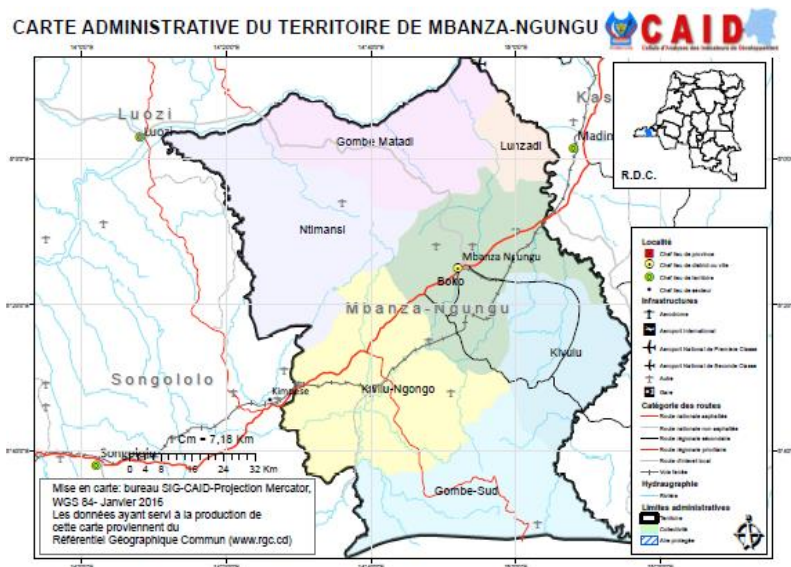
Pour constituer le CARG de Mbanza-Ngungu en mai 2009, l'Administrateur du Territoire avec le concours des inspecteurs territoriaux de l'agriculture, de l'environnement et du développement rural, désigne : un représentant des mouvements paysans (résident dans le Secteur de Boko), un cadre de la SOGENAC (résident dans le même Secteur) représentant les grandes entreprises du secteur agricole, le responsable de APRODEC (ONG ayant son siège dans la cité de Mbanza-Ngungu) représentant les ONG du Territoire, la responsable du corridor Kisantu – Mbanza-Ngungu du PNUD représentant les partenaires techniques et financiers - PTF (ancienne cadre de APRODEC et résidente à Mbanza-Ngungu), un représentant de l'Université Kongo (dont le siège est dans la cité de Mbanza-Ngungu) et un représentant de la Fédération des Entreprises du Congo (FEC). Ainsi, les 5 blocs devant composer le CARG étaient représentés, avec 4 membres représentant les pouvoirs publics et 6 membres devant représenter la société civile, mais la FEC n'ayant jamais désigné ni envoyé de représentant, l'effectif des membres siégeant était de 9 dont la répartition est de 45% (contre 33% prévus) pour comptes des agences gouvernementales et 55% (contre 66% prévus) pour compte de la société civile. Sept du CARG membres résident dans la Cité de Mbanza-Ngungu et deux dans le groupement de Kolo faisant partie du Secteur de Boko.

³¹ La Société Commerciale de Transport et de Ports, société à responsabilité limitée est née sur les cendres de l'Office National de Transport qui était une entreprise publique. Ayant cessé depuis 40 ans d'investir dans ses infrastructures, ses équipements (le train fonctionne encore au mazout) et le bon entretien des voies ferrées, il a connu une baisse de qualité et est fortement concurrencé par la route tant pour le trafic passager que de pour les marchandises en général, mais surtout pour les produits agricoles périssables.

³² La saison pluvieuse s'étend généralement sur 7 à 8 mois, soit d'octobre à fin mai.

³³ Avec son temple de 37.000 places, c'est un lieu de pèlerinage autour duquel existe une importante activité touristique et agricole paysanne.

Le Secteur de Boko dans lequel se trouve enclavée la cité de Mbanza-Ngungu³⁴ compte dans sa partie sud-ouest (correspondant au Groupement de Kolo) la station de l'INERA Mvuazi et la Société des Grands Elevages Ndama en Afrique Centrale-SOGENAC, laquelle jouxte la partie nord-est du Secteur de Kwilu-Ngongo où sont localisées les plantations de canne à sucre et l'usine de la Compagnie Sucrière de Kwilu-Ngongo, formant ainsi un pôle³⁵ agropastoral impactant l'économie de manière directe et indirecte à travers, par exemple, une offre en services sociaux de base (écoles, centres de santé), l'entretien des routes en terre ou l'attrait qu'il exerce sur les PTF qui y déploient plusieurs programmes et projets impliquant les organisations paysannes locales. Parmi ces programmes figurait le Programme d'appui au développement local de l'Organisation Internationale de la Francophonie³⁶, qui a donné naissance au Comité Local de Développement de Nkolo (CLD-Nkolo), autre acteur clef dans la construction du territoire agricole, grâce à ses ressources humaines et cognitives, ses capacités à mobiliser des ressources financières propres, et son attractivité lui permettant de capter les financements en lien avec les activités semencières et de production en aval de la recherche-action de l'INERA.



Carte du Territoire de Mbanza-Ngungu, source <https://caid.cd/cartes/downloads/25.pdf>

³⁴ Voir carte administrative du Territoire

³⁵ La SOGENAC (ex JVL) y est présente depuis 1927 et possède près de 50.000 têtes de bovins. La Compagnie Sucrière de Kwilu-Ngongo est présente depuis 1925 et la station de l'INERA depuis 1936.

³⁶ Le Programme d'appui au développement local se voulait une méthode d'accompagnement des acteurs à la base. Il avait comme ambition d'engager et d'accompagner les communautés de base dans un processus participatif de développement endogène, et de contribuer, dans les pays de l'espace francophone, à l'émergence d'une démarche de planification locale en mettant à la disposition des États et gouvernements des outils méthodologiques pour l'élaboration et la conduite de politiques nationales d'appui au développement local en cohérence avec les processus de décentralisation en cours. En RDC, il a été mis en œuvre à Mbankana (périphérie rurale de la Ville-Province de Kinshasa) et à Nkolo (Province du Kongo Central), localité où il a survécu sous la forme du CLD de Nkolo.

Conclusion de la Partie 1

A la suite de Tidjani, nous reconnaissons que « l'étude des modifications introduites par la décentralisation dans les arènes locales constitue [...] une porte d'entrée privilégiée pour étudier de nombreux phénomènes associés, tels [...] le développement local, les dynamiques sociopolitiques endogènes et induites, [...] la gouvernance locale, et le fonctionnement au quotidien des services publics » (Tidjani Alou, 2009, p. 187). Les décentralisations qui ont précédé celle de 2006 étaient des opérations cosmétiques sans réel transfert de compétences de l'Etat unitaire vers les entités décentralisées.

La nouvelle décentralisation qui se veut à la fois politique, fonctionnelle et budgétaire, a pour conséquence la mise en œuvre de politiques publiques constitutives, qui selon Lowi « édictent des règles sur des règles et délèguent le traitement du contenu » (cité par de Maillard & Kübler, 2016, p. 102) dans différents secteurs, pour ajuster l'organisation de l'Etat en créant de la gouvernance multiniveaux. Ainsi l'avènement de la Troisième République et son lot de réformes pour passer d'un état fortement centralisé vers un état fortement décentralisé, ouvre une fenêtre d'opportunité pour réformer le secteur agricole : en le dotant d'une loi fondamentale qui faisait défaut depuis des décennies ; en restructurant l'administration du MAPE ; puis, en modifiant le cadre d'élaboration des programmes agricoles en un modèle multiniveau incluant la participation de nouveaux acteurs non publics, et dont l'échelon le plus bas, le CARG local, est appelé à constituer le socle du développement local reposant sur les performances du secteur agricole.

L'agriculture est l'activité économique principale du monde rural congolais et une activité économique spatiale. Il nous a donc paru opportun de saisir ce cadre spatial à travers un bref aperçu tant des délimitations politico-administratives, que de la géographie, des activités économiques et des réseaux physiques qui structurent la province du Kongo Central et le Territoire de Mbanza-Ngungu (entité déconcentrée au sein du KC), deux espaces territoriaux qui donnent une identité distincte à la MEO du CARG.

Pour nous permettre d'analyser la mise en œuvre de cette nouvelle politique publique agricole par le réseau d'acteur du CARG de Mbanza-Ngungu, nous avons besoin de nous armer du corpus qui constitue la deuxième partie de ce mémoire.

Partie 2 : Cadre théorique.

En vue de guider l'interprétation des données empiriques recueillies sur l'implémentation des Conseils Agricoles Ruraux de Gestion, outils de gouvernance agricole dans les entités décentralisées en province du Kongo Central, nous mobilisons plusieurs concepts et théories.

En premier, il s'agira de comprendre le *Conseil Agricole* qui est l'instrument d'action publique en cours d'implémentation.

Nous nous pencherons ensuite sur les théories et approches de la *gouvernance* en général, et de la *gouvernance territoriale* en particulier, que notre travail de terrain permettra de mettre en situation dans le contexte général de la décentralisation entamée en RDC depuis 2006, et dans celui de la Province du Kongo Central en particulier. Cette gouvernance qui s'exercerait dans les entités infraprovinciales, serait le moyen que des administrations et d'autres acteurs locaux utiliseraient pour se coordonner et implémenter le Conseil Agricole de manière à modifier les comportements de ses ressortissants et obtenir les outcomes espérés.

C'est pour permettre l'analyse de cette implémentation que nous parcourons les théories et les diverses approches de MEO des politiques publiques, afin de choisir celles qui conviendraient le mieux pour notre travail empirique.

Puisque ces différents concepts peuvent revêtir plusieurs acceptions, il nous paraît important de les circonscrire tout en justifiant les choix que nous opérons.

Chapitre 1 Le conseil agricole, instrument d'action publique.

Les politiques publiques dans un domaine spécifique « véhiculent des contenus, se traduisent par des prestations et génèrent des effets » (Thoenig, 2019, p. 462) en appliquant, dans le cadre de leur mise en œuvre, des instruments aux comportements observés.

Ces instruments divers et diversement labellisés, se regroupent généralement dans les trois familles que sont les instruments incitatifs, coercitifs et cognitifs que l'on combine différemment selon les pays, régions ou territoires, le type de secteur, les contextes (institutionnels, économiques), les facteurs politiques, l'efficacité perçue, ... en vue de garantir le succès des interventions de l'autorité sur les comportements. D'aucuns considèrent même que les instruments mobilisés lors de la MEO sont une ressource, qui favorise ou non

les interactions, et façonneraient en conséquence les relations multi-niveaux (Poupeau, 2017, p. 174).

1.1. Le conseil agricole

Le conseil agricole, ce sont « toutes les activités qui fournissent l'information et les services nécessaires et demandés par les agriculteurs et d'autres acteurs du milieu rural, pour les aider dans le développement de leurs propres compétences et pratiques techniques, organisationnelles et de gestion afin d'améliorer leur bien-être » (David & Cofini, 2019, p. 3). Si nous nous référons à la typologie de Hood³⁷, la mise en œuvre du CARG est un instrument à la fois detector dans la mesure où il met en interaction ses membres pour saisir les problématiques qui freinent le développement territorial, mais aussi effector dans la mesure où la dimension de « conseil » devrait modifier les agir pour réduire la pauvreté grâce à des projets qui puiseraient leur substance de la nodalité des acteurs publics, remodelant ainsi les relations entre les différents niveaux. C'est donc un instrument cognitif par nature.

Figure 7 : Transformation à opérer par le Conseil Agricole

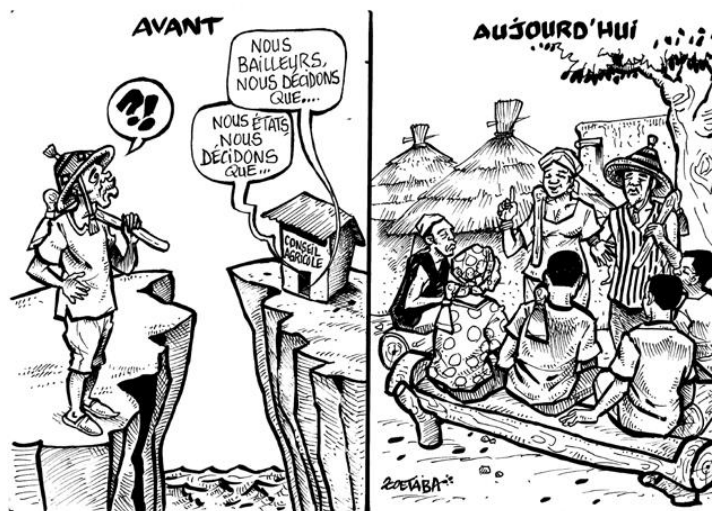


Photo d'illustration tirée de Grain de Sel n°77 -Le conseil agricole a-t-il encore un sens aujourd'hui ? s. d., p. 7

1.2. Le CARG

Au-delà du conseil agricole, la RDC veut aussi, à travers les CARG, assurer la mise en œuvre d'une politique constitutive de décentralisation, avec pour objectif ultime de promouvoir le développement à la base, en institutionnalisant un cadre qui sert non seulement à la

³⁷ La typologie de Hood décrit l'une des boîtes comprenant des « outils » susceptibles d'être choisis soit à cause de leur capacité à détecter les comportements à changer (detector), soit à produire des effets pour modifier ces comportements (effector), qui dans notre cas convient au type nodal et organisationnel.

vulgarisation des savoirs, mais aussi à la concertation des divers acteurs impliqués par le développement local. Nous entendons ici le développement comme « un processus d'accroissement de la liberté effective de ceux qui en bénéficient de poursuivre toute activité à laquelle ils ont des raisons d'attacher de la valeur » (Pérez de Cuéllhar, 1996, p. 22). Ce faisant, le CARG devrait contribuer à la structuration du monde paysan vers l'entrepreneuriat en usant des diverses méthodologies de conseil, visant à la fois les ménages paysans, le cadre spatial et les autres acteurs du monde rural. Puisque c'est le mode de gestion du monde rural congolais qui a failli à produire le développement escompté, il ne s'agit donc plus d'un rôle de conseil à des producteurs, exercé par des individus revêtus d'une fonction au sein d'un service administratif, mais d'un appui conseil à la communauté dans son ensemble, par des mécanismes participatifs, en vue de construire, dans la durée, un organe de gestion du monde rural dont l'agriculture est l'activité économique principale. Ainsi, au-delà du simple dispositif technique qu'est le conseil agricole, le CARG est, comme le disent Halpern, Lascoumes et Le Galès, un dispositif « social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Halpern et al., 2019, p. 321).

Si la vulgarisation de techniques de gestion et de production agricoles, d'aide à la décision et enfin d'intermédiation et de facilitation s'exerçaient hier en ciblant les seuls exploitants, l'Etat congolais désire aujourd'hui qu'elle soit étendue pour servir au développement économique, durable et coconstruit des territoires ruraux par des acteurs plus diversifiés. Le nombre des acteurs locaux ainsi appelés à s'ajuster pour constituer³⁸ le CARG, est variable en quantité³⁹. On y compte les administrations techniques (environnement, entretien routier, aménagement du territoire), celles en charge de la police administrative, le secteur marchand constitué d'exploitants semi-industriels et d'organisations paysannes d'achat, de vente ou de défense d'intérêts, le secteur non marchand à travers des ONG locales et internationales, des organisations féminines, le secteur universitaire et de la recherche, et des PTF; chacun de ces acteurs ayant ses objectifs et apportant les ressources qui lui sont propres. Parmi les nouveaux acteurs, figurent en bon nombre des organisations paysannes diverses (ménages cultivateurs, éleveurs, coopératives,) qui, jadis considérés comme des sujets « réceptacles » situés en aval, sont désormais des co-constructeurs en amont, appelés à débattre des enjeux locaux, afin de territorialiser les plans nationaux et bâtir des projets pour enclencher ensemble une dynamique de développement territorial. Makala Nzengu met en exergue que l'originalité et

³⁸ Voir composition type en Annexe

³⁹ Le vadémécum des CARG recommande un minimum de 15 et un maximum de 27 acteurs locaux

l'opérationnalité du conseil devraient émaner de la dynamique communautaire, de l'auto prise en charge et du savoir local dans le cadre de partenariats public-privé (Makala Nzengu, 2015, p. 152). Ainsi, paraphrasant Bouquet et Jaeger, à travers le CARG, l'agriculteur n'est plus seulement un paysan à aider, ni un simple sujet ayant des droits, il doit être considéré comme un citoyen entrepreneur « qui doit avoir part au débat et à la décision » (Bouquet & Jaeger, 2017, p. 8). En organisant un transfert de compétences et de pouvoirs, non seulement vers des niveaux administratifs inférieurs, mais aussi vers des acteurs non-institutionnels, le CARG est un dispositif participatif, un réseau d'action publique qui œuvre pour une gouvernance locale.

Chapitre 2 Décentralisation et développement local

« Mises en œuvre dans des contextes nationaux variés, les politiques de décentralisation revêtent une multitude de dimensions d'importance inégale (transferts de compétences juridiques, de ressources financières ou fiscales, de capacités organisationnelles, etc.), sont accompagnées ou non de réformes constitutionnelles et électorales, et forment donc une catégorie très composite » (Le Lidec, 2020, p. 126). L'histoire du processus de décentralisation en RDC s'inscrit, depuis 30 ans, dans la trame de la démocratisation des pays africains qui a suivi la chute du Mur de Berlin, sur laquelle est venu s'insérer le besoin de résoudre un conflit territorial armé.

A travers les mesures prises depuis 2006, le rythme de leur adoption, et leur MEO, il apparaît que son design actuel est plus administratif que politique. En lien avec notre objet d'études, c'est donc la dimension territoriale de cette décentralisation et certains de ses enjeux que nous voulons circonscrire d'un point de vue théorique.

2.1. Décentralisation : entre production territoriale et construction territoriale

La décentralisation concerne, comme le dit Tidjani, des espaces politiques, « géographiquement [circonscrits], qui leur octroient des ressources (naturelles, humaines et infrastructurelles), [...dégageant ainsi deux axes d'étude, l'un considérant les politiques de décentralisation comme] des politiques de production territoriale , [...et le second les considérant] comme une dynamique de construction territoriale » (Tidjani Alou, 2009, p. 196).

1. De manière concrète, en ce qui concerne la production territoriale en RDC,

les entités administratives préexistantes [devenues ETD] permettent d'établir un organe élu auprès du représentant de l'État [qu'est l'Administrateur du Territoire]. Cohabiteront ainsi, sur le même espace territorial, le représentant de l'État dépossédé de ses ressources initiales en tant que chef nommé [...], et [de] nouve[aux] organe[s] [...], mis en place à la faveur des élections locales [dans les Communes et les Secteurs jadis sous son autorité], et qui [deviennent les] acteur[s] centra[ux] du nouvel espace décentralisé. [...] l'enjeu est, sur un territoire délimité, d'affirmer le pouvoir attribué par l'Etat à une collectivité qu'il a instituée. (Tidjani Alou, 2009, p. 197).

C'est déjà le cas pour les Chefferies dont les organes sont désignés par la coutume. Dans le cadre de la MEO du CARG dans les Communes rurales et les Secteurs, cette question s'est posée en termes de représentativité des ETD et du pouvoir de la société civile devant tenir la présidence.

2. Quant à la dynamique de construction territoriale, il s'agit pour les nouveaux pouvoirs locaux, en fonction de leurs nouvelles compétences et de leurs ressources, de mettre en œuvre l'action publique locale.

[Pour cela, il s'agira de se saisir des] dynamiques décentralisatrices [de manière à orienter] l'action publique vers [...] et au profit] des habitants [qui] sont avant tout les destinataires des politiques mises en œuvre [...] et, hors de toute ingérence de l'État, [en faveur du développement local]. [...] L'action publique locale portée par les élus est donc transformatrice dans son principe en ce sens qu'elle a pour tâche essentielle de construire un territoire, de lui donner une identité et de l'aménager dans le sens voulu par [et avec] ses habitants (Tidjani Alou, 2009, p. 196-198).

C'est cette dimension qui prévaut dans le chef des acteurs de la société civile impliqués dans la mise en œuvre des CARG, voulant s'affranchir du CARG du Territoire au profit de l'installation de CARG dans les Secteurs dont les animateurs seraient géographiquement plus proches et mieux à même de territorialiser cet instrument au profit de ses ressortissants et du développement local.

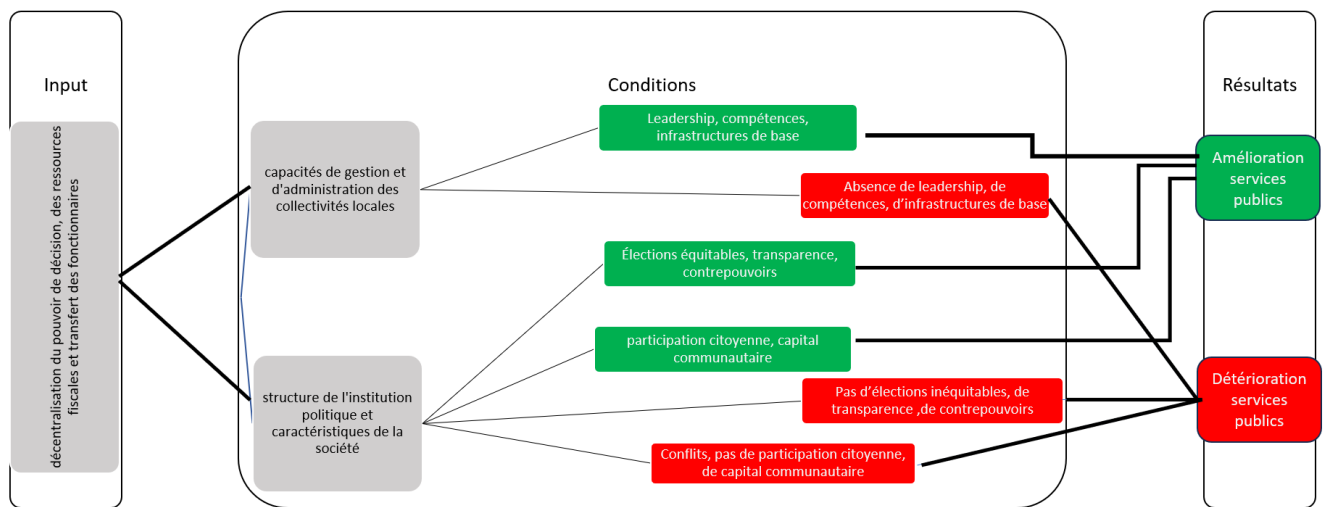
En l'absence d'élus locaux dans les ETD, pour les fonctionnaires-metteurs en œuvre, implémenter les CARG consiste à initier une auto transformation de leurs administrations fonctionnelles verticales peu efficaces au niveau territorial, organisées au sein de ministères dont ils sont les agents, vers une organisation transversale, plus efficace, réunissant au plan local plusieurs secteurs (foncier, routier, santé, énergie, enseignement, etc.) et acteurs (publics, privés, non-marchands), jusqu'alors habitués à travailler principalement en silos. Par conséquent, la réussite ou l'échec des processus de décentralisation à produire des services publics localisés efficaces, dépend de certaines conditionnalités identifiées par Ouattara et Sujarwoto (Ouattara, 2003, p.17-18; Sujarwoto, 2017, p. 6-7) : la première consiste en l'existence de structures démocratiques ; la deuxième conditionne la réussite aux capacités des administrations locales à entendre et répondre aux attentes des populations locales ; et enfin, une troisième considère que c'est la structure sociale du territoire et l'activité de ses citoyens qui serait plus déterminante (ou à tout le moins aussi déterminante) que l'action des politiques et de l'administration locale. C'est ce qu'illustre la Figure 8 (voir infra), en listant une série de facteurs liés à la décentralisation et qui affectent positivement (en vert) et négativement (en rouge) la qualité des services publics et leur capacité à s'inscrire dans une spirale de développement avec la participation des acteurs locaux.

[En d'autres termes, l'endossement de la MEO des instruments de décentralisation par les bureaucraties peut faire face à des résistances dépendant, soit des] dynamiques d'appropriation des outils de régulation, [...] par les acteurs intermédiaires tout au long de la ligne hiérarchique jusqu'aux agents de base [...] déterminées par la culture professionnelle, les ressources et les contraintes organisationnelles

ou encore les contextes d'action de ces agents », [...soit de] la très forte capacité des metteurs en œuvre à réinterpréter, voire à réorienter, le sens initial des programmes d'action publique, et cela en fonction de leurs savoir-faire et de leurs routines, [... soit encore] lorsque se concrétisent des résistances cognitives fortes [par exemple la dépendance au sentier] (Le Bourhis & Lascoumes, 2014, p. 511-512).

Figure 8 : Décentralisation et qualité du service public⁴⁰

Liens théoriques entre décentralisation et qualité du service public



2.2. Décentralisation et développement

« [...] décentralisation et développement local ne sont [...] pas directement assimilables en raison de la diversité des réalités empiriques abordées et de la pluralité des constructions analytiques qui tentent de les cerner » (Dubresson & Fauré, 2005, p. 9) à tel point que Lebris et Paulais parlent de « décentralisations et développements » (Le Bris & Paulais, 2007). Nous référer aux objectifs de la décentralisation et de la réforme agricole en RDC, Etat post-conflit, nous rapproche de Deberre pour qui « la décentralisation et le développement local, comme processus de mobilisation des acteurs locaux pour la création, la distribution des richesses sur un territoire, concernent les États centraux au travers de l'élaboration de leur stratégie de réduction de la pauvreté [, élaboration qui devra impérativement intégrer le niveau local comme co-constructeur]» (Deberre, 2007, p. 52).

⁴⁰ Adaptée de (Sujarwoto, 2017, p.7)

Chapitre 3 La gouvernance des territoires.

Dans la perspective où le législateur congolais a établi un lien entre, comme le dirait Deberre, deux modes de gestion que sont la décentralisation, redistributrice de compétences entre échelons de pouvoirs, et le développement local participatif engageant divers maillons forts au sein d'un espace géographique, « la [vraie] question posée est celle [de la construction] d'une gouvernance [du territoire] » (2007, p. 45)

En parcourant la littérature, il apparaît que « la gouvernance est un concept polysémique » (Leloup et al., 2005, p. 324) utilisé par les uns et les autres, tant en économie qu'en politique, pour désigner une manière de gouverner. Il est donc nécessaire pour nous, non pas de faire l'inventaire de tout ce que ce vocable recouvre, mais de passer en revue les définitions qui correspondent au domaine de recherche qui est le nôtre.

3.1. Le concept de gouvernance

Pour Pitsey, le concept de gouvernance sert à définir les contours d'un pouvoir plus souple, « reposant sur une plus grande ouverture du processus de décision, sa décentralisation, la mise en présence simultanée de plusieurs statuts d'acteurs [et recouvrant] les types d'organisation et les intuitions politiques les plus divers, superposés aux formes plus traditionnelles d'action publique. » (Pitseys, 2010, p. 214). Ce serait donc la diversité des acteurs et des modes d'actions qui prévaudraient pour donner naissance à une mise en œuvre plus ouverte. Notre travail de terrain nous a cependant montré que si la diversité est une condition nécessaire, elle n'est toutefois pas suffisante.

L'OCDE voit dans la gouvernance⁴¹ « les processus par lesquels les citoyens règlent collectivement leurs problèmes et répondent aux besoins de la société, en faisant appel au concours de l'administration publique » (OCDE, 2002, p. 12) mettant ainsi l'accent sur l'action des citoyens et leur recours à l'administration, dans une logique bottom-up, en réponse aux besoins et problèmes publics. Ceci suppose, dans notre contexte, la transformation des acteurs congolais, de réceptacles à co-constructeurs des politiques publiques, mais aussi un recours à l'administration qui s'avère peu probable lorsque cette administration locale est, comme déjà mentionné, « contre le développement ».

Pour Hill et Hupe « Governance refers to a range of actors contributing to collective impact » (la gouvernance fait référence à une gamme d'acteurs et de facteurs produisant ensemble un

⁴¹ L'OCDE évoque la gouvernance dans le cadre restreint des villes mais la définition peut s'appliquer aux territoires ruraux.

impact collectif⁴²). L'art de gouverner consiste selon eux, à trois types de gouvernances spécifiques : primo, concevoir des institutions comprises comme les règles, valeurs, normes qui influent sur les comportements, c'est la gouvernance constitutive; secundo, donner des orientations, c'est la gouvernance directionnelle; tertio, faire en sorte que soit réalisé ce qui doit être en faisant avancer les choses, c'est la gouvernance opérationnelle correspondant à la MEO (Hill & Hupe, 2022a, p. 178-179). Pour ce qui nous concerne, adopter cette définition reviendrait à considérer que la gouvernance agricole serait un tout composé d'une variable indépendante, la gouvernance constitutive faite des textes de loi (décentralisation, loi agricole), et de deux variables dépendantes, la gouvernance directionnelle consistant aux mesures d'application des lois et la gouvernance opérationnelle où les acteurs locaux mettent en œuvre l'instrument CARG.

La gouvernance apparaît aussi comme une coordination d'acteurs pour se construire des objectifs en vue de solutionner un problème public, en dehors ou en complément à l'action gouvernementale, à partir d'un processus stabilisé de pilotage qui lui est propre et d'une mobilisation des ressources (matérielles, sociales, temporelles, symboliques, cognitives, humaines) détenues par chacun de ses acteurs (Delecosse & Leloup, 2021). Cette définition semble plus appropriée que les précédentes, car si la création des CARG semble confirmer en elle-même le besoin de stabiliser un processus de coordination de multiples acteurs, à de multiples niveaux⁴³, notre travail de terrain a montré que pour faire face aux défaillances de l'action gouvernementale, ces acteurs se confectionnent un cadre sur mesure, par essais-erreurs, grâce aux ressources dont ils disposent dans le temps.

3.2. Le concept de territoire

Avant d'aborder la gouvernance territoriale, il est peut-être judicieux de préciser que par territoire nous n'entendons pas l'entité juridico-administrative déconcentrée, ni le simple territoire comme espace géographique, mais celui qui « résulte d'un double processus de coopération et de discrimination d'acteurs » (Leloup et al., 2003, p. 103).

Après 75 années de colonisation, 41 années de dictature⁴⁴ et une décennie de guerres, le constituant congolais de 2006 a structuré administrativement l'Etat⁴⁵ dans une tentative de consolider l'unité du pays dans sa diversité, tout en affichant sa volonté de voir émerger des

⁴² Notre libre traduction.

⁴³ Dans notre cas il s'agit des acteurs compris entre les niveaux 2 et 4 du graphique 6 supra.

⁴⁴ En effet, aux 32 années du régime de Mobutu s'ajoutent les 9 ans du régime des Kabila, père et fils, avant les premières élections libres et démocratiques.

⁴⁵ Voir graphique illustrant les subdivisions administratives infranationales de la RDC

centres d'impulsion et de développement à la base au moyen des ETD. Ceci suppose, pour les acteurs congolais locaux, l'acquisition de capacités à se mobiliser, mais aussi à s'ouvrir à divers apprentissages pour inventer, sur le temps long, des comportements en phase avec l'identité de leurs territoires, et les exigences d'une transition vers un état démocratique fortement décentralisé. En effet, « le territoire de l'action publique n'est pas un simple découpage administratif [...]. Il recouvre au moins trois dimensions [...] : une dimension juridique, qui détermine le lieu d'exercice d'une compétence [...] ; une dimension politique, c'est-à-dire un espace de représentation politique pour les élus [...] mais aussi pour les représentants des groupes sociaux ; [et enfin,] une dimension identitaire, faite de symboles et représentations sociales. » (Jacob & Schiffino, 2021, p. 721)

3.3. La gouvernance territoriale

« L'intérêt pour les questions de gouvernance territoriale s'est accentué compte tenu des difficultés, certains disent des échecs, des gouvernements nationaux à développer tous les territoires sur lesquels ils exercent leur souveraineté» (Dumont, 2012, p. 77). Ainsi, « la question de la gouvernance territoriale renvoie [...] tout d'abord à celle du développement local et se situe dans le contexte historique de l'implication croissante des acteurs locaux - privés, publics, associatifs - dans les dynamiques de développement, dans leur capacité à se mobiliser et à se prendre en charge. » (Leloup et al., 2005, p. 325).

[La gouvernance territoriale] apparaît [...] comme une construction sociale et politique complexe et dynamique, modelée par des rapports de pouvoir multiples et enchevêtrés: entre le « centre » et une « périphérie » progressivement, difficilement et partiellement émancipée de l'emprise étatique; entre différents groupes sociaux ou réseaux d'acteurs pouvant prétendre à peser sur son devenir; entre élus drapés dans leur légitimité représentative et «forces vives» affirmant leur droit à la participation (Barbier & Hamman, 2021, p. 127).

L'agriculture en RDC étant, par excellence, une activité spatiale des milieux non-urbains, la gouvernance territoriale qui nous intéresse concerne les milieux ruraux, c'est-à-dire les entités administratives infra provinciales que sont le Territoire (entité demeurant déconcentrée) et le Secteur (entité en voie de décentralisation⁴⁶), et nécessite une quête de créativité. Comme le disent Barbier et Hamman, gouverner ces entités induit donc une recherche d'équilibre, un ajustement « conciliant une forme de permanence avec les flux de réformes et d'innovations qui répondent à des injonctions venues d'en haut, ou qui sont issues

⁴⁶ Car bien qu'étant décentralisée au terme de la loi, le Secteur n'a ni l'exercice des compétences lui attribuées, ni les organes et les moyens pour le faire. Il fonctionne encore comme par le passé !

du territoire lui-même. Façonner ces nouveaux territoires, c'est s'engager dans la construction de « communs territorialisés » (2021, p. 129). Pour les administrations de ces entités territoriales congolaises, espaces de services publics généralement passifs, cela implique de mettre en œuvre de nouvelles formes de coopération institutionnelle avec d'autres échelons de pouvoir et de nouveaux acteurs locaux, mais aussi de se réinventer en s'appuyant sur des ressorts identitaires locaux, afin de se libérer des pesanteurs politico-juridiques strictes héritées au fil de son histoire, en utilisant les marges de manœuvre dont elles disposent, construisant ainsi un espace dynamique. C'est donc un processus de coordination, d'organisation en vue d'enclencher la refondation de l'Etat à travers des processus de production territorialisés, dans le but d'améliorer le vécu des populations. C'est aussi un appel pour les associations de citoyens et les acteurs économiques privés, à s'approprier les dynamiques locales de développement à travers des mécanismes de participation qui leur donnent la possibilité d'user de leurs ressources pour influencer et agir sur les politiques publiques et les territorialiser.

« La gouvernance territoriale adopte [ainsi] plusieurs modalités de fonctionnement, en lien avec sa double nature intersectorielle (économie, social, transport, [...] etc.) et multi-niveaux [...]. Elle fait intervenir des acteurs très divers. Son fonctionnement est dès lors complexe, au risque de la rendre impossible » (Heitz & Guerrin, 2021, p. 73). La bonne performance d'un développement territorialisé reposerait par conséquent, dans la disponibilité de ressources locales (humaines, matérielles, financières, cognitives, identitaires, etc.), et dans les capacités des acteurs de les mettre en commun dans la durée, afin de fabriquer et de s'approprier, comme le dirait Torre, les moteurs de transformation du territoire que sont les processus de production et la gouvernance (Torre, 2018).

Pour cela, les organisations publiques, privées marchandes et non-marchandes, développent des pratiques pour s'approprier, individuellement et collectivement, les processus de coordination, c'est-à-dire pour les formaliser et les institutionnaliser, produisant ainsi des règles internes de coordination pouvant progressivement s'ériger en réseau pour gouverner le territoire.

Chapitre 4 Les réseaux d'action publique

4.1. Généralités

La décentralisation réduit la toute-puissance de l'Etat central fondée sur une logique top-down, et favorise l'émergence de nouveaux niveaux de pouvoir et de nouveaux acteurs qui poursuivent leurs propres objectifs. Elle redistribue au niveau infranational les rôles entre ces nouveaux acteurs et les agences publiques, recomposant ainsi le mode de fonctionnement de l'Etat. Ces acteurs interdépendants échangent des ressources et des informations pour atteindre leurs objectifs. Ainsi, comme le dirait *Sakkas*, « un réseau émerge autour d'une thématique voire d'une question nouvelle ou problématique et intègre en son sein l'ensemble des interactions formelles et informelles qui participent et dessinent l'action publique » (*Sakkas*, 2022). « Dans un environnement complexe, les réseaux sont le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts » (*Thatcher et al.*, 1995, p. 14)

Nous avons fait le choix d'étudier ces réseaux considérés comme intermédiation des intérêts, à l'aide du réseau d'action publique (ou de politique publique) défini par *Sakkas* comme « outil d'analyse afin d'appréhender les relations d'échange qui se nouent entre l'État et les organisations au sein de la construction de politiques publiques au niveau sectoriel, analysant ainsi le rôle joué par différents types d'acteurs [à différents niveaux de pouvoir et/ou de sous-systèmes], ainsi que les relations formelles et informelles entre ces acteurs » (*Sakkas*, 2022 op.cit.). Pour voir comment se constitue et se consolide ce RAP dans le cadre de notre étude, nous allons nous appuyer sur la typologie de *Marsh et Rhodes*.

4.2. Entre communauté de politique et réseau par question

«La mise en œuvre reflète les rapports de pouvoir et les ressources détenues par les différents acteurs » (*Hassenteufel*, 2021b). *Genieys et Hassenteufel* (2012, p. 95-96) distinguent 6 types de ressources : positionnelles (positions relationnelles permettant de participer à la décision), matérielles (moyens techniques, humains, matériels), de savoir (expertise, connaissances), politiques (détenus par ceux qui sont légitimes, les élus), sociales (reconnaissance sociale, réseaux), et temporelles (longévité dans un domaine d'action publique, temps disponible).

« [...] par le réseau, sont [...] véhiculées [...des] ressources cognitives et conatives, des ressources pour connaître et agir. Autrement dit, dans l'action publique, le réseau tisse des « toiles » au-delà des

découpages administratifs et territoriaux pour fournir une aide à des collectivités, des corps professionnels. Il tire en apparence sa force de sa souplesse » (Le Naour, 2012, p. 4).

Parmi différentes typologies de réseaux d'action publique, nous avons opté pour celle de Marsh & Rhodes proposant un continuum compris entre deux extrêmes que sont le réseau d'enjeu (ou par question) et la communauté de politique publique dont nous reprenons les caractéristiques dans la grille ci-dessous.

Grille 1 : Critères d'analyse comparative des RAP⁴⁷

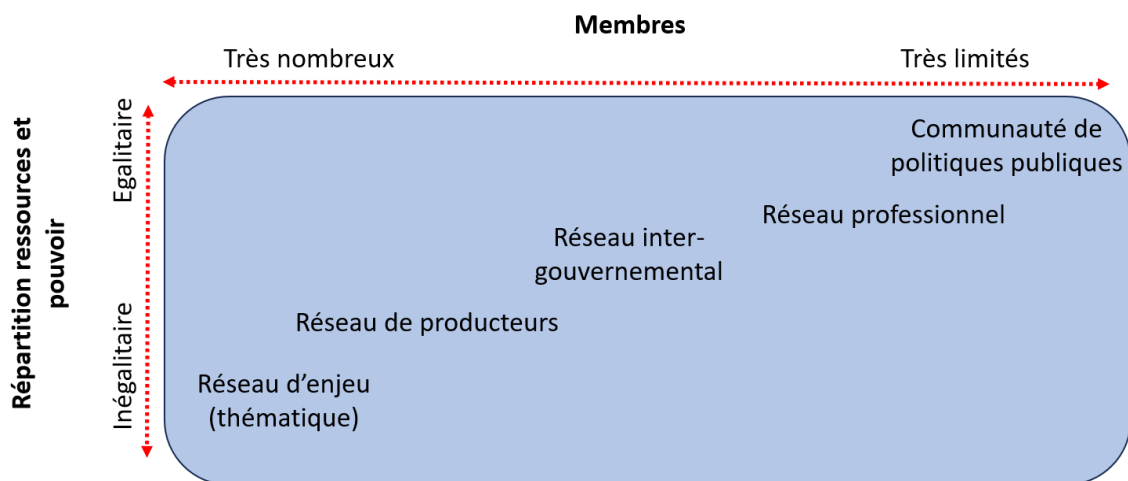
Critères	Réseau d'enjeu	Communauté de politique publique
1. Composition du réseau		
<i>Nombre de participants</i>	Important	Restreint
<i>Type d'acteurs</i>	Ensemble des acteurs concernés directement ou indirectement par un enjeu de politique publique.	Acteurs étatiques (administrations, élus) et groupes d'intérêts (économiques et/ou professionnels)
<i>Organisation des acteurs</i>	Variable : les rapports internes peuvent être conflictuels	Hiérarchisée : forte cohésion interne
2. Intégration du réseau		
<i>Fréquence et intensité des interactions</i>	Variable	Forte
<i>Continuité et institutionnalisation des interactions</i>	Limitée	Forte
<i>Consensus</i>	Partiel : présence de conflits et de lignes de clivage	Consensus sur l'orientation générale de l'action publique, sur les modalités d'interaction et sur la légitimité des décisions prises
3. Rapports de pouvoir		
<i>Répartition des ressources</i>	Inégalitaire et variable, interdépendance limitée	Égalitaire et stable, interdépendance forte
<i>Structure des interactions</i>	Inégalitaire, jeu à somme nulle	Équilibrée, jeu à somme positive

Entre le réseau d'enjeu et la communauté de politique publique, on peut trouver les types de réseaux suivants (Thatcher et al., 1995, p. 44-45): les réseaux de producteurs (membres fluctuants, intérêts économiques des producteurs conditionnent compétences et décisions, interdépendance verticale limitée) ; les réseaux intergouvernementaux (membres exclusivement clients du pouvoir local, extensif en fonction des intérêts de ce dernier, interdépendance horizontale importante) ; et les réseaux professionnels (membres

⁴⁷ Grille tirée de (Hassenteufel, 2021a, p. 137)

sélectionnés sur base professionnelle, intérêts de la profession, interdépendance verticale importante). Dans ce continuum (Figure 9 infra), les différents types susmentionnés et d'autres, peuvent être situés les uns par rapport aux autres sur base de 2 grands critères⁴⁸ : la répartition du pouvoir et des ressources, et le nombre de membres.

Figure 9 : Continuum de Marsh et Rhodes⁴⁹



La grille d'analyse comparative des RAP permet de décoder la segmentation et la sectorisation de l'action publique puis, dans une certaine mesure, d'analyser les interactions entre les acteurs de ces sous-systèmes pour en comprendre la complexité dans un contexte donné.

4.3. La complexité des réseaux de gouvernance (Klijn et Koppenjan)

Dans leur définition des RAP, Klijn et Koppenjan (cité par Pradella, 2013) précisent qu'« ils sont à la fois formés, conservés et changés à travers une série de jeux ».

L'institutionnalisation des réseaux dans le temps, se fait à travers un processus qui relève plus de l'informel à ses débuts, au travers d'interactions spontanées pratiquées régulièrement, et se formalise progressivement au moyen de routines plusieurs fois reproduites qui se coulent en structures formelles. En effet bien que possédant chacun des ressources et un pouvoir d'influence, les acteurs ont besoin de temps pour « accorder leurs violons ». Cela se fait à travers diverses formes d'interactions faisant appel à une adaptation et une coopération mutuelle au sein du RAP, à travers la mise en œuvre de stratégies interne de pilotage reposant sur les 4 leviers que sont : « l'activation des acteurs et des ressources, la coordination des

⁴⁸ Cfr Grille1

⁴⁹ Tableau 2 adapté de (Sakkas, 2022)

mécanismes de fixation des objectifs, la création d'arrangements habilitants, et le guidage des interactions » (Pradella, 2013 op.cit.).

Par ailleurs, au sein du RAP, les différents acteurs mettent en place des stratégies individuelles pour desservir leurs intérêts, lesquelles font du réseau un espace de jeux stratégiques en vue de la résolution des problèmes publics ajoutant, ainsi de la complexité à la difficulté. Klijn et Koppenjan listent trois formes de complexité (Klijn & Koppenjan, 2014, p. 3-5) :

- Une complexité dite substantielle reposant sur l'absence de données, de recherches ou d'accès à l'un et l'autre. Une autre source de cette complexité peut aussi être que des données existantes soient contestées parce qu'elles font l'objet d'une interprétation différente par des acteurs n'ayant pas la même perception du problème ou le même cadre de référence ;
- Une complexité d'ordre stratégique résultant des choix stratégiques opérés par chaque acteur dans la manière d'énoncer les problèmes ;
- Une complexité institutionnelle issue, soit des règles qui ont émergé pour construire leurs échanges et asseoir leurs relations, soit des règles émanant d'autres réseaux d'acteurs et organisations partenaires, lesquelles entrent en concurrence avec celles du réseau.

Les blocages et/ou la stagnation au sein du réseau sont par conséquent dus à ces différentes formes de complexité, mais aussi à un défaut de pilotage (absence, ou mauvaise qualité) pour les gérer de manière adéquate.

Chapitre 5 Les implémentation studies.

5.1. Généralités sur la mise en œuvre des politiques publiques

Mény et Thoenig considèrent la mise en œuvre comme « la phase d'une politique publique pendant laquelle des actes [outputs] et des effets [outcomes] sont générés à partir d'un cadre normatif d'intentions, de textes et de discours» (cités par Ribémont et al., 2018, p. 128). En évoquant une phase, cette définition peut laisser croire à une action séquencée de l'action publique⁵⁰, ce qui n'est pas toujours le cas dans la réalité. Par contre, elle met en avant que la MEO peut être la conséquence d'intentions et de discours sans rapport avec une quelconque phase antérieure. Ces intentions, parce qu'elles sont exprimées, par exemple, par un acteur légitime dans un cadre institutionnalisé, peuvent produire des actions. C'est ce qui s'est produit avec l'implémentation pilote des CARG qui a précédé de 2 ans l'adoption de la loi. Nous préférons la définition de Pradella qui considère l'implémentation d'une politique publique comme le « moment où on [emploie] des organismes publics ou non pour mettre en œuvre, c'est-à-dire utiliser des ressources (budget, autorité) pour appliquer les instruments aux comportements observés dans la société et exploiter les marges de manœuvre laissées par le décideur » (Pradella, 2021).

5.2. L'approche top-down

Les implémentation studies ou études de la mise en œuvre des politiques publiques naissent au début des années 70, autour du questionnement contenu dans l'ouvrage fondateur⁵¹ de Jeffrey L. Pressman et Aaron B. Wildavsky, dans lequel ils cherchent à comprendre pourquoi les politiques publiques décidées (à Washington) ne produisent pas les résultats attendus (à Oakland). En effet, cette approche étato-centrée part du postulat que ces politiques adoptées par l'Etat entraînent la mobilisation totale de tous les acteurs infranationaux et conduit à une exécution sans faille. Les études qui ont suivi cette veine, dites top-down, se sont par conséquent attelées à décrire les écarts entre les intentions des décideurs et les résultats obtenus, à travers les perceptions, adaptations, traductions de ces décisions par ceux en charge de la mise en œuvre.

50 Nous pensons ici au cycle de Jones.

51 Le titre complet de l'ouvrage est *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*

Dans *The Implementation Game*⁵² paru en 1977, Bardach suggère que pour atteindre les objectifs escomptés, il faut considérer la mise en œuvre comme un jeu politique dans lequel sont impliqués différents acteurs, à s'intéresser à leurs stratégies, leurs tactiques, leurs ressources, les règles du jeu, leur communication, etc., afin de pouvoir structurer la partie et mener les actions correctives pour fixer ce qui pourrait faire dévier des objectifs. Parmi ces acteurs figurent les administrations.

5.3. L'approche bottom-up

Dans le même souci de comprendre les processus d'implémentation, d'autres chercheurs se sont donc penchés sur la mobilisation des administrations afin d'exécuter ou afin d'interférer dans les décisions prises. Ils ont pour cela initié une démarche se concentrant sur les acteurs de terrain ou agents de première ligne (street-level bureaucrats⁵³) qui administrent les politiques publiques à la base et sont en contact direct avec les ressortissants des dites politiques : c'est l'approche bottom-up. Celle-ci considère que si ces agents de première ligne disposent de marges de manœuvre, c'est souvent à cause de l'ambiguïté qui entoure le processus d'élaboration et les instruments de la politique publique. « C'est pourquoi » disent Lascoumes & Le Galès, « les routines, les enjeux les plus sensibles localement et les façons habituelles de faire et les intérêts politiques ont autant de poids que les injonctions hiérarchiques et la pression supposée des urgences sociales » (Lascoumes & Le Galès, 2018, p. 33)

5.4. La troisième génération

Au fil du temps, il est apparu que les deux approches, top-down et bottom-up, bien que partant de points d'entrées différents, étaient pertinentes et pourraient être mises en relation, donnant ainsi naissance à des approches qualifiées de troisième génération. Celles-ci considèrent « l'ensemble des acteurs de l'action publique et leurs différentes interdépendances (verticales et horizontales) [...et] offre la possibilité de restituer la dimension multi-niveaux et transversale de l'action publique. » (Mégie, 2019). S'agissant de saisir l'implémentation dans un contexte de gouvernance territoriale, Lascoumes & Le Galès précisent que « l'histoire et l'état des cadres et des identités d'action saisis au niveau territorial sont [autant] indispensables pour ne pas rendre abstraite la mise en

52 Bardach E., *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge, Massachusetts., M.I.T. Press, 1977. 323 pp.

53 Lipsky M. (1980), *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation.

œuvre du programme X dans la ville Y, [... que] la connaissance des systèmes d'action concret locaux, des rapports de pouvoir, de l'état des ressources et des contraintes, des cadres cognitifs et des routines de l'action publique territorialisée » (Lascoumes & Le Galès, 2018, p. 9).

Bien que focalisés sur l'implémentation à l'échelon périphérique qu'est l'entité Territoire, plus en phase avec une approche de type bottom-up, nous pensons que la MEO des CARG est aussi le fruit du jeu politique et des rapports de pouvoir, tant passés que présents, avec les niveaux supérieurs. C'est ce qui justifie notre choix méthodologique pour une approche de troisième génération.

Hill et Hupe (Hill & Hupe, 2022) mettent en exergue 5 théories de troisième génération qui seraient autant de tentatives d'études empiriques pour expliquer ce qui se passe lors de la mise en œuvre et permettraient de saisir la variation empirique des résultats.

- 1) The policy implementation process model (Donald van Meter et Carl Van Horn, 1975) repose sur l'hypothèse selon laquelle l'implémentation a plus de chance de réussite lorsque le changement espéré est à la marge et le consensus sur les objectifs élevé. Six variables sont concernées, à savoir : les objectifs à atteindre, les ressources disponibles, la qualité des relations entre les groupes/acteurs en interaction, les caractéristiques de ces groupes/acteurs, l'environnement économique, social et politique, et enfin les dispositions à implémenter reposant sur ce qu'ils en savent et l'intensité de leur attitude par rapport à ce qu'ils savent (acceptation, neutralité ou rejet). Nous ne sommes malheureusement pas dans le cas de figure d'un changement espéré à la marge avec consensus élevé.
- 2) The communication model of intergovernmental policy implementation - modèle de communication intergouvernementale (Goggin et al., 1990) est une approche qui se veut plus systématique et analytique. Elle met l'accent sur les incitants et les contraintes (variables indépendantes) propres à chacun des différents niveaux de pouvoir en interaction pour implémenter une politique publique, influencés par un modèle de communication bidirectionnelle (variable intermédiaire) conditionnant leur décodage et ainsi, l'acceptance et l'adoption ou le rejet des actions permettant d'effectuer en temps et de manière satisfaisante les tâches nécessaires (p.ex. décisions administratives, distribution de ressources, suivi d'actions, etc.) à la mise en œuvre des politiques adoptées (variable dépendante). S'agissant de la MEO des compétences exclusives agricoles à l'échelon le plus bas, ce modèle explicatif ne convient pas à notre cas.
- 3) The advocacy coalition framework - coalition de plaidoyer (Paul Sabatier et al., 1986) sa conception repose sur des acteurs regroupés autour d'un problème politique sur un temps

long (10 ans au moins), formant ainsi un sous-système à l'intérieur d'un système de politique publique plus large. Ils agissent à travers leur coalition afin de traduire leurs croyances en leur cause, en une politique publique. Malgré le temps écoulé dans la MEO des CARG, nous n'avons pas trouvé d'acteurs formant une coalition de plaidoyer lors de notre travail de terrain.

- 4) The policy regime perspective (May et Jochim, 2013; May, 2015) s'intéresse à la manière dont les dispositifs de gouvernance mis en place pour résoudre les problèmes politiques, contribuent à renforcer ou à saper les engagements politiques inscrits dans les politiques. Dans notre cas, le dispositif que constitue le CARG n'est pas en place et ne peut influencer sur les engagements politiques.
- 5) The integrated implementation model (Winter, 2003, 2006, 2012) part de l'hypothèse que rechercher un modèle unique et univoque est un objectif utopique et propose, par conséquent, de se concentrer sur les déterminants des outputs espérés (variables indépendantes) qui diffèrent des outcomes (variables dépendantes). Cette approche implique de savoir en quoi consistent les outcomes et ce qui permet d'affirmer que les buts sont atteints.

Pour expliquer les variations observées dans la mise en œuvre avec un nombre plus limité de variables explicatives, de Maillard et Kübler (Jacob & Schiffino, 2021, p. 247-253) proposent deux typologies. La première repose sur les travaux de Lowi résumés par la fameuse formule « policies determines politics » qui postule que le contenu d'une politique publique influence fortement la configuration des acteurs et le jeu politique. La seconde, celle de Matland⁵⁴ visant à rapprocher top-downers et bottom-uppers, considère qu'une bonne mise en œuvre repose autant dans le respect des décisions politiques que dans la résolution des problèmes et la satisfaction des ressortissants pour lesquels ces décisions sont prises. Puisque les politiques adoptées sont généralement le fruit de compromis, elles sont donc marquées par les ambiguïtés, fortes ou faibles, qui prévalent tant dans la définition des objectifs que dans les moyens mis à disposition. D'autre part, le conflit à l'origine des compromis politiques entre les différents acteurs interdépendants, est soit limité, soit fort prononcé et clivant. Ces considérations donnent ainsi lieu à une matrice décrivant quatre types de situations auxquelles correspondent quatre types de mise en œuvre que nous développerons pour notre analyse (voir infra).

54 Se référant aux travaux développés par des auteurs comme Richardson en 1982, et par Bovens, t'Hart et Peters (2001), Hill et Hupe suggèrent de corréliser la matrice de Matland avec le style prédominant dans l'administration, style marquant soit anticipation et recherche de consensus, soit anticipation et imposition de décisions, soit réactivité et recherche de consensus, soit réactivité et imposition de décisions (Hill & Hupe, 2022b, p. 147).

Partie 3 : Etude empirique.

Chapitre 1 Démarche méthodologique

1.1. Faire de la recherche sur l'implémentation des politiques publiques

De prime abord, il convient de signaler que pour cerner empiriquement les contours de l'implémentations des CARG, notre démarche d'ensemble plonge ses racines dans le « pentagone de l'action publique » (Lascoumes & Le Galès, 2018, p. 13), dans le sens où nous analysons l'action publique de MEO à travers les interactions qui existent entre les différentes variables que sont : les acteurs, les institutions, les représentations, les processus et les outputs. Cette démarche est en adéquation avec le choix que nous avons porté sur la troisième génération des implementation studies.

La démarche s'appuie fortement sur les recommandations de Hill et Hupe⁵⁵ qui soulignent qu'indépendamment de la stratégie de recherche adoptée, le survol des différents modèles de troisième génération des implementation studies met en évidence plusieurs pièges auxquels il convient d'accorder de l'attention lorsqu'on effectue des recherches sur la mise en œuvre. En ce qui nous concerne, nous avons pris en compte ce qui suit :

- a. Il ne s'est pas agi de rechercher des échecs, mais plutôt de cerner le déroulement effectif d'activités exercées (ou non) pour traduire (ou non) en faits les prescrits des décisions contenues dans les textes légaux adoptés ;
- b. Notre analyse s'est concentrée sur les outputs et non sur les outcomes parce que :
 - Les outcomes peuvent être influencés par des facteurs extérieurs, qui n'ont aucun rapport avec la MEO ;
 - La MEO ne doit pas être confondue à sa capacité de résoudre des problèmes publics et ne doit être jugée en lieu et place de celle-ci, il ne faut pas confondre moyens et buts ;
 - Puisqu'on suppose qu'un changement conduira à de meilleurs résultats, il va de soi que des changements organisationnels soient tentés pour y arriver. Nous avons donc recherché les tentatives de changements organisationnels opérés par les différents acteurs, sans regarder aux outcomes.

⁵⁵ Nous empruntons l'essentiel de cette section du Chapitre 10-Doing Implementation Research extrait et traduit de Hill, M. J., & Hupe, P. L., (2022). *Implementing public policy : An introduction to the study of operational governance* (Fourth edition). Sage, pages 209-234.

- c. Le type de politique publique⁵⁶ pouvant influencer les interactions des acteurs, nous avons, dans notre cas, considéré la politique publique comme une variable indépendante.
- d. Nous n'avons considéré qu'un seul degré politico-administratif, le Territoire en général, et celui de Mbanza-Ngungu en particulier ;
- e. Nous avons pris en compte des facteurs contextuels larges qui ne peuvent être le fait des acteurs qui ont formulé la mise en œuvre.

1.2. Problématique et hypothèses

Notre problématique se présente sous la forme de deux questions complémentaires : Quels facteurs expliquent les écarts dans l'implémentation effective des CARG dans les entités infraprovinciales qui composent la Province du Kongo Central ? Quelles sont les recompositions effectives de la gouvernance territoriale agricole en Province du Kongo Central qui en découlent ?

Pour y répondre nous formulons trois hypothèses complémentaires :

1. Hypothèse 1 : Les écarts dans la mise en œuvre des CARG sont liés aux ambiguïtés et aux conflits qui la précèdent.
2. Hypothèse 2 : Les écarts dans la mise en œuvre des CARG sont liés au type de politique publique.
3. Hypothèse 3 : La recomposition de la gouvernance territoriale agricole par les CARG est le résultat d'une réappropriation par les réseaux d'acteurs locaux : plus le réseau local s'approche d'une policy community, plus la recomposition tend à instituer une gouvernance.

1.3. Méthodologie

Pour répondre au questionnement de manière systématique, ce mémoire utilise comme matériaux la méthode des entretiens en sciences sociales et les théories existantes dans notre domaine d'études, en compulsant une série d'articles et d'ouvrages scientifiques, afin d'établir notre état de l'art et y trouver des outils analytiques. Il recourt aussi à la littérature grise et aux articles de presse pour mieux appréhender les contextes et les acteurs.

Du 19 décembre 2022 au 7 mars 2023, nous avons effectué un travail de terrain à Kinshasa (entretiens exploratoires) mais surtout dans la Province du Kongo Central. Partant de Kinshasa, nous avons été par route à Matadi, Kimpese, Nkolo, et Mbanza-Ngungu.

⁵⁶ Nous référons ici sur la typologie de Lowi.

Nous avons recouru à quatre types d'entretiens.

- En premier, un entretien informatif non enregistré, le 13 décembre 2022 à Kinshasa avec le Professeur Makala Nzengu, ancien Directeur Chef de service au MAPE, Professeur d'université spécialiste des politiques publiques et de management du développement, auteur d'un ouvrage sur les CARG⁵⁷ paru en 2015.
- Nous avons ensuite eu, du 21 au 24 janvier 2023, des entretiens informatifs/exploratoires à Matadi, chef-lieu de la province du Kongo Central, avec les trois inspecteurs provinciaux⁵⁸ respectivement en charge de l'agriculture (M. Kiatoko), de la pêche et élevages (M. Phanzu) et du développement rural (M. Ekofu) ; les deux premiers ayant eu, dans leurs fonctions antérieures, à participer au projet pilote de 2009. Ces premiers entretiens nous ont essentiellement permis de dresser un panorama historique des CARG au Kongo Central.
- Nous avons eu deux entretiens approfondis, l'un à Matadi (le 03 février 2023) avec M. Kabangu Nsalambi, député provincial élu du Territoire de Mbanza-Ngungu depuis 2006, ancien Ministre Provincial de l'Agriculture, Pêche et élevages, Tourisme et Développement rural de 2013 à 2018), et l'autre (le 14 février 2023) à Nkolo avec M. Nzuzi Mbembe, Président du CARG du Territoire de Mbanza-Ngungu durant lesquels les interviewés se sont abondamment confiés sur le sujet.
- Nous avons enfin tenu deux entretiens avec des membres des CARG, l'un à l'Institut National d'Etudes et de Recherches Agronomiques (INERA) à Mvuazi (le 15 février 2023) avec M. Nitufuidi un acteur qui, tout en étant ingénieur agronome et chercheur, est surtout Président du Comité Local de Développement du Groupement de Nkolo⁵⁹, mais aussi membre de la FOPAKO⁶⁰, associations membres du CARG de Mbanza-Ngungu et l'autre à Kimpese (le 16 février) avec M. Bongolo, Directeur du Centre Régional d'Appui et de Formation pour le Développement (CRAFOD), une grande ONG locale présente sur plusieurs Territoires de la province et dont les représentants sont membres des CARG des Territoires de Songololo et Luozi.

⁵⁷ Makala Nzengu, P. (2015). Le conseil agricole rural de gestion et développement à la base en RDC. Le conseil agricole rural de gestion et développement à la base en RDC, 1-166.

⁵⁸ Les inspecteurs provinciaux sont les fonctionnaires les plus gradés en province. Ils dépendent du point de vue fonctionnel du Ministre Provincial et du point de vue organique des Secrétaires Généraux auprès des Ministères nationaux ayant en charge de l'agriculture, la pêche et l'élevage, et le développement rural.

⁵⁹ Le Groupement est une entité administrative déconcentrée qui compose le Secteur qui lui est une entité décentralisée. C'est dans le Groupement de Nkolo, Secteur de Boko, Territoire de Mbanza-Ngungu que se trouve la station de l'INERA.

⁶⁰ La Force Paysanne du Kongo-Central (FOPAKO) regroupe des organisations de producteurs agricoles. C'est la principale fédération de ce secteur au Kongo-Central.

A travers ces entretiens, nous avons interrogé cinq catégories d'acteurs⁶¹ :

- Politique : un ancien ministre provincial ;
- Administratifs : trois inspecteurs chefs de divisions provinciaux en fonction ;
- Ressortissants de la politique publique : un paysan et président du CARG de Mbanza-Ngungu, et un responsable d'une organisation paysanne, le CLD de Nkolo, membre du CARG de Mbanza-Ngungu ;
- Communauté scientifique : un Professeur spécialiste des questions de politiques agricoles ;
- ONG : le directeur du CRAFOD, ONG présente dans les Territoires de Mbanza-Ngungu, de Songololo et Luozi.

Outre les ouvrages et articles scientifiques ainsi que les textes législatifs et réglementaires, notre recherche documentaire s'est étendue à la collecte de documents rédigés par des universitaires congolais, des matériaux de vulgarisation et des articles de presse, nous permettant ainsi de cerner les tenants de la réforme de l'Administration et de la décentralisation, les concepts autour du CARG, l'activité qui a servi à constituer les comités du CARG, les contextes historiques et politiques, mais aussi d'avoir un aperçu des acteurs clés et leurs ressources.

Pour analyser les écarts générés lors de la MEO des CARG en province du Kongo Central, nous adoptons une démarche hypothético-déductive, utilisant des typologies⁶². En vue de tester nos deux premières hypothèses en rapport avec les logiques top-down à l'œuvre dans l'implémentation des CARG nous nous référons d'abord à la grille de Matland permettant, en considérant l'ampleur des ambiguïtés et des conflits précédant la mise en œuvre, de diagnostiquer le type de mise en œuvre le plus probable; puis, nous utilisons les grilles d'analyses de Lowi permettant d'identifier le contenu de la politique publique, contenu qui permet ensuite de déterminer les caractéristiques des acteurs et leur jeu politique. L'utilisation de ces typologies permet d'éviter l'illusion que la MEO est une séquence indépendante, et crée du lien avec les décisions prises en amont.

Pour analyser ensuite les logiques bottom-up à l'œuvre dans la recomposition de la gouvernance des territoires agricoles à l'occasion de la mise en œuvre du CARG de Mbanza-Ngungu, nous avons recours à la typologie de Marsh et Rhodes et son continuum, ayant pour extrêmes la communauté de politique publique (policy community) et le réseau thématique

⁶¹ Bien qu'ayant eu des échanges avec d'autres acteurs au sein de ces catégories, ils n'ont pas accepté d'enregistrement et ont demandé à ce que nos échanges soient considérés comme informels. Nous ne pouvons donc les mentionner dans ce cadre, même si les informations qu'ils nous ont fourni nourrissent notre travail.

⁶² Nous développons ces typologies dans les chapitres suivants.

(issue network), que nous appliquerons au réseau d'acteurs (voir figure 2 architecture des CARG supra). Identifier les ressources et les intérêts de ces acteurs, nous permettra de les rapprocher d'un réseau type pour mieux cerner les écarts de MEO observés par rapport à l'institution d'une gouvernance agricole, mais aussi de comprendre la nature des incertitudes (mort-né) qui entourent la consolidation de ce RAP en empruntant la démarche de Klijn et Koppenjan⁶³.

Enfin, il nous faut reconnaître que les choix méthodologiques que nous opérons ont les faiblesses et les limitations que leur reconnaît la littérature scientifique : nous vous prions de bien vouloir nous en excuser.

⁶³ J.F.M. Koppenjan and E.H. Klijn, *Managing Uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*, Routledge, London, ISBN 0415-36941-X/0-415-36940-1, 2004, 290 pp. (monography) (Klijn & Koppenjan, 2004, Chapitre 1)

Chapitre 2 : Des écarts dans la mise en œuvre des CARG

2.1. Introduction

L'implémentation des CARG est au service de l'émergence d'une nouvelle gouvernance multiniveaux créée par le processus de décentralisation. Lors de nos entretiens, nos interlocuteurs tant au niveau provincial que local, ont d'entrée de jeu souligné l'échec de la mise en œuvre des CARG, certains allant jusqu'à le qualifier de mort-né. Quels sont les ratés, les écarts, les faits qui attestent du non-aboutissement de ce processus ? En effet, entre les attentes des décideurs ayant proposé la loi agricole, celles des acteurs l'ayant adoptée puis promulguée, et les faits empiriques constatés dans l'implémentation des CARG, on dénote de nombreux écarts que certaines évaluations comme celle de l'IFPRI⁶⁴ et certains auteurs comme Makala Nzengu et Ngalamulume Tshiebwe avaient relevés. Ces écarts étaient relevés par rapport aux outcomes (IFPRI) et par rapport au développement agricole (Makala et Ngalamulume).

L'évaluation conduite en 2013 par l'International Food Policy Research Institute indiquait ce qui suit⁶⁵:

L'efficacité des CARG a été plutôt modeste. 51% des CARG interrogés ont obtenu des résultats conformes à au moins un de leurs principaux objectifs. Cependant, 45 % n'ont pas encore atteint de résultat tangible, qu'il soit conforme ou non à leurs principaux objectifs, tandis que 4 % ont atteint un résultat en dehors de leurs objectifs. Les résultats montrent également que la capacité à générer et à maintenir un soutien aux CARG et à leur processus multipartite est un déterminant important de leur efficacité. (Ragasa et al., 2016, p. v)

En 2015, Makala Nzengu élabore une matrice SWOT des CARG qui met en lumière des faiblesses d'ordre normatif (transformation des pratiques, us et coutumes locaux), cognitif (mise en place d'une vision du développement communautaire), politique (faible représentativité des femmes alors qu'elles sont majoritaires dans la chaîne de travail du secteur agricole), et opérationnel (manque d'initiative) (Makala Nzengu, 2015, p. 149). Il a

⁶⁴ International Food Policy Research Institute-IFPRI est membre du consortium Consultative Group on International Agricultural Research-CGIAR. Le CGIAR est un partenariat mondial de recherche qui rassemble des pays, des organisations internationales et régionales, ainsi que des fondations privées. Il appuie et finance 15 centres internationaux de recherche agricole qui collaborent avec des organismes nationaux de recherche agricole, le secteur privé et la société civile et mènent des recherches sur les questions agronomiques dans les pays en développement.

⁶⁵ Traduction libre de la citation suivante: "the effectiveness of the CARGs has been rather limited. 51% percent of the surveyed CARGs achieved results consistent with at least one of the main goals of their processes. However, 45 percent have not yet achieved any tangible output, whether consistent or not with their main goals, while 4 percent achieved output outside their objectives. The results also show that the capacity to generate and sustain support for CARGs and their multistakeholder process is an important determinant of their effectiveness"

aussi listé des éléments n'ayant pas été pris en compte (et qui le demeure), rendant inefficace l'implémentation, à savoir : « le modèle institutionnel des CARG à l'échelon des secteurs et des villages ; le système de management et de planification décentralisé en provinces ; les ressources humaines devant représenter l'Etat au sein des CARG ; les ressources financières et matérielles des CARG ; les relations entre acteurs au sein des CARG ; le système de génération des innovations et des connaissances ; les liens entre le système de formation agricole et rurale et le CARG » (Makala Nzengu, 2015, p. 102).

Nous avons regroupé ces écarts de manière politologique, en rapport avec nos choix théoriques pour pouvoir mieux les analyser dans le chapitre suivant

2.2. De la décentralisation politique

Le projet de loi agricole donnait au CARG la mission non seulement d'encadrer l'exploitation agricole mais aussi de veiller, dans un élan décentralisateur, à ce que des terres soient destinées à cette exploitation au moyen de chartes foncières locales, tout en veillant à traiter les problèmes fonciers au niveau le plus proche du terrain (Projet de loi portant code agricole de la RDC, 2008, p. 38-43). La loi promulguée atténua ce rôle, en définissant le CARG comme un cadre institutionnel de conciliation de conflits de terres (*Loi agricole RDC*, 2011, p. 10) créant ainsi de l'ambiguïté et des écarts entre la mise en œuvre entamée en 2009 (sur base du projet de loi) et sa poursuite dès 2012 (sur base de la loi).

Aucun des Gouverneurs de province et aucune des Assemblées provinciales qui se sont succédés au Kongo Central depuis 2012, ne se sont approprié le CARG à travers l'adoption de textes d'application (édit et/ou arrêté provincial) pour l'implémentation spécifique des CARG au Kongo Central comme outil au service des compétences exclusives des ETD et de la Province dans le secteur agricole, et sa territorialisation. Il est probable que les autorités provinciales aient chercher à détourner l'attention des organisations paysannes favorables au CARG en désignant comme boucs émissaires les politiques de coopération héritées de l'Etat, et l'incapacité de celui-ci à imposer son modèle (le CARG), pour masquer la non-adoption de textes d'accompagnement provinciaux. Cela transpire dans les propos de nos interviewés :

... l'Etat a pensé qu'il fallait maintenant mettre le CARG mais les moyens de fonctionnement n'ont pas suivi, alors que les autres comités sectoriels mis en place par les intervenants [PTF] bénéficiaient des moyens mis à leur disposition ; ce qui fait que le CARG était, qu'on ne se voile pas la face, pratiquement un mort-né. [...] la décentralisation n'a pas encore autonomisé les provinces. Donc, l'autonomisation est verbale mais en réalité, non ! (P. Kabangu Nsalambi, op.cit.).

Pour les acteurs privés et associatifs œuvrant à la base, la matérialisation de la décentralisation politique consiste d'abord en la tenue d'élections locales démocratiques crédibles, puis à la mise en place des organes exécutifs et délibérants dans les ETD. Par conséquent, pour les acteurs locaux, l'absence d'élections et le choix de ne pas commencer par implémenter le CARG dans les ETD, est la démonstration que l'Etat et les politiques sont à la manœuvre pour freiner les élans d'auto-développement, en évitant l'enclenchement de processus de gouvernance territoriale en général, et l'implémentation des CARG dans les ETD, en particulier.

... sincèrement, je dois dire que ce n'est pas un problème de la coopération belge mais, c'est l'état congolais lui-même qui n'a pas voulu que le CARG aille de l'avant. Simplement parce que, que ce soit au Maniema⁶⁶ ou même au Kongo Central, l'ampleur que commençait à prendre le CARG dans les débats, les discussions, ..., l'Etat commençait à sentir que la population voulait réellement prendre son pouvoir. [...] pour confirmer ce que je pense : qu'est-ce qui explique que l'Etat congolais, depuis la loi de 2011, n'ai pas pris de mesures d'accompagnement jusqu'aujourd'hui ? Comment vous pouvez expliquer ça ? Parce que c'est dans ces mesures d'accompagnement que le CARG devait prendre de l'ampleur. Parce que le CARG devait avoir une ligne budgétaire pour ses différentes installations. On devait installer le CARG dans les ETD, et on devait soutenir le CARG pour la conciliation par rapport aux questions foncières par exemple (V. Nzuzi Mbembe, 2023).

Une autre difficulté [...] c'est parce que, qu'on le veuille ou pas, tous les décideurs politiques sont impliqués dans les importations directes ou indirectes, ils vont se faire associés à des pakistanais ou à des indiens pour empêcher que le secteur agricole puisse émerger. (B. Phanzu Mbumba, op.cit.).

La non-tenue des élections locales, tant en 2011 qu'en 2018, a eu les conséquences suivantes pour les CARG :

- a. Les organisations de la société civile locale imprégnées de la philosophie du CARG, qui espéraient que les élections générales permettent la constitution des conseils communaux et de secteurs, qui prendraient la charge d'implanter les CARG au niveau local, se sont retrouvées décontenancées et se sont détournées du CARG territorial ;
- b. Aucun acteur politique ou administratif n'a poursuivi le processus pour institutionnaliser le CARG au moyen de textes et de règlements approuvés, opposables à tous, ainsi que pour installer le CARG conformément aux textes prévoyant leur mise en œuvre dans les ETD (communes et secteurs) ;
- c. Au lieu d'organiser des élections transparentes entre les organisations candidates pour remplir le quota de la société civile au sein du CARG du Territoire, c'est au moyen

⁶⁶ Province de l'Est de la RDC où le pilote des CARG avait commencé en même temps qu'au Kongo Central.

d'une cooptation opérée par l'Administrateur de Territoire et les inspecteurs territoriaux du MAPE que cela s'opère, politisant ainsi les groupes d'intérêt devant remplir le quota de la société civile pour constituer le CARG ;

- d. Bien qu'imparfaite et incomplète, la MEO entamée permet à chacune des parties (représentants de l'Etat et société civile) de bénéficier des ressources de l'autre: les services de l'Etat pour gagner le soutien des membres des associations et mettre en œuvre la loi agricole, les acteurs du monde agricole pour être légitimés dans le cadre des futurs projets et programmes agricoles financés par l'Etat et ses partenaires, mais aussi pour s'afficher comme acteurs clés auprès des acteurs politiques locaux .

2.3. De la décentralisation fonctionnelle

Nous avons vu (figure 8 supra) que d'un point de vue théorique, le manque d'élections transparentes est l'un des facteurs favorisant la détérioration de la qualité de services locaux. Sur terrain, le manque d'élections dans les ETD a eu un impact sur la légitimité des fonctionnaires Chefs de secteurs en poste, et a réduit les capacités des administrations locales à faciliter la coordination des forces vives locales et la planification de projets de développement.

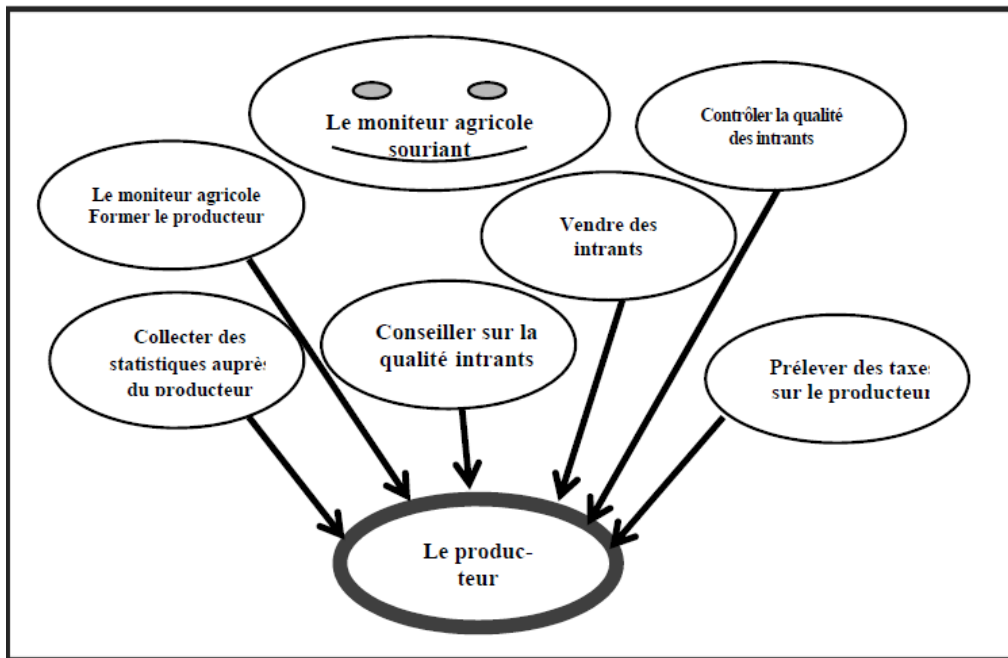
La réforme administrative de 2009, bien qu'effective, n'a toujours pas fourni aux administrations locales les effectifs et les compétences techniques désirées. Ngalamulume faisait remarquer, que l'installation des CARG s'était faite dans la précipitation et l'impréparation, et que faute de ressources adéquates, tous les ministères provinciaux en charge de l'agriculture ne parvenaient pas à exercer pleinement les compétences dévolues par la Constitution. (Ngalamulume Tshiebwe, 2015, p. 116). A cette réforme administrative en ont succédées d'autres, dont la première en 2013 due à la scission de l'administration du MAPE par la création d'un Secrétariat Général en charge de la pêche et élevage. Ces réformes n'ont pas mis fin à une juxtaposition et une antinomie de rôles hérités du passé (voir figure 10 infra), rôles qui rendent difficiles l'appui technique et méthodologique des inspecteurs territoriaux de l'agriculture au bénéfice des paysans, les premiers opérants plus souvent comme officiers de police judiciaire pour constater les infractions et percevoir des amendes, plutôt que comme techniciens conseil contribuant à l'amélioration des productions et au développement.

Quand on reçoit l'inspecteur [territorial de l'agriculture dans un Secteur] on s'interroge : est-ce qu'il est venu dans le cadre du CARG pour qu'on se réunisse et réfléchisse sur nos problèmes, ou il est venu parce que mes chèvres ont brouté de l'herbe d'autrui ? [...] Parce que n'oubliez pas que les inspecteurs

de l'agriculture et du développement rural sont aussi des OPJ [Officiers de Police Judiciaire]. Alors quand vous êtes en face d'un OPJ la ligne de démarcation est difficile à faire entre son rôle d'agent de développement et son rôle de réprimer les infractions. C'est une des faiblesses du CARG. (P. Kabangu Nsalambi, op.cit.)

Bon, sur terrain le moniteur agricole qu'est-ce qu'il représente, le moniteur agricole ? Il ne représente rien ! [...] moi j'ai des problèmes de destruction de cultures, on a détruit mes cultures, et nous on voyait le moniteur agricole d'ici mener les enquêtes. Mais, on me dira qu'il n'est pas OPJ, et ne peut pas faire l'enquête [...] Et pourquoi vous ne faites pas de ces gens-là des OPJ pour qu'ils agissent? (V. Nzuzi Mbembe, op.cit.)

Figure 10: Des conflits d'attribution et antinomies de fonctions ⁶⁷



C'est en mai 2016, soit 10 ans après l'adoption de la Constitution, que sera promulguée la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des ETD, afin de permettre à chaque échelon du pouvoir étatique de disposer d'un cadre organique et fonctionnel cohérent, déterminant le régime du patrimoine et des ressources des services publics aux différents échelons, pour que chaque entité puisse ainsi jouir de sa libre administration, et assurer son autonomie dans la gestion de ses ressources économiques, humaines, financières et techniques. Suite à cela, le Kongo Central prendra en 2017, un édit portant statut du personnel de carrière de la fonction publique provinciale et locale, devant lui permettre de mieux mettre en œuvre ses

⁶⁷ Source Makala Nzengu (Makala Nzengu, 2015, p. 66).

compétences exclusives, et résoudre aussi la question de la sous-administration. Dans les faits, à cause du manque de dotations budgétaires nécessaires pour recruter, déployer, puis rémunérer ces effectifs, cet édit n'a toujours pas produit ses effets. Il en résulte que les effectifs, tant pour la Province que les ETD, relèvent toujours de l'Administration Centrale⁶⁸. Ce manque d'implémentation de la fonction publique provinciale réduit non seulement le plein exercice des compétences exclusives des provinces et ETD (les fonctionnaires dépendant organiquement et budgétairement du Centre), mais elle prive les CARG des compétences en conseil agricole nécessaire au développement. Ce faisant, elle renforce les routines et dysfonctionnements hérités du passé tant du point de vue technique (agricole), que des pratiques de la centralisation de l'Etat, accentuant ainsi « l'éloignement entre fonctionnaires [concentrés au niveau du Territoire] et usagers [paysans dans les Groupements], la non implication des administrés à la gestion de leurs entités, la méfiance et des relations souvent [inexistantes quand elles ne sont pas] conflictuelles » (Kombo Yetilo, 2010, p. 7).

La sous-administration du secteur agricole au Kongo Central est flagrante : les 55 Secteurs et 377 Groupements ne comptent que 460 encadreurs agricoles (sur les 621 que compte le cadre organique), dont 40% sont admissibles à la retraite⁶⁹. Un de nos interviewés relève que, s'agissant des moniteurs agricoles⁷⁰ qui sont la ressource technique du ministère de l'agriculture à disposition des Secteurs et leurs Groupements, le diagnostic démontre un vide administratif, soit parce qu'ayant atteint l'âge de la retraite le moniteur n'est plus en capacité physique pour couvrir son territoire, soit parce que dans l'attente de l'effectivité de la mise en place de la fonction publique locale, beaucoup de postes organiques restent à pourvoir, soit encore à cause du manque d'attractivité des milieux ruraux pour les jeunes agronomes préférant travailler dans le privé ou occuper des postes administratifs dans les grands centres et les villes. Pour relancer l'administration agricole, le MAPE a tenu en septembre 2021 des états généraux ayant pour thème « Agriculture, clé de la croissance économique durable et de la réduction de la pauvreté en RDC ». Ces états généraux de

⁶⁸ En vertu des articles 26 et 27 de la loi fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées, le pouvoir central, pour des raisons de proximité et d'efficacité, déploie des services publics déconcentrés en province et dans l'ETD, placés sous la responsabilité de l'autorité hiérarchique à laquelle ils sont rattachés, laquelle est chapeautée par un fonctionnaire ayant le grade de Secrétaire Général de l'Administration publique.

⁶⁹ L'âge de la retraite est de 65 ans mais deux inspecteurs provinciaux du Kongo Central ont plus de 70 ans !

⁷⁰ Aussi appelés encadreurs agricoles, ils sont affectés dans les secteurs et groupements. Ce sont généralement des personnes ayant un diplôme d'études secondaires en sciences agronomiques (correspondant à l'enseignement technique de transition belge).

l'agriculture⁷¹ se sont penchés, entre autres problématiques, sur la manière de gouverner le secteur agricole en dénonçant « un manque d'engagement politique, [...] un non-respect des engagements, [...] l'absence de manuels de procédures et d'un cadre de reporting clairs sur la chaîne des dépenses, une mauvaise affectation des ressources [...], des plans et stratégies de développement de filières mal définis, ... » (Ministère de l'agriculture RDC, 2021, p. 76), faisant ainsi étalage des ambiguïtés qui expliquent les écarts observés quant aux outcomes attendus des différentes réformes opérées depuis une décennie.

2.4. Du CARG multiniveaux

C'est pour assurer l'implication des agriculteurs et des professionnels du secteur agricole dans le processus décisionnel que sont créés des conseils consultatifs. La loi de 2011 définit trois échelons en la matière, à savoir : le local avec le Conseil Agricole Rural de Gestion-CARG, la Province avec le Conseil Consultatif Provincial de l'Agriculture-CCPA⁷² et le National avec le Conseil Consultatif National de l'Agriculture-CCNA. Chaque échelon inférieur devrait être membre de l'échelon directement supérieur, ce dernier assistant le premier et échangeant avec lui savoirs et informations. Dans une logique top-down, on a installé le CCPA avant les CARG, et ces derniers qui devaient être l'émanation des entités territoriales décentralisées de base ont été composé par des membres cooptés par les Administrateurs et les inspecteurs des Territoires.

« Là aussi c'était une erreur : on a commencé à monter le Comité provincial de CARG pour descendre alors qu'il fallait commencer à la base. C'est-à-dire le CLD de chaque village devait monter leur CLD groupement pour composer le CLD secteur, les CLD secteurs composer le CARG Territoire qui à leur niveau, comme on avait à l'époque on avait 2 villes et 10 territoires, devaient composer le CARG provincial » (B. Phanzu Mbumba, op.cit.)

⁷¹ Ces états généraux ont mis en exergue des causes primaires (mauvaise gouvernance, us et coutumes rétrogrades, mauvaise organisation administrative, mauvaise politique d'administration publique, manque de politiques agricoles) et secondaires (législation inadéquate, engagement politique insuffisant et non-respect des engagements, mauvaise affectation des ressources humaines, etc.). Loin d'abandonner le CARG, le document de politique générale pour une agriculture durable paru en novembre 2022, se le réapproprie comme modèle de plateforme multi-acteurs pouvant favoriser l'implication de tous « dans le processus de développement agricole au niveau local, en assurant une continuité qui fait tant défaut aux approches « projet » » (Ministère de l'agriculture RDC, 2022, p. 20). Les résolutions adoptées (Ministère de l'agriculture RDC, 2021, p. 89) visent à compléter l'arsenal juridique régissant le secteur, par des mesures d'application parmi lesquelles : des arrêtés portant mesures d'application de la loi de 2011 ; l'institution du Conseil Consultatif National de l'Agriculture pour, entre autre, veiller à l'harmonie entre le Ministère de l'agriculture et les Ministères provinciaux ; atteindre une allocation volontariste de 10% au budget de l'Etat (contre 3% actuellement) et son exécution intégrale en faveur du secteur.

⁷² Avant la promulgation de la loi agricole, on parlait de CARG Provincial.

S'agissant des échanges d'information entre ces 3 niveaux, l'enquête de l'IFPRI notait déjà que dans les faits il n'existait pas de coordination⁷³ entre les trois échelons, à l'exception d'un journal de liaison, publication qui a depuis disparu, et qui regroupait les articles envoyés et publiés par les CARG, (Ragasa et al., 2016, p. 20). Il n'y a donc pas d'institutionnalisation de cette structure multi-niveaux.

Par ailleurs, le CARG qui figurait initialement comme une structure coordonnée par le Secrétariat Général à l'Agriculture (voir Figure 3) est devenue, par la loi, une structure autonome de Conseil sans lien hiérarchique fonctionnel avec l'administration du MAPE. La conséquence première est que la mission de cadre de concertation dévolue au CARG relève désormais uniquement des instances provinciales et locales. La deuxième est qu'au sein du MAPE, le CARG qui entretenait des rapports avec une seule Direction opérationnelle du ministère, devra désormais composer avec les trois directions que sont : la Direction de l'Aménagement des terres agricoles pour ce qui est du cadre de concertation sur les conflits fonciers ; la Direction d'Encadrement des Professionnels de l'Agriculture pour ce qui est du conseil agricole ; et la Direction Développement et Entreprenariat agricole pour ce qui est de la transformation des paysans en entrepreneurs (*Cadre organique du Secrétariat Général à l'Agriculture RDC*, 2020), ajoutant ainsi de la complexité et de la lourdeur administrative.

En son article 9, la loi donne au Gouverneur de Province la mission d'implanter le Conseil dans les entités territoriales décentralisées alors que le pilote s'est fait dans l'entité déconcentrée qu'est le Territoire, ce qui laissait supposer que celle-ci devrait soit se muer en structure relais, soit disparaître au profit des CARG dans les ETD que sont les Communes et les Secteurs, soulevant ainsi de fortes attentes et une forte mobilisation dans le chef des acteurs locaux. Lors de nos entretiens, le Président du CARG de Mbanza-Ngungu n'a pas manqué de dénoncer les écarts existants en ce qui concerne l'échelon et la méthode de choix des acteurs :

Le CARG devait être dans les ETD selon la loi, mais chez nous, les fabricants du CARG ou alors les vulgarisateurs du CARG ont installé des CARG territoriaux. Ils ont installé des CARG territoriaux sans que ces CARG soient représentés par des délégués qui viennent des ETD. Donc, vous voyez que ça pose déjà problème ! [...] Les ETD d'abord elles sont où ? Est-ce qu'elles existent d'abord ? Dans le noms et dans la loi, les ETD existent, les secteurs, les communes et consort mais le territoire n'est pas ETD. Or, on a installé le CARG dans les territoires. Vraiment, je dois pour dire, mon frère, dans l'histoire on nous appelle, venez à Mbanza-Ngungu, vous venez il y a une structure qu'on va installer

⁷³ La note de bas de page : « No CARG member has yet participated in the design of agricultural and rural development policies or strategies. Also, CARGs operate independently, so the true coordination of layers of relationships at different CARG levels (national, provincial, territory, sector, and city) does not exist. The only coordination observed so far across different layers is in terms of communication»

parce qu'à l'époque c'était Alain Huart avec la coopération belge qui facilitait l'installation. Mais, on nous a pris comme des militaires. On arrive à Mbanza-Ngungu, vraiment comme des militaires, on nous explique ce que ça devait être. Bon, mais dans la loi, moi comme je fais des émissions à la radio et à la télé et après je gère, je suis leader de structures communautaires, je savais déjà de quoi il s'agissait. Mais on nous a appelé après on dit, il faut mettre sur pied un comité, tels que vous êtes là ! J'ai dit « mais ca na se fait pas comme ça » ! (V. Nzuzi Mbembe, op.cit.).

L'absence d'un cadre légitimé par les acteurs locaux a provoqué un désintérêt pour la participation au CARG Territorial. Ce dernier n'étant de surcroit pas construit de manière à inclure les représentants des ETD qui composent le Territoire, il est apparu aux yeux des organisations paysannes que l'agenda poursuivi par les représentants de l'Etat au sein de ce CARG était éloigné des considérations de développement particulières à chacune des ETD.

2.5. Des ressources financières et matérielles

L'exercice des compétences agricoles à tous les niveaux suppose que le Gouvernement Central devrait y allouer 10% de son budget afin de soutenir une croissance de 6% ; mais dans les faits, le budget total du secteur agricole n'a jamais dépassé 2% (Ngalamulume Tshiebwe, 2015, p. 117), ce qui ne fait planer aucun doute sur les ressources financières à disposition des agents locaux en charge du conseil agricole et la promotion de l'entrepreneuriat paysan.

[...] même pour se réunir, les fonds devaient venir de Matadi⁷⁴ à volonté, quand ils voulaient. [...] Le moniteur agricole, il ne peut pas jouer son rôle. Il ne peut pas jouer son rôle parce qu'il n'a pas les moyens de sa politique. Il n'a pas de budget au Secteur. Il n'a pas de moyens de locomotion, il n'a même pas de vélo. (V. Nzuzi Mbembe, op.cit.)

En l'absence de ressources financières et matérielles (bâtiments, équipements), et reposant sur le seul volontariat caractérisant les membres résiduels du CARG en 2015, Ngalamulume questionnait les modalités de leurs interactions ainsi que la durabilité et la viabilité de leurs actions. Il constatait que le cadre de concertation et le cadre d'appui, connaissaient chacun des destins différents.

[Le premier, du fait de la diversité de ses membres, parvenait à fonctionner] à plusieurs vitesses, différentes sur l'ensemble du territoire national »; tandis que le second n'était pas mis en œuvre car nécessitant à la fois une « redéfinition des relations entre acteurs et une redéfinition des modes d'intervention au sein des dispositifs envisagés, [...] mais aussi une redéfinition des] processus de génération et de validation des connaissances et innovations » (2015, p. 120).

⁷⁴ Matadi étant le chef-lieu de la Province, il désigne ici l'échelon provincial.

Le manque de dotation budgétaire de l'Etat n'a laissé d'autres choix aux CARG, que de lier leur survie à leurs capacités individuelles de mobilisation de ressources financières, qu'elles soient internes (budgets, cotisations, prélèvements sur les ventes, ...), ou externes (bailleurs, partenaires au développement, niveau supérieur, ...).

Ces capacités sont fortement dépendantes des différents acteurs, présents ou directement intéressés par le territoire (privés, ONG, Comités Locaux de Développement, Comité Local d'Entretien Routier, INERA, bailleurs), ou par les positions occupées par les politiciens et élus de la circonscription, introduisant ainsi de fait un facteur discriminant. Pour preuve, entre 2012 et 2018, le Ministre provincial de l'agriculture du KC que nous avons interviewé s'est uniquement appuyé sur les ressources disponibles dans les programmes agricoles financés par des partenaires extérieurs, pour faire fonctionner les CARG comme structures d'appui auxdits programmes. Ces programmes étant géographiquement localisés, il s'en est suivi que seuls les CARG des Territoires concernés pouvaient en bénéficier, mais aussi que les matières traitées étaient limitées par l'agenda des bailleurs de fonds.

En violation flagrante de la loi n° du 24 décembre 2011, [...] il a été adopté erronément par les partenaires techniques et financiers [...], le principe de créer et de financer les CARG en dehors des Conseil Consultatif National et Conseil Consultatif Provincial uniquement si un Décret du Premier Ministre reconnaissait leur présence ! (Makala Nzengu, 2015, p. 114)

Enfin, ces moyens financiers n'ayant pas été dégagés pour assurer un fonctionnement efficace des CARG, la participation des représentants des populations paysannes marginalisées (femmes et jeunes en particulier) n'a pas été assurée.

2.6. Des acteurs et leurs ressources

A la clôture du projet de la coopération technique belge qui a appuyé la restructuration du Ministère de l'Agriculture, la coordination nationale des CARG a été affaiblie, et les coordonnateurs provinciaux ont cessé de recevoir des soutiens du niveau central, ne fusse que sur le plan de l'information : le journal des CARG qui paraissait régulièrement en 2009-2010 (avec même un numéro spécial sur le Kongo Central) a cessé de paraître dès 2011.

La sous-administration du secteur agricole a conduit à l'abandon progressif depuis plusieurs années du rôle de conseil par les agents commis du ministère⁷⁵ (les moniteurs

⁷⁵ « Le rôle de conseil maintenant n'est pas joué parce que un, soit que le moniteur est inexistant, soit qu'il est là mais il a vieilli, soit qu'il n'a pas vieilli mais il n'a pas de moyen de transport parce que quelqu'un que vous ne

agricoles) avec, comme effet pervers, son appropriation par d'autres acteurs. En effet, des ONG bénéficiant de financements extérieurs ont été les premières à occuper le vide laissé par l'Etat et ses agents. De même, des fonctionnaires de divers ministères affectés dans les Secteurs et Groupements, parce que non payés ou mal payés, consacrent leur temps aux activités champêtres, et viennent en conseil aux organisations paysannes en matière commerciale et de gestion, dans certains cas en y occupant des postes de responsabilité. Ainsi avec l'adhésion de la RDC à l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires – OHADA en 2012, toutes les organisations paysannes qui commercialisent leurs produits, et qui s'étaient constituées sous la forme juridique d'une association sans but lucratif, ont été contraintes de muer en coopératives entraînant de fortes transformations du point de vue de la tenue de la comptabilité et de la présentation de leurs états financiers. Le CARG qui devait intervenir par son rôle de conseil de gestion étant absent, les acteurs susmentionnés se sont substitués à lui.

Bien que la Constitution soit pour la libre administration des ETD, et que la loi agricole soit pour une plus grande participation des parties prenantes dans la définition des politiques agricoles, la composition effective des CARG a été laissée à la seule discrétion pouvoirs publics des Provinces, mais surtout des Administrateurs de Territoires et leurs administrations (inspecteurs territoriaux de l'agriculture en particulier). Nos interlocuteurs ont dénoncé la volonté des Administrateurs de Territoire de régenter le CARG de manière indirecte, soit au travers des agents, soit au travers de la mise à disposition des ressources matérielles et financières, alors même que l'un des buts était de donner plus de pouvoir que par le passé à la société civile dans l'élaboration des plans locaux. Leur intérêt était motivé par les ressources des CARG (avantages financiers, ressources matérielles, opportunité d'affichage politique, etc.), et a influencé le choix des acteurs invités à y siéger, et non le besoin de représentativité de chaque Secteurs, des filières et/ou des catégories sociales majoritaires sans le paysannat (femmes et jeunes).

C'est les Administrateurs de Territoires d'abord donc, qui je pourrai dire, animaient le CARG. Bien sûr, qu'ils avaient confié ça, parce qu'ils ne voulaient pas apparaître là, ils avaient choisi donc leurs inspecteurs de l'agriculture pêche et élevage mais quand les techniciens, spécialistes du CARG venant de Kinshasa étaient venus et leur ont dit que « non, ça ne doit pas se faire comme ça, c'est la société civile plutôt qui devait piloter l'animation ». Alors ils ont dit que si c'est comme ça, que la société civile prenne aussi en charge l'organisation des réunions » (W. Bongolo, 2023).

payez pas, il ne peut pas faire 30 km quand même, ou 10 km à pied pour aller conseiller le monde rural, c'est pas possible » (P. Kabangu Nsalambi, communication personnelle, 3 février 2023).

J'étais le délégué des paysans et c'était aussi une confusion parce que on ne comprenait vraiment pas, qui devrait diriger le CARG. J'étais le coordonnateur ou le président du CARG mais à un certain moment on voit l'administrateur du territoire qui veut tout prendre, chapeauter tout. Mais de toutes façons, comme individu je suis fort, donc il était difficile que l'Administrateur du Territoire s'impose. (V. Nzuzi Mbembe, op.cit.).

Quand il y avait l'argent alors, tous les Administrateurs de Territoires voulaient être des présidents des CARG, parce que ils savaient bien qu'il y avait des frais de déplacement mais en même temps, il y avait des perdiem qu'ils devaient toucher pour ça. Et quand ce programme avait pris fin, eh bien, ils voulaient maintenant que nous, la société civile, nous puissions nous occuper de ça. (W. Bongolo, op.cit.)

L'éclatement de compétences jadis dévolues au centre, en compétences « concurrentes » au pouvoir central et aux provinces, et en compétences exclusives aux provinces, ne se fait pas sans frictions dus à des écarts cognitifs dans le chef tant des membres des CARG que des administrations, en rapport avec la théorisation et la redéfinition des rôles. Un des exemples nous donné par l'ancien Ministre provincial au sujet d'un conflit entre pêcheurs côtiers : l'une des parties en présence avait fait recours (comme par le passé) à l'arbitrage des services centraux. Avisé par l'Administrateur de Territoire, le Ministre Provincial a donné 24 heures à l'équipe dépêchée par Kinshasa pour quitter la Province, toutes affaires cessantes ! Sur ce volet cognitif, d'autres écarts sont dus à la non tenue des formations en vue de stabiliser le réseau d'acteur. Une illustration est celle du projet PAPAPKIN⁷⁶ financé par le Fonds International pour le Développement de l'Agriculture – FIDA⁷⁷, qui prévoyait des formations devant permettre au CARG d'intervenir efficacement dans le projet, et dont la responsabilité incombait au Secrétaire Général à l'Agriculture. Malgré des recommandations faites en 2019, les formations n'ont pas eu lieu jusqu'à la clôture du projet (*Projet PAPA KIN Supervision Report August 2021*, 2021, p. 22). Ayant privilégié le cadre de concertation, au détriment de l'encadrement méthodologique et technique et ses composantes que sont le conseil agricole,

76 Programme d'Appui aux Pôles d'Approvisionnement de Kinshasa est un programme entamé en décembre 2012 et qui a pris fin en janvier 2022. Il a couvert les provinces du Kongo Central et du Kwilu qui entourent Kinshasa.

77 Dans son rapport de 2021, le FIDA relève que « ... des comités ont été mis en place [...] comités de gestion des sites maraichers (CGSM), Comités Locaux d'Entretien des Routes (CLER) et les autorités coutumières et administratives locales ainsi que les Conseils Agricoles et Ruraux de Gestion (CARG) [...] qui] ont été sensibilisés sur les mesures d'atténuation des impacts négatifs du projet, mais n'ont pas assez reçu des formations pour inverser la tendance. [...] la mission de supervision de Mai 2019 avait recommandé l'organisation d'un atelier de formation [...] A quelques mois de la date d'achèvement du PAPA KIN, ledit atelier n'a pas vu le jour, tout comme le programme de formation de deux ans pour accompagner les CLER. » (Projet PAPA KIN Supervision Report August 2021, 2021, p. 22)

le conseil rural et le conseil en gestion⁷⁸, les CARG territoriaux ont été, en général, privés de ressources susceptible de stimuler les innovations.

La pénibilité des trajets et les distances à parcourir pour rejoindre le chef-lieu du Territoire où se tiennent les réunions, occasionnent des dépenses en transport, nourriture et hébergement que ne peuvent se permettre certains membres sans un appui du CARG.

Avec l'arrêt des financements de la CTB, seuls les membres résidant au chef-lieu (généralement les autorités du Territoire) et les membres mieux nantis venaient aux réunions et y défendaient leurs agendas, au détriment des autres.

Le CARG de Mbanza-Ngungu fait figure d'exception parmi les autres, grâce au rôle joué par certains acteurs.

Là où ce système a réussi, je connais euh, là où le CARG a essayé de fonctionner un peu, c'est par exemple Nkolo [...] quand j'ai cherché à creuser pourquoi, ça a marché [...] vous comprendrez que il y a eu une individualité qui s'est appropriée. C'est comme le CLD Nkolo, si JIN meurt aujourd'hui, eh ben c'est fini ! » (P. Kabangu Nsalambi, op.cit.)

Le meilleur CARG que je pourrai proposer, je pense que c'est le CARG de Mbanza-Ngungu avec Mr Nzuzi Mbembe. (B. Phanzu Mbumba, op.cit.)

Notre descente sur terrain nous a montré qu'il peut y avoir un lien entre le dynamisme de ces acteurs et la présence de plusieurs grands acteurs agricoles installés depuis les années 1930 et qui, de par leur proximité géographique (voir carte⁷⁹ infra), forment un pôle agricole. En l'absence d'un projet commun construit, ce n'est pas un pôle de développement, mais la concentration de ces entreprises avec leurs infrastructures et surtout leurs ressources humaines et cognitives, imprègne le territoire depuis plus de 80 ans. Nous y avons observé, en particulier, le rôle tacite joué par l'INERA et son personnel, rôle s'apparentant à ce que Gilly et Perrat qualifieraient de gouvernance privée, c'est-à-dire celle où « [...] une organisation (un centre de Recherche et Développement, une association d'entreprises, une firme motrice, etc.) est l'acteur-clé, dans le sens où elle joue un rôle moteur dans les mécanismes de coordination des acteurs » (cité par Leloup et al., 2003, p. 102). Cette évidence nous est apparue lors de notre descente à Nkolo pour rencontrer le Président du CARG de Mbanza-Ngungu⁸⁰. Certains chercheurs et agents participent activement à la gouvernance agricole locale, et sont fortement intégrés dans les organisations paysannes, ce qui leur a valu d'être

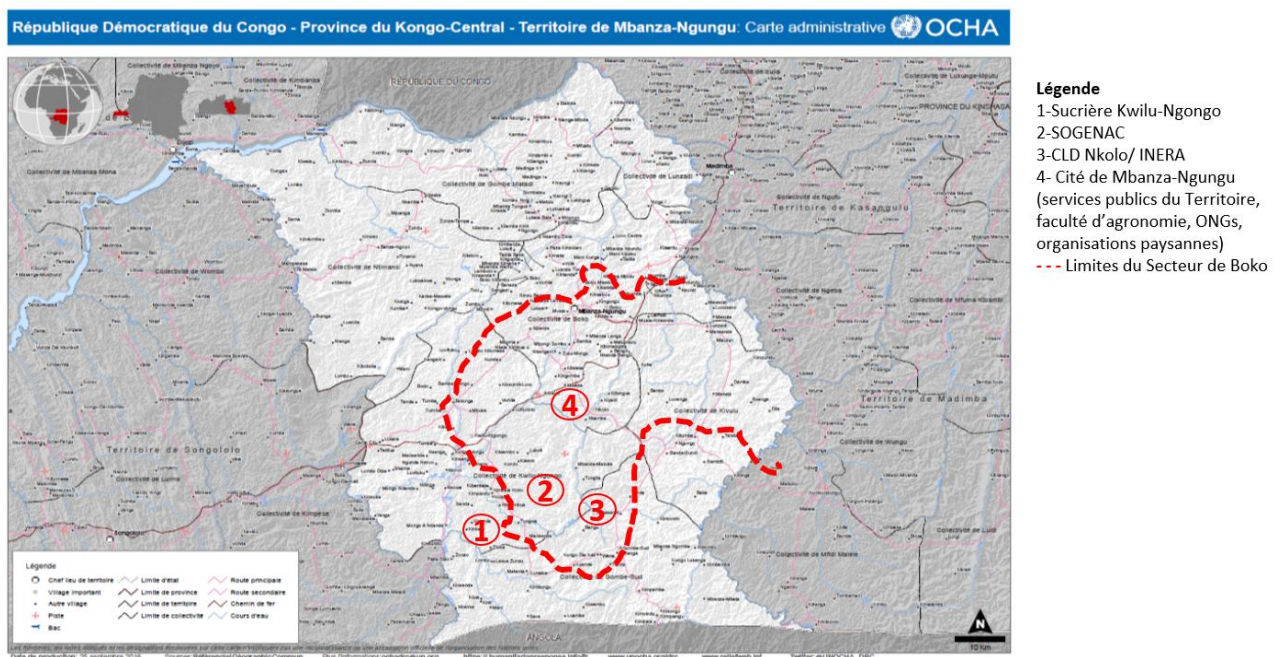
⁷⁸ Confère le dispositif des CARG (Figure 4)

⁷⁹ Source <https://reliefweb.int/map/democratic-republic-congo/republique-democratique-du-congo-province-du-kongo-central-territoire-de-mbanza-ngungu-carte-administrative-25-septembre-2016>

⁸⁰ Originaire de Nkolo où se trouve l'INERA, il était enseignant avant de se consacrer entièrement au paysanat. Membre de diverses associations locales et animateur d'émission sur le radio communautaire. C'est son épouse qui travaille à l'INERA où elle bénéficie d'un logement de fonction.

coopté lors de la création du CARG. Ils coaniment des émissions à destination des paysans sur des radios communautaires avec l'appui matériel desdites organisations ; ils enseignent dans les écoles secondaires locales ayant une section d'agronomie⁸¹ ; et leur action a permis d'organiser et pérenniser le Comité Local de Développement (CLD) ; afin de combler le manque de moniteur agricole, ils ont proposé et obtenu de la province, la nomination d'un des anciens élèves diplômé de l'école locale d'agronomie pour occuper le poste vacant, et pour le retenir, le CLD lui verse une prime et l'associe aux activités semencières rémunérées pour lui permettre d'exercer ses fonctions dans l'intérêt des organisations locales. Enfin, nous avons aussi noté que, dans le cadre de la recherche-action, les chercheurs de l'INERA attirent des financements qui profitent tant à la recherche proprement dite, qu'à la vulgarisation agricole et à la dissémination des innovations à destination des paysans de la contrée.

Localisation des principaux acteurs agricoles du Territoire de Mbanza-Ngungu



2.7. Conclusion

Depuis 2012, année qui a suivi la promulgation de la loi agricole instituant le CARG au niveau local et demandant à la Province d'en faire l'implémentation, divers écarts sont apparus du fait des contextes, des processus, des acteurs et leurs ressources, des institutions, ainsi que de la diversité des représentations et interprétations du CARG.

⁸¹ Les écoles techniques agricoles de Nkolo ont envoyé un représentant au CARG.

Né du besoin de décentraliser pour développer, auquel s'est ajouté le besoin de refondre les politiques et l'administration agricole de la RDC, la MEO du CARG est télescopée par le rythme et les aléas des transformations de l'Etat Central, ainsi que les retards et écarts qu'ils occasionnent sur les transferts de compétences et des diverses ressources y nécessaire, dans des logiques top-down.

A l'échelle infraprovinciale (logique bottom-up), chacun des acteurs-metteurs en oeuvre qui forment le CARG est détenteur de ressources qu'il est appelé à échanger au sein du réseau, l'importance de chaque acteur étant liée aux ressources qu'il peut mobiliser (dans un premier temps) pour constituer puis consolider un « CARG local » compris par les uns comme « CARG du Territoire » et par les autres comme « CARG du Secteur ». Cette structure qui aurait dû être portée et légitimée par une première génération d'élus locaux, investis pour réaliser les aspirations du territoire, est actuellement dépendante de certaines dynamiques et ressources territoriales comme dans la cas du Secteur de Boko dans lequel se trouve la Cité de Mbanza-Ngungu .

Chapitre 3 : Analyse des écarts dans la MEO des CARG

3.1. Introduction

Ce chapitre a pour objectif de répondre à notre problématique de départ en validant ou invalidant nos trois hypothèses. En soumettant les faits empiriques que sont les écarts dans la MEO des CARG à une analyse reposant sur le cadre théorique développé antérieurement, nous pensons pouvoir expliquer le processus de MEO en cours.

Les trois premières sections qui composent ce chapitre analysent chacune une des hypothèses posée pour guider l'interprétation des données empiriques récoltées à travers interviews et lectures. Nous étant théoriquement positionné pour les approches de troisième génération de la MEO des politiques publiques, nous utiliserons les grilles retenues à cette fin.

Bien que chaque section comporte sa conclusion partielle, validant ou invalidant une hypothèse, la relecture d'ensemble de ces conclusions partielles alimentera la conclusion générale de notre mémoire.

3.2. Hypothèse 1 : Les écarts dans la mise en œuvre des CARG sont liés aux ambiguïtés et aux conflits qui la précèdent - Analyse avec la grille de Matland⁸²

S'agissant de la MEO de politiques publiques environnementales en contexte de décentralisation, de Maillard et Kübler disent qu'elles « cherchent à instiller des objectifs [...] sans pour autant contraindre fermement les acteurs sociaux concernés. Dès lors, les textes réglementaires et législatifs sont l'objet de compromis, d'objectifs définis largement, de délais non spécifiés, qui ne prescrivent pas précisément le sens que doit prendre la mise en œuvre. Ce flou alimente les multiples interprétations portées par les acteurs locaux » (de Maillard & Kübler, 2016, p. 100). Le processus de mise en œuvre est ainsi sous la contrainte des ambiguïtés et du niveau de conflit qui ont concourus lors de l'adoption d'une politique publique, de l'affectation négociée des ressources qui s'en suit, puis des logiques contradictoires qui apparaissent par sédimentation, à l'occasion de la MEO proprement dite. Comme le disent Lascoumes et Le Galès, les ambiguïtés et les difficultés sont généralement dus à des « objectifs [...] souvent flous, [des] intérêts protégés contradictoires, [des] divergences quant [aux] moyens [les rendant] imprévisibles, [une] répartition des

⁸² Pour alimenter cette section, nous avons procédé à une traduction libre de Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 5(2), 145–174. <http://www.jstor.org/stable/1181674>

compétences mal effectuée » (Lascoumes & Le Galès, 2018, p. 33) mais aussi à des divergences de vue dans les activités à réaliser. L'augmentation des divergences de vue et l'augmentation des enjeux perçus pour chaque acteur est ainsi source de conflit, l'intensité de celui-ci augmentant proportionnellement avec ceux-là. L'ambiguïté dans les objectifs ou dans les moyens pour les réaliser étant source de conflits, il est admis, en conséquence, que plus les objectifs sont clairs et précis, moins intense sera le conflit. Les politiques sont également ambiguës lorsqu'il existe des incertitudes quant aux rôles que diverses organisations doivent jouer dans le processus de mise en œuvre.

L'implémentation étant le fait d'une intermédiation des intérêts, il est important mais très difficile de définir ce qu'est une bonne MEO d'une politique publique. La matrice de Matland est une manière d'analyser le type d'implémentation qui se met en place en fonction de l'intensité de ces ambiguïtés et de ces conflits.

De l'ambiguïté autour des moyens et des objectifs des CARG.

Initialement conçu et mis en œuvre par le MAPE dès 2009 pour être un cadre de gestion du foncier et d'institutionnalisation d'une gouvernance agricole en vue du développement rural, les travaux parlementaires ont transformé ce projet, donnant lieu, au travers de la loi agricole, à un CARG aux contours plus vagues se résumant en un cadre de concertation. Le cadre de gestion qui s'appuyait sur une structure de gouvernance multi-niveau encadrée par une direction au sein du MAPE, a été revu par la loi en Conseil consultatif local, et sa MEO confié dès 2012 à chaque Gouverneur de Province sans que leur soit attribuées les ressources matérielles, humaines, ou budgétaires adéquates.

Comme évoqué au chapitre précédent, en l'absence d'une allocation budgétaire conséquente de la part de l'Etat, l'exercice des compétences agricoles en général, et le fonctionnement du CARG en particulier, dépendent essentiellement de ressources hors budget. Il est donc compréhensible que, tant pour leur fonctionnement régulier que pour la réalisation de leurs programmes et projets, les provinces et les ETD soient totalement dépendantes des interventions des partenaires autres que l'Etat, lesquels agissent en fonction de leurs propres logiques et imposent des conditionnalités qui ne sont pas toujours compatibles avec la structuration des CARG.

S'agissant de la contribution des CARG au développement, et à la réduction de la pauvreté, il est difficile non seulement d'établir les priorités selon les niveaux de pouvoir (national, provincial, ETD) mais aussi entre acteurs locaux opérant avec des conceptions différentes du

contenu du développement (entreprises privées, ONG, paysan). Dès lors, et en l'absence d'un cadre juridique pour les CARG, on peut, comme Ngalamulume (Ngalamulume Tshiebwe, 2015, p. 120) s'interroger tant sur les rapports internes entre acteurs, que sur l'opposabilité des résolutions et décisions prises, ou encore sur leur autonomie réelle par rapport à l'échelon provincial qui édicte le programme et désigne les animateurs des ETD (qui auraient dû être élus et localement redevables).

Au moment de l'adoption de la loi agricole de 2011, la loi fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées n'est pas encore votée⁸³. Il s'en suit que pour exercer leurs compétences exclusives en matière agricole, les Provinces doivent utiliser le personnel déconcentré devant, en principe, se concentrer sur les compétences concurrentes de l'Etat et des Provinces.

Le CARG est une tentative de conciliation entre trois intérêts différents : le conseil technique aux agriculteurs et leur structuration en entreprises en vue d'exploiter les opportunités économiques, la concertation pour réduire les conflits fonciers de diverses nature (agriculteurs vs éleveurs, protection de l'environnement vs extension des surfaces de culture et de l'habitat, exploitations agricoles, forestières et minières) et la coordination de politiques de développement au niveau local. Autrefois apanage des seuls services publics, le conseil agricole revêt plusieurs formats et est produit par des acteurs tant publics que privés ou des ONG. Sur la question des terres subsistent de nombreuses ambiguïtés, entre le droit coutumier et le droit romain d'une part, et entre les différents régimes fonciers (agricole, forestier, minier) d'autre part, rendant hypothétique la mission confiée au CARG en ce qui concerne la rédaction de chartes locales, qui de surcroît, devront acquérir des fondements légaux. Enfin, si on considère la question du développement à la base comme l'un des objectifs clefs de la décentralisation, celui-ci nécessite la présence d'acteurs légitimes issus des élections et d'acteurs sociaux légitimés par les instances politiques.

En conséquence, nous sommes devant de fortes ambiguïtés.

Des conflits autour des CARG.

« The intensity of conflict increases with an increase in incompatibility of concerns, and with an increase in the perceived stakes for each actor » (L'intensité du conflit augmente avec l'accroissement des points de friction et du nombre d'enjeux perçus par chaque acteur) (Matland, 1955, p. 157)

⁸³ Elle le sera en 2016.

Les exemples ci-dessous mettent en lumière quelques sources de conflits et quelques conflits avérés que nous avons capturés lors de notre travail de terrain.

S'agissant de la gestion de conflits liés à la propriété foncière à usage agricole, de conflits en rapport avec d'autres usages comme le minier, la protection des forêts ou l'habitat des populations, de conflits liés à la juxtaposition du droit coutumier et du droit romain, ou de conflits interpersonnels, il est rare que ce genre de conflits locaux restent « mineurs⁸⁴ ». Alors que l'article 12 de la loi agricole donne au Gouverneur le pouvoir de légiférer pour déterminer les terres rurales destinées à l'usage agricole et déterminer les compétences de différents acteurs en la matière, l'article 11 de la même loi donne aux Ministres nationaux ayant les affaires foncières et l'agriculture dans leurs attributions, de procéder par région naturelle et par nature des cultures, ou par type d'exploitation, aux études nécessaires à l'appréciation de la superficie à exploiter. Par conséquent, alors que le CARG aurait pu se réunir pour édicter des chartes locales et réduire les conflits fonciers, les ambiguïtés issues de l'attribution de compétences par la Constitution que sont venus heurter certaines modalités de la loi, ont dégénéré en conflits d'attributions et à la neutralisation des CARG. Aujourd'hui, il est avéré que les ministères ayant l'aménagement du territoire, les mines et les forêts ont trouvé matière à redire et sont tous partisans d'une harmonisation des différents textes de lois⁸⁵.

Autre sorte de conflit, la gestion des ressources humaines et matérielles.

L'administration territoriale est constituée des agents mis à la disposition des ETD par le pouvoir central. C'est ainsi que le Secrétaire Général Honoraire du Ministère national de l'Agriculture souligne que « [l'] opérationnalisation [a été] aussitôt contrecarrée par des discours divergents. Ces discours sont de nature à détourner le CARG de son objet et plus loin de son rôle » (Makala Nzengu, 2015, p. 17). Au terme d'un projet financé par la Banque Mondiale, le Secrétaire Général à l'Agriculture donne instruction à l'Inspecteur provincial de ramener à Kinshasa le matériel roulant, le matériel informatique et les données du serveur. Dans le but d'assurer la pérennité des résultats, le Ministre provincial s'opposera à cette réaffectation et entamera des discussions qui aboutiront à une décision conjointe.

Un autre type de conflit réside dans les attributions dévolues au moniteur agricole, véritable « couteau suisse » ayant des missions diverses que Makala Nzengu, qualifie

⁸⁴ Au Kongo Central comme dans les autres provinces, excepté Kinshasa, plus de 80% des affaires qui sont devant les tribunaux sont liées au foncier.

⁸⁵ L'exposé des motifs de la proposition de loi modifiant la loi agricole de 2011, adoptée par le Sénat en 2022, évoque des « dispositions lacunaires, inadéquates, revêtant un caractère discriminatoire, ou comportant des conflits potentiels de compétence » (Proposition de loi modifiant et complétant la loi 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture., 2022). Pour régler le conflit de compétences, un article crée une commission interministérielle réunissant des experts des ministères provinciaux et nationaux.

d'antinomiques et qui, du point de vue des paysans et ONG, paralysent la bonne administration de l'agriculture paysanne (Makala Nzengu, 2015, p. 66).

Enfin, pour montrer à quel point le CARG était source de tensions, Ngalamulume (2015, p. 113) est allé jusqu'à affirmer que son lancement sur terrain avant sa formalisation dans la loi était de bonne inspiration parce que l'ayant sauvé d'une mort programmée. Nous sommes donc dans une situation correspondant à un fort conflit.

Analyse avec la matrice-ambiguïté conflit

Grille 2 : Matrice de Matland

	Conflit faible	Conflit fort
Ambiguïté faible	Mise en œuvre administrative	Mise en œuvre politique
Ambiguïté forte	Mise en œuvre expérimentale	Mise en œuvre symbolique

Faisant face à une forte ambiguïté et à un fort conflit, la grille de Matland indique une mise en œuvre symbolique des CARG. Les faits empiriques nous montrent que le MAPE ayant vu ses ambitions de départ exprimées dans le projet de loi, réduites lors de l'adoption de la loi, il ne s'est plus impliqué dans la poursuite du processus. Ainsi, une fois le projet pilote financé par la CTB clos, la poursuite de la mise en œuvre dans les ETD n'a plus suivi sa trajectoire et a été abandonnée au bon vouloir des gouvernements provinciaux et à leurs capacités de mobilisation financière propres. C'est ce que Makala Nzengu dénonce dans les termes suivants : « ... après une décennie⁸⁶ de mise en œuvre de la réforme du Ministère, ce nouveau système, confronté [...] à l'incurie [...] et au manque de financement, a connu un début d'exécution [...] en dents de scie et selon les provinces et/ou les bassins de production agricole » (Makala Nzengu, 2015, p. 26).

Conclusion : Notre hypothèse est validée : la MEO des CARG est dépendante des ambiguïtés et des conflits qui la précèdent. Le manque d'affectation de ressources traduit le symbolisme de la MEO. Les faits empiriques nous montrent aussi qu'en définissant le CARG comme un cadre ayant pour ultime finalité le développement, ses initiateurs ont énoncé un objectif certes consensuel, (en effet qui peut ne pas vouloir le développement d'un territoire !), mais qui demeure très général et variable selon les contextes temporels et spatiaux, entre les vues des

⁸⁶ C'est en 2003 qu'a démarré le plan de restructuration des services centraux et provinciaux du ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'élevage

acteurs locaux et celles des acteurs des niveaux supérieurs, et donc très ambigu et porteurs de nombreux germes de conflits. A la suite de de Maillard et Kübler, nous confirmons que ces conflits sont « dominés par les acteurs locaux, les initiateurs de la politique étant restés à un niveau très symbolique d'énonciation » (de Maillard & Kübler, 2016, p. 99). Par conséquent, le modèle sous-tendu par les faits observés, nous laisse entrevoir que les outputs dépendront des réseaux locaux, et de leur capacité à coconstruire le CARG d'abord, pour ensuite s'atteler à la réduction de la pauvreté et au développement du territoire⁸⁷.

3.3. Hypothèse 2 : Les écarts dans la mise en œuvre des CARG sont liés au type de politique publique - Analyse avec les grilles de Lowi⁸⁸

Lowi nous dit que la vie en société et les politiques publiques influent sur les comportements individuels et collectifs, et exercent une contrainte sur eux. En effet, la vie en société est faite de limitation de libertés que les politiques publiques formalisent par un contenu désignant, d'une part le public sur lequel sera appliqué la contrainte (l'individu ou un groupe d'individus), et d'autre part la portée de la contrainte qui couvre un spectre allant d'une portée directe sur le public concerné (par exemple obligation de faire), jusqu'à une contrainte à portée indirecte (par exemple une incitation à faire). Ainsi, le contenu de la loi défini comme public cible le groupe d'acteurs du monde rural, sur lesquels elle exerce une contrainte indirecte à travers la création des CARG, en vue d'organiser un transfert de compétences, de modifier l'environnement institutionnel, et faciliter la co-construction de nouveaux cadres et modèles d'organisation en vue du développement local.

Nous référant à la première grille de Lowi ci-dessous, le conseil agricole rural de gestion est donc une politique constitutive pour organiser en vue de « faire faire ».

⁸⁷ Si on se réfère aux 6 indicateurs de comparaison au niveau local de Mbuyi que sont l'accès à l'électricité, l'accès à l'eau potable, le taux net de scolarisation, le taux de chômage, l'insuffisance pondérale et l'incidence de la pauvreté (Mbuyi, 2019, p. 174), il est quasi certain que des secteurs comme la santé, l'éducation, l'agriculture ou le développement rural, pour ne considérer que ceux-là, chercheront à se réappropriier le programme local en tirant la couverture à soi, mais aussi que chaque territoire aura un programme différent.

⁸⁸ Illustrations des grilles tirées de Pradella, S. (2021, septembre). Cours d'Analyse et évaluation des politiques publiques -Cours-2021- maphd2202. Université Catholique de Louvain.

Grille 3 : Lowi- Contenu de la politique publique

Contenu de la politique publique

	CONTRAINTE	
PUBLIC	<i>Directe (à portée de la cible)</i>	<i>Indirecte (à distance de la cible)</i>
<i>Individu</i>	Politique réglementaire	Politique distributive (allocative)
<i>Groupe (Environnement de la conduite)</i>	Politique redistributive	Politique constitutive (procédurale)

Si l'on croit Lowi, cette politique constitutive déterminerait la configuration politique en désignant le type d'acteurs et le type de jeu politique. La seconde grille (infra) nous suggère, en conséquence, que la configuration politique partisane qui découle de la politique constitutive qu'est le CARG, offre un jeu très ouvert au sein duquel « ni le problème, ni les acteurs pertinents, encore moins les solutions ne sont définis a priori » (Jacob & Schiffino, 2021, p. 251), laissant ainsi libre cours à l'expression de multiples positions partisans. Duran et Thoenig disent même que « des scènes d'action et des territoires sont créés qui offrent des positions d'échange et d'ajustement et que la puissance publique investit de valeurs, de légitimité ou de cognition » (Thoenig & Duran, 1996, p. 601).

Grille 4 : Lowi – Configuration politique en fonction du contenu

... POLICIES DETERMINE POLITICS ...

Configuration politique

	Acteurs principaux	
Jeu politique	<i>Groupe intérêt</i>	<i>Parti</i>
<i>Décentralisée (fermé/ spécialisé)</i>	Politique réglementaire	Politique distributive (allocative)
<i>Centralisée (ouvert/ généralisé)</i>	Politique redistributive	Politique constitutive (procédurale)

En observant les faits empiriques et les diverses informations récoltées, nous constatons:

- Que la réduction de la pauvreté et le développement territorial sont des objectifs généraux qui appellent à un jeu ouvert dans le choix des critères, des priorités et des moyens, etc. pour atteindre les outcomes;
- Que diverses positions partisans sont défendues entre acteurs du secteur agricole (éleveurs et agriculteurs par exemple) ou sur la question foncière en rapport avec l'aménagement du territoire et ses multiples affectations socio-économiques ;
- Que les angles morts de la loi agricole et de la réforme administrative laissent la porte ouverte à diverses interprétations ;
- De la lenteur dans l'adoption des mesures accompagnant la décentralisation due aux négociations et compromis à trouver;
- Une diversité des types d'acteurs (agents publics, OP, ONG, entreprises, organisations internationales, PTF) appelées à se échanger de manière ouverte pour activer les différents cadres d'action du CARG (concertation, vulgarisation technique, structuration du monde paysan) ;
- A travers les fonctionnaires de l'entité déconcentrée qu'est le Territoire, la Province et les Ministères centraux exercent un pouvoir hiérarchique et font donc (indirectement) partie de la MEO du CARG par les décisions et orientations qu'ils donnent ou ne donnent pas.

Conclusion : Notre hypothèse est validée. La MEO est influencée par le type de politique publique constitutive qu'est le CARG, instrument au service des politiques de décentralisation et de réforme. Le choix des CARG, comme politique constitutive, possède un contenu qui détermine effectivement la configuration du jeu politique observé. « L'Etat mobilise des acteurs mais sans remettre en cause les institutions existantes, en fournissant des cadres d'action collective plutôt que des décisions toutes faites » (de Maillard & Kübler, 2016, p. 102). C'est dans ce sens qu'il faut considérer la persistance de l'absence de textes légaux ou l'absence de dotation en ressources pour poursuivre la MEO du CARG.

3.4. Hypothèse 3 : La recomposition de la gouvernance territoriale agricole par les CARG est le résultat d'une réappropriation par les réseaux d'acteurs locaux : plus le réseau local s'approche d'une policy community, plus la recomposition tend à instituer une gouvernance. - Analyse avec la typologie de Marsh et Rhodes.

« Les acteurs ne peuvent atteindre leurs objectifs sans les moyens dont disposent les autres acteurs. À la suite de ces dépendances, des modèles d'interaction autour des problèmes politiques et des groupes de moyens émergent entre les acteurs. Au fil du temps, ces modèles d'interaction acquièrent une certaine robustesse. Des règles se développent qui régissent le comportement des acteurs et des distributions de ressources émergent. Celles-ci conditionnent l'interaction au sein des réseaux sans les déterminer complètement. Nous appelons ce processus de formation et de solidification des réseaux, constitution de réseaux »⁸⁹ (Klijn & Koppenjan, 2004, p. 15)

Construire une gouvernance⁹⁰, c'est construire un réseau en supposant que ses membres développent progressivement des pratiques qui se stabilisent au fil du temps, pour coconstruire les objectifs de développement du territoire, mobiliser et mutualiser leurs ressources, et se coordonner en vue, dans notre cas, de lutter contre la pauvreté en dehors ou en complément à l'action des échelons supérieurs de l'Etat. Si nous établissons une proximité entre construction d'une gouvernance et émergence d'une communauté de politiques publiques (ou policy network en abrégé PN), c'est parce que cette dernière repose sur la continuité et la stabilité des relations, dans un cadre où domine des intérêts économiques (dans notre cas une agriculture plus performante), le partage de valeurs communes comme l'ADN territorial, un pouvoir et des ressources plutôt également répartis, dont la somme conduit à une forte interdépendance de ses membres et à la légitimation de ses leaders. Le CARG ayant pour mission d'être un cadre cognitif servant à la fois au conseil agricole, à la concertation en vue de réduire les conflits fonciers, et à la coordination des politiques locales de développement, il est souhaitable que le réseau que forme progressivement ses membres se rapproche de l'idéal-type d'une PN pour faciliter l'émergence d'une gouvernance agricole à Mbanza-Ngungu.

⁸⁹ Traduction de la citation suivante « Actors cannot achieve their goals without the means possessed by other actors. As a result of such dependencies interaction patterns around policy problems and clusters of means emerge between actors. Over the course of time, these interaction patterns acquire some robustness. Rules develop that regulate the behaviour of actors and resource distributions emerge. These condition the interaction within the networks without completely determining them. We call this process of forming and solidifying of networks, network constituting »

⁹⁰ Cfr Partie2, chapitre 3 supra

Pour tenter d'appréhender les dynamiques de recomposition de la gouvernance agricole à travers l'appropriation du CARG de Mbanza-Ngungu par ses membres, nous avons scruté le réseau d'acteur composant le CARG d'une part en identifiant leurs ressources, puis en utilisant la typologie de March & Rhodes pour le situer par rapport aux réseaux types. Nous utiliserons ensuite les concepts de la gouvernance des réseaux de Klijn et Koppenjan pour tenter une explication des faibles interactions constatées au sein du CARG de Mbanza-Ngungu en 2022.

Identification du type de réseau qu'est le CARG de Mbanza-Ngungu

L'équipe d'évaluation de l'IFPRI avait mis l'emphase sur les six facteurs déterminants l'efficacité du CARG comme plateforme multi-acteurs (Ragasa et al., 2016, p. 11-12), à savoir : une représentativité équilibrée selon les catégories professionnelles, le genre, et les groupes d'âge ; la participation des membres aux réunions, discussions, et débats sur les questions pertinentes ; leur capacité à générer et mobiliser des ressources internes et externes; l'équilibre de pouvoir entre les différentes catégories d'acteurs; une coordination avec ses procédures et moyens de communication; les capacités de gestion de ses dirigeants ; tout ceci afin d'être efficace, c'est-à-dire capables délivrer les résultats attendus de l'organisation par rapport aux objectifs agréés collectivement.

Alors que les textes prévoient un effectif variable compris entre 15 et 27 membres, le CARG de Mbanza-Ngungu connaît toujours une limitation à 11 membres, les représentants des ETD autres que Boko et les organisations féminines, par exemple, n'ayant pas été légitimés par l'Administrateur du Territoire

Tableau 2 : Inventaire des ressources et des objectifs poursuivis par les acteurs du CARG

Type d'acteurs	Acteur	Objectifs	Ressources
Politico-administratif	Administrateur du Territoire (AT)	Politisation fonctionnelle du CARG Développement territorial Police générale	Positionnelles Temporelle Sociales
Administrations	Inspecteurs territoriaux (agriculture, développement rural, environnement)	Mise en œuvre et respect de la législation et des directives hiérarchiques Appui sectoriel à l'AT dans sa gestion du local	Savoirs Temporelle Positionnelle
Producteurs	Mouvement paysans	Profit Corporatiste Développement durable	Matérielles Sociales Temporelles Savoirs
Producteurs	Grandes entreprises du secteur agricole	Profit Corporatiste Reconnaissance locale	Savoirs Matérielles Sociales Temporelles
Organisation non gouvernementale locale	ONG locale (APRODEC)	Corporatiste Développement local durable	Savoirs Matérielles Sociales
Organisation internationale	PNUD	Développement international durable Renforcer la paix par l'éradication de la pauvreté	Savoirs Matérielles Sociales
Chambre de Commerce, d'industrie, de métiers, des mines, d'agriculture, etc.	FEC	Intermédiation Corporatiste	Savoirs Matérielles Sociales Temporelles
Recherche	Université Kongo	Service à la communauté Promotion de ses recherches et filières académiques	Savoirs Humaines (matérielles) Sociales Temporelles

Tableau 3 : Comparaison CARG en 2011 avec les RAP extrêmes

Critères	Réseau d'enjeu	CARG	Communauté de politique
Nombre de participants	Vaste	Limité, exclusion délibérée	Très limité
Types d'intérêts	Vaste	Economiques, développement local	Domination intérêts économiques
Intégration des acteurs	Variable en fréquence et en intensité	Très faible en fréquence	Interaction fréquente de haute qualité
Continuité	Variation importante de l'accès	Faible malgré membres stables	Permanence des membres
Consensus	Accord partiel, conflit toujours présent	Partiel, clivages	Partage de valeurs communes
Répartition des ressources à l'intérieur	Présence de membres aux ressources limitées, relation consultative	Inégalitaire en densité même si +/- égalitaire en nombre, relation consultative	Egalitaire, relation d'échange
Répartition des ressources entre organisations participantes	Faible capacité à réguler l'échange sur le principe hiérarchique	Variable, forte dépendance aux ressources de certains. Pas de régulation des membres	Hiérarchique, forte légitimité des leaders
Pouvoir	Pouvoirs inégaux reflétant des ressources inégales	Pouvoirs inégaux car ressources inégales	Equilibre du pouvoir entre membres

Les ressources sont réparties de manière plutôt inégalitaire, le pouvoir local disposant seul d'un pouvoir positionnel de cooptation et de légitimation, et les PTF détenant le monopole de la ressource financière. Ce déséquilibre en ressources se répercute sur le fonctionnement général tel que reflété dans les résultats de l'IFPRI⁹¹:

1. La capacité de générer un soutien financier est le principal facteur d'efficacité du CARG et qu'une augmentation de 1.000 \$ dans les ressources du CARG entraînerait une augmentation de 77 % de son efficacité ;
2. Une augmentation de la participation des membres augmenterait l'efficacité du CARG de 12 % (la non-participation étant en général liée aux difficultés et aux coûts de déplacement pour assister aux réunions) ;

⁹¹ Libre traduction de (Ragasa et al., 2016, p. 20)

3. Une diminution de la surreprésentation des membres masculins augmenterait son efficacité de 35 % ;
4. Une augmentation de la coordination entraînerait une augmentation de l'efficacité de 6 % ;
5. Une diminution du déséquilibre des pouvoirs entraînerait une augmentation de l'efficacité de 6 %.

Aujourd'hui, en l'absence de programmes financés par les PTF (PNUD, Banque Africaine de Développement, FIDA, ONUDI) depuis deux ans, les réunions qui du reste se limitaient à l'agenda des bailleurs (faisant fi de la planification du développement et de la mise en place de chartes locales) ne se tiennent plus, mettant ainsi en lumière le poids de ces acteurs. On peut en déduire que le CARG de Mbanza-Ngungu n'est pas un réseau d'action publique, même si l'analyse de son activité au lancement (2009-2010) le rapprochait d'un réseau de type intergouvernemental en construction, de par le nombre limité de ses membres, ainsi que par le rôle du pouvoir local, tant dans la désignation des membres que dans son choix de n'associer que les partenaires clés du secteur agricole du Territoire, alors que certaines catégories et secteurs auraient pu compléter l'effectif.

De la gestion de la complexité (Klijn et Koppenjan)

En l'absence de réunions, il apparaît que les blocages sont le fait d'un déficit de pilotage en général mais surtout l'incapacité du pilote à faire face à la complexité institutionnelle. A titre d'exemple, les logiques des PTF actuels ne sont pas alignées avec les objectifs de planification du développement local et la gestion des conflits fonciers, et se focalisent essentiellement sur le conseil agricole pour améliorer les rendements et les revenus des ménages paysans. Autre illustration, l'absence d'un cadre légal d'harmonisation de la gestion du foncier qui met en opposition au sein du CARG, l'inspection de l'agriculture soucieuse du respect de la loi agricole, l'inspection de l'environnement plus soucieuse de la préservation des écosystèmes locaux et la FEC considérant la loi agricole comme étant discriminatoire vis-à-vis de probables investisseurs étrangers⁹².

A l'origine, la coordination des CARG du Kongo Central avaient mis à disposition des CARG territoriaux des thèmes à développer à travers leurs rencontres : sensibilisation (rôle, organisation, fonctionnement), appropriation (règlement, statut, autorisations de fonctionnement), identification des parties prenantes, état des lieux du territoire, organisations des filières, identification des problèmes affectant la vie des paysans (Makala Nzengu, 2015,

⁹² Ces considérations ont été prise en compte par le Sénat et sont exprimées dans le préambule de la proposition de révision de la loi agricole.

p. 134). Malheureusement, le manque d'activation des ressources politiques (pas d'élus locaux, pas de textes contraignants, sous-représentation des ETD...) et humaines (acteurs féminins, jeunes agriculteurs), ainsi que l'affaiblissement des mécanismes de coordination, conforté par l'absence de ressources matérielles et financières, ont fini par avoir raison des acteurs devant poursuivre la MEO du CARG dans les ETD.

Conclusion

Plusieurs facteurs peuvent empêcher la naissance d'un réseau, ou au moins d'un réseau susceptible d'être analysé dans la grille proposée par les réseaux de politique publique : un cadre institutionnel trop instable, des acteurs insuffisamment organisés ou unis, ou encore des processus à plusieurs niveaux trop complexes et où il n'existe aucun pôle (par exemple un ministère) pour imposer suffisamment de cohérence. (Thatcher et al., 1995, p. 235).

Bien que la composition originelle du CARG se rapprochait d'un réseau de type intergouvernemental, les ambiguïtés et le rythme des réformes institutionnelles, se combinant aux rapports de pouvoirs déséquilibrés qui y prévalaient ont fini par tuer toutes les interactions et le réseau qui se constituait. Ces rapports reflétaient une forte dépendance aux ressources financières et politiques détenues par deux membres mais aussi, la faible intégration de ses membres. En l'absence d'élus locaux et de représentants des ETD, l'agenda des autorités de la Province⁹³ de laquelle dépend le Territoire, en faisait un réseau dont l'incapacité des pilotes à s'approprier les objectifs stratégiques en lien avec la réduction de la pauvreté, et à gérer la complexité institutionnelle, ont débouché sur les blocages constatés dans sa MEO.

Notre hypothèse est validée : le CARG n'ayant pas fait l'objet d'une réappropriation par le réseau d'acteurs, et ne constituant pas un RAP, il n'est pas en voie de devenir une PN, et il ne peut donc participer à la recomposition de la gouvernance territoriale agricole.

⁹³ Le Territoire étant une entité déconcentrée, sans la moindre autonomie, gérée par des fonctionnaires du pouvoir central au service des compétences partagées par l'Etat et la Province, et dans une moindre mesure des compétences exclusives de cette dernière. Ainsi, les actes de l'Administrateur du Territoire et des Inspecteurs territoriaux, membres et metteurs en œuvre du CARG, agissant sous l'autorité hiérarchique du Gouverneur et du Ministre provincial responsables, sont conformes à leur hiérarchie.

Conclusion générale

Notre mémoire avait pour objectif de comprendre la gouvernance des territoires agricoles en RDC à travers l'analyse de l'implémentation de l'instrument de politique publique qu'est le CARG en province du Kongo Central ; instrument au service à la fois du processus de transfert de compétences de l'Etat vers ses entités inférieures, et de la transformation du monde rural par de nouveaux modes de coordination de ses acteurs.

Analyser la mise en œuvre [des CARG], c'est [...] chercher à expliciter de façon compréhensive les logiques d'une dynamique souvent imprévisible dans ses formes, ses intervenants et ses effets. Cette dynamique se développe souvent de façon dialectique : un projet plus ou moins cohérent donne lieu à des appropriations dispersées, qui sont suivies de moments de recentrage, à leur tour discutés et réorientés. La tentation est toujours forte à certains moments de réintroduire un point de vue normatif et de disqualifier telle séquence, tel acteur ou tel résultat. Au contraire, ce qui est utile c'est de comprendre ce qui les rend possibles (Lascoumes & Le Galès, 2018, p. 38).

Pour parvenir à une interprétation des faits empiriques, nous nous sommes appuyé sur les théories de mise en œuvre des politiques publiques de troisième génération, et avons formulé trois hypothèses complémentaires afin d'expliquer les écarts constatés. La première reposant sur les ambiguïtés et conflits antérieurs à l'implémentation mais qui influent sur elle ; la deuxième identifiant le contenu des politiques dont le CARG est l'instrument, pour déterminer la configuration politique espérée et la confronter aux faits empiriques ; et une troisième hypothèse pour regarder le mode d'interaction horizontale des différents acteurs situés à l'échelon du territoire et leur capacité à construire une gouvernance agricole.

Nous avons mis en évidence que durant la période comprise entre le dépôt du projet de loi agricole par le MAPE et la promulgation de la loi adoptée, des activités pilotes ont été lancées à travers toute la RDC, et des compromis ont été négociés au Parlement qui déboucheront sur des accords à minima coulés sous forme d'une loi aux objectifs très généraux, sans définition précise des moyens à mobiliser. Ainsi commence une MEO compromise par les ambiguïtés et conflits antérieurs dont elle a hérité auxquels s'ajoutent :

- 1) l'absence d'élus locaux pouvant activer les compétences attribuées pour administrer librement les ETD ;
- 2) l'absence des textes d'harmonisation du foncier et des mesures d'accompagnement devant donner aux territoires les ressources et les instruments pour accompagner les innovations techniques que nécessite la réduction de la pauvreté sur le temps long ;
- 3) l'absence de ressources matérielles et financières pour le fonctionnement du CARG.

La mise en œuvre des CARG relève, en conséquence, de l'ordre du symbole, validant ainsi notre première hypothèse.

L'implémentation des CARG est tributaire de sa nature de politique constitutive, et de son contenu édictant de nouvelles règles sur des règles préexistantes, ouvrant ainsi la voie à une configuration d'acteurs très large tant au niveau local, que provincial et central, et leur permettant un jeu politique ouvert dans ses formes et dans sa durée. Effectivement, « la décentralisation s'est accompagnée d'une multiplicité de politiques qui échappent à la traditionnelle dichotomie décision nationale/mise en œuvre locale » (de Maillard & Kübler, 2016, p. 102). Elle exige donc de différents types d'acteurs (agents, ONG, entreprises, PTF, chefs de projets, ...), de différents niveaux de pouvoir (Gouverneur de Province, Ministres Nationaux et Provinciaux, Secrétaires Généraux de l'Administration, Administrateurs de Territoires), de se mobiliser, de s'ajuster, de se coordonner, en vue de créer les routines organisationnelles, et se procurer les ressources financières, humaines et matérielles nécessaires à la poursuite des objectifs recherchés. Ceci valide notre deuxième hypothèse « policy determines politics », le jeu politique des acteurs metteurs en œuvre devenant plus complexe lorsqu'il est percuté par les conflits et ambiguïtés originelles.

En analysant l'appropriation du CARG par le réseau que forme ses membres, notre troisième hypothèse jette un regard sur l'effectivité de la recomposition de la gouvernance agricole. Bien qu'étant une plateforme multi-acteurs, le CARG n'est pas un réseau de politique publique en formation et n'est pas à même de construire une gouvernance. Deux évidences l'expliquent : d'une part, l'incapacité de l'ensemble des membres à agir collectivement pour stabiliser le réseau dans la durée, et d'autre part la défaillance de l'administration dans son rôle de pilotage. Face à la complexité institutionnelle issue à la fois de la concurrence des règles de financement imposées par les PTF, de l'absence de règles de financement émanant des échelons supérieurs de pouvoir (Province et Etat), et de l'ambiguïté des règles organisant les interactions pour asseoir le CARG, le pilotage de l'Administrateur du Territoire est inopérant. Sans ressources politiques, matérielles, et financières et peu soucieux de créer les mécanismes d'interaction avec les acteurs qui les possèdent, œuvrant encore selon les schémas d'un régime bureaucratique centralisé, faible et non autonome hérité de la deuxième République, il va de soi que toute politique dont la MEO sera confiée à l'administration locale sans faire recours à d'autres acteurs ne peut qu'être erratique⁹⁴.

⁹⁴ C'est la traduction du principe bureaucratique qui stipule que les bureaucraties sont assez puissantes pour être efficaces mais aussi suffisamment faibles pour ne pas être autonomes.

Dix ans après la promulgation de la loi agricole et la fin de la phase pilote sur le modèle MAPE, le processus de mise en œuvre des CARG au Kongo Central qui était symbolique et inefficace, est de surcroît devenu ineffectif en 2022. Certes mis à mal, le processus n'est pas pour autant enterré.

« ... un projet plus ou moins cohérent donne lieu à des appropriations dispersées, qui sont suivies de moments de recentrage, à leur tour discutés et réorientés. La tentation est toujours forte à certains moments de réintroduire un point de vue normatif et de disqualifier telle séquence, tel acteur ou tel résultat. Au contraire, ce qui est utile c'est de comprendre ce qui les rend possibles. » (Lascoumes & Le Galès, 2018, p. 11)

L'IFPRI recommandait déjà une plus grande mobilisation des ressources pour soutenir les CARG, ressources devant être complétée par des stratégies pour améliorer son efficacité et l'efficacité de son pilotage, en particulier lorsqu'il s'agira de relancer la phase post-expérimentale pour coordonner des relations entre parties prenantes à différents niveaux (Ragasa et al., 2016, p. 20). La période électorale qui s'ouvre cette année en RDC peut nuire à la poursuite de la traduction en actes concrets des résolutions des Etats généraux de l'agriculture tenus en novembre 2021, et à la vulgarisation de la politique de l'agriculture durable adoptée en novembre 2022.

[En effet,] il y a les élections à un niveau puis à un autre, suivies de telle nomination de ministre ou de conseiller au Chef de l'État, puis de telle autre nomination d'un haut fonctionnaire important ; chacun de ces changements crée des effets de déstabilisation du cursus de la réforme : stagnation en amont (attentes et spéculations) et en aval (temps d'apprentissage, d'installation et de développement d'une vision) (Bourgault, 2006, p. 73).

Toutefois, la tenue effective des premières élections locales peut ouvrir une fenêtre d'opportunité à saisir par les nouveaux élus ruraux avec l'appui des acteurs non public, pour donner un nouveau souffle à la coordination des acteurs et innover en matière de recherche de financements, pour donner une nouvelle impulsion à la construction d'une gouvernance des territoires agricoles.

Bibliographie.

Notes de cours

- Delecosse, E., Leloup, F. (2021, septembre). Cours de Projets européens -Cours-2021-
maphd2208. Université Catholique de Louvain
- Pradella, S. (2021, septembre). Cours d'Analyse et évaluation des politiques publiques –
Cours-2021- maphd2202. Université Catholique de Louvain.
- Pradella, S. (2013, septembre). Policy Network in Cours d'Analyse et évaluation des
politiques publiques – Cours-2013- maphd2202. Université Catholique de Louvain.
- Sakkas, S. (2022, février). Cours de Démocratie et action publique-Cours-2021-msphd2205 .
Université Catholique de Louvain.

Articles et ouvrages scientifiques

- Barbier, R., & Hamman, P. (2021). Conclusion. In *La Fabrique contemporaine des territoires*
(p. 125-129). Le Cavalier Bleu. <https://doi.org/10.3917/lcb.barbi.2021.01.0125>
- Bouquet, B., & Jaeger, M. (2017). Introduction. *Vie sociale*, 19(3), 7-11. Cairn.info.
<https://doi.org/10.3917/vsoc.173.0007>
- David, S., & Cofini, F. (2019). *Un guide d'aide à la décision entre les diverses méthodes du
conseil agricole*. FAODocuments.
<https://www.fao.org/documents/card/fr?details=I8141FR/>
- Deberre, J.-C. (2007). Décentralisation et développement local. *Afrique contemporaine*,
221(1), 45-54. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/afco.221.0045>
- de Maillard, J., & Kübler, D. (2016). *Analyser les politiques publiques: Vol. 2e éd.* Presses
universitaires de Grenoble; Cairn.info. [https://www.cairn.info/analyser-les-politiques-
publiques--9782706124082.htm](https://www.cairn.info/analyser-les-politiques-publiques--9782706124082.htm)
- Dubresson, A., & Fauré, Y.-A. (2005). Décentralisation et développement local : Un lien à
penser. *Revue Tiers Monde*, 46(181), 7-20. <https://doi.org/10.3406/tiers.2005.5900>

- Dumont, G.-F. (2012). Chapitre 5—L’analyse de la gouvernance. In *Diagnostic et gouvernance des territoires* (p. 67-88). Armand Colin.
<https://doi.org/10.3917/arco.dumon.2012.01.0067>
- Genieys, W., & Hassenteufel, P. (2012). Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites. *Gouvernement et action publique*, VOL. 1(2), 89-115. Cairn.info.
<https://doi.org/10.3917/gap.122.0089>
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2019). Instrument. In *Dictionnaire des politiques publiques: Vol. 5e éd.* (p. 321-330). Presses de Sciences Po; Cairn.info.
<https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0321>
- Hassenteufel, P. (2021a). Chapitre 2. Analyser relationnellement la construction collective de l’action publique. In *Sociologie politique de l’action publique: Vol. 3e éd.* (p. 53-104). Armand Colin; Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/arco.hasse.2021.01.0053>
- Hassenteufel, P. (2021b). Chapitre 6. La concrétisation de l’action publique. In *Sociologie politique de l’action publique: Vol. 3e éd.* (p. 189-217). Armand Colin; Cairn.info.
<https://www.cairn.info/sociologie-politique-de-l-action-publique--9782200624767-p-189.htm>
- Heitz, C., & Guerrin, J. (2021). « La gouvernance territoriale, c’est mission impossible. » In *La Fabrique contemporaine des territoires* (p. 71-76). Le Cavalier Bleu.
<https://doi.org/10.3917/lcb.barbi.2021.01.0071>
- Hill, M. J., 1937-..., & Hupe, P. L., 1951-... (2022). *Implementing public policy : An introduction to the study of operational governance* (Fourth edition). Sage.
<https://ils.bib.uclouvain.be/global/documents/2136341>
- Jacob, S., & Schiffino, N. (2021). *Politiques publiques. Fondements et prospective pour l’analyse de l’action publique* (BRUYLANT).
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2004). *Managing Uncertainties in Networks* (p. 289).

- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2014). Complexity in governance network theory. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), 61-70. <https://doi.org/10.7564/14-CGN8>
- Kombo Yetilo, J. (2010). La sous-administration territoriale en République démocratique du Congo. Etat des lieux et perspectives. *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 19, 105-128.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2018). *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin; Cairn.info. <https://www.cairn.info/sociologie-de-l-action-publique--9782200621674.htm>
- Le Bourhis, J.-P., & Lascoumes, P. (2014). En guise de conclusion / Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques. In *L'instrumentation de l'action publique* (p. 493-520). Presses de Sciences Po; Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/scpo.halpe.2014.01.0493>
- Le Bris, É., & Paulais, T. (2007). Introduction thématique. Décentralisations et développements. *Afrique contemporaine*, 221(1), 21-44. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/afco.221.0021>
- Le Lidec, P. (2020). Décentralisation. In *Dictionnaire des politiques territoriales: Vol. 2e éd.* (p. 126-131). Presses de Sciences Po; Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0126>
- Le Naour, G. (2012). Réseaux et politiques publiques. *Administration & éducation*, 136, 9.
- Leloup, F., Moyart, L., & Pecqueur, B. (2003). Le développement local en Afrique de l'Ouest : Quelle(s) réalité(s) possible(s) ? *Mondes en développement*, 124(4), 95-112. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/med.124.0095>
- Leloup, F., Moyart, L., & Pecqueur, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? *Géographie, économie, société*, 7(4), 321-332. Cairn.info. <https://doi.org/10.3166/ges.7.321-331>

- Makala Nzengu, P. (2015). *Le conseil agricole rural de gestion et développement à la base en RDC* (L'Harmattan). L'Harmattan. <http://www.harmattan.fr>
- Matland, R. (1955). Synthesizing the Implementation Literature : The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation."; *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145-174. *Journal of Public Administration Research and Theory*. <http://www.jstor.org/stable/1181674> .
- Mbuyi, C. T. (2019). Croissance économique et réduction de la pauvreté en RDC Croissance pro-pauvre ? *Conjectures de l'Afrique Centrale* 2019, 93, 462.
- Mégie, A. (2019). Mise en œuvre. In *Dictionnaire des politiques publiques: Vol. 5e éd.* (p. 345-351). Presses de Sciences Po; Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0345>
- Ngalamulume Tshiebwe, G. (2015). *Décentralisation agricole, développement rural et gouvernance locale en République Démocratique du Congo*. 2(1_2), 113-130.
- Ouattara, C. (2003). *Developpement Communautaire et Reduction de la Pauvrete dans un Contexte de décentralisation*.
- Pitseys, J. (2010). Le concept de gouvernance. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 65(2), 207-228. <https://doi.org/10.3917/riej.065.0207>
- Poupeau, F.-M. (2017). Chapitre 7. Les approches par les instruments : Pilotage, action à distance, gouvernementalité. In *Analyser la gouvernance multi-niveaux* (p. 173-201). Presses universitaires de Grenoble; Cairn.info. <https://www.cairn.info/analyser-la-gouvernance-multi-niveaux--9782706126826-p-173.htm>
- Ragasa, C., Badibanga, T., & Ulimwengu, J. (2016). Effectiveness and challenges of participatory governance : The case of agricultural and rural management councils in the Western Democratic Republic of the Congo. *Food Security*, 32. <https://doi.org/10.1007/s12571-016-0595-5>

- Ribémont, T., Bossy, T., Evrard, A., Gourgues, G., & Hoeffler, C. (2018). Chapitre 7. La mise en œuvre des politiques publiques. In *Introduction à la sociologie de l'action publique* (p. 121-137). De Boeck Supérieur; Cairn.info.
<https://doi.org/10.3917/dbu.ribem.2018.01.0121>
- Sujarwoto, S. (2017). Why decentralization works and does not works? A systematic literature review. *JPAS (Journal of Public Administration Studies)*, 2(1), Article 1.
<https://doi.org/10.21776/ub.jpas.2017.002.01.1>
- Thatcher, M., Le Galès, P., Association française de science politique, & Centre de recherches sur l'action politique en Europe (Rennes). (1995). *Les réseaux de politique publique : Débat autour des policy networks*. L'Harmattan.
<https://ils.bib.uclouvain.be/global/documents/1250268>
- Thoenig, J.-C. (2019). Politique publique. In *Dictionnaire des politiques publiques: Vol. 5e éd.* (p. 462-468). Presses de Sciences Po; Cairn.info.
<https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0462>
- Thoenig, J.-C., & Duran, P. (1996). L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46(4), 580-623. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1996.395082>
- Tidjani Alou, M. (2009). 7. La décentralisation en Afrique : Un état des lieux de la recherche en sciences sociales. In *Le politique en Afrique* (p. 185-207). Karthala; Cairn.info.
<https://doi.org/10.3917/kart.gazib.2009.01.0185>
- Torre, A. (2018). Les moteurs du développement territorial. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, Octobre(4), 711-736. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/reru.184.0711>

Littérature grise

- Bandu, G. (2022). *Programme du candidat Gouverneur Guy BANDU*.
<https://kongocentral.gouv.cd/documents-officiels/>
- Cadre organique du Secrétariat Général à l'Agriculture RDC*. (2020).
<https://minagri.gouv.cd/category/administration/>

Huart, A., & Bisimwa, E. (2016). Dossiers des CARG.

Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces. (s. d.). Consulté 1 juin 2023, à l'adresse <https://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/Administration.ter/L.08.16.17.10.2008.htm>

Ministère de l'agriculture RDC. (2021). *Etats généraux de l'agriculture—EGA 2021* (p. 225). MINAGRI.

Ministère de l'agriculture RDC. (2022). *Politique de l'agriculture durable de la République Démocratique du Congo*.

Ministère de l'agriculture RDC. (2010, décembre). *Plan directeur du développement agricole et rural-Bas-Congo*. yumpu.com.

<https://www.yumpu.com/fr/document/view/17770223/bas-congo-la-voix-du-paysan-congolais>

Projet de loi portant code agricole de la RDC, (2008).

http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/RDC_Code_agricole.pdf

Proposition de loi modifiant et complétant la loi 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture., (2022) (testimony of Sénat République Démocratique du Congo).

Articles de presse et webographie

Commission européenne (2010). ANNEXE N _ PLANS CARG DE DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES EN PROVINCE DU BAS CONGO, En ligne

<https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1356715223882&do=publi.getDoc&documentId=112277&pubID=131530> , consulté le 27 avril 2023.

Democratic Republic of the Congo 1100001584 : PAPAKIN Supervision Report August 2021 (5826-CD; p. 57). (2021). Fonds International de Développement Agricole.

<https://www.ifad.org/fr/web/operations/-/projet/1100001584>

Jütting, J., Corsi, E., & Stockmayer, A. (2005). *Décentralisation et réduction de la pauvreté*.

https://www.researchgate.net/publication/5204718_Decimalisation_et_reduction_de_la_pauvrete/related

La voix du paysan congolais. (2011, octobre). *La voix du paysan congolais n°15*. yumpu.com.
<https://www.yumpu.com/fr/document/view/17770238/d-la-voix-du-paysan-congolais>

La voix du paysan congolais. (2012, février). *La voix du Paysan congolais n°17*. yumpu.com.
<https://www.yumpu.com/fr/document/view/17770227/la-voix-du-paysan-congolais-vrier-2012-rdc>

Michel, B. (2021). Enfin une loi agricole pour le Congo. *Défis Sud*, 138, 7.

OCDE. (2002). *Mieux vivre dans la ville : Le rôle de la gouvernance métropolitaine*. OECD.
<https://doi.org/10.1787/9789264289840-fr>

PAPAKIN Supervision Report August 2021 (5826-CD; p. 57). (2021). Fonds International de Développement Agricole. <https://www.ifad.org/fr/web/operations/-/projet/1100001584>

Pérez de Cuéllhar, J. (1996). *Notre diversité créatrice : Rapport de la Commission mondiale de la culture et du développement*.
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000103628_fre?posInSet=9&queryId=7fc24ad2-4b9d-44ed-a70d-59b2f2339de4

Interviews

Bongolo, W. (2023, février 16). *A propos des CARG au Kongo Central, entretien avec Bongolo Willy, Directeur du CRAFOD* [Communication personnelle].

Kabangu Nsalambi, P. (2023, février 3). *A propos des CARG au Kongo Central, entretien avec Kabangu Nsalambi Pierre, ancien Ministre provincial de l'agriculture* [Communication personnelle].

Kiatoko Soli, L. (2023, janvier 20). *A propos de CARG au Kongo Central, entretien avec Kiatoko Soli Léonard, Inspecteur provincial et ancien chef de programme pilote* [Communication personnelle].

Makala Nzengu, P. (2022, décembre 13). *A propos du CARG, entretien exploratoire avec Makala Nzengu, Ancien Directeur chef de service au MAPE* [Communication personnelle].

Nzuzi Mbembe, V. (2023, février 14). *A propos du CARG de Mbanza-Ngungu, entretien avec Nzuzi Mbembe Victor, Président du CARG territorial* [Communication personnelle].

Phanuzi Mbumba, B. (2023, janvier 23). *A propos des CARG au Kongo Central, entretien avec Phanuzi Mbumba Boniface, Inspecteur provincial pêche et élevage* [Communication personnelle].

