



**Université Catholique du Graben**  
**CENTRE DE RECHERCHES INTERDISCIPLINAIRES DU GRABEN**  
**B.P. 29 BUTEMBO/NORD-KIVU**

## **PARCOURS ET INITIATIVES**

<b>Problèmes de développement rural et interactions des acteurs</b>	
<b>Editorial</b> .....	<b>5</b>
<b>Systèmes fonciers et développement rural des régions montagneuses du Kivu (République Démocratique du Congo)</b> .....	<b>9</b>
<b>Parc National des Virunga et populations riveraines : regards sur les mobiles de création, de potentialités et des conflits.</b> .....	<b>39</b>
<b>Décentralisation en RD Congo : avancées normatives, immobilisme et pressions interne et externe</b> .....	<b>77</b>
<b>Système efficient de gestion des aires protégées. Cas du Parc National des Virunga (Nord-Kivu, République Démocratique du Congo)</b> .....	<b>99</b>
<b>La liberté de travail à l'épreuve de la clause de non-concurrence en droit congolais</b> .....	<b>133</b>
<b>Diversification commerciale et performance des microentreprises dans la région économique de Butembo</b> .....	<b>165</b>
<b>Demande et offre du financement agricole institutionnel dans la région de Beni – Butembo.</b> .....	<b>209</b>
<b>Problématique du développement agricole en République Démocratique du Congo : analyse des paramètres de durabilité des campagnes agricoles et des parcs agro-industriels</b> .....	<b>245</b>
<b>Analyse des pratiques de développement économique de la ville de Butembo</b> .....	<b>301</b>

N° du dépôt légal : 11108-2002-38  
© 2018, PUG - CRIG

Numéro spécial  
Mai 2018



# **Problématique du développement agricole en République Démocratique du Congo : analyse des paramètres de durabilité des campagnes agricoles et des parcs agro-industriels**

**Vahamwiti Mukesyayira Jean Chrysostome**

## **Résumé**

*La République Démocratique du Congo connaît un retard chronique dans son développement agricole. Petits comme grands exploitants agricoles sont affectés par ce triste constat. Les grandes initiatives de relance du secteur agricole congolais pendant le quinquennat 2012-2016 n'ont pas échappé à la règle du malheur au même titre que celles menées au pays depuis 1960. Pourquoi ces programmes n'ont pas été durables dans le temps et dans l'espace ?*

*Cette analyse tourne autour des facteurs de durabilité d'un programme agricole dont le programme dit des campagnes agricoles (2012-2014) et du parc agro-industriel de Bukanga Lonzo. La démarche est historico-comparative appuyée par la technique documentaire. N'ayant pas obéi à ces facteurs de durabilité, ces deux programmes ne se sont pas inscrits dans l'histoire agricole de la RDC. Le secteur agricole de la RDC doit donc son décollage à un modèle de développement agricole qui intègre ces différents facteurs.*

Mots clés : Développement agricole , facteurs , durabilité .

## **Summary**

*The Democratic Republic of Congo is chronically lagging behind in its agricultural development. Small and large farmers are affected by this sad fact. The major initiatives to revive the Congolese agricultural sector during the five-year period 2012-2016 have not escaped the rule of misfortune in the same way as those carried out in the country since 1960. Why have these programs not been sustainable in time and space?*

*This analysis revolves around the sustainability factors of an agricultural program including the so-called agricultural campaign program (2012-2014) and the agro-*

*industrial park of Bukanga Lonzo. The approach is historical-comparative supported by documentary technology. Having not obeyed these sustainability factors, these two programs have not been part of the agricultural history of the DRC. The DRC's agricultural sector therefore owes its take-off to an agricultural development model that integrates these different factors.*

Keywords: Agricultural development , factors , sustainability .

## Introduction

**D**epuis le 24 décembre 2011, la République Démocratique du Congo s'est doté de la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'Agriculture, dite Loi Agricole<sup>1</sup>. Sa publication a suscité beaucoup d'espoir pour la relance et la croissance du secteur agricole où la législation est caduque si elle n'est pas inexistante. Elle mettait fin à un demi-siècle de navigation à vue dans ce domaine qui emploie pourtant près de 75 % de la population congolaise.

Cette loi, levier important, s'inscrivait dans la note de politique agricole de la RDC de 2009 et consacre trois types d'exploitations agricoles : familiale, semi-familiale, et industrielle.

Ainsi, au cours du quinquennat 2012-2016, la RDC a mis au point le Plan National d'Investissement Agricole, PNIA<sup>2</sup>, élaboré avec tous les partenaires nationaux, bi et multilatéraux, qui doit couvrir une période de huit ans, allant de 2013 à 2020, période de pré-décollage du secteur agricole congolais avant son émergence à l'horizon 2030.

Le PNIA a ainsi servi de référence au lancement des campagnes agricoles 2012/2013 et 2013/2014 comme stratégie d'appui aux petits producteurs agricoles, et des parcs agroindustriels ouverts à l'agribusiness. La succession et l'agencement de ces deux programmes d'appui au secteur

---

<sup>1</sup> Loi n°11/22 du 24 Décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'Agriculture.

<sup>2</sup> PNIA-RDC, Plan National d'Investissement Agricole, mis sur le marché des investissements dans le business meeting de novembre 2013 au grand Hôtel Kinshasa.

agricole se sont avérés incohérents et exclusifs dans un pays où 80% de la production agricole proviennent de petites exploitations paysannes<sup>1</sup> représentant six millions des ménages.

L'intérêt particulier de la présente étude consiste à analyser les facteurs de durabilité de cette double expérience dans un contexte congolais, à en relever les forces et les faiblesses, et surtout à en dégager les leçons nécessaires pouvant inspirer les prochaines initiatives car l'histoire agricole congolaise est une triste série d'échecs réédités et dont les causes méritent d'être mises en évidence. Par ailleurs, cette analyse se veut technique, décolorée de toute considération politique ou politicienne dans un contexte congolais où la culture de remise en cause, de critique et d'autocritique est quasi inexistante.

Ainsi donc, plutôt que d'évaluer ou porter un jugement de valeur sur les résultats atteints dans les programmes épinglés ou d'identifier les innocents ou les coupables dans une approche politico-juridique, la présente étude se situe dans un angle technique centré sur la compréhension des paramètres de durabilité des programmes de développement agricole. Pourquoi des initiatives si louables comme les campagnes agricoles et les parcs agro-industriels qui ont tant mobilisé le Gouvernement congolais n'ont pas été durables dans le temps et dans l'espace ? Le postulat serait que l'absence d'une véritable vision de développement agricole à long terme et des arrangements institutionnels non inclusifs peuvent affecter négativement une stratégie de développement agricole.

D'autre part, le choix du quinquennat 2012-2016 se justifie par le fait qu'il a été caractérisé par le lancement de grands programmes qui avaient l'ambition d'être le déclic pour le pré-décollage du secteur agricole congolais qui aspirait à son émergence en 2030.

Dans une optique historique, l'approche mise en œuvre est comparative. Elle recourt à la technique documentaire par l'analyse des documents de base tels la Loi portant principes fondamentaux relatifs à

---

<sup>1</sup> PNIA-RDC, op. cit, p. 9.

l'agriculture, la note conceptuelle de politique agricole, le Plan National d'Investissement Agricole, les documents de programmation des campagnes agricoles, le document de la stratégie des parcs agroindustriels, le contrat de gestion du Parc Agro-Industriel de Bukanga-Lonzo, les rapports de suivi, les rapports d'audit, les correspondances liées aux différents programmes, les rapports financiers, ...

Cette approche historico-comparative est couplée à la méthode de l'histoire immédiate. Cette dernière est définie par Jean-François SOULET, cité par Ferdinand KAPANGA<sup>1</sup>, comme « l'ensemble de la partie terminale de l'histoire contemporaine, englobant aussi bien celle dite du temps présent que celle des dernières années : une histoire qui a pour caractéristique principale d'avoir été vécue par l'historien ou ses principaux témoins. Elle n'est opératoire que pour les processus contemporains ».

Aussi, dans une démarche épistémologique, notre rôle d'ancien Ministre National de l'Agriculture et du Développement Rural de la RDC de 2012 à 2014 nous impose la distanciation nécessaire pour appréhender les faits sous étude.

Enfin, outre l'introduction, le cheminement intellectuel s'articule autour des étapes suivantes : un aperçu sur l'état de lieux du secteur agricole, un aperçu sur le cadre d'orientation du secteur agricole de la RDC, une présentation succincte de deux programmes agricoles (campagnes agricoles, parc agro-industriels), et enfin une analyse des facteurs déterminants la durabilité des stratégies et des programmes de développement agricole.

---

<sup>1</sup> KAPANGA MUTOMBO Ferdinand, « l'assistance électorale de l'ONU et la démocratisation post conflit. Regard sur les élections de 2006 et de 2011 en République Démocratique du Congo », thèse de doctorat présentée et défendue publiquement en vue de l'obtention du grade de docteur en relations internationales, Université de Kinshasa, 2016-2017, p.18

## **1. Aperçu des théories des politiques et stratégies de développement agricole**

Pour cerner le sens du développement agricole, la définition d'usage est celle des chambres d'agriculture de Centre Val de Loire (France) : « réduire ses coûts de production, dégager davantage de valeur ajoutée, se diversifier, rendre son exploitation plus autonome, limiter le recours aux intrants, préserver les ressources naturelles (eau, sols, biodiversité), améliorer les conditions de travail, répondre aux attentes sociales, mieux gérer les risques sanitaires, climatiques, économiques,... ces multiples enjeux nécessitent de penser son système de production dans sa globalité, de pouvoir le faire évoluer pour s'adapter à un contexte changeant, d'innover pour apporter des solutions à moyen et long terme, c'est le sens du développement agricole ».

Le développement agricole implique le gouvernement et le secteur privé. Dans la hiérarchie des décisions gouvernementales, les programmes et les projets sont normalement subordonnés aux politiques et dérivés de ces dernières, lesquelles, à leur tour, sont souvent élaborés dans une stratégie<sup>1</sup>.

Sous sa forme opérationnelle, une stratégie agricole est un ensemble intégré de politiques sectorielles, complété par un programme d'investissement. Certaines de ces politiques peuvent entrer en vigueur immédiatement ou à court terme, mais la plupart constituent des réformes en profondeur dont les effets sur le secteur s'accroîtront au fil de nombreuses années.

À ce sujet Moussa Boureima<sup>2</sup> note que « découlant d'une politique de développement, une politique agricole est l'expression d'un choix (traduit en objectifs) et d'une orientation (définissant les modes opératoires) déterminant l'intervention de l'État dans le secteur ».

---

<sup>1</sup> [www.fao.org/3/y5673f/y5673F02.htm](http://www.fao.org/3/y5673f/y5673F02.htm), stratégies et cadre de la politique agricole, consulté le 10/05/2017

<sup>2</sup> Moussa Boureima, « les politiques agricoles au Niger, 1960-2015 : 55 ans à la recherche de la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté », Niamey, Ed. Belle Afrique, 2006, p.9

Pour sa part, Thierry POUCH<sup>1</sup>, définissant la politique agricole sous divers angles, dégage dix définitions dont nous retenons la suivante : « une politique agricole est un mode d'intervention de l'État destiné, par préservation de la petite exploitation agricole familiale et sa modernisation par l'intensification de la production, à fournir au mode production capitaliste un approvisionnement permanent des matières premières à un coût juste suffisant pour maintenir l'exploitant et sa famille, et des débouchés aux firmes situées en amont et productrices des biens intermédiaires. Une politique agricole est l'instrument qui rend possible la coexistence de deux modes de production ». Cette définition a l'avantage de réconcilier la petite et la grande exploitation agricole car les Nations Unies viennent de décréter la prochaine décennie de 2019-2028, décennie de l'exploitation agricole familiale.

On peut partager l'assertion selon laquelle la politique agricole comprend trois composantes : la politique des prix dépendant de la politique macroéconomique, la politique des ressources (terre, eau, forêt, pêche, ...), la politique d'accès aux intrants agricoles, aux marchés des produits et à la technologie<sup>2</sup>.

Par ailleurs, Keynesiens interventionnistes et néoclassiques partisans du rôle régulateur du marché se concurrencent d'idées sur le rôle du gouvernement dans la production agricole. Généralement, l'État intervient dans le secteur agricole par la dépense publique, le contrôle des prix et des échanges commerciaux, la gestion directe de la production et de la commercialisation. L'une des tâches principales de la politique agricole moderne consiste à promouvoir le développement d'institutions adéquates pour répondre aux exigences de croissance de l'économie rurale. L'intervention de l'État dans le secteur agricole se fait de plus en plus par des mécanismes indirects. Au final, le développement économique, et par

---

<sup>1</sup> Thierry POUCH, l'Agriculture entre théorie et histoire ou qu'est-ce qu'une politique agricole, in *Economie appliquée*, Tome LV numéro 1, Mars 2002, p. 14.

<sup>2</sup> [www.fao.org/3/y5673f/y5673F02.htm](http://www.fao.org/3/y5673f/y5673F02.htm), taxonomie des politiques agricoles, consulté le 08/05/2017

## Problématique du développement agricole en RD Congo...

---

ricochet du secteur agricole, est le fruit d'une stratégie nationale et non du marché mondial.

Le rôle de l'État est de plus en plus controversé dans la redistribution des avoirs par des moyens contraignants, la stabilisation des prix, l'absorption des risques, la fourniture des crédits, ...

Aussi, l'histoire du développement agricole renseigne que plusieurs pays en développement ont cru faire un saut dans le développement agricole en mettant en place des initiatives agroindustriels spontanées et non ancrées dans le contexte historique, par ailleurs non maîtrisées par les acteurs nationaux. Ces reflexes utopiques vers l'agribusiness a plongé ces pays dans le vide.

À ce sujet, Kandeh K. YUMKELLA<sup>1</sup> et ses coéditeurs cernent le concept d'agribusiness comme suit : « le terme d'agribusiness désigne donc l'activité agricole pure ainsi que toutes autres industries et services constituant la chaîne d'approvisionnement qui relie l'exploitation agricole au consommateur en passant par la transformation, la vente en gros et en détail ». Elle s'étend sur quatre grands secteurs d'activités : les producteurs d'intrants agricoles permettant l'amélioration de la productivité agricole, l'agro-industrie (industries des aliments et des boissons), les équipements destinés à la transformation des matières premières agricoles, et des divers services (financement, commercialisation, distribution, stockage, transport, technologies de l'information, ...).

S'agissant de la durabilité<sup>2</sup> à long-terme d'une stratégie agricole, elle peut être soutenue par cinq facteurs comme la viabilité économique en ce sens qu'elle apporte de véritables avantages économiques, la viabilité sociale considérée comme l'amélioration du bien-être des groupes à bas revenus, la viabilité budgétaire car il faut renoncer aux politiques, programmes et projets dont les sources de financement ne sont pas totalement identifiées, la viabilité

---

<sup>1</sup> Kandeh K. YUMKELLA et Alii, Agribusiness pour la prospérité de l'Afrique, ONUDI, Vienne 2011, p. 29.

<sup>2</sup> [www.fao.org/3/y5673f/y5673F02.htm](http://www.fao.org/3/y5673f/y5673F02.htm), stratégie et cadre de la politique agricole, consulté le 08/05/2017.

institutionnelle pour que les institutions créées ou soutenues par la politique agricole soient robustes et capables d'autonomie à terme, et la viabilité environnementale qui encourage la gestion durable des ressources.

Il ressort de ce bref tour d'horizon des politiques et stratégies agricoles qu'il n'existe pas une politique agricole qui soit autonome de la politique macroéconomique. Il y a lieu de noter que plusieurs pays et plusieurs régions ont mis en place des politiques agricoles. Tel est le cas de la politique agricole régionale (PAR) de la SADC<sup>1</sup> qui s'appuie sur six principaux moteurs de production, base de l'amélioration de la production, de la productivité et de la compétitivité durables. Ces six forces motrices sont : aménagement des terres, nouvelles technologies grâce à la recherche agricole, capital humain, capital biologique et physique, institutions de soutien aux agriculteurs (commercialisation, crédits, recherche, vulgarisation, promotion des associations des agriculteurs, ...), et environnement politique favorable.

Notons aussi, que la loi agricole de 2011 spécifie à son article 6 le contenu de la politique agricole nationale. Elle comprend les grandes orientations concernant notamment le régime agraire, l'exploitation, la formation et la recherche agricoles, la promotion, la production et la commercialisation des intrants et des produits agricoles, le développement de l'agro-industrie et des infrastructures de base, la conservation et l'utilisation durable des ressources phyto-génétiques pour l'alimentation et l'agriculture ainsi que le financement de celle-ci.

Enfin, épinglons le cas du Maroc qui s'est doté en 2013 d'un Conseil Général de Développement Agricole<sup>2</sup> placé sous l'autorité directe du ministre de l'Agriculture. Il est une instance pour analyser le secteur agricole, proposer des mesures en faveur de son développement, orienter les politiques et les programmes de développement agricole et rural. Le Conseil met à la

---

<sup>1</sup> Politique agricole régionale, révision et priorisation des questions de politique et les domaines d'intervention dans le cadre de la politique agricole régionale (PAR) de la SADC, Botswana, Janvier 2012, p.7

<sup>2</sup> Conseil général du développement agricole, Royaume du Maroc, ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, Note de présentation, 2013, pp. 2-4

disposition du Ministre une vision globale de la situation de l'agriculture et les perspectives de son évolution, une seconde opinion sur les dossiers stratégiques du secteur agricole et rural, et une évaluation d'ensemble des politiques mises en œuvre et leurs impacts. Il est un « think tank » de réflexions et de propositions. Suite à des saisines du ministre de l'Agriculture, le Conseil élabore des études stratégiques, produit des notes de réflexions et des rapports d'évaluation.

## 2. Aperçu historique du secteur agricole congolais

### 2.1. Évolution récente de la croissance sectorielle en RDC : 2015-2016-2017-2018

Malgré les immenses potentialités agricoles de la RDC, la contribution de ce secteur demeure très faible.

*Tableau de croissance sectorielle*

Secteurs	%
Secteur primaire	3,7
- Agriculture	1,0
- Industrie extractive	2,6
Secteur secondaire	1,1
- Industries alimentaires	0,8
- Électricité, gaz et eau	0,2
- Bâtiments et travaux publics	0,2
Secteur tertiaire	4,3
- Transports & communication	1,2
- Commerce de gros & détails	1,4
- Autres	1,7
PIB au prix du marché	9,2

Source : Stratégie de Relance de l'Agro-Industrie en RDC 2015

Sur les 4 années sus-indiquées, la croissance moyenne est estimée à 9,2% par an. La contribution du secteur agricole est de 1% qui représente une moyenne de 10,9% de la croissance annuelle des richesses créées annuellement.

## **2.2. Opportunités et contraintes du secteur agricole congolais**

Le secteur agricole offre plusieurs opportunités<sup>1</sup> notamment les conditions climatiques et économiques favorables, la disponibilité des terres agricoles, 80.000.000 Ha, les potentialités des cultures d'exportation, un marché potentiellement important pour l'Afrique Central (100.000.000 de consommateurs), un mouvement associatif en émergence et en expansion, un regain d'intérêt pour le secteur des autorités congolaises, les partenaires et les investisseurs, et la renaissance progressive du système bancaire, d'épargne et de crédit.

Il est cependant confronté aux contraintes suivantes : la faible productivité des filières, l'allocation budgétaire insuffisante, un cadre institutionnel insuffisamment organisé, un déficit en ressources humaines, un régime foncier dualiste, une faible capacité de financement du secteur agricole, un faible niveau d'accès à l'information sur les marchés, une demande interne solvable faible, des infrastructures de base défaillantes en milieu rural, l'inadéquation de l'offre des services de recherche et de vulgarisation, un environnement macroéconomique parfois instable, et un climat des affaires peu propice aux investissements productifs.

## **2.3. Panorama historique des actions de relance agricole en RDC**

Après un quinquennat de guerres et rébellions de 1960 à 1965, la RDC a connu son premier plan agricole en 1966. De 1966 jusqu'à la date cette étude, elle a connu huit plans agricoles qui se sont succédé comme suit :

1. Plan Intérimaire de Relance Agricole : 1966-1972;
2. Programme Agricole Minimum: 1980-1981;
3. Plan de Relance Agricole: 1982-1984;
4. Programme d'Autosuffisance Alimentaire (PRAAL) : 1987-1990;
5. Plan Directeur du Développement Agricole et Rural: 1991-2000;
6. Programme National de Relance du Secteur Agricole et Rural (PNSAR): 1997-2001;

---

<sup>1</sup> PNIA-RDC, op. cit, p. 13.

## Problématique du développement agricole en RD Congo...

---

7. Programme triennal d'appui aux producteurs du secteur agricole : 2000-2003;
8. Plan National d'Investissement Agricole (PNIA) : 2013-2020.

Tous ces plans n'ont pas concouru au décollage du secteur agricole congolais ni à un début de croissance dans le secteur.

Dans le panorama historique ci-après, on fournira un effort pour dégager les approches les plus remarquables successivement pour la deuxième et la troisième République suivant trois séquences : 1966-1997 (ère MOBUTU), 1997-2001 (ère L.D. KABILA) et 2001-2018 (ère J. KABILA). Il se dégage que toutes ces épisodes se caractérisent par des essais-erreurs.

En effet, après une première tentative d'appui du secteur agricole par l'ONUC (Organisation des Nations Unies au Congo) en 1961<sup>1</sup>, qui attribuait la chute drastique de la production agricole au manque des cadres, la C.E.E (Communauté Économique Européenne) tentera aussi de se pencher sur la question agricole en 1963. Elle a analysé les conditions fondamentales du redressement agricole et de la relance de l'agriculture sur base de constitution des zones d'action rurale. Toutes ces deux tentatives furent des échecs suite à l'insécurité généralisée.

La période MOBUTU est marquée par des discours permanents glorifiant l'agriculture comme priorité des priorités et la mobilisation politique pour la question agricole à travers les décisions d'État du Comité Central du MPR (Mouvement Populaire de la Révolution) dont celle n°07/CC/ du 08/06/1981 ayant décidé de la création de la Banque de Crédit Agricole le 21/10/1982, liquidée vingt ans après, le 17/02/2003.

Cette stratégie financière faisait partie d'une batterie de mesures gouvernementales pour éradiquer l'insécurité alimentaire et la chute des produits d'exportation consécutive à la mesure de zaïrianisation de 1973. Il se dégage qu'entre 1972 et 1980, le pays n'a disposé d'aucun plan agricole,

---

<sup>1</sup> NGHENDA BUKOMBE, Droit et développement agricole, étude du droit agricole, publications des facultés universitaires du Congo, Février 2004, pp. 207-209

tout l'espoir ayant été probablement placé dans la reprise des exploitations agricoles appartenant aux étrangers par une classe nationale moyenne fictive ou plutôt politique.

Il se dégage aussi que le plan MOBUTU servait de cadre programmatique aux actions du secteur agricole. Il en est ainsi pour le programme agricole de relance minimum (PAM, 1980-1981), du plan de relance agricole (1981-1984), et du programme d'autosuffisance alimentaire (PRAAL) 1987-1990. Ce dernier s'inscrivait dans le plan quinquennal de la RDC (1986-1990). Quant au plan directeur de développement agricole et rural (1991-2000), il a sombré suite aux soubresauts des revendications démocratiques des années 1990 qui ont débouché à la Conférence Nationale Souveraine (CNS, 1991-1992).

Cette dernière a constitué en son sein, une commission agriculture et développement rural qui a procédé à un diagnostic quasi exhaustif de ce secteur. Ses recommandations, tout comme celles de la CNS en général, sont restées lettre morte jusqu'à la chute du régime MOBUTU en mai 1997.

Dans l'après MOBUTU, jetons un regard sur les actions agricoles de la période du Président Laurent Désiré KABILA (1997-2001). Courte et caractérisée par l'agression de la RDC, elle n'a cependant pas manqué d'initiatives et d'innovations dont la concrétisation a été anéantie par la guerre. Le programme agricole s'inscrivait dans le Programme Triennal Minimum (PTM, 1999-2001). Outre la relance du Service National (S.N) créé le 15/10/1995, deux ans avant son avènement au pouvoir, elle est caractérisée par la mise en place des mécanismes innovants<sup>1</sup> de financement du secteur agricole et rural notamment le Fonds de crédit campagne, le Fonds de messageries agricoles, et le Fonds de développement rural. Ce dernier serait l'équivalent du Fonds du Bien-être Indigène (FBI) de l'époque coloniale grâce auquel plusieurs infrastructures ont été construites à travers le pays.

---

<sup>1</sup> NGHENDA BUKOMBE, op. cit., pp. 297-299.

## Problématique du développement agricole en RD Congo...

---

Le Service National avait pour but d'organiser les centres d'encadrement des jeunes filles et garçons désœuvrés, de jeunes finalistes d'enseignement secondaire ou universitaire. Les brigades agricoles, fonctionnant jusqu'à ce jour, s'inscrivent dans cette optique. Elles sont des pôles de développement intégré, des centres de brassage des jeunes de tous les horizons du pays et des centres d'encadrement des militaires en fin carrière. Ce sont des germoirs du nationalisme congolais.

Pour scruter les politiques et stratégies agricoles des dix-huit ans du règne du Président Joseph KABILA, il faut s'en référer aux actions agricoles qui ont été posées en son temps. Elles s'alignaient dans sa philosophie de la révolution de la modernité qui voulait révolutionner tous les domaines de la vie nationale.

La période de transition de 2001 à 2006 a fonctionné sur les rebuts du PMURR dans un contexte post conflit teintée de méfiance politique dans la formule d'un président avec quatre Vice-présidents. La distribution des intrants agricoles à travers les provinces a été la principale action agricole.

La mandature 2006-2011 a été marquée par le lancement d'un vaste programme de mécanisation agricole en 2009 par la mise au point du document de la politique de mécanisation agricole<sup>1</sup> et la commande de 3.175 tracteurs agricoles. Chacune des onze provinces de l'époque bénéficiait d'un quota prédéfini. L'évaluation à mi-parcours de ce programme en 2012<sup>2</sup> avait recommandé entre autres la fin de la distribution gratuite des tracteurs au profit d'un système de crédit matériel. Vu que le programme était à mi-parcours, cette option n'a pas eu d'écho.

De 2012 à 2016, la RDC a connu deux grands programmes agricoles : les campagnes agricoles et les parcs agroindustriels dont Bukanga-Lonzo fut

---

<sup>1</sup> Programme de modernisation de l'agriculture en RDC. Politique de mécanisation de l'agriculture congolaise, atelier national, Kinshasa, 17-19 Février 2009.

<sup>2</sup> Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, Rapport d'audit du programme de mécanisation agricole, Janvier 2013, p.5

le parc pilote. Notre analyse porte sur ces deux programmes qui sont présentés en détail plus bas.

## 2.4. La RDC dans le PDDAA

Le Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture en Afrique (PDDAA) est l'un des cadres continentaux de l'agenda 2063 qui vise à aider les pays africains à éliminer la faim et à réduire la pauvreté. En juin 2014, les gouvernements africains ont adopté la Déclaration de Malabo, Guinée Équatoriale, qui énonce sept engagements assortis de 23 performances et 47 indicateurs. La déclaration de Malabo fait l'objet d'une évaluation biennale, lors des conférences des chefs d'État et de gouvernements de l'Union Africaine.

Fort malheureusement, un de ces rapports est interpellateur pour la RDC avec une côte globale de 3,32/10. La conclusion est que la RDC n'est pas en voie pour la mise en œuvre de la déclaration de Malabo sur la transformation de l'agriculture en Afrique.

*Cotation de 7 engagements*

N°	Engagement	Côte
1.	Réengagement en faveur des principes et valeurs du PDDAA	9/10
2.	Renforcement des investissements dans l'agriculture	2,53/10
3.	Éradication de la faim en Afrique d'ici 2025	1,23/10
4.	Réduction de moitié de la pauvreté en Afrique d'ici 2025	0,44/10
5.	Stimulation du commerce intra africain des produits agricoles de base et des services agricoles.	1,58/10
6.	Renforcement de la résilience aux changements climatiques et risques connexes	4,93/10
7.	Renforcement de la responsabilité mutuelle sur les actions et les résultats.	3,55/10
	<b>Côte Globale</b>	<b>3,32</b>

L'action du gouvernement est à planifier de nouveau dans le secteur agricole.

### **3. Cadre d'orientation et légal du secteur agricole congolais**

#### **3.1. Note de politique agricole de la RDC**

La République Démocratique du Congo (RDC) s'est doté d'une note de politique agricole en avril 2009 au bout d'un processus de cinq ans amorcé en Mars 2004 par la table ronde sur l'agriculture avec l'appui de la FAO et du Royaume de la Belgique. La vision du Gouvernement<sup>1</sup> est de créer des richesses en milieu rural par une agriculture compétitive reposant sur la promotion des petites et moyennes entreprises agricoles, d'élevage et de pêche animées par des professionnels. Il s'agit d'opérer une transformation structurelle du secteur agricole.

Quant à l'objectif global de la politique agricole est de contribuer à la réalisation de la sécurité alimentaire. Il s'agissait de réduire la faim de 50% dans le monde conformément aux objectifs du Millénaire pour le Développement.

Cette vision globale passe par les quatre objectifs spécifiques ci-après : (1) améliorer l'accès aux marchés agricoles, (2) améliorer la productivité du secteur agricole, (3) promouvoir des systèmes financiers décentralisés, (4) renforcer les capacités techniques et organisationnelles des institutions publiques et privées d'appui à la production agricole.

L'adoption de la Note de Politique Agricole fut assortie d'une déclaration du Gouvernement Congolais<sup>2</sup> mettant en évidence ses engagements pour la promotion du secteur agricole à savoir : (1) réduire la faim de moitié de 2009 à 2015, (2) promouvoir de petites et moyennes entreprises agricoles, (3) appuyer la recherche agricole, (4) restructurer le ministère de l'Agriculture et Élevage, (5) promouvoir des systèmes financiers adaptés aux activités agricoles, (6) étendre l'infrastructure publique pour viabiliser les sites de production, (7) se dégager des fonctions de production et de commercialisation des produits agricoles, (8) développer des

---

<sup>1</sup> Note de politique agricole de la République Démocratique du Congo, avril 2009, p25-26

<sup>2</sup> Note de politique agricole de la République Démocratique du Congo, Déclaration du Gouvernement, 2009, p.6

infrastructures socioéconomiques de base et à la création des conditions incitatives à l'investissement privé dans le secteur agricole, (9) viser progressivement la part de 10% du budget national pour le secteur agricole, (10) et enfin, le Gouvernement s'engageait à encadrer la mise en œuvre de la note de politique agricole.

Dix ans après, cette note de politique agricole mérite une évaluation. La FAO n'a pas tort de reconnaître dans le draft de la Politique Nationale Agricole Durable que « l'agriculture ne pourra jamais prospérer si la gouvernance générale du pays ne s'améliore pas car le succès de l'agriculture dépend de nombreux paramètres : réformes légales et d'organisation, sécurité publique, sécurité foncière, développement des infrastructures, accès au crédit, lutte contre l'illégalité fiscale et les tracasseries... qui demandent de la part de l'État des investissements et un engagement de longue durée ».

Ce qui permettra d'actualiser la politique agricole en République Démocratique du Congo, exercice en cours devant impliquer suffisamment les acteurs du secteur agricole congolais.

### **3.2.Loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture**

La Loi N°11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'Agriculture est le Cadre juridique qui régleme le secteur dès son entrée en vigueur le 24 juin 2012, une année après sa publication.

Elle repose sur les sept options suivantes<sup>1</sup> : (1) favoriser la mise en valeur durable des potentialités et de l'espace agricole ; (2) instaurer un régime douanier et fiscal particulier pour stimuler la production agricole ; (3) relancer les exportations des produits agricoles pour générer des ressources pour les investissements ; (4) promouvoir l'industrie locale de transformation des produits agricoles ; (5) attirer de nouvelles technologies d'énergie renouvelable ; (6) impliquer la province, l'entité territoriale décentralisée et

---

<sup>1</sup> Loi portant principes fondamentaux relatifs à la l'agriculture, RDC, 2011, exposé de motifs.

## Problématique du développement agricole en RD Congo...

l'exploitant agricole dans le développement agricole ; (7) décentraliser le secteur agricole et favoriser une approche participative et consultative.

Elle apporte d'importantes innovations telles que la création du Fonds national de développement agricole et sa gestion avec les institutions financières bancaires et non bancaires, la création du Conseil consultatif au niveau national, provincial et local, et la prise en compte de la protection de l'environnement.

L'article 16 alinéa a et l'article 82 de la Loi agricole suscitent des questions qui font toujours objet de discussions quant à la structure du capital d'une entreprise agricole.

Jusqu'à ce jour, les travaux relatifs à l'élaboration des mesures d'application sont en cours.

Plusieurs propositions de textes sont déjà transmises au Gouvernement Central et aux gouvernements provinciaux et sont dans l'attente d'être finalisées.

***Tableau du niveau d'élaboration des mesures d'application<sup>1</sup>.***

N°	Mesures d'application	Niveau de traitement	Responsables
01	Projet de Décret fixant les statuts d'un établissement public dénommé fonds national de développement agricole, en sigle « FONADA »	Non signé	Premier Ministre
02	Projet de décret déterminant les modalités et les taux de perception des redevances en faveur du fonds national de développement agricole « FONADA »	Non signé	Premier Ministre
03	Projet d'arrêté ministériel portant organisation et fonctionnement du fonds national de développement agricole « FONADA »	Non signé	Ministre de l'agriculture
04	Projet de décret portant création d'un registre d'identification des exploitants agricoles	Non signé	Premier Ministre

---

<sup>1</sup> Rapport final de l'atelier de relecture et d'appropriation des mesures d'application de la loi agricole, CEMELA (Commission de Rédaction des Mesures d'Application de la Loi Agricole), Kinshasa, 28 Mars – 14 Avril 2016, annexes

N°	Mesures d'application	Niveau de traitement	Responsables
05	Projet d'arrêté interministériel accordant un tarif préférentiel et des exonérations aux exploitants agricoles dans la consommation d'eau, d'énergie électrique et des produits pétroliers.	Non signé	Ministres de l'Agriculture et des Finances
06	Projet de révision de l'arrêté du ministre des finances N° CAB/MIN.FINANCES/2015/029 du 19 septembre 2015 sur la clé de répartition des redevances et frais en rémunération des services rendus par les organismes publics intervenant aux frontières lors de l'exportation des produits agricoles (DGDA, OCC, SQAV, OGEFREM)	Signé	Ministre des Finances
07	Projet de révision de l'arrêté interministériel du ministre des finances N° CAB/MIN/FINANCES/2012/605 et de l'agriculture N° 027/CAB/MIN/AGRI//2012 du 10 novembre 2012 portant modalités d'application des articles 72 et 73 de la loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture.	Non signé	Ministres de l'agriculture et des finances
08	Projet de Décret portant mise en place des marchés pour la vente de produits agricoles.	Non signé	Premier Ministre
09	Projet de Décret fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du conseil consultatif national de l'agriculture en République démocratique du Congo.	Non signé	Premier ministre
10	Règlement intérieur du conseil consultatif national, provincial, territorial et dans les ETD de la République démocratique du Congo.	Non signé	Membres des conseils consultatifs de l'agriculture
11	Projet de Décret portant organisation d'un système national et des structures de production, de promotion, de commercialisation, d'homologation et de contrôle des intrants agricoles.	Non signé	Premier ministre
12	Projet de Décret portant organisation de la surveillance, de la prévention et de la gestion des risques majeurs et des calamités agricoles en République démocratique du Congo	Non signé	Premier Ministre
13	Projet d'arrêté ministériel portant élaboration du catalogue national et de l'inscription des espèces et variétés diffusées en République démocratique du Congo.	Non signé	Ministre de l'agriculture

## Problématique du développement agricole en RD Congo...

N°	Mesures d'application	Niveau de traitement	Responsables
14	Projet d'arrêté ministériel portant fixation des modalités d'inscription au catalogue national des espèces et variétés des cultures vivrières et maraichères	Non signé	Ministre de l'Agriculture
15	Projet d'arrêté ministériel portant modification de l'arrêté ministériel n° 013 CAB.MIN/AGRID/97 du 25/03/1997 portant réglementation technique de la production, du contrôle et de la certification des semences	Non signé	Ministre de l'Agriculture
16	Arrêté ministériel portant fixation des règles relatives au stockage et à la distribution des produits agricoles en République démocratique du Congo	Non signé	Ministre de l'agriculture

### 3.3. Programme national d'investissement agricole, PNIA 2013-2020

Le Gouvernement congolais a élaboré le PNIA avec l'appui du PDDAA (Programme Détaillé pour le Développement Agricole de l'Afrique), du NEPAD (Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique), et du COMESA (Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe).

Il repose sur l'hypothèse que les investissements publics et privés qui soutiendraient une croissance continue du PIB agricole supérieure à 6 % dirigerait la RDC vers son émergence agricole et par conséquent à la réduction de la pauvreté d'ici l'horizon 2020.

Ses objectifs se déclinent comme suit<sup>1</sup> : (1) promouvoir durablement les filières agricoles, au premier rang desquelles les filières vivrières, et développer l'agri business afin d'améliorer les revenus des paysans et des autres opérateurs du secteur ; (2) améliorer la gestion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations et constituer des réserves stratégiques ; (3) développer et diffuser les produits de la recherche auprès

---

<sup>1</sup> PNIA-RDC, p. 23.

des utilisateurs ; (4) améliorer la gouvernance agricole, promouvoir l'intégration de l'approche genre et renforcer les capacités humaines et institutionnelles ; (5) réduire la vulnérabilité du secteur agricole aux changements climatiques.

Le PNIA use des cinq axes stratégiques ci-après : (1) inclusion et responsabilisation de tous les acteurs publics et privés du secteur agricole, (2) valorisation des avantages comparatifs de chaque province, (3) création des Pôles d'Entreprises Agricoles (PEA) : Parcs agro-industriels, (4) renforcement des capacités des acteurs, (5) développement de la productivité agricole.

L'architecture du Plan National d'Investissement Agricole se décline en cinq programmes pour un coût total de 5 730 800 000\$ US sur huit ans soit une moyenne annuelle d'investissement de 716 350 000\$ US par an<sup>1</sup>.

Il s'agit de la promotion des filières agricoles et de l'agribusiness ; de la gestion de sécurité alimentaire et nutritionnelle ; de la recherche, vulgarisation et enseignement agricole ; de la gouvernance agricole, genre et renforcement des capacités ; et de l'adaptation aux changements climatiques.

Le PNIA visait des productions additionnelles<sup>2</sup>. À l'horizon 2020, elles seraient estimées à 9,45 millions de tonnes pour l'ensemble des productions végétales dont 7,06 millions de tonnes pour les tubercules, 890 000 tonnes pour la production céréalière, 31 000 tonnes pour les légumineuses et les produits horticoles, 37 000 tonnes pour les spéculations de rente et 1,12 millions de tonnes pour les spéculations fruitières, et 39 000 tonnes pour les productions animales et 132 000 tonnes pour la production halieutique.

Les revenus bruts à générer en 2020 seraient estimés à 1.537,7 millions \$ US au Taux de rentabilité Économique Interne (TREI) de 22,1%.

---

<sup>1</sup> Plan National d'Investissement Agricole, PNIA-RDC, Septembre 2013, pp 24-26.

<sup>2</sup> PNIA-RDC 2013, op. cit, p. 55.

Le Cadre de résultats du PNIA<sup>1</sup> se résume par un taux de croissance du PIB agricole de 6%, un taux d'amélioration des revenus des producteurs agricoles de 100%, la création de mille emplois, le taux d'adoption des techniques appropriées de 75%, la réduction des personnes souffrants de la faim à un niveau inférieur à 20% moyennant l'allocation de 10% du budget national au secteur agricole.

### **3.4.Stratégie de relance de l'agro-industrie en RDC (S.R.A.I – RDC) 2015 – 2020**

La stratégie de relance de l'agro-industrie a été élaborée avec l'appui de PARRSA (Projet d'Appui à la Réhabilitation et à la Relance Agricole), sur financement de la BM (Banque Mondiale). Le Cabinet IDEA (Consult International) a été sélectionné pour réaliser l'étude et formuler la stratégie pour un coût d'environ six millions de dollars américains.

La vision du SRAI-RDC est de contribuer à l'éclosion d'une industrie diversifiée, productive, compétitive, responsable en matière de l'environnement et développement durable, pleinement intégrée dans une dynamique d'échange régional et mondial.

Son objectif global est de contribuer de façon significative à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Il se décline en objectifs spécifiques<sup>2</sup> suivants : (1) accélérer la croissance de la valeur ajoutée du secteur, (2) redresser la balance commerciale, (3) accroître le poids économique de la transformation agroindustrielle, (4) accélérer la création d'emplois, (5) promouvoir l'émergence d'une nouvelle génération de promoteurs et agroindustriels.

Le tableau ci-après visualise les filières agricoles et les provinces prioritaires pour leur relance :

---

<sup>1</sup> PNIA-RDC 2013, op. cit, pp 67-68.

<sup>2</sup> Elaboration de la stratégie de relance de l'agro-industrie en RDC (SRAI-RDC), rapport A3-Stratégie détaillée et plan d'action, IDEA Consult International, Mai 2015, p. 9.

## Parcours et Initiatives, numéro spécial mai 2018

Tableau 1. Filières / régions prioritaires pour la relance

Pôle de croissance	Province	Filières															
		Café	Cacao	Palmier à huile	Hévéa	Thé	Quinquina	Sucre	Coton	Riz	Maïs	Manioc	Bovins	Porcins	Aviculture	Pêche	Pisciculture
Pôle 1	Bandundu	3	3	4	3	1	1	1	1	3	4	5	5	3	3	3	3
	Bas Congo	3	4	4	4	1	1	5	1	3	3	5	4	3	3	3	3
	Kinshasa	1	1	1	1	1	1	1	1	4	2	3	2	4	5	2	4
Pôle 2	Kasaï Oriental	2	1	1	3	1	1	1	1	4	4	4	2	2	2	1	3
	Kasaï Occidental	1	1	3	1	1	1	1	1	3	4	3	3	2	2	1	1
	Nord Katanga	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5	3	4	2	2	4	1
Pôle 3	Sud Maniema	1	1	3	1	1	1	1	1	5	4	4	1	2	2	2	2
	Sud Katanga	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5	2	4	4	4	4	4
Pôle 4	Est Province Orientale	4	1	1	1	1	1	1	2	3	3	2	5	2	3	4	1
	Nord Kivu	5	3	2	1	5	4	1	1	2	1	2	4	2	3	3	1
	Sud Kivu	4	1	2	1	4	5	3	1	3	2	3	4	2	2	3	2
Pôle 5	Nord Maniema	2	1	2	1	1	1	1	1	1	2	3	1	2	2	1	1
	Ouest Province Orientale	5	4	5	5	1	1	1	1	5	4	5	1	2	2	3	2
	Equateur	5	5	5	5	1	1	1	1	5	5	5	2	2	2	4	1

Source : SRAI-RDC 2015, p. 26

Le coût<sup>1</sup> des actions envisagées se présentait comme suit :

N°	PILIER	Coûts (\$ US)	%
1.	Actions d'organisation des filières et d'articulation de l'agro-industrie	1.172.200.000	61,6
2.	Actions de renforcement des infrastructures de soutien aux activités de production	610.000.000	32,1
3.	Actions de renforcement et redynamisation des services d'appui à l'agriculture	107.200.000	5,6
4.	Actions d'amélioration du climat des affaires	12.500.000	0,7
	<b>Total</b>	<b>1.901.900.000</b>	<b>100</b>

La mise en œuvre de la SRAI-RDC devait conduire aux résultats suivants dans 9 filières (huile de palme, café, cacao ; hévéa, riz grain, maïs/farine, manioc, bovin, volaille) : (1) augmentation de 3,3 milliards de \$ US à 9,5 milliards : production additionnelle de 6,2 milliards \$ US (188%),

<sup>1</sup> SRAI-RDC-2016, op. cit, p. 69

(2) croissance de la valeur ajoutée : 4,3 milliards (180%), (3) partant du PIB de la RDC en 2013 (39,8 milliards \$ US), la SRAI va générer 10,8% de croissance soit 2,2% par an. Un investissement de 1 dollar créerait deux dollars, (4) les emplois passeraient de 0,9 millions à 2,5 millions soit une création de 1,6 millions d'emplois.

La Stratégie de financement du SRAI-RDC repose sur les sources suivantes : (1) secteur privé et organisation professionnelles de producteurs = acteurs majeurs pour le secteur agricole et l'agro-industrie ; (2) Etat congolais : réglementation, analyse, contrôle de la qualité, vulgarisation, encadrement, appui aux organisations des producteurs ; (3) aide publique au Développement (APD) ; (4) ONG Internationales ; (5) financements innovants (émission par l'État d'obligations de développement de l'agro-industrie, taxes sur les exploitations pétrolières et minières, et création du Fonds National d'Investissement Agricole).

#### **4. Description des programmes de développement agricole en RDC : 2012 - 2016**

Notre analyse se limite aux campagnes agricoles et au Parc Agro-Industriel de Bukanga-Lonzo dans la période de 2012 à 2016.

##### **4.1. Campagnes agricoles : 2012/2013 – 2013/2014**

Les objectifs<sup>1</sup> de la reprise de l'organisation des campagnes agricoles étaient les suivants : (1) améliorer de façon durable la production des 5 spéculations vivrières et des cultures maraîchères (production agricole) ; (2) améliorer la production halieutique (pêche et pisciculture) ; (3) améliorer la santé animale (bovine et caprine) ; (4) réhabiliter et entretenir les routes de desserte agricole ; (5) approvisionner les populations rurales en eau potable ; (6) renforcer les capacités des services publics du secteur agricole et rural.

Le tableau suivant résume ses composantes :

- Campagne agricole 2012/2013

N°	Composante	Budget alloué (\$ US)
----	------------	-----------------------

<sup>1</sup> Projet de relance agricole par le gouvernement, campagne agricole 2012-2013, p. 3.

1.	Amélioration de la production vivrière	4.794.400
2.	Amélioration de la production halieutique	2.459.910
3.	Amélioration de la santé animale	1.479.980
4.	Réhabilitation et entretien des routes de desserte agricole	10.901.418
5.	Hydraulique rural (eau potable)	2.500.000
6.	Appui institutionnel	895.000
	<b>Total 2012/2013</b>	<b>23.030.708</b>

- Campagne agricole 2013/2014 (11 provinces de l'époque)

N°	Province	Budget approuvé (\$ US)	Décaissement effectif (\$ US)
1.	Bandundu	5.644.692	1.630.434
2.	Bas-Congo	5.386.951	1.630.434
3.	Équateur	5.434.782	1.630.434
4.	Kasaï Occidental	5.849.603	1.630.434
5.	Kasaï Oriental	7.077.836	1.630.434
6.	Katanga	21.739.130	5.434.782
7.	Kinshasa	6.174.752	1.630.434
8.	Maniema	5.434.782	1.630.434
9.	Nord-Kivu	5.921.983	1.630.434
10.	Province Orientale	6.658.982	1.630.434
11.	Sud-Kivu	6.027.034	1.630.434
	<b>Total</b>	<b>81.350.527</b>	<b>21.739.130</b>

Total Budget deux campagnes agricoles 2012/2013 – 2013/2014 : 23.030.708 + 21.739.130 = 44.769.830 \$ US.

La seule source de financement des campagnes agricoles était le budget de l'État sur les crédits d'investissements dans les secteurs à compétence exclusives des provinces. Chaque province définissait ses priorités et sélectionnait ses partenaires dans le Programme.

Pour la campagne agricole 2013/2014, le Gouvernement n'a libéré que 27% du Budget qu'il avait approuvé.

## 4.2. Stratégie des parcs agro-industriels

### 1. Contexte, objectifs et caractéristiques

La stratégie des parcs agro-industriels en RDC a démarré en février 2014 et reposait sur les constats suivants : baisse drastique de la production agricole per capita, faible productivité des principales spéculations, dépendance accrue aux importations, surenchère des produits importés et déficience nutritionnelle<sup>1</sup>. Ils s'inscrivaient dans le cadre du Plan National d'Investissement Agricole, PNIA 2013-2020. Face à ces constats, les parcs agro-industriels visaient la promotion des filières agricoles et de l'agri-business par la création des Pôles d'Entreprises Agricoles (PEA) et des Zones d'Aménagement Agricoles Planifiés (ZAAP). Leurs caractéristiques telles que définies sont les suivantes : (1) une agriculture basée sur la demande plutôt qu'une agriculture de subsistance ; (2) création d'emplois ruraux non agricoles ; (3) intégration de la chaîne d'approvisionnement pour établir des liens efficients entre les agriculteurs et le marché permettant un écoulement efficace des produits ; (4) meilleure présentation des potentiels et opportunités d'investissement dans l'agriculture et l'agro-industrie ; (5) développement des foyers régionaux de croissance ; (6) réduire les disparités régionales ; (7) développer un système intégré de production agro-alimentaire.

La mise en œuvre du Parc Agro-Industriel de Bukanga-Lonzo impliquait les activités suivantes<sup>2</sup> : analyse approfondie du sol, la cartographie des parties arables, l'estimation du rendement de maïs après analyse du sol, le choix des équipements en fonction du sol (tracteurs, semoirs sans labour, moissonneuses-batteuses, accessoires appropriés, pivots d'irrigation, avions épandeurs, usines mobiles/UBN, équipements modernes de génie civil, un centre de formation professionnelle et de recherche agronomique.

---

<sup>1</sup> Parcs agro-industriels, pourquoi et comment ? Document de présentation des parcs agro-industriels, Kinshasa 2014.

<sup>2</sup> Le Parc Agro-Industriel de Bukanga-Lonzo, matérialisation de la vision de la modernité dans le secteur agricole, 2014, p. 1-13.

La première phase allant de février 2014 à Juillet 2015<sup>1</sup>, prévoyait les activités suivantes (10.000Ha de maïs combiné avec le Soya et le haricot, 1000Ha pour les légumes). Elle prévoyait en plus la construction d'habitations et des silos (16), la modernisation des villages (aucun village ne sera déplacé) : 1 école de cycle complet et un centre médical moderne, l'installation des pivots d'irrigation (20 pour couvrir 1.000 Ha), les plantations des céréales (maïs et soya) et légumes (haricots verts, poivron, oignons, carottes, piment, etc), la construction des poulaillers et porcheries, l'adduction d'eau, une station de pompage et un réservoir d'eau, l'électrification (une ligne de 50 Km pour 56 MW), l'installation de la téléphonie cellulaire rurale.

Cet ambitieux programme prévoyait l'investissement de 153.000.000 \$US<sup>2</sup> dans le site pilote de Bukanga-Lonzo pour la mise en valeur progressive de 50.000 Ha sur cinq saisons culturales. Un contrat de gestion a été signé avec le consortium Sud-africain Africom<sup>3</sup> Commodities en date du 20 Février 2014 pour la gestion de ce parc.

Sur l'ensemble de la RDC, le programme projetait 21 parcs agro-industriels épinglés dans le tableau ci-après<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Idem, p. 14.

<sup>2</sup> Le Parc Agro-Industriel de Bukanga-Lonzo, République Démocratique du Congo, Business Plan pour 10 000Ha, synthèse, 2014.

<sup>3</sup> Contrat de gestion du Parc Agro-Industriel de Bukanga-lonzo, 20 Février 2014.

<sup>4</sup> Parcs agro-industriels, pourquoi et comment ? Février 2014, p. 15.

## Problématique du développement agricole en RD Congo...

### *Sites de parcs agro-industriels*

N°	SITES	PROVINCES ACTUELLES	SUPERFICIE (Ha)
1	Bukanga-Lonzo	Kwango	75.000
2	Bumba	Mongala	110.000
3	Businga	Équateur	65.000
4	Dibaya-Lubwe	Kwilu	-
5	Dumi/Maluku	Kwango	14.000
6	Gbadolite	Nord-Ubangi	77.000
7	Kalemie	Tanganyika	42.000
8	Kaniama Kasese	Haut Lomami	30.000
9	Kasongo	Maniema	75.000
10	Kimbinga/Bulungu	Kwilu	20.000
11	Kindu	Maniema	150.000
12	Kinzau	Kongo Central	1.000
13	Lotokila	Tshopo	95.000
14	Luiza	Kasaï Occidental	120.000
15	Mweka	Kasaï	-
16	Ngadajika	Kasaï Oriental	-
17	Nkundi/Luozi	Kongo Central	30.000
18	Ruzizi/Uvira	Sud-Kivu	80.000
19	Yangambi	Tshopo	85.000
20	Tshela	Kongo Central	-
21	Kirimba/Lubero	Nord-Kivu	-

De ces 21 parcs agro-industriels, seul le parc de Bukanga-Lonzo a démarré.

## **5. Analyse des paramètres de durabilité des stratégies et programmes agricoles en RDC**

### **5.1. Des résultats des programmes agricoles**

La campagne agricole 2012-2013<sup>1</sup> visait l'amélioration de la production agricole sur cinq cultures de base (manioc, haricot, riz, pomme de terre et maïs) et les légumes pour la Ville de Kinshasa pour un coût de 5.343.506,61 \$ US. A la lecture des rapports de suivi, les résultats de terrain

---

<sup>1</sup> Rapport de mise en œuvre du Programme d'action du Gouvernement, campagne agricole, Mai 2012 – Mai 2013.

n'ont pas dépassé 60 % tant pour la production des semences améliorées que pour la production de la consommation selon le cas.

Pour la production halieutique dont le coût était de 2 459 910 \$US, l'acquisition effective des intrants de pêche distribués aux pêcheurs à travers la République a consommé le gros de ce montant. Pour l'aquaculture, 400 pisciculteurs ont été formés autour des étangs-écoles au Bandundu, au Kasai Oriental, Kasai Occidental et dans l'hinterland de Kinshasa. Dans le suivi du programme, il n'y a pas eu une mesure commune pour évaluer l'impact des intrants de pêche sur la production halieutique et les prix du poisson sur les marchés.

S'agissant de la production animale, l'accent a été mis sur la reconstitution de la chaîne de froid pour garder les vaccins et la vaccination des caprins contre la peste de petits ruminants, et la fièvre aphteuse pour les bovins dans trois provinces : Ituri Nord-Kivu et Sud-Kivu. Ces actions prophylactiques ont été relancées par le Gouvernement après 20 ans de rupture pour protéger le peu de capital bétail après des guerres successives de 1996 à 2013. Au total 300.000 bovins ont été vaccinés.

Par ailleurs, pour la réhabilitation des 700Km des routes de desserte agricole à travers le Pays, 72 contrats ont été signés avec les PME locales et 302 contrats pour l'entretien de 3215Km dans les 11 provinces de l'époque.

Enfin, dans la composante eau potable en milieu rural environ 500.000 personnes ont été desservies grâce à la réalisation de 18 forages avec pompes immergées et 124 forages avec pompes manuelles.

Quant à la Campagne agricole 2013-2014<sup>1</sup>, sa planification et sa gestion ont été décentralisées au niveau des onze provinces, chacune avec ses priorités. Les neuf composantes consolidées des onze provinces<sup>2</sup> sont les suivantes : (1) production végétale, (2) gestion post récolte (transformation),

---

<sup>1</sup> Rapport synthèse des missions de suivi et d'évaluation de la campagne agricole 2013-2014/RDC, Mai 2014.

<sup>2</sup> Note d'information du ministre de l'Agriculture et du Développement Rural, niveau d'exécution financière des programmes agricoles provinciaux, campagne 2012-2014, Août 2014.

## Problématique du développement agricole en RD Congo...

---

(3) cultures industrielles, (4) production animale, (5) production piscicole et pêche, (6) routes de desserte agricole, (7) eau potable, (8) commercialisation des produits agricoles, (9) appui institutionnel.

Globalement 137.318 Ha ont été emblavés pour les cultures suivantes : manioc, maïs, riz, haricot, pomme de terre, arachide, soja, tournesol, patate douce, et cultures maraîchères.

Des équipements ont été acquis pour les activités post récolte, soit 393 unités (moulins, décortiqueuses, égraineuses, greniers, moissonneuses, rizeries).

Contrairement à la campagne 2012-2013, celle-ci a intégré le caféier au Nord-Kivu comme culture industrielle avec 15 pépinières pour produire 50.000 plantules. Le bananier a été aussi intégré au Nord-Kivu pour lutter contre le wilt bactérien.

Quant à la production animale, différentes provinces ont opté pour l'introduction des races améliorées : 77.800 poussins de ponte, 403.100 poussins de chair, 1.000 lapins, 1.700 porcins, 2.300 boucs, 600 chèvres.

Pour la pisciculture et la pêche, il était prévu un appui en intrants de pêche, 3 chambres froides et l'aménagement de 636 étangs piscicoles.

Dans le domaine des routes de desserte agricole, un objectif de réhabilitation de 1.543 Km, d'entretien de 1.110 Km et de 5 ponts a été fixé. Au total 21 forages à pompes manuelles ont été projetés. Un fonds de roulement de 383.505 pour la Province orientale. Pour le volet appui institutionnel, au total 1.141 techniciens, conseillers agricoles, tractoristes, encadreurs, aviculteurs, pisciculteurs, mécaniciens, et gestionnaires devaient être formés.

Cependant, vu que le Gouvernement n'a décaissé que 27% du Budget, décision annoncée en pleine campagne, plusieurs activités ont été désarticulées. Considérant le budget alloué, cette campagne n'a pas dépassé 30% des réalisations en rapport avec les fonds décaissés même si aucune évaluation finale n'a eu lieu, peut être suite au remaniement du Gouvernement en décembre 2014.

S'agissant du parc agro-industriel pilote de Bukanga-Lonzo, le tableau ci-après étale les objectifs de production qu'il s'est assigné Bukanga-Lonzo<sup>1</sup> :

*Objectifs de production du PAI/Bukanga-Lonzo*

<b>Cultures</b>	<b>Production</b>
Maïs	140.000 Tonnes
Soya	80.000 Tonnes
Haricot	35.000 Tonnes
Manioc	300.000 Tonnes
Pommes de terre	40.000 Tonnes
Patates douces	400 Tonnes
Arachides	1.000 Tonnes
Tomates	1.200 Tonnes
Oignons	1.200 Tonnes
Poulets	24 Million d'unités
Œufs	91 Million d'unités
Lait	6.240 Litres par vache
Chèvres	7.250 Têtes
Porcs	7.500 Têtes
Poisson (Tilapia/Ngolo)	1.000 Tonnes

Dans la période sous étude (2012 – 2016), seul le maïs a été semé sur 5.000 Ha.

De la lecture croisée des résultats de ces deux programmes agricoles, il ressort que la campagne agricole 2012-2013 n'a été ni un succès ni un échec au vu des 60% de cote globale du rapport d'évaluation. Si les derniers appuis du Gouvernement aux campagnes agricoles datent des années 1990, cette campagne était celle de la reprise après 20 ans de rupture. Elle était aussi celle de l'apprentissage car il s'est avéré que le ministère de l'Agriculture ne disposait d'aucune expertise dans ce domaine d'organisation des campagnes agricoles.

Quant à la campagne agricole 2013-2014, elle a été lancée sur fond des revendications des provinces qui ont estimé que la campagne précédente

---

<sup>1</sup> Programme National d'Investissement Agricole de la RDC, parcs agro-industriels, pourquoi et comment, Février 2014, p. 19.

était centralisée à Kinshasa, la Capitale. La décentralisation des campagnes agricoles fut adoptée à Kananga dans la conférence des gouverneurs du 18 au 19 Mars 2013<sup>1</sup>. Les résultats n'ont pas dépassé les 30% des résultats attendus.

Ce différentiel des résultats entre les deux campagnes peut s'expliquer par d'autres facteurs de durabilité qui seront abordés plus tard. La contractualisation de la gestion fiduciaire de la campagne agricole 2012-2013 par le BCECO (Bureau Central de Coordination)<sup>2</sup> a été un véritable garde-fou, dans une certaine mesure, face aux éventuels dérapages des hommes politiques et leurs alliés dans les administrations et dans le secteur privé.

Par ailleurs, les résultats obtenus dans la première phase du parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo sont décevants. Les raisons sont à la fois internes et externes au projet. L'immense espoir d'autosuffisance alimentaire et même d'exportation massive des produits alimentaires a été déjoué totalement ouvrant la porte à des audits financiers contredisant les uns les autres et à une vaine récupération de la gestion du parc par le ministère de l'Agriculture lui-même sur fonds d'un contentieux judiciaire avec la firme gestionnaire Africom Commodities

De ces trois expériences, quelles que soient les raisons, fondées ou non fondées, l'insuffisance des résultats a été un facteur de changement d'arrangements institutionnels et la durabilité en a souffert. Les résultats positifs sont donc un facteur important de pérennisation de tout programme agricole. À peine reprise en 2012, l'organisation des campagnes agricoles s'est arrêtée en 2014, et à peine lancée en juillet 2014, le parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo s'est essoufflé trois ans plus tard, en 2017, bien qu'ayant connu son premier fiasco à la récolte des 5.000 Ha de maïs en 2015.

### **5.2. Planification des campagnes agricoles (2012 – 2014)**

---

<sup>1</sup> La conférence de gouverneurs de provinces de Kananga s'est tenue du 18 au 19 Mars 2018. Les ministres nationaux des compétences exclusives aux provinces invités.

<sup>2</sup> Le Ministère National de l'Agriculture a signé un protocole d'accord avec le Bureau Central de Coordination (BCECO) pour la gestion fiduciaire de la campagne agricole 2013-2014 en Juillet 2012.

Le souci d'innover et de se doter d'une feuille de route dans tous les secteurs, y compris celui agricole, a poussé le gouvernement de la République investi en Mai 2012 à lancer la reprise de l'organisation des campagnes agricoles en Juillet 2012, deux mois seulement après son avènement, et trois mois avant le semis de Septembre 2012 conformément au calendrier agricole.

Pour la campagne agricole A 2012/2013, le processus de planification a été centralisé et précipité, associant les inspecteurs provinciaux de l'agriculture délégués par leurs gouverneurs, parfois sans concertation avec les ministres provinciaux. Certaines provinces étaient même absentes dans les ateliers nationaux convoqués à cet effet.

Comme le gouvernement n'avait pas la tradition de transférer des financements agricoles dans les entités décentralisées, les gouverneurs des provinces ont été peu mobilisés par cette innovation.

Le processus de planification centralisé au niveau national a exclu les acteurs non étatiques, associations paysannes comme opérateurs économiques du secteur agricole œuvrant sur les chaînes de valeur.

Il s'en est suivi une faible appropriation de la campagne agricole par les provinces et une méfiance entre le ministère national de l'agriculture et les pouvoirs politiques provinciaux, d'une part, et entre les inspections provinciales de l'agriculture qui étaient plus impliquées dans la planification et les ministres provinciaux, d'autre part.

Cet état de choses a milité pour la décentralisation de la planification des campagnes agricoles en provinces pour la campagne agricole suivante 2013/2014. Chaque province a identifié ses priorités, ses partenaires et les zones d'intervention, le ministère national de l'agriculture n'ayant joué que le rôle de coordination, de centralisation, d'arbitrage et de suivi. Par ailleurs, on a noté des conflits généralisés entre les gouverneurs des provinces et leurs ministres provinciaux de l'agriculture autour des finances et des choix des partenaires à la base. Certains ont été révoqués et d'autres permutés par les gouverneurs pour d'autres portefeuilles.

Dans toutes les deux campagnes agricoles, le souci politique de servir toutes les provinces, et à l'intérieur des provinces de tenir compte de

## Problématique du développement agricole en RD Congo...

---

différents espaces géopolitiques, a conduit à une atomisation des actions à mener au risque d'en faire des actions humanitaires.

Il sied de souligner que la plus grande leçon tirée de ces deux campagnes est que la décentralisation des activités agricoles du pouvoir central vers les provinces dans un contexte institutionnel aux contours mal définis a produit plus d'effets pervers que la centralisation. Dans le cas de ces deux campagnes agricoles, la décentralisation a abouti à moins de performance que la centralisation.

Ainsi, toute planification de la campagne agricole en RDC devrait s'inscrire dans l'esprit de l'article 204 de la constitution, alinéa 20 qui fait des programmes agricoles et forestiers et de l'organisation des campagnes agricoles une compétence exclusive des provinces conformément aux normes du planning national. Mais au vu du faible niveau de compréhension et d'application de la décentralisation, une coordination nationale forte est indispensable.

Ces campagnes agricoles ont aussi souffert de l'absence d'une étude de base qui permettrait d'évaluer les améliorations obtenues. De même, si les partenaires aux deux campagnes ont été identifiés globalement comme ONG ou associations paysannes, le profil individuel des membres bénéficiaires et de leurs besoins prioritaires n'a pas été systématique.

De ce qui précède, l'expérience des campagnes agricoles nous enseigne qu'une campagne agricole devrait bénéficier d'un temps suffisant de préparation qui pourrait être de 12 mois avant le semis.

S'agissant du parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo, son caractère de société commerciale a fait que la planification de ses activités se fasse en dehors des structures ministérielles dont l'expertise n'a pas été associée. Par ailleurs, la nomination des gestionnaires de cette société une année après sa création n'a pas permis à l'État congolais de jouer pleinement son rôle en tant qu'actionnaire unique d'abord, puis majoritaire par la suite.

Vu la quasi-absence d'une expertise avérée en RDC en gestion de l'agribusiness, le gouvernement devrait impérativement soumettre tous les projets lui proposés par ses partenaires à une contre-expertise nationale ou

internationale sous peine de rééditer l'expérience du secteur minier qui, dans certains cas, a conduit à une sous-estimation des réserves et à des business plan déséquilibrés.

Enfin, pour promouvoir l'agri-business, le gouvernement ferait diligence pour créer un département Agri-business dans les universités, et une direction agri-business au Secrétariat Général de l'Agriculture, assortie d'un programme de renforcement des capacités pour ses animateurs du Secrétariat Général aux entités décentralisées notamment les chefferies et secteurs. L'essor du secteur agricole dépend de sa viabilité économique.

### **5.3. Conformité à la politique agricole nationale**

Les campagnes agricoles et le parc agro-industriel s'inscrivaient dans la politique agricole adoptée en 2009 et dans le Plan National d'Investissement Agricole 2013-2020. Ces initiatives cadraient avec le programme I du PNIA ; promotion des filières agricoles et de l'agri-business.

Cependant, la vision agricole de la RDC, qui est à long-terme, ne peut être concrétisée qu'à travers des programmes à moyen et à long-terme. Dans sa conception, le parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo s'inscrivait dans cette vision sous peine de sa rentabilité pour survivre de ses profits. Ce qui n'a pas été malheureusement le cas, la mort subite ayant été vite au rendez-vous.

Par contre, les campagnes agricoles 2012-2014 apparaissent comme des activités séquentielles par saison culturelle, sans un agencement pluriannuel pouvant garantir leur durabilité. La rentabilité économique de leurs activités ne sont pas fondées sur un quelconque business plan pouvant assurer leur survie à long-terme. Elles s'apparentent à une agriculture solidaire et humanitaire.

Il serait en outre professionnel que les campagnes agricoles se limitent aux activités de production des aliments en laissant les activités connexes d'entretien des routes de desserte agricole et d'eau potable à d'autres programmes plus spécifiques. Par conséquent, leurs activités seraient conçues dans un horizon pluriannuel d'au moins trois ans sinon plus.

La stratégie du PNIA RDC 2013-2020 repose aussi sur le développement des pôles d'entreprises agricoles et des parcs agro-industriels. Le parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo s'inscrivait dans cette optique. Toutefois, comme disait l'historien Joseph KIZERBO<sup>1</sup>, « le développement est un passage de soi à soi, mais vers un soi supérieur ». La stratégie des parcs agro-industriels aurait dû être contextualisée : une zone agricole planifiée, avec des PME et des entreprises agricoles privées en lieu et place d'un parc agro-industriel assimilable à une régie agricole, si pas à un sovkhos, comptant sur des investissements qui n'existent pas.

Dans un pays post conflit où tout est à reconstruire, envisager de lancer une vingtaine de parcs agro-industriels, propriétés de l'État, était un déni des acteurs professionnels du secteur agricole, les paysans, et le secteur privé agricole de la FEC/Fédération des Entreprises du Congo.

Faut-il rappeler ici qu'une des options de la politique agricole de 2009 était le désengagement de l'État congolais des secteurs productifs de l'agriculture notamment la production et la commercialisation. Le parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo où l'État a voulu jouer le rôle de premier plan a blessé la politique agricole congolaise.

Enfin, une politique ou une stratégie agricole ou de tout autre domaine ne mérite de l'être que si elle est partagée par toutes les parties prenantes du sommet à la base. En RDC, la réalité est loin de là. La politique agricole, la stratégie et les lois régissant le secteur agricole nécessitent une vulgarisation intense pour leur appropriation par les producteurs agricoles.

### **5.4. Montage institutionnel**

Les arrangements institutionnels autour d'un programme de développement comme une campagne agricole ou un parc agro-industriel sont des facteurs déterminants dans sa réussite ou son échec. La constellation d'acteurs impliqués dans un programme et leur interaction doivent être clairement définies avant la mise en œuvre.

---

<sup>1</sup> Joseph KIZERBO est un historien Sénégalais.

*Tableau d'arrangements institutionnels campagne 2012 / 2013*

<b>Acteurs</b>	<b>Instruments d'interaction</b>	<b>Objet interactionnel</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primature</li> <li>- Ministère de l'agriculture et développement rural</li> <li>- Ministère du Budget</li> <li>- Ministère des Finances</li> <li>- BCECO</li> <li>- Gouvernements provinciaux</li> <li>- Agences locales d'exécution</li> <li>- Commission gouvernementale Economie, finances et Reconstruction</li> <li>- Banques</li> <li>- DGCMP<sup>1</sup></li> <li>- ARMP<sup>2</sup></li> <li>- Producteurs agricoles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Budget national</li> <li>- Protocole d'accord Ministère national Agriculture et Développement rural avec BCECO <sup>3</sup></li> <li>- Contrats entre Agences locales et MINAGRIDER</li> <li>- Transferts bancaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exécution du budget</li> <li>- Passation des marchés</li> <li>- Trésorerie</li> <li>- Comptabilité</li> <li>- Fourniture de biens et services</li> <li>- Mise à disposition des fonds</li> <li>- Suivi des activités</li> </ul>

*Source : Notre propre construction à partir des rapports divers*

Cette campagne agricole avait opté pour la mise en place d'un comité national et des comités provinciaux pour exécuter les activités. Le transfert des fonctions fiduciaires au BCECO (passation des marchés, trésorerie, comptabilité) visait la gestion saine pour que les structures du ministère de l'agriculture se consacrent aux aspects purement techniques.

Au-delà de ce dispositif positif, les externalités négatives suivantes ont été observées : la lenteur dans la passation des marchés, le déplacement du centre de gravité de la campagne agricole du ministère de l'agriculture vers le BCECO, détenteur du compte bancaire et chargé de la passation des marchés ; faible interaction entre le ministère de l'agriculture et celui des finances ; lenteur dans les transferts des fonds vers les agences locales d'exécution ; désintéressement des gouvernements provinciaux non

<sup>1</sup> Direction Général de Contrôle des Marchés Publics

<sup>2</sup> Autorité de Régulation des Marchés Publics

<sup>3</sup> Le protocole d'accord a été signé à Kinshasa

## Problématique du développement agricole en RD Congo...

---

impliquées dans la gestion financière ; opérationnalité ponctuelle du comité national de la campagne, etc.

Il ressort de ce schéma interactionnel que la responsabilité de la campagne a été répartie entre trois pôles : les ministères impliqués dans la chaîne de dépenses (budget et finances), le ministère de l'Agriculture et Développement Rural et le BCECO.

Par ailleurs, l'absence d'une unité nationale de coordination du programme, chargée de sa gestion quotidienne sous les supervisions du ministère national de l'agriculture a été un déficit institutionnel remarquable.

Sur base de cette expérience de 2012/2013, la campagne agricole a apporté des innovations dans les arrangements institutionnels avec les mêmes parties prenantes. Dans le souci de décentraliser la campagne agricole vers les provinces, car financé sur fonds les investissements des provinces, BCECO a disparu de la liste des acteurs. En plus, deux nouveaux instruments de gestion ont été signés : un protocole d'accord entre le ministère du Budget et les provinces<sup>1</sup> et un contrat programme entre chaque province et le ministère national de l'agriculture<sup>2</sup> qui fixe le budget et les résultats attendus de chaque province.

Ces innovations ont été plutôt déconcertantes bien que formellement justifiées et orientées vers la décentralisation. Les faits suivants en témoignent : du budget approuvé par le gouvernement, 81 350 527 \$US, le ministère du budget a liquidé seulement la moitié, 40 675 264 \$US et le ministère des finances n'a ordonnancé que 21 739 527 \$US soit 27% du budget initial ; la passation des marchés a été de gré à gré ; les comités provinciaux de la campagne agricole n'ont pas été mis en place dans plusieurs provinces ; libération tardive des fonds de coordination pour le suivi de la

---

<sup>1</sup> Ce protocole a été signé en 2014 entre le Ministère du budget et les provinces sur l'affectation des investissements sur transferts aux provinces qui étaient la source de financement des campagnes agricoles.

<sup>2</sup> Toutes les onze provinces ont signé un contrat-programme avec le Ministère National de l'Agriculture et Développement Rural portant sur les objectifs et les budgets de la campagne agricole 2013-2014.

campagne ; refus du suivi de la coordination nationale par certains gouverneurs des provinces sous prétexte que les campagnes agricoles sont leurs compétences exclusives ; choix arbitraire des partenaires de la campagne en provinces ; conflits permanents entre les gouverneurs des provinces d'une part et ministres et inspecteurs provinciaux de l'agriculture d'autre part ; transfert des fonds aux provinces sans information formelle du ministère national de l'agriculture ; ...

La durabilité des campagnes agricoles et de tout programme de développement trouve son socle dans un arrangement institutionnel efficace qui met en exergue la responsabilité de chaque acteur, les modalités d'interaction entre acteurs, la gestion efficiente des marchés publics et des finances, et des structures compétentes et attitrées de suivi et d'audit.

### **5.5. Vers les parcs agro-industriels**

La communication politique autour des campagnes agricoles était axée sur l'inondation des produits agricoles sur le marché national en quelques mois. Pour seulement deux campagnes agricoles de reprise, déclinée en plus en plusieurs composantes liées à la vie rurale.

Face aux difficultés rencontrées et aux résultats controversés qu'elles ont produits, le ministère de l'agriculture et développement rural a été accusé d'appuyer de petits producteurs paysans incapables de produire pour réduire l'insécurité alimentaire. Place devait être laissée à une agriculture industrielle. La primature prit alors en février 2014 l'initiative de communiquer la nouvelle stratégie agricole aux principaux partenaires du secteur agricole congolais et l'appui aux campagnes agricoles fut arrêté de 2015 à ce jour.

## Problématique du développement agricole en RD Congo...

*Tableau d'arrangements institutionnels du parc agro-industriel de Bukanga-lonzo*

<b>Acteurs</b>	<b>Instrument d'interaction</b>	<b>Objet interactionnel</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Primature</li><li>- Ministère du Budget</li><li>- Ministère des finances</li><li>- Africom commodities SA</li><li>- Fournisseurs</li><li>- Coopératives</li><li>- Chefs terriens</li><li>- Ministère de l'Agriculture et Développement Rural</li><li>- Ministère du portefeuille</li><li>- Ministère de l'Industrie</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Contrat de gestion du PAI Bukanga-lonzo</li><li>- Statuts des sociétés</li><li>- Rapport d'audits</li><li>- Rapport d'activités</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Principes de gestion</li><li>- Création de sociétés gestion du PAI Bukanga-lonzo</li></ul>

L'instrument déclencheur du PAI / Bukangalonzo, qui se voulait pilote dans une série de parcs agro-industriels en RDC, est le contrat de gestion du parc agro-industriel de bukangalonzo entre le gouvernement congolais et le consortium sud-africain Africom Commodities. Il est à la fois un contrat signé le 20/02/2014 et un acte de création d'une Entreprise Publique de droit congolais, PAI/Bukangalonzo, dont l'Etat congolais était l'actionnaire unique avec option d'ouverture du capital au partenaire Africom Commodities.

Cette nature juridique d'Entreprise Publique rendait ce parc autonome car doté de ses organes de gestion et ses propres mécanismes de contrôle. Le ministère de l'agriculture et du développement rural n'avait aucun rôle technique ou financier à jouer dans cette vaste initiative qui a voulu fonctionner en toute liberté sur le marché comme toute société commerciale conformément à la loi de 2008 régissant les entreprises publiques<sup>1</sup>.

Au vu de ce contrat, le centre de gravité du PAI/Bukangalonzo avec le gouvernement a été le ministère des finances pour jouer le rôle de pourvoyeur des fonds.

---

<sup>1</sup> Loi n°08/007 du 07 Juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques.

En 2015, le contrat de gestion de Bukanga-lonzo laisse place à trois sociétés rendant encore plus complexe l'architecture institutionnelle de ce parc, il s'agit : PARCAGRI (Société d'Aménagement du Parc Agro Industriel) ; SEPAGRI (Société d'Exploitation du Parc Agro-Industriel) ; MARIKIN (Marché International de Kinshasa).

La multiplication des sociétés liées au PAI/Bukangalonzo a complexifié sa gestion, rendant de fait difficile le suivi de ses activités par le gouvernement congolais.

Suite aux critiques de différents partenaires de la RDC, de ne pas intégrer les paysans, un volet d'appui aux coopératives environnantes a été artificiellement mis en jour.

L'arrangement institutionnel du PAI/Bukangalonzo s'est avéré être une substitution de l'État congolais aux producteurs congolais, paysans et grands exploitants agricoles. Le rôle de l'État dans un pôle d'entreprises agricoles ne peut être que de faire de la facilitation, de l'aménagement et le financement des équipements collectifs non rentables.

L'existence d'un potentiel agricole réel et d'entreprises agricoles dans les zones agricoles à aménager sont des préalables incontournables ainsi qu'un mécanisme permanent de financement agricole. Il est enfin impossible qu'un parc agro-industriel comme Bukanga-lonzo fonctionne à la fois comme un projet de développement de type classique avec des dépenses administratives et sociales considérables et comme une société commerciale publique devant produire à des coûts concurrentiels.

De ce tour d'horizon des arrangements institutionnels des deux campagnes agricoles de 2012 à 2014 et du PAI/Bukangalonzo, la nécessité du désengagement de l'État congolais des secteurs productifs agricoles et de la commercialisation des produits agricoles reste d'actualité. L'autre constante est que quels que soient les acteurs en présence, le rôle d'orientation et de normalisation de l'État à travers le ministère de l'agriculture est indispensable car le recours à des sous-traitants ou à des partenariats public-privé n'est pas gage de réussite sans le rôle régulateur de l'État.

En définitive, la mise à l'écart des organisations paysannes et d'autres acteurs non étatiques dans les arrangements institutionnels des programmes agricoles publics est un manque de garde-fou qui contribue à leur fragilité.

### **5.6. Financement des programmes agricoles**

Les campagnes agricoles tout comme le PAI/Bukangalongo ont été financés exclusivement par des fonds émergeant des budgets de l'État congolais. Les partenaires extérieurs du secteur agricole et les banques sont restés dans l'expectative et l'observation.

Quant à la Banque Mondiale et d'autres institutions internationales qui auraient dû être de potentiels financiers de ces nouvelles initiatives, elles se sont limitées à des visites de curiosité dans le parc transformé à sa naissance en parc d'agriculture touristique.

Ainsi, l'ensemble de ces trois programmes ont consommé des centaines de millions de dollars financés exclusivement par le budget de l'État. Or pour être durables, ces programmes devraient être financés par un mécanisme de crédit agricole. Ce mode de financement public est hypothétique car soumis aux aléas du budget de l'État et aux caprices de la chaîne de dépenses publiques.

Le financement effectif de 27% du budget total de la campagne 2013/2014 est une illustration de cette fragilité financière. Des activités qui étaient amorcées sur promesse du budget approuvé ont été arrêtées par les provinces déstructurant ainsi toute la logique d'intervention du programme.

De même, le financement du parc agro-industriel est réalisé par les mécanismes quasiment informels ne garantissant pas un développement agricole durable. L'expansion des 21 parcs agro-industriels projetés exigeait un mécanisme conséquent de financement.

Il est de plus en plus évident que l'agriculture n'a jamais été une priorité en RDC malgré les slogans politiques. Sinon rien ne justifierait que dix ans après la publication de la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture le 24/12/2011, le fonds de développement agricole, établi à l'article 56 n'ait jamais été créé par décret du premier ministre alors que le projet de ce décret a été finalisé et soumis au gouvernement en 2013.

Comment expliquer qu'il y ait tant de fonds dans des secteurs spécifiques de la vie nationale sauf dans le secteur agricole ? On pourrait citer le fonds de développement de l'industrie, le fonds forestier, le fonds de promotion culturelle, le fonds d'entretien routier, le fonds de promotion sociale, etc. Carence pareille et tant d'autres laissent croire qu'en réalité la RDC n'a pas de politique agricole intériorisée et encore moins une politique de financement de ce secteur.

Il n'y a aucun doute que l'élaboration des plans et programmes agricoles sans stratégie financière y relative n'assure aucunement le prédécollage du secteur agricole congolais. Seul le mécanisme permanent de financement du secteur agricole, avec des règles de financement ou de subvention bien établies peut mettre fin à des actions sporadiques assimilables à des feux de brousse qui s'éteignent aussitôt qu'ils s'enflamment. Il est déplorable que les ONG, les partenaires bi et multilatéraux soient demeurés dans le même esprit que l'État congolais en déversant des millions de dollars dans le secteur agricole congolais sans favoriser un mécanisme durable de financement. Cette approche humanitaire et bureaucratique dans un secteur agricole hautement économique est une aberration qui devrait être corrigée dans l'élaboration du prochain plan agricole de la RDC qui couvrirait la période de 2023 à 2030.

### **5.7.Coordination – Suivi – Évaluation**

Ces trois aspects sont d'une importance capitale dans la réussite d'un programme agricole. Ils sont souvent négligés, sous-estimés ou non budgétisés.

La coordination des campagnes agricoles était confiée au ministère de l'agriculture et du développement rural. Ce rôle a été amoindri par le détachement de la fonction fiduciaire (trésorerie, passation des marchés et comptabilité) transférée par un protocole d'accord au BCECO. Ce dispositif pourtant fondé pour assurer une gestion transparente des fonds a produit un effet pervers : le déplacement de l'attention de différents acteurs de cette campagne 20/02/2013 vers le BCECO et le ministère des Finances. Les

## Problématique du développement agricole en RD Congo...

---

aspects techniques que coordonnait le ministère ont été relégués au second plan.

Considérant la campagne agricole 2013/2014, la coordination revenait encore au ministère de l'agriculture, mais le transfert de la passation des marchés et de sélection des partenaires à la campagne aux gouvernements provinciaux a engendré un désintérêt et une méfiance des autorités provinciales à l'endroit du ministère national de l'agriculture, la notion de compétence exclusive des provinces ayant été abusivement interprétée.

Par contre, la coordination des parcs agro-industriels a échappé totalement au ministère de l'agriculture par le fait de faire du PAI/Bukangalonzo une Entreprise Publique. En effet, au terme de la loi de 2008, une Entreprise publique n'est soumise à aucune tutelle pour lui permettre d'évoluer en toute compétitivité sur le marché. Dans le souci de bien gérer et coordonner ces initiatives, une série des sociétés ont été créées, constituant en elles-mêmes de nouveaux problèmes. La solution à cette disjonction déstructurante aurait été que le ministère de l'Agriculture ait des délégués au conseil d'administration au PAI/Bukanga-lonzo. Ce qui ne fut pas le cas.

Le suivi des deux campagnes agricoles sous analyse a été handicapé par le faible budget difficilement obtenu, à la lenteur de décaissement des fonds de suivi par BCECO pour la campagne 2012/2013. Dans ces conditions, le suivi des activités n'a pas pu être assuré régulièrement et en temps opportun.

Quant au suivi des activités du PAI/Bukangalonzo, il devait être assuré par sa direction générale. Le ministère de l'agriculture a été placé dans le rôle protocolaire notamment lors des cérémonies officielles et des visites des partenaires extérieurs.

Enfin, s'agissant des évaluations des activités techniques sur terrain des deux campagnes agricoles, elles ont été réalisées par le ministère de l'agriculture avec les mêmes aléas que le suivi alors qu'au PAI/Bukangalonzo un audit financier a été commandité par la Primature.

Pour produire des résultats positifs, un programme agricole devrait bénéficier d'une autonomie de gestion administrative et de gestion financière sous la supervision du ministère de l'agriculture. Cette supervision veillerait à la conformité à la politique agricole et aux objectifs fixés, au respect de l'allocation des ressources, aux évaluations périodiques et aux audits financiers. A l'instar des partenaires techniques et financiers, tout programme agricole devrait être placé sous la gestion d'une unité de gestion du Projet/Programme (UCP) avec des personnes compétentes recrutées sur base de leur expertise.

Les pesanteurs politiques des institutions politiques comme la Présidence de la République, la Primature, les cabinets ministériels sont fréquemment source d'immixtion dans la gestion des programmes. Face à ces pesanteurs, il faut développer une culture de suivi, de contrôle et d'audit financier qui est encore largement déficitaire en RDC.

### **5.8. Gestion budgétaire, financière et passation des marchés**

Excepté la campagne agricole 2012/2013 dont le budget approuvé par le gouvernement a été totalement rendu disponible pour un compte spécifique à la banque, actionné par le sous-traitant BCECO sur ordre du ministère de l'agriculture, la campagne agricole 2013/2014 et le PAI/Bukangalonzo ont connu des budgets qui ont varié à moins ou plus.

Les gouverneurs des provinces attribuent la désarticulation de la campagne 2013/2014 à la libération partielle du ¼ du budget alors que certaines sources attribuent l'arrêt des activités du PAI/Bukangalonzo à l'arrêt brusque du financement. D'autres sources au PAI/Bukanga-Lonzo accusent par contre l'allocation des ressources de loin supérieures au budget prévisionnel initial.

Ces méandres témoignent de l'importance de la détermination d'un budget précis et de sa disponibilisation en temps réel pour que tout programme agricole ou de développement soit assuré de sa mise en œuvre.

Contrairement aux considérations les plus répandues, la question de développement agricole n'est pas seulement financière. La chronologie des plans et programmes agricoles de 1966 à nos jours prouve que le

gouvernement congolais a des moyens, parfois pas suffisants, pour décoller le secteur.

Comme une grande partie de ces budgets sont destinés à l'acquisition des intrants agricoles, du matériel roulant et d'autres fournitures et services, une bonne gestion du processus de passation des marchés détermine à plus de la moitié la bonne gestion des programmes agricoles. La passation des marchés dans la campagne agricole de 2012/2013 a débouché aux retards préjudiciables au calendrier agricole même si certains délais légaux impératifs pouvaient en être une explication partielle.

Pour la campagne agricole 2013/2014, décentralisée en provinces, la procédure de passation des marchés n'a pas été respectée par la quasi-totalité des gouvernements provinciaux. L'attribution des marchés a été de gré à gré.

On pourrait constater que l'État congolais n'a pas non plus contrôlé la passation des marchés dans le cas du PAI/Bukangalanzo à la lecture audits financiers qui font état des surfacturations exorbitantes dans l'acquisition du matériel et fournitures.

Vu que l'efficacité d'un programme agricole se mesure par le rapport moyens-résultats, les expériences des campagnes agricoles et du PAI/Bukangalanzo ont raté leur décollage suite aux forfaitures constatées.

S'agissant de la gestion des finances, la comptabilité a été bien tenue par le BCECO dans la campagne 2012/2013, un désordre comptable s'est installé dans la gestion de la campagne 2013/2014 par les provinces alors que la comptabilité du PAI/Bukangalozo aurait été tenue à l'extérieur du pays par l'opérateur partenaire sud-africain Africom commodities.

La visualisation de ces déficits de gestion des budgets, des finances et des marchés publics met en évidence la nécessité d'innover en adoptant des budgets agricoles pluriannuels, une gestion fiduciaire sous-traitée et un système d'audit permanent.

### **5.9. Modèle type de gestion d'un programme agricole durable**

L'éclairage des deux expériences agricoles sous analyse donne les matériaux pour la construction d'un modèle type de gestion d'un programme agricole durable qui intègre les facteurs importants de durabilité.

*Modèle type de gestion d'un programme agricole durable*

N°	Facteurs de durabilité	Instruments	Fonctions
1.	Conformité à la politique et à la stratégie agricole nationale	Conseil Agricole et Rural de Gestion <sup>1</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Respect de la conformité à la politique agricole</li> <li>- Analyse prospectives et reformes à long terme ;</li> <li>- Renforcement des capacités</li> <li>- Respect des normes environnementales</li> <li>- Conseils aux décideurs politiques</li> <li>- Structuration des producteurs agricoles</li> </ul>
2.	Planification inclusive	Conseil Agricole et Rural de Gestion	Identifier les priorités et fixer les objectifs de façon participative à partir de la base
3.	Financement permanent	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fonds National de Développement Agricole</li> <li>- Banque de Développement Agricole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomie financière</li> <li>- Financement de petits exploitants</li> <li>- Financement de grands exploitants</li> <li>- Augmentation des revenus des agriculteurs et de leur bien-être social</li> <li>- Accès aux marchés</li> <li>- Accès à la terre</li> </ul>
4.	Gestion budgétaire, financière et comptable efficace	- Unité nationale de coordination du programme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion quotidienne</li> <li>- Suivi technique</li> <li>- Évaluation interne</li> <li>- Audit financier interne</li> <li>- Passation des marchés</li> </ul>

<sup>1</sup> CARG, Conseil Agricole et Rural de Gestion est un organe de gestion inclusive visant la décentralisation du secteur agricole.

## Problématique du développement agricole en RD Congo...

		- Contrats de sous-traitance de la gestion fiduciaire	- Gestion financière - Audits financiers externes
5.	Coordination indépendante, suivi et évaluation régulière	- Unité de coordination du programme	- gestion des ressources - suivi technique
		- Conseil Agricole et Rural de Gestion	- Évaluation interne
		- Cabinets d'experts	- Évaluation externe
6.	Arrangement institutionnel adéquat et décentralisation agricole	- Constitution - Lois sur la décentralisation - Contrats de sous-traitance	- Planification agricole au niveau secteur et chefferie - Coordination au niveau territorial - Suivi, évaluation et audit au niveau de la province - Planification et suivi stratégique au niveau national

### Conclusion

Malgré la publication de la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture depuis 2011, ses innovations sont restées vaines à côté du Plan National d'Investissement Agricole (PNIA, 2013-2020).

Les initiatives les plus audacieuses lancées dans le cadre du PNIA, campagnes agricoles et parcs agro-industriels, ne se sont pas enracinées dans les pratiques agricoles congolaises. Au bout de notre analyse, il appert que les deux programmes sous analyse n'ont pas satisfait aux exigences de durabilité : planification non inclusive entre acteurs du secteur, faibles résultats, conformité apparente à la politique agricole nationale, arrangements institutionnels inadéquats, négligence de l'agriculture familiale, absence des mécanismes permanents de financement, manque de coordination concertée entre les provinces et le Ministère National, non prise en compte du suivi, de l'évaluation et des audits dans le budget alloué, mauvaise gestion budgétaire, financière et des marchés publics, ...

Peut-on alors continuer à croire qu'en 2030 la RDC sera un pays émergeant sur le plan agricole ? Dans l'horizon temporaire cela était possible

dans les projections établies en 2013 dans le PNIA. Si la vision reste la même, celle contenue dans la note de politique de 2009, un nouveau plan devrait être élaboré pour les huit prochaines années (2023-2030) sur base d'un quadrilatère politique agricole - planification inclusive - financement durable - coordination efficace.

La loi agricole de 2011, offre à son article 8, un cadre inclusif d'orientation stratégique de l'agriculture en RDC, Le Conseil National Consultatif de l'Agriculture est un cadre de concertation de tous les acteurs du secteur agricole. Il est une instance inclusive, d'orientation, de planification agricole, de participation à la gestion, à la finance agricole, à la coordination, au suivi et à l'évaluation des programmes agricoles du niveau central à la chefferie et/ou au secteur à la base.

Son opérationnalisation ainsi que la mise en place du fonds national d'investissement agricole sont les deux déclencheurs d'une nouvelle ère agricole en RDC. Il serait absurde de confier à l'État congolais le rôle de principal opérateur agricole, même sous formule factice de partenariat public-privé qui habille la mainmise des structures politico-administratives sur les ressources financières destinées à l'agriculture en plus de faire ombre aux acteurs professionnels que sont les petits et les grands exploitants agricoles devant bénéficier directement des appuis de l'État et des partenaires.

Mais dans quel modèle agricole s'appliquerait ce type de gestion d'un programme agricole tel que décrit plus haut ? Il s'agit plutôt d'un modèle agricole déjà proposé par la loi agricole de 2011 consacrant à son article 14 la coexistence de de l'agriculture familiale et industrielle.

En effet, pourquoi les programmes et projets agricoles ont échoué depuis 1960 à nos jours ? Ce constat est le même tant pour ceux visant la promotion de petits exploitants que l'émergence de l'agro-industrie. De 1960 à 1966, la décadence du secteur agricole a été attribuée au départ des techniciens belges et aux effets des rebellions successives. De 1966 à 1997, l'interventionnisme d'État par la Zaïrianisation des exploitations agricoles des étrangers et les décisions d'État du comité central du MPR (Mouvement Populaire de la Révolution), le parti politique unique de de l'époque, n'ont

## Problématique du développement agricole en RD Congo...

---

pas rendu possible la reprise du secteur agricole après la crise pétrolière des années 1970. De 1997 à 2001, l'agriculture paramilitaire et collectiviste à travers le service national a plus joué le rôle politico-social d'intégration des militaires démobilisés et des délinquants de société que celui de l'émergence d'un secteur agricole moderne. De 2001 à fin 2017, la révolution de la modernité dans le secteur agricole qui ambitionnait de mécaniser l'agriculture et lancer l'agro-industrie par des parcs agro-industriels n'a été qu'un feu de brousse. La politique de volontariat agricole qui se veut une production à régie sous contrat de gestion et la tentative de relance du parc agroindustriel de Bukanga Lonzo sont assimilables à une agriculture d'État qui hésite de responsabiliser les exploitants agricoles, petits comme grands.

Pourquoi donc ces échecs réédités sur six décennies de la période post coloniale qui font de la RDC un importateur net des produits alimentaires pour une valeur environnant deux milliards de dollars américains par an ?

L'hypothèse généralement émise est celle de supposer que la RD Congo n'a eu ni politique ni stratégie agricole. Cependant, l'étude des différents plans et programmes agricoles de 1960 à nos jours, met en surface des éléments de politique agricole avec des objectifs clairs relatifs à la sécurité alimentaire et à la croissance des revenus des agriculteurs. La création des villages ou zones agricoles, la promotion des groupements paysans ou de petites et moyennes Entreprises Agricoles (PMEA), l'articulation entre l'agriculture paysanne et l'industrie, le développement des filières agricoles, le retrait de l'État des activités productives, le ciblage des bassins de production aux avantages comparatifs, ..., sont autant d'éléments de stratégie repérables dans les différents programmes agricoles du passé mais qui n'ont jamais été intériorisés par les acteurs étatiques et les exploitants agricoles.

L'autre hypothèse serait que le secteur agricole congolais ne décolle pas faute de financement. Cependant, des moyens importants ont toujours été alloués au secteur et même une banque de crédit agricole a été créée pendant la deuxième république. Certes, actuellement, il manque un mécanisme permanent de financement de l'agriculture, mais la non-durabilité des programmes agricoles ne se justifie pas que par l'absence du financement.

De leur part, les partenaires techniques et financiers du secteur agricole congolais accusent le gouvernement de mauvaise gouvernance, même si à leur tour, ils n'échappent pas à la bureaucratie, à la lourdeur des procédures et au manque de survie à moyen et long terme de leurs programmes.

Plusieurs de ces partenaires sont devenus aussi les chantres, à tort ou à raison, du renforcement des capacités se réduisant parfois à une série de réunions sans impact concret sur terrain. Il reste cependant vrai qu'il y a un besoin réel de renforcement des capacités dont l'orientation devrait être plus technique, professionnelle et ciblant directement l'exploitation agricole.

Il ne serait pas faux d'affirmer au bout de notre analyse qu'il règne une mauvaise gouvernance chronique dans le secteur agricole congolais engendrant, de façon récurrente, des montages institutionnels inadéquats. Ce déficit est doublé d'une insuffisance de financement du secteur agricole. Pour sortir du cercle vicieux qui caractérise ce secteur, l'État congolais devrait s'assumer et exécuter les choix déjà opérés par la loi agricole de 2011 et restés lettre morte une décennie après, à savoir l'option d'appuyer à la fois l'agriculture familiale et industrielle, la reconnaissance du partenariat entre l'État et la profession agricole en opérationnalisant le Conseil Consultatif National de l'Agriculture, la mise en place du fonds national de développement agricole de façon décentralisée par province, la relance de la recherche agricole par une quotité du fonds de développement agricole, et la soumission de tout conflit foncier à un arbitrage préalable avant de saisir les tribunaux pour ainsi modérer l'insécurité foncière. Vu la résistance des structures gouvernementales aux réformes proposées, une simple structure de consultation ne saurait inverser la tendance. Ce constat milite pour des modalités plus contraignantes. En effet, l'écart est resté grand entre les réformes sur papier et la réalité sur terrain suite aux attitudes verticales et dirigistes qu'affichent l'État et ses fonctionnaires.

La composition du Conseil Consultatif National de l'Agriculture serait paritaire entre les représentants des Ministères de l'Agriculture, du Développement Rural, de la Recherche Scientifique, d'une part, et les organisations paysannes, le secteur agricole privé, d'autre part. En plus, la

## Problématique du développement agricole en RD Congo...

---

forte rotation des ministres au gouvernement n'assure pas une continuité dans les politiques agricoles. Il est opportun que la RDC puisse se doter d'un organisme dépositaire de la politique agricole qui serait à la disposition de différents ministres.

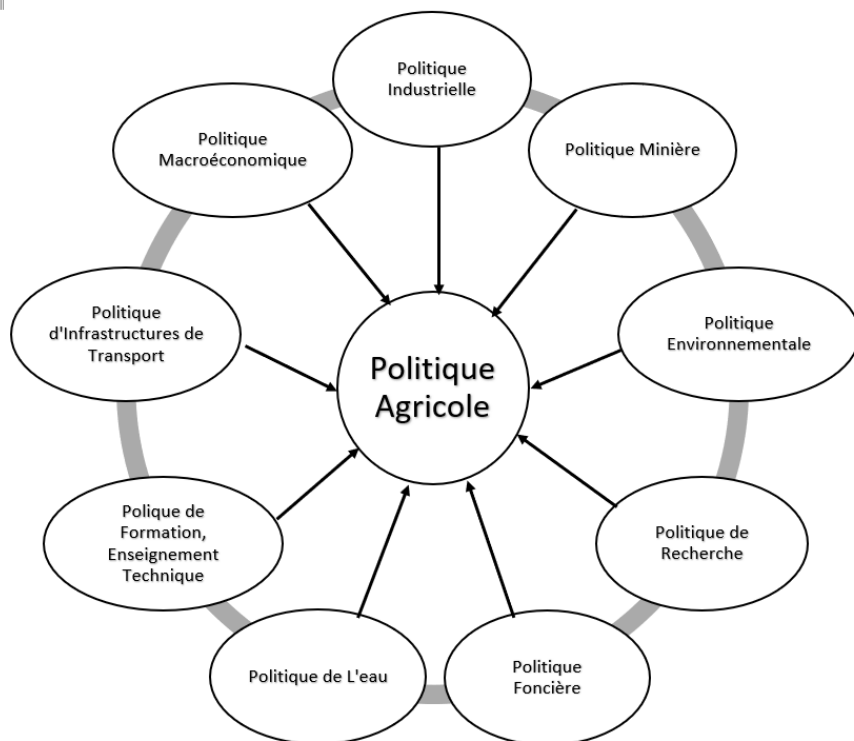
Tant que l'État congolais restera seul maître du secteur agricole monopolisant les politiques et les ressources financières, la gouvernance restera indésirable et la stagnation du secteur agricole déplorée depuis six décennies demeurera. L'État congolais devrait préciser sans hypocrisie, en collaboration avec les acteurs agricoles, les limites de son cercle d'intervention.

Par ailleurs, les partenaires techniques et financiers évoluent en RDC comme sur un terrain conquis. Il faudrait que leurs programmes s'inscrivent dans un plan agricole national consensuel, à moyen et long terme et que le gouvernement puisse se doter des outils de leur suivi et évaluation effective. La confédération Nationale des producteurs Agricoles du Congo, CONAPAC, vient à cet effet de se doter d'un observatoire de l'action gouvernementale et ses partenaires dans le secteur agricole (OAGOSA).

Le nouveau plan national d'investissement agricole reposerait sur l'hypothèse actualisée de croissance du secteur agricole et serait soutenu en amont et non en aval par des plans agricoles provinciaux réalistes et basés sur des moyens mobilisables avec la sélection des filières et des zones agricoles de concentration. Il faut cesser de concevoir des programmes agricoles sur base d'éventuels investisseurs hypothétiques.

Plus important enfin, est l'élaboration d'une politique agricole intégrée avec d'autres politiques de développement national. Il est fréquent que l'État congolais laisse l'élaboration des documents stratégiques aux partenaires extérieurs, qui financent les travaux, déterminent la méthodologie et les orientations. Cette approche extravertie ne favorise pas une politique agricole inclusive appropriée par les exploitants agricoles, les provinces et les entités décentralisées. Nous suggérons dans le schéma classique ci-après un circuit intégré, adapté au contexte de la RDC, des politiques nationales de développement dont la politique agricole est au centre.

*Schéma intégré des politiques de développement*



Dans cette analyse, il ressort que les campagnes agricoles et les parcs agro-industriels initiés par le gouvernement congolais entre 2012 et 2016 n'ont pas obéi aux facteurs de durabilité. Il en a été de même pour les programmes et projets lancés dans le secteur agricole congolais depuis 1960. Ce tâtonnement se poursuit et pourrait encore durer des décennies. Pour y mettre fin, il faut réformer le cadre institutionnel de gestion déjà prévu dans la loi agricole de 2011, actualiser la politique agricole et élaborer un nouveau plan national d'investissement agricole visant l'horizon 2030 dans l'optique d'une activité agricole considérée avant tout comme une activité économique soumis aux calculs des coûts de production. Les programmes et projets agricoles devront, en plus, être implémentés dans des bassins à fort potentiel de production où la transformation et la modernisation des exploitations familiales seront connectées à l'industrie locale, au marché national et

international. Enfin, minimiser l'exploitation agricole familiale conduirait inévitablement à une paupérisation des communautés rurales et perdurerait le rêve d'une agro-industrie ex nihilo. Ce qui ne saurait garantir le développement agricole durable de la RDC sans renouer par la pratique de l'appui du Gouvernement aux campagnes agricoles brusquement interrompu en 2014 pour financer le Parc Agro-Industriel de Bukanga-Lonzo.

### **Bibliographie**

Loi n°11/22 du 24 Décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'Agriculture.

Loi n°08/007 du 07 Juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques

PNIA-RDC, Plan National d'Investissement Agricole, mis sur le marché des investissements dans le business meeting de novembre 2013 au grand Hôtel Kinshasa, 100 p.

KAPANGA MUTOMBO Ferdinand, « l'assistance électorale de l'ONU et la démocratisation post conflit. Regard sur les élections de 2006 et de 2011 en République Démocratique du Congo », thèse de doctorat présentée et défendue publiquement en vue de l'obtention du grade de docteur en relations internationales, Université de Kinshasa, 2016-2017, 432 p.

[www.laboutiqueafricavivre.com](http://www.laboutiqueafricavivre.com), Moussa Boureima, « les politiques agricoles au Niger, 1960-2015 : 55 ans à la recherche de la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté », Niamey, éd. Belle Afrique, 2006.

Thierry POUCH, l'Agriculture entre théorie et histoire ou qu'est-ce qu'une politique agricole, in Economie appliquée, Tome LV numéro 1, Mars 2002, 28 p.

Kandeh K. YUMKELLA et Alié, Agribusiness pour la prospérité de l'Afrique, ONUDI, Vienne 2011, 391 p.

Politique agricole régionale, révision et priorisation des questions de politique et les domaines d'intervention dans le cadre de la politique agricole régionale (PAR) de la SADC, Botswana, Janvier 2012, 288 p.

- Conseil général du développement agricole, Royaume du Maroc, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, Note de présentation, 2013, 16 p.
- NGHENDA BUKOMBE, Droit et développement agricole, étude du droit agricole, publications des facultés universitaires du Congo, Février 2004, 992 p.
- Programme de modernisation de l'agriculture en RDC. Politique de mécanisation de l'agriculture congolaise, atelier national, Kinshasa, 17-19 Février 2009, 130 p.
- Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, Rapport d'audit du programme de mécanisation agricole, Janvier 2013, 23p.
- Note de politique agricole de la République Démocratique du Congo, avril 2009, 71 p.
- Rapport final de l'atelier de relecture et d'appropriation des mesures d'application de la loi agricole, CEMELA (Commission de Rédaction des Mesures d'Application de la Loi Agricole), Kinshasa, 28 Mars – 14 Avril 2016, annexes
- Elaboration de la stratégie de relance de l'agro-industrie en RDC (SRAI-RDC), rapport A3-Stratégie détaillée et plan d'action, IDEA Consult International, Mai 2015, 127 p.
- Programme de relance agricole (PREAG), rapport d'achèvement 2012-2013, 39 p.
- Parcs agro-industriels, pourquoi et comment ? Document de présentation des parcs agro-industriels, Kinshasa 2014, 20 p.
- Le Parc Agro-Industriel de Bukanga-Lonzo, matérialisation de la vision de la modernité dans le secteur agricole, 2014, 18 p.
- Le Parc Agro-Industriel de Bukanga-Lonzo, République Démocratique du Congo, Business Plan pour 10 000Ha, synthèse, 2014, 32 p.
- Contrat de gestion du Parc Agro-Industriel de Bukanga-lonzo, Kinshasa, 20 Février 2014, 16 p.
- Rapport de mise en œuvre du Programme d'action du Gouvernement, campagne agricole, Mai 2012 – Mai 2013, 19p.
- Rapport synthèse des missions de suivi et d'évaluation de la campagne agricole 2013-2014/RDC, Mai 2014, 39p.

## Problématique du développement agricole en RD Congo...

---

Note d'information du Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural, niveau d'exécution financière des programmes agricoles provinciaux, campagne 2012-2014, Août 2014.

Rapport du niveau d'exécution des recommandations de la conférence de gouverneurs de provinces de Kananga du 18-19 Mars 2013, Octobre 2013, 19p.

Protocole d'accord entre le Ministère National de l'Agriculture et le Bureau Central de Coordination (BCECO) pour la gestion fiduciaire de la campagne agricole 2012-2013, Août 2012, 15p.

Protocole d'accord relatif aux modalités de consommation des crédits d'investissements dans les secteurs à compétence exclusive des provinces, modalités pratiques de la gestion concertée, Kinshasa, 29 Mars 2013, 11p.

Feuille de route 2012-2016 du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural de la RDC, Mai 2012, 15p.

Les parcs agro-industriels : une stratégie du Programme National d'Investissement Agricole pour promouvoir les filières agricoles et l'agro-industrie, vision du Gouvernement (de la RDC), 6p.

[www.fao.org/3/y5673f/y5673F02.htm](http://www.fao.org/3/y5673f/y5673F02.htm), stratégies et cadre de la politique agricole, consulté le 10/05/2017

[www.fao.org/3/y5673f/y5673F02.htm](http://www.fao.org/3/y5673f/y5673F02.htm), taxonomie des politiques agricoles, consulté le 08/05/2017.