RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO
LE GOUVERNEMENT
JUSTICE PAIX TRAVAIL

MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE

POLITIQUE DE L'AGRICULTURE DURABLE DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

NOVEMBRE 2022

CAFI
CENTRAL AFRICAN FOREST INITIATIVE

FONAREDD

PNUD
Au service des peuples et des nations

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

TABLE DES MATIÈRES

PREFACE 4

CLARIFICATION DES TERMES ET CONCEPTS UTILISÉS 6

1. INTRODUCTION 8

· Engagements sur l'agriculture, la sécurité alimentaire et nutritionnelle 8

· Engagements sur le changement climatique ayant un impact sur l'agriculture 9

2. CONTEXTE ET DYNAMIQUES 10

2.1 Accès au foncier 11

2.2 Production, productivité et itinéraires techniques 11

2.3 Sécurité alimentaire et nutritionnelle 12

2.4 Rôle de l'Etat 13

2.5 Financement du secteur 13

2.6 Fiscalité et parafiscalité 14

2.7 Infrastructures d'appui à la production 14

2.8 Prise en compte du genre 14

3. DEFIS 15

4. VISION 16

5. APPROCHES OPERATIONNELLES 17

5.1 Approche « renforcement des capacités » 17

5.2 Approche « bonne gouvernance » 18

5.3 Approche inclusive et genre 19

5.4 Approche territoriale, accès au foncier et à l'eau 21

5.5 Approche décentralisée du renforcement des chaînes de valeur 23

6. OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE L'AGRICULTURE DURABLE A L'HORIZON 203 017 25

6.1 Objectif global 25

6.2 Objectifs spécifiques 25

6.3 Stratégies spécifiques 26

7. ACTIONS PRIORITAIRES 27

8. CADRE DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE L'AGRICULTURE DURABLE22 31

8.1 Cadre juridique 31

8.2 Cadre opérationnel 32

9. IDENTIFICATION DES SOURCES DE FINANCEMENT 33

10. DISPOSITIF DE SUIVI-EVALUATION 33

PREFACE



C'est pour moi un réel plaisir de présenter la Politique de l'Agriculture Durable de la République Démocratique du Congo. Cette présentation, je la fais de prime abord au nom de Son Excellence **Félix Antoine Tshisekedi Tshilombo,** Président de la République, Chef de l'Etat, qui prône un nouveau paradigme pour le développement du secteur agricole, à travers sa vision de la revanche du sol sur le sous-sol. Je la fais ensuite au nom du Gouvernement de la République, que dirige Son Excellence Jean-Michel Sama Lukonde, Premier Ministre, Chef du Gouvernement.

A travers cette politique et tout le processus de son élaboration, le Gouvernement de la République peut à juste titre se satisfaire d'avoir tenu son pari, celui de doter le pays d'une vision nationale et de choix stratégiques consensuels de gouvernance agricole.

C'était son ambition que cette politique soit construite dans un contexte qui garantisse la participation de tous les acteurs clés œuvrant au développement du secteur agricole, pour que leurs préoccupations soient réellement reflétées et considérées dans ce document.

Cette politique qui a été élaborée sur la base de contributions, propositions, suggestions et diverses remarques recueillies auprès des parties prenantes dans les 26 provinces que compte le pays et auprès des experts multisectoriels nationaux et internationaux, constitue à n'en point douter, un outil de travail d'une valeur inestimable pour notre pays. Cet outil, je l'espère, va permettre, s'il est appliqué avec rigueur, de relever les défis auxquels fait face le secteur agricole congolais, à savoir augmenter sensiblement la production agricole pour faire face à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle de nos populations et en même temps réduire significativement les impacts de l'agriculture sur la forêt, car à ce jour, l'agriculture itinérante sur brûlis demeure le premier moteur de déforestation dans notre pays. La politique de l'agriculture durable apporte des réponses idoines et réfléchies à ces défis de l'heure. Grâce à elle, la RDC va réellement tenir sa promesse d'être le « pays solution » en matière de changement climatique.

Le chantier de la mise en œuvre de la politique de l'agriculture durable de la RDC est donc ouvert devant nous. La suite immédiate de ce processus est de partir des orientations stratégiques que propose cette politique pour avancer vers la modification de la Loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture.

De même, les priorités qu'identifie cette politique attendent d'être déclinées dans une perspective programmatique, tâche à laquelle le Ministère de l'Agriculture va s'atteler incessamment.

La Politique de l'Agriculture Durable de la RDC n'aurait jamais pu voir le jour sans l'implication des instances dirigeantes de notre pays, à savoir, la Présidence de la République, le Parlement, la Primature, le Gouvernement national et les Gouvernements provinciaux, qui non seulement avaient inscrit cette politique au titre de priorité gouvernementale, mais ont, du reste, participé à différentes phases du processus de sa formulation et de sa validation.

C'est donc ici l'occasion pour moi de remercier, au nom du Gouvernement de la République, tous les décideurs, les experts, les acteurs étatiques et non étatiques, les chercheurs et les universitaires, qui ont tous contribué, pendant presque trois (3) ans, pour que cette politique voie le jour et prenne réellement corps aujourd'hui. J'ai été impressionné, durant tout ce processus, par le niveau d'organisation des parties prenantes en différents groupes d'intérêts distincts et par la qualité des termes de leurs plaidoyers respectifs adressés dans le cadre de l'élaboration de la Politique de l'Agriculture Durable de la RDC.

N'ayant pas été seuls sur ce parcours, je présente mes sincères remerciements à tous les partenaires techniques et financiers qui ont accompagné et accompagnent encore ce processus. Le Gouvernement de la République, à travers ma personne, remercie ainsi tous les bailleurs de fonds et particulièrement ceux qui ont contribué au **Fonds National REDD+ (FONAREDD)**, à travers l'initiative **CAFI**, principalement le Gouvernement Norvégien.

Que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture **(FAO)**, agence d'exécution du Programme Gestion Durable de l'Agriculture qui a accompagné le Ministère de l'Agriculture dans l'élaboration de cette politique, se sente ici remerciée pour l'accompagnement technique et logistique qu'elle a assuré au Ministère de l'Agriculture.

Je ne voudrais surtout pas omettre de mentionner l'administration de mon Ministère à travers le Secrétariat général, ainsi que les Inspections provinciales pour leur franche participation et collaboration durant tout le processus. Je salue enfin la cellule technique qui a été mise en place au sein du Ministère de l'Agriculture pour accompagner ce processus. Le travail de cette cellule technique a été stratégique et très apprécié.

Désiré M'Zinga Birihanze

Ministre de l'Agriculture



CLARIFICATION DES TERMES ET CONCEPTS UTILISÉS

- **Agriculture :** ensemble des activités ayant trait à la production végétale, d'élevage et la pêche.
- **Agriculture Durable :** mode d'exploitation agricole qui prend en compte les quatre dimensions (environnementale, économique, sociale et de gouvernance) et répond aux besoins des générations présentes sans compromettre les capacités de production des générations futures.
- **Agro-business, agro-industrie :** ensemble des activités agricoles à grande échelle opérant sur des superficies et des productions importantes, généralement sur plusieurs segments des chaînes de valeur (production, transformation, commercialisation) ;
- **Approche :** manière d'aborder un domaine de connaissance ou d'activité quant au point de vue et à la méthode utilisée.
- **Bassin de production :** zone agro écologique homogène présentant des conditions éco climatiques favorables aux spéculations considérées et offrant des possibilités d'accès facile au marché des produits ainsi qu'à celui des intrants agricoles, de pêche ou d'élevage.
- **Biodiversité :** ensemble d'espèces diversifiées (micro-organismes, espèces végétales, halieutiques et animales) vivant en équilibre dans un milieu déterminé.
- **Changement climatique :** les variations de température et des conditions météorologiques sur le long terme.
- **Ecosystème :** unité écologique formée par le milieu et les organismes qui y vivent.
- **Forêt :** est forêt selon la définition de la REDD+ en RDC toute étendue de 0,5 ha portant un couvert végétal de plus 6m de haut sur 30 % de sa superficie.
- **Pêche artisanale (traditionnelle) :** pêche à petite échelle, à faible technologie et à faible capital.
- **Pêche continentale :** activité de pêche conduite en dehors des mers et océans.
- **Politique Agricole :** ensemble des orientations données par le gouvernement pour contribuer par des investissements, des lois et règlement à la progression du secteur agricole.
- **Prestataires de services :** personne morale ou physique qui propose des services en échange d'une rémunération.
- **Sécurité alimentaire :** situation dans laquelle toutes les personnes ont un accès physique, social et économique durable à une nourriture suffisante, sûre et nutritive qui répond à leurs besoins diététiques et à leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active.

- **Souveraineté alimentaire :** capacité pour un gouvernement d'assurer sur le territoire national, la sécurité alimentaire de sa population.
- **Système d'irrigation :** modes d'apport en eau aux cultures (aspersion, goute à goute, gravitation).
- **Système de culture :** ensemble de procédés mis en œuvre sur des parcelles cultivées pour exploiter la terre dans le but de produire des végétaux utiles à l'homme.
- **Zone agroécologique :** zone présentant les mêmes caractéristiques écologiques (climat, sols géomorphologie) et possédant un éventail spécifique de potentiel et de contraintes pour l'utilisation des terres.
- **Zone forestière :** paysage naturel couvert majoritairement par la forêt.

1. INTRODUCTION

La République Démocratique du Congo (RDC) s'est dotée une vision prospective à long terme pour son développement, par l'élaboration du Plan National Stratégique de Développement (PNSD) Economique et Social à l'horizon 2050, validé en décembre 2020 par le Gouvernement Congolais. Par cette vision stratégique globale, le Gouvernement Congolais a l'ambition de transformer progressivement le pays en trois étapes distinctes qui s'articulent autour des objectifs suivants :

- Aligner d'ici à 2030 la République Démocratique du Congo au niveau des pays à revenu intermédiaire (PRI) ;
- Faire de la République Démocratique du Congo un pays émergeant d'ici 2030 ; et
- Hisser la République Démocratique du Congo au niveau des pays développés en 2050.

A travers le Plan National Stratégique de Développement (PNSD) Economique et Social, le Gouvernement soutient la volonté d'opérer une transformation du secteur agricole pour éliminer la pauvreté. Il envisage l'augmentation de sa production agricole en utilisant des méthodes innovantes, économiquement viables, socialement acceptables et écologiquement durables afin d'éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et lutter efficacement contre la pauvreté.

La Politique de l'Agriculture Durable (PAD) de la RDC s'inscrit dans les nouvelles réalités du contexte national, régional et international, en vue de répondre aux aspirations du Gouvernement et de la population Congolaise. Elle inspirera les révisions de texte juridiques et réglementaires à venir en particulier ceux qui compléteront ou pourront modifier la Loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture) du 24 décembre 2011.

Elle prend en compte les engagements ci-dessous énumérés, en lien avec la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'amélioration des conditions de vie des populations ainsi que les changements climatiques auxquels la République Démocratique du Congo a souscrit, à savoir :

• Engagements sur l'agriculture, la sécurité alimentaire et nutritionnelle

- Conférence Régionale pour l'Afrique sur l'Agriculture, au siège de la FAO à Rome (Italie), adoption du Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique (PDDAA), le 9 juin 2002 ;
- Déclaration de Maputo sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, adoptée le 11 juillet 2003 à Maputo (Mozambique) ;
- Déclaration de Malabo sur la croissance et la transformation accélérée de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et des meil-

leures conditions de vie, adoptée en juin 2014 à Malabo (Guinée Equatoriale) ;
- Plan cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable 2020-2024 sur les Objectifs de Développement Durable (ODD), réalisé en 2016 ; et
- Déclaration des Nations Unies sur les systèmes alimentaires, adoptée le 23 et 24 septembre 2021, à New-York.

• Engagements sur le changement climatique ayant un impact sur l'agriculture

- Convention sur le commerce international des espèces sauvages de flore et de faune menacées d'extinction (CITES), adoptée le 3 mars 1973 à Washington (USA) et ratifiée le 1er octobre 1976 ;
- Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone, protocole de Londres et de Montréal, adoptée le 24 mars 1985 et ratifiée le 8 septembre 1994 ;
- Convention sur la lutte contre la désertification et la sécheresse, adoptée le 17 octobre 1995 à Paris (France) et ratifiée le 11 septembre 1997 ;
- Convention des Nations Unies sur la Diversité Biologique, adoptée le 4 juin 1992 à Rio de Janeiro (Brésil) et ratifié le 15 septembre 1994 ;
- Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adoptée le 4 juin 1992 à Rio de Janeiro (Brésil) et ratifiée le 8 décembre 1994 ;
- Déclaration de New York sur les forêts, adoptée le 23 septembre 2014 à New York (USA) et ratifiée le 12 décembre 2014 ;
- Accords de Paris sur le Climat (COP21), adopté le 12 décembre 2015 à Paris (France) ; et
- Contributions déterminées à l'échelle nationale, adoptées en 1997 et révisée en décembre 2021 pour la période 2021-2030.

Cette Politique de l'Agriculture Durable soumise à une Etude Stratégique Environnementale et Sociale dont elle a intégré les recommandations en application des principes de sauvegarde exigés par la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, prend en compte les dimensions genre et peuples autochtones pour assurer une utilisation durable et équitable des ressources du pays.

Enfin, la présente politique a été soumise à consultation dans onze provinces représentant les particularités agroécologiques principales du pays. Les recommandations de ces consultations y sont intégrées ainsi que celles des ateliers nationaux qui l'ont progressivement enrichie et validée.

La présente politique sera déclinée dans les différents Plans National et Provinciaux à réaliser dans le cadre de l'Aménagement du Territoire. Les provinces disposant déjà de Plans Stratégiques de Développement pourront les actualiser en fonction des orientations de la présente Politique de l'Agriculture Durable.

2. CONTEXTE ET DYNAMIQUES

La République Démocratique du Congo est l'un des plus grands pays d'Afrique Subsaharienne, tant par sa taille (2.345.410 Km^2) que par sa population (95.784.841 habitants)[1]. Elle dispose de 80 millions d'hectares de terres arables dont 4 millions irrigables, un important réseau hydrographique, les étendues d'élevage et de savanes susceptibles de supporter un élevage de plus ou moins 40 millions de têtes de gros bétail, un potentiel halieutique pouvant produire 700.000 Tonnes de poissons par an. Avec ces potentialités, la RDC est capable de nourrir environ 2 milliards de personnes dans le monde.

Ce potentiel est largement sous exploité au point que le pays dépend fortement d'importations agroalimentaires et comprend de larges poches de malnutrition.

La RDC possède, en outre, la plus grande part des forêts tropicales humides du Bassin du Congo, et ses forêts claires sont également importantes. Elle possède 130 millions d'hectares de forêt ([1]) soit quelques 60 % de la superficie totale du pays. En dépit de son contexte climatique, hydrographique et géologique extrêmement favorable et largement sous-exploité, la RDC subit cependant une forte déforestation, surtout concentrée au niveau de « points chauds » qui sont les bassins d'approvisionnement des grandes villes et les zones de production agricole suite à l'agriculture itinérante sur brulis. Sur la période allant de 2000 à 2010, les experts ont estimé à 0,23% par an, le taux de déforestation en RDC. Ce taux paraît faible, mais il se traduit chaque année par la disparition de quelques 500 000 ha de couvert forestier ([2]). Le rythme de déforestation et des pratiques non respectueuses de l'environnement, tel qu'observé en RDC chaque année, risque de détruire en un siècle la quasi-totalité du couvert forestier et des zones de tourbières si rien n'est fait. La cause principale de la déforestation (Stratégie Cadre Nationale REDD+ 2012) est l'agriculture sur abattis brulis dont la pression augmente chaque année avec la croissance démographique.

En effet, avec un taux de croissance démographique de 3% par an[3] sans gain de productivité agricole et changement profond dans les techniques de production, les besoins en surface cultivée, les besoins alimentaires et les besoins en bois énergie doublent tous les 25 ans. Une telle évolution aurait d'importantes conséquences sur le régime des pluies, sur le processus de déforestation et de dégradation des terres, sur la production agricole et sur la sécurité alimentaire.

1 MEDD, NERF 2018.
2 MEDD, NERF 2018.
3 Source FAO-RDC, 2021

Outre son impact global sur le climat, la disparition de la forêt Congolaise aurait également de lourdes conséquences sur l'économie et la vie des Congolais eux-mêmes, et leur sécurité alimentaire. Sa protection s'avère ainsi primordiale et urgente au regard de ces éléments. Cet objectif est clairement formulé dans la Stratégie Nationale Cadre de Réduction des Emissions de Carbone due à la Déforestation et à la Dégradation Forestière (2012) et dans le Plan d'Investissement REDD+ de 2013, adoptés par le Gouvernement de la RDC.

2.1. Accès au foncier

L'accès au foncier est inégal entre les zones à forte et à faible densité. Dans les premières, les populations n'ont plus de terres disponibles pour absorber la croissance démographique et elles entament de fortes migrations. Partout, l'accès au foncier des communautés est menacé par les acquisitions incontrôlées, notamment urbaines, ne tenant pas compte des besoins en terres des communautés. Les deux systèmes de gestion du foncier officiel et coutumier, non coordonnés par l'aménagement du territoire favorisent des attributions incontrôlées des terres y compris dans les zones forestières précieuses pour la biodiversité et la préservation du couvert forestier, contribuant ainsi à la déforestation, à l'accaparement et la thésaurisation des terres. L'absence d'entretien des routes entraîne une mauvaise répartition des populations et augmente la pression foncière dans les zones proches des marchés et bien desservies. On doit également signaler les difficultés d'accès au foncier (codes agricole et foncier pour les différents opérateurs du secteur agricole comme l'une des causes majeures de sous investissements dans ce secteur).

2.2. Production, productivité et itinéraires techniques

Malgré un fort potentiel agricole la production alimentaire demeure insuffisante pour satisfaire les besoins de la population au regard de la croissance démographique. La RDC reste ainsi fortement dépendante des importations de produits alimentaires, notamment de céréales, de sucre, de viande, de produits halieutiques et de produits laitiers. La facture des importations qui représentait 125,4 millions de dollars américains (USD) en 1961 s'élève à plus de 2,5 milliards de dollars américains (USD) en 2019, soit une augmentation de 1 894% (FAOSTAT, 2019). Les importations alimentaires consomment une part importante des devises dans un contexte économique très difficile.

La production vivrière en RDC est assurée par une agriculture pluviale organisée dans des exploitations paysannes faiblement consommatrices d'intrants (faiblesse de l'offre et des capacités monétaires des ménages agricoles) et utilisant un matériel de production rudimentaire.

L'essentiel des opérations est manuel, et on dénombre, çà et là, quelques initiatives de traction animale et de mécanisation agricole. La productivité agricole demeure faible, et l'augmentation de la production est plus due à la consommation des superficies forestières qu'à l'amélioration des rendements[4]. D'une manière générale le secteur agricole souffre cruellement de l'absence d'investissement aussi bien de la part de l'état que du secteur privé.

Les systèmes de cultures ont connu quelques évolutions positives au cours des 30 dernières années avec l'introduction et la diffusion de nouvelles variétés améliorées des principales cultures ainsi que le développement de la mécanisation dans certaines espaces savanicoles. Mais dans de nombreuses zones agricoles on assiste à la régression de la présence des légumineuses dans les associations de culture et les rotations, provoquant parfois la baisse de la fertilité des sols et des rendements. On assiste également au développement de l'agriculture dans les bas-fonds et en savanes dans les zones ou la présence de forêts devient résiduelle.

Dans un tel contexte il est nécessaire de mettre au point et de renouveler les référentiels techniques des bonnes pratiques agricoles en particulier dans les systèmes vivriers et savanicoles. Il est également nécessaire de promouvoir la reprise des cultures pérennes, sachant que leur abandon progressif dans les années 90 et 2000 dans de nombreuses provinces, malgré des reprises récentes localisées, a été très préjudiciable à l'agriculture et à l'économie nationales.

2.3. Sécurité alimentaire et nutritionnelle

La RDC demeure l'un des pays les plus pauvres au monde, avec un niveau d'insécurité alimentaire parmi les plus élevés. En 2021, le pays a enregistré le nombre le plus important de personnes en insécurité alimentaire aigüe au monde, avec 27 millions de personnes (soit 26 % de la population), en situation de crise et urgence alimentaire. Les confits prolongés sont l'une des causes majeures de l'insécurité alimentaire. La difficulté d'accès au foncier et la faiblesse des investissements ont déjà été signalés comme cause d'insécurité alimentaire. L'inflation et la stagnation des prix agricoles y prennent également une part active. La dévaluation monétaire en affaiblissant les revenus des populations rurales, la Covid19 empêchant la commercialisation des produits y ont également contribué. L'absence de système opérationnel de lutte contre les ennemis de culture ([5]) et les maladies animales, ainsi que les épizooties peuvent plonger des régions entières dans l'insécurité alimentaire.

4 Toutefois, l'introduction de variétés améliorées et résistantes aux maladies peut dans des bassins entiers de production amener des augmentations significatives de rendements.

5 Une exception notable est l'important travail de recherche et d'adaptation et de très large diffusion de variétés améliorées du manioc résistant aux différentes maladies qui l'ont affectées à partir de la fin des années 90 (IITA/INERA, ONG locales et internationales).

La situation nutritionnelle demeure également préoccupante depuis plus de deux décennies. Près de la moitié des décès des enfants de moins de cinq ans sont attribuables à la malnutrition. Entre 2001 et 2018, la prévalence du retard de croissance chez les enfants de moins de cinq ans est demeurée très élevée à environ 42%, soit 6.000.000 d'enfants touchés chaque année.

Plus de deux enfants sur cinq souffrent de malnutrition chronique en RDC, d'après MICS 2018 ([6]).

2.4. Rôle de l'Etat

Au regard des missions qui leur sont assignées, l'action du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et Elevage et du Développement Rural demeure à ce jour fort mitigée. Les capacités institutionnelles de ces différents Ministères sont faibles et plusieurs d'entre eux ne disposent pas de programme opérationnel et sont peu actifs sur le terrain. Les services techniques des Ministères ci-haut cités manquent de moyens de travail et d'appui financier de la part du trésor public, conduisant à une déperdition du personnel qualifié et, par la suite, à une situation d'abandon total par l'Etat de ses fonctions de régulation, d'orientation et de contrôle. Cette quasi-absence des services publics est évidente à en juger par la carence des services rendus aux producteurs agricoles, et par le faible niveau d'organisation des associations professionnelles du secteur, qui devraient servir de relais dans les opérations de développement. Certains services étatiques ne fonctionnent que grâce aux appuis apportés par les partenaires au développement, dans le cadre des projets de coopération.

2.5. Financement du secteur

Les allocations budgétaires en faveur du secteur agricole et rural demeurent à un niveau très bas, loin des 10% des ressources budgétaires recommandés par l'engagement de Maputo. La Revue Conjointe du Secteur Agricole (RCSA) réalisée en 2018, révèle qu'entre 2013 et 2018, les décaissements annuels effectués en faveur du secteur agricole et rural n'ont pas dépassé 2,2% en moyenne. La recherche agronomique n'a , quant à elle, bénéficié annuellement durant la même période que de 0,1% en moyenne d'allocations budgétaires. D'après la même étude, l'examen de la composition économique des dépenses sur la période allant de 2015 à 2017, montre que 45% des dépenses en faveur de ce secteur étaient destiné aux salaires, 5% pour le fonctionnement et 11,78% pour les investissements.

Par ailleurs, il faut noter une faible organisation des services financiers, réduisant les opportunités de financement des opérateurs agricoles.

6 MIC : Enquête nationale de l'Unicef sur les conditions socio-économiques et sanitaires des populations.

Le crédit est pratiquement inaccessible pour la majorité des ménages agricoles, entraînant une faible utilisation d'intrants et d'équipements modernes, ce qui handicape considérablement la croissance de la production et de la productivité agricole.

2.6. Fiscalité et parafiscalité

Bien que des mesures favorables aient été prises depuis une dizaine d'années pour réduire la pression fiscale (suppression de la fiscalité à l'importation des intrants et matériels agricoles par la Loi agricole de 2011, suppression ou fort allègement des taxes récentes à l'exportation), le secteur agricole demeure l'un des plus sollicités du fait de la multiplicité des taxes et autres prélèvements indus sur les chaînes de valeur, notamment lors de la commercialisation des produits, qui sont un frein majeur à l'économie agricole, c'est le cas notamment de la taxation de l'élevage à la tête de bétail qui n'encourage pas le développement du cheptel.

2.7. Infrastructures d'appui à la production

Les infrastructures de base nécessaires au développement économique sont insuffisantes, en mauvais état ou non fonctionnelles (routes, pistes de desserte agricole, réseau électrique, centres de collecte, entrepôts, marchés publics, etc.) entravant ainsi l'accès aux marchés.

Les activités de transformation sont quasi-inexistantes. Les produits à valeur ajoutée sont presque tous importés par manque d'unités agro-industrielles permettant de valoriser les productions, d'en accroître la valeur tout en ouvrant l'accès à de nouveaux marchés. Sans activités de transformation, les agriculteurs sont privés de débouchés commerciaux, et le secteur de l'agro-industrie ne contribue que de façon marginale à la création d'emplois non agricoles essentiels au progrès économique.

2.8. Prise en compte du genre

La nécessité de la prise en compte du genre se pose également au secteur agricole. En effet, le diagnostic sectoriel des Ministères en charge de la Femme, de l'Enfant, de la Famille et de l'Agriculture présenté dans le rapport sur le profil genre du pays produit par la FAO en 2020 révèle des lacunes notables en matière d'intégration de genre dans le secteur agricole. La mauvaise perception, la méconnaissance, l'ignorance des instruments et des engagements internationaux du pays en matière d'intégration du genre, la non-caractérisation des questions de genre dans l'activité agricole ainsi que l'absence de cadre de collaboration entre les Ministères sectoriels sont cités comme des éléments à la base de cette situation.

3. DEFIS

Le tableau qui vient d'être dressé de l'agriculture congolaise n'est guère satisfaisant. Les principaux défis à relever sont les suivants :

a. À l'instar des autres pays de la sous-région, l'agriculture congolaise subit et subira davantage les impacts du changement climatique si les efforts ne sont pas faits pour préserver les forêts, les tourbières et les zones de savanes. L'atténuation de ces phénomènes, l'adaptation des systèmes de culture, la gestion de leurs conséquences néfastes constituent des enjeux majeurs ;

b. L'augmentation de la production nationale pour diminuer les importations alimentaires et assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle à une population qui double tous les 25 ans ;

c. La mise au point et la large diffusion des modèles techniques permettant l'amélioration durable des performances agricoles moins consommatrices des ressources naturelles ;

d. La commercialisation des produits agricoles qui demeure à tous les niveaux un problème très sérieux, causé par le mauvais état des voies d'évacuation, l'insuffisance d'infrastructures adéquates de transformation, de stockage, de conservation et de transport, la faiblesse du système d'information, le coût élevé du transport et la prolifération des taxes légales et prélèvements indus. L'assiette de la taxation est souvent inadaptée, surtout dans le secteur de l'élevage où elle frappe le capital productif et non les revenus d'exploitation ;

e. L'accès à la terre par la mise au point d'une législation foncière adaptée demeure un impératif de gestion en conformité avec les dispositions de l'aménagement du territoire ;

f. Le renforcement de l'encadrement des agriculteurs et des autres intervenants à tous les niveaux des chaînes de valeur. Il suppose la clarification des rôles entre le secteur privé et le secteur public (les services techniques), ainsi que la redynamisation de la formation des agents à tous les niveaux ;

g. L'amélioration de l'accès aux services financiers et la promotion du financement public et privé constituent un des leviers pour l'expansion des activités d'appui au développement du secteur agricole ;

h. L'intégration des aspects genre dans le secteur agricole à tous les niveaux devrait constituer une préoccupation permanente dans la mise en œuvre des actions liées à la politique de développement agricole.

Pour relever ces défis, le pays a élaboré dans les décennies précédentes des politiques agricoles et cadres programmatiques qui n'ont que peu ou faiblement été mis en œuvre (par exemple la Note de Politique Agricole et de Développement Rural de 2009 et les cadres programmatiques qu'elle a inspirés : la stratégie sectorielle de l'agriculture et de développement rural (2010), le programme national de sécurité alimentaire et nutritionnel (2010), le plan national d'investissement agricole (2013) et la stratégie de relance de l'agro-industrie (2015).

De nombreux obstacles se sont opposés à la mise en œuvre de ces cadres programmatiques. Il s'agit principalement de l'instabilité politique et de la faiblesse des investissements gouvernementaux et étrangers, y compris ceux de la coopération internationale. Bien qu'il demeure de nombreuses incertitudes, des évolutions positives apparaissent, qui ouvrent des fenêtres d'opportunité au développement agricole (la mise en œuvre de la REDD+, les grands projets agricoles de la Banque mondiale...). Il est important que le Gouvernement de la République s'implique lui-même dans le redressement du secteur en créant un Climat des Affaires favorable et en mettant en place :

- Une stratégie de mobilisation des ressources tant au niveau interne (budget national) qu'externe ;
- Des dispositifs efficaces de suivi et évaluation des programmes ;
- Des mesures incitatives à l'investissement dans l'agriculture pour le secteur privé ;
- Un cadre de résultats avec des indicateurs clairement définis ; et
- Un leadership affirmé dans la mise en œuvre des programmes.

4. VISION

La Politique de l'Agriculture Durable s'inscrit dans la continuité des visions définies par :

- Le Plan National Stratégique de Développement (PNSD-2050) Economique et Social ;
- La Stratégie Cadre Nationale REDD+ (2030) se rapportant à son plan d'investissement dont l'atteinte de l'Effet 1 « Investissements agricoles respectueux de la forêt et améliorant les moyens d'existence des populations rurales, y compris les personnes vulnérables marginalisées » ;

En conformité avec ces stratégies, la Politique de l'Agriculture Durable du Gouvernement Congolais vise à rendre durable la production agricole (agriculture, pêche, élevage) en permettant la satisfaction des besoins

alimentaires de la population en général (rurale et urbaine) et celle des besoins monétaires de l'ensemble des acteurs impliqués dans la production et la commercialisation agricole. Elle stabilisera la superficie totale du couvert forestier et préservera autant que possible les forêts et les zones de tourbières.

Elle contribuera ainsi à la diversification de l'économie nationale, portera le pays au niveau des Etats à revenu intermédiaire et assurera une croissance inclusive à travers une agriculture durable et respectueuse des forêts.

5. APPROCHES OPERATIONNELLES

Pour matérialiser sa vision de l'agriculture durable et respectueuse des forêts, le Gouvernement adopte les cinq approches ci-dessous :

- Approche renforcement des capacités ;
- Approche « bonne gouvernance » ;
- Approche « inclusive et du genre » ;
- Approche « territoriale, accès au foncier et à l'eau »
- Approche décentralisée et renforcement des chaînes de valeur.

5.1. Approche « renforcement des capacités »

Le renforcement des capacités de l'ensemble des intervenants publics et privés est nécessaire afin de leur permettre de remplir leurs missions de services publics et d'opérateurs économiques.

La mise en œuvre d'une politique agricole ambitieuse requiert une administration efficace et efficiente (forte), avec des acteurs étatiques et non-étatiques formés tant au niveau national, provincial et local. Cela implique la modernisation et l'équipement de cette administration, les meilleures conditions de travail, la motivation du personnel à tous les niveaux et la valorisation du personnel technique.

L'agriculture étant décentralisée, il y a lieu de répercuter ceci dans le fonctionnement de l'administration. L'essentiel du personnel doit être affecté en provinces et le niveau national devrait être suffisamment allégé et orienté vers la conception stratégique, la formation et le contrôle des programmes de travail. Un accent particulier sera mis sur la qualité des agents (qualification et compétence) qui auront la responsabilité de l'opérationnalisation de la PAD de la RDC.

Ceci suppose la sécurisation contractuelle des Nouvelles Unités et leur formation, mais aussi l'amélioration des critères de leur sélection.

La Politique de l'Agriculture Durable de la RDC souligne également l'importance de consolider dans les Territoires, au travers des ONG spécialisées, des compétences techniques, opérationnelles, de gestion, de formation et de fourniture d'intrants. Ces structures sont des pôles de renforcement de capacité pour toutes les parties prenantes, services techniques, comités de développement, organisations paysannes, porteurs de projets paysans et des fermiers.

Enfin, la formation de l'ensemble des institutions de formation et de recherche devrait se mettre au diapason de la nouvelle politique et renforcer en conséquence leurs programmes. En particulier, elles doivent développer l'enseignement de l'approche territoriale et des savoirs faire correspondant, ainsi que la mise au point des systèmes de culture alternatifs : cultures pérennes en savanes anthropiques, agroforesterie diversifiée, reboisement et agroécologie.

Une attention particulière devra être portée au renforcement de capacité des organisations de la société civile et des producteurs agricoles.

5.2. Approche « bonne gouvernance »

Pour sortir de la situation décrite dans le contexte ci-dessus, un élément primordial est l'amélioration de la gouvernance générale de l'Etat. 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 aux services financiers avec un taux raisonnable, l'allègement des conditions d'accès au marché, lutte contre l'illégalité fiscale et les tracasseries... qui demandent de la part de l'Etat des investissements et un engagement de longue durée. Ceci ne sera possible que si la volonté politique se matérialise par des choix courageux, la promotion et l'encadrement de bonne pratique, la déontologie, l'éthique et le professionnalisme dans le travail.
L'Etat Congolais, à travers son Gouvernement, s'engage à améliorer l'environnement des affaires dans le secteur agricole. L'Etat doit pour ce faire se désengager le plus possible des activités de production et se focaliser sur les conditions juridiques, fiscales, incitatives, d'équipement collectif, de recherche primaire et de lutte contre les tracasseries.
Cependant, l'État Congolais peut conserver certaines fonctions opérationnelles, mais à la condition de s'organiser avec les acteurs privés, les organisations professionnelles, les PME et les ONG de développement, qui déjà ont pris son relais dans bien des Territoires en matière de vulgarisation, de fourniture de services et d'intrants, de diffusion variétale, d'accès aux subventions et aux financements du secteur.

Les principales attributions régaliennes de l'État demeurent la réglementation, l'affectation des espaces, la sécurité des personnes et des biens et le contrôle des activités du secteur, dans le cadre du partenariat public et privé.

Dans la continuité de ce que le Ministère de l'Agriculture a déjà fait avec les CARG (Conseils Agricoles Ruraux de Gestion) et le Ministère du Développement Rural et celui de l'Environnement, avec les Comités Locaux de Développement, la Politique de l'Agriculture Durable soutient la généralisation à tous les niveaux administratifs de Plateformes multi-acteurs qui permettent d'accompagner le Gouvernement dans la gestion des ressources naturelles. Ces structures de gouvernances locales permettront une participation effective de la population, des parties prenantes et des paysans en particulier à la gestion des ressources naturelles et au contrôle des pratiques prédatrices qui s'opposent au bon fonctionnement des chaînes de valeur. Les ETD, au travers de leurs Comités de Développement, comme les entités déconcentrées, seront dotées de Plans Locaux de Développement. Ces plateformes rendent transparents l'analyse des plaintes, la programmation du développement, le contrôle des mauvaises pratiques en particulier en matière de gestion des ressources, de lutte contre les tracasseries, d'abus de tous genres bloquant le bon fonctionnement des chaînes de valeur et les investissements de long terme. Elles entraînent l'ensemble des acteurs, les autorités, y compris coutumières, dans une logique de modernisation, d'équité et d'efficacité au profit de tous. Elles mettent en avant la nécessité de prendre en compte les intérêts de tous, particulièrement les femmes, les jeunes et les peuples autochtones-pygmées, qui en sont membres. Elles seront en première ligne pour accompagner les processus de l'Aménagement du Territoire, l'élaboration, la validation et la mise en œuvre des Plans Locaux de Développement. Leur rôle sera essentiel dans l'évolution de la gestion du patrimoine foncier, si nécessaire au développement agricole durable.

Ces structures de gouvernance locale, appuyées par les acteurs privés mais également par les services techniques étatiques renforcés, pourront alors s'impliquer, chacun dans son rôle, dans le processus de développement agricole au niveau local, en assurant une continuité qui fait tant défaut aux approches « projet ».

5.3. Approche inclusive et genre

La nécessité s'impose d'impliquer davantage toutes les catégories sociales (hommes, femmes, jeunes et le peuple autochtone-pygmées) pour une intégration plus large de la dimension « genre » et d'inscrire les actions dans le long terme.

La PAD de la RDC promeut une croissance inclusive à travers le développement d'une agriculture de type familial[7], familial et industrielle qui soit durable, respectueuse des forêts et de toutes les ressources naturelles. A cette fin, l'inclusion et la responsabilisation de tous les acteurs publics et privés impliqués est nécessaire dans le cadre du développement agricole.

Il s'agit principalement : des producteurs ou fournisseurs d'intrants et semences améliorées, producteurs agricoles de tous types de structures d'exploitation, responsables des structures de stockage, transformateurs, transporteurs, distributeurs, institutions de techniques agricoles appropriées, institutions de recherche et d'innovations technologiques, institutions de formation, institutions de vulgarisation, institutions financières, opérateurs des nouvelles technologies de l'information et de la communication ...

L'inclusion de toutes les parties prenantes, particulièrement les communautés locales, les femmes, les jeunes et les peuples autochtones-pygmées signifie leur participation effective au processus de prise de décisions, afin de favoriser le développement de tous les types d'Agriculture, de pêche et d'élevage. Cela doit apparaître de façon explicite dans toute programmation opérationnelle. Elle signifie aussi leur accès privilégié aux formations, aux intrants, au foncier rural et autres moyens de base de l'activité agricole au sens large.

Le diagnostic actualisé pour l'identification des enjeux majeurs et des opportunités agricoles réalisé en décembre 2020 par le Projet de Gestion Durable (PGDA, MINAGRI/FAO) souligne que l'approche genre n'a pas été suffisamment prise en compte dans l'élaboration des stratégies et politiques de développement agricole et rural en RDC. Alors que le pays s'apprête à lancer de nombreux projets dans le domaine agricole (LOI2, Banque Mondiale, Union Européenne) et compte tenu des orientations internationales fortes pour la prise en compte du genre, le moment est propice pour rendre véritablement opérationnelle l'intégration du genre dans le processus de développement agricole et rural.

Il apparaît également que l'appui aux groupes vulnérables, notamment les communautés locales, particulièrement les jeunes et les peuples autochtones-pygmées pour éviter leur paupérisation doit nécessairement s'inscrire dans une démarche «genre», en particulier pour ce qui concerne les mesures spéciales à prendre pour garantir l'autosuffisance alimentaire, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'amélioration des conditions du milieu de vie pour tous. Il faut s'assurer que les couches vulnérables sont réellement informées des actions qui les concernent et qu'elles sont impliquées à part entière dans les processus. La question de l'information et de l´accès à l´information est un point essentiel à traiter et un travail de longue haleine qui doit être poursuivi de façon continue.

7 Loi N°11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'Agriculture, article 14

5.4. Approche territoriale, accès au foncier et à l'eau

La Politique de l'Agriculture Durable de la RDC s'appuie sur l'approche liée à l'Aménagement du Territoire qui vise à contribuer à une vision consensuelle et spatialisée de l'usage des ressources naturelles, à court, moyen et long terme. Cela correspond aux besoins d'une croissance inclusive et durable, à la préservation du couvert végétal arboré et au renforcement des capacités des institutions.

L'affectation transparente et consensuelle des terres aux usages correspondant le mieux à leurs aptitudes et potentialités est un impératif majeur de la promotion d'une agriculture durable capable d'assurer la souveraineté alimentaire, l'autosuffisance alimentaire, la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations, et la lutte contre la pauvreté. Il est important de promouvoir les dynamiques territoriales et rurales dans un espace économique national unifié sur la base de complémentarités d´efforts et d´actions afin d´améliorer la gestion du territoire.

L'importance de l'Aménagement du Territoire et de la maîtrise de l'affectation des terres et la gestion de l'eau à l'échelle locale comme conditions préalables à toute solution pratique pour endiguer la déforestation et la dégradation forestière se doit d'être affirmée et partagée par l'ensemble des parties prenantes.

La planification territoriale indispensable pour enrayer la déforestation se doit d'être organisée avec l'étroite implication des acteurs clés, à savoir : les autorités publiques, les Communautés Locales et Peuples Autochtones-Pygmées et les entreprises du secteur agricole, en vue de favoriser l'appropriation pratique des enjeux dans leurs logiques d'actions respectives, et de promouvoir dès lors une pérennisation des changements structurels poursuivis dans le long terme.

Deux approches complémentaires de l'Aménagement du Territoire qui doivent faire ressortir clairement les zones affectées à l'agriculture seront initiées et soutenues par la Politique de l'Agriculture Durable de la RDC : au niveau macro (Schéma National d'Aménagement du Territoire, Plan Provincial d'Aménagement du Territoire) et au niveau micro (Plan Local d'Aménagement du Territoire d'ETD et Plan Simple d'Aménagement du Territoire de villages et terroirs).

Pour la Politique de l'Agriculture Durable il est important que :

1. l'Etat affiche son soutien vis-à-vis de la démarche territoriale et le développement durable d'une manière globale ;

2. qu'il reconnaisse officiellement et rende opposables aux tiers les outils de planification spatiale susmentionnés et particulièrement ceux du niveau local ayant pour orientation principale la REDD+ et l'agriculture orientée vers le développement durable.

Ceci est essentiel pour sécuriser le complexe rural paysan comme celui des adjudications fermières, quelles que soient leurs tailles ;

3. les priorités sectorielles spécifiques à l'agriculture, soient prises en compte aux niveaux provinciaux et locaux dans les plans sectoriels non agricoles et l'aménagement du territoire, dans un souci de mise en cohérence.

La sédentarisation progressive des producteurs agricoles suppose l'accès au foncier rural et à d'autres facteurs de production. En effet, diminuer l'agriculture itinérante sur brulis implique que les producteurs aient accès permanent à la terre qu'ils exploitent. Seule la sécurisation foncière permettra les investissements nécessaires à la sédentarisation au moins partielle de la production agricole (agroforesterie, amendement du sol, intégration agriculture-élevage, aménagements hydroagricoles). La sédentarisation des producteurs sera difficilement réalisable sans sécurisation foncière, même en cas d'amélioration de l'accès aux services financiers.

La relation inexistante de documentation et de collaboration entre le Ministère des Affaires Foncières et le Ministère de l'Agriculture quant à l'octroi d'espace foncier à destination de l'activité agricole a confisqué des espaces arables importants à la production agricole et à la survie des communautés locales. Le Ministère de l'Agriculture en charge de l'encadrement des exploitations agricoles devrait avoir la maîtrise et le contrôle des terres agricoles, à condition qu'il agisse dans la transparence et en respectant des règles qui font défaut (de publicité, d'adjudication, de conformité avec l'Aménagement du territoire. Le Ministère de l'Agriculture devrait également disposer ou intervenir dans les procédures de déchéance pour tout espace sous utilisé ou utilisé à des fins non conformes à l'objet de leur attribution. La mise au point des dispositions opérationnelles et juridiques de ces attributions et déchéances devrait être un axe de travail majeur pour le Ministère de l'Agriculture en partenariat avec ceux de l'Aménagement du Territoire, des Affaires Foncières, de l'Environnement, du Développement Rural... au travers d'un Guichet unique local pour les affectations sectorielles.

La Réforme Foncière explore plusieurs pistes pour aller dans le sens de la sécurisation foncière et pouvant avoir un impact positif sur l'agriculture, notamment :

1. L'établissement des liens nécessaires entre les Plans de Zonage, qui pré-identifient les affectations des terres (complexe rural petit paysan, extension du complexe rural y compris en forêt, complexe rural de grande et moyenne propriété) et toute affectation foncière ;
2. La reconnaissance des droits collectifs et individuels sur les terres rurales sous l'appropriation coutumière des communautés locales. Il convient d'établir pour ce faire au niveau local, celui des villages, des modalités d'enregistrement des droits lignagers et individuels, enregistrements placés sous la supervision du service des Affaires Foncières ;

3. L'amélioration de la sécurité juridique des transactions foncières en général et des tenures foncières coutumières en particulier, à travers notamment les opérations de cartographie participative et d'enregistrement des droits fonciers et immobiliers ;
4. L'élaboration des modalités d'une gestion officielle et transparente des baux à ferme, là encore en cohérence avec les plans, indispensable aux investissements agricoles à longs cycles de vie ;
5. Le respect des plans de sauvegarde sociale et environnementale dans les processus d'affectation des terres.

La Politique de l'Agriculture Durable de la RDC soutient ces évolutions nécessaires pour la sécurisation du foncier rural. Elle préconise aussi que l'affectation des grandes propriétés agricoles soit faite de manière transparente, sous adjudication et en conformité avec les Plans Simples d'Aménagement du Territoire. La mise au point des dispositions opérationnelles et juridiques de ces attributions devrait être un axe de travail majeur pour le Ministère de l'Agriculture en partenariat avec ceux de l'Aménagement du Territoire, des Affaires Foncières, de l'Urbanisme et Habitat, de l'Environnement, de l'Energie, des ITPR, du Développement Rural....

5.5. Approche décentralisée du renforcement des chaînes de valeur

La Politique de l'Agriculture Durable de la RDC privilégie l'approche « chaîne de valeurs agricoles décentralisées », centrée sur les grands bassins de production. C'est une approche d'intégration des appuis dans le contexte des bassins de production dont l'objectif est de s'assurer qu'aucun segment de la chaîne de valeur n'est défaillant, risquant ainsi d'anéantir les efforts consentis sur les autres segments avec une attention particulière à la résilience aux changements climatiques.

Il est proposé prioritairement d'améliorer les chaînes de valeurs des produits locaux en facilitant l'approvisionnement des produits alimentaires sains et durables sur le marché local et en privilégiant l'accès aux aliments adéquats, diversifiés et sûrs à des prix compétitifs et abordables, de manière équitable. Mais les filières agricoles d'exportation doivent être également prises en compte, d'autant plus que souvent elles créent des conditions techniques et organisationnelles favorables au développement du vivrier urbain et rural.

Cette approche sera basée sur les principes d'interventions suivants :

(i) L'inclusion et la responsabilisation de tous les acteurs publics et privés impliqués dans le développement agricole ;
(ii) La valorisation des avantages comparatifs de chaque province et de chaque bassin de production en ayant le souci de leur spécialisation, et les besoins éventuels de transformation en vue de diminuer les coûts

de transport et de conférer une certaine valeur ajoutée, afin d'atteindre les tailles critiques nécessaires au bon fonctionnement des chaînes de valeur ;

(iii) La mise en œuvre d'une politique d'infrastructure en milieu rural qui privilégie les bassins de production, en particulier concernant le désenclavement, les aménagements ruraux et pastoraux et la mécanisation agricole ;

(iv) La promotion de la résilience aux changements climatiques en anticipant ses effets sur les chaînes de valeur agricole et en recherchant les pistes d'adaptation et d'atténuation à ceux-ci, notamment grâce à une recherche agronomique innovante ;

(v) L'amélioration de la productivité agricole dans une logique de durabilité et de respect des contraintes environnementales et sociales : l'utilisation agricole de la forêt est limitée au maximum possible par des conventions permettant notamment l'investissement agricole sur les terres déjà déforestées ou dégradées, la mise en valeur de la savane y compris par le développement de l'agriculture mécanisée et intensifiée, la valorisation des systèmes traditionnels par des innovations permettant d'améliorer leur productivité et leur durabilité, comme par exemple l'agroforesterie, l'agroécologie et les cultures pérennes ;

(vi) L'amélioration de l'accès des producteurs aux services financiers adaptés ;

(vii) L'intégration des femmes rurales, des communautés locales, des jeunes et des Peuples Autochtones-Pygmées aux opportunités d'emploi correctement rémunérées dans les chaînes de valeur ;

(viii) La mise en place d'un mécanisme de certification des produits, des services ou des entreprises agricoles ;

(ix) La lutte contre les diverses tracasseries le long des chaînes de valeur, qui renchérissent les coûts des produits.

Cette approche doit-être accompagnée de mesures nationales visant la limitation des importations de produits alimentaires à des prix bradés, car souvent de mauvaise qualité ou issus d'une agriculture non écologique. Les importations alimentaires resteront nécessaires mais l'État doit s'assurer d'une concurrence non déloyale avec les produits locaux.

Elle suppose aussi de procéder à un bilan complet des pratiques fiscales et parafiscales sur l'ensemble des chaînes de valeur et prendre les mesures nécessaires pour les réviser ou les interdire si elles sont illégales.

Ces nouvelles orientations stratégiques concilient les impératifs de court terme consistant en la recherche de solutions aux préoccupations urgentes et la nécessité d'adopter une stratégie à long terme permettant d'optimiser la gestion des ressources naturelles et de préserver les forêts autant que faire se peut, en vue de promouvoir le développement économique et social durable et la croissance inclusive.

6. OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE L'AGRICULTURE DURABLE A L'HORIZON 2030

La Politique de l'Agriculture Durable de la RDC est un instrument de référence et d'orientation du secteur agricole au sens large du terme (production agricole, en amont et en aval de celle-ci, développement rural) en République Démocratique du Congo.

6.1. Objectif global

Son objectif global est de contribuer à la croissance de l'économie nationale et d'assurer durablement la souveraineté et la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations, d'augmenter les revenus des populations rurales, urbaines et périurbaines, de maintenir les conditions agroécologiques de la production agricole et d'adapter l'agriculture au changement climatique tout en préservant les forêts et les zones de tourbières.

6.2. Objectifs spécifiques

Pour y parvenir, les objectifs spécifiques suivants sont fixés :

1. Promouvoir une agriculture innovante et résiliente, garante de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et génératrice de revenus améliorés ;
2. Réguler constamment l'offre des produits agricoles sur le marché de façon à sauvegarder des niveaux de prix dans l'intérêt des producteurs et des consommateurs ;
3. Promouvoir l'exploitation rationnelle et durable des espaces de production et des ressources qui assure la stabilité du couvert forestier et du capital naturel du pays au regard des engagements internationaux mais surtout qui préserve les conditions agroécologiques de la production agricole au sens large ;
4. Faciliter l'accès au foncier et contribuer à la sécurisation foncière, à l'engagement et l'organisation des communautés locales et peuples autochtones pygmées ;
5. Veiller à la participation des populations vulnérables (les femmes, les jeunes et le peuple autochtone-pygmées) dans le processus de prise de décisions, de mise en œuvre de la PAD et de prévention des conflits sociocommunautaires ;
6. Contribuer à l'amélioration de la gouvernance des institutions et renforcer les capacités des acteurs.

Pour l'atteinte des objectifs spécifiques cités ci-dessus dans la période 2020-2030, la PNAD compte résoudre, au préalable, les grands problèmes structurels de l'agriculture congolaise afin de s'aligner à la vision prospective du Plan Stratégique National de Développement (PNSD) Economique et Social à l'horizon 2050.

Ces problèmes structurels peuvent être résumés ainsi : (i) techniques agricoles à faible productivité et non durables, faiblement diversifiées et valorisant insuffisamment les avantages comparatifs de différentes régions ; (ii) dégradation avancée des voies de desserte agricole ; (iii) insuffisance des infrastructures de production, transformation, conservation, stockage et commercialisation ; (iv) déficit de desserte énergétique ; (v) encadrement agricole largement déficitaire ; (vi) accès limité aux services financiers et de fourniture d'intrants ; (vii) prix agricoles grevés par des coûts de transaction élevés ; et (viii) la non prise en compte des populations vulnérables : les femmes, les jeunes et le peuple autochtone-pygmée dans la prise des décisions.

À ces problèmes s'ajoute l'évolution des changements climatiques marquée par l'augmentation des températures, la diminution et l'irrégularité des pluies.

6.3. Stratégies spécifiques

Afin de résoudre les problèmes structurels pour la décennie 2020-2030, la PAD de la RDC met en place les stratégies ci-après :

1. Identifier et diffuser les systèmes de culture et d'élevage résilients au changement climatique et les diffuser largement (intrants, formations, chaînes de valeur) ;
2. Identifier les potentialités du développement agricole de la RDC par types de culture et par catégorie de structure d'exploitation, en tenant compte des évolutions climatiques, et afin d'orienter la vision de l'Aménagement du Territoire ainsi que les investissements ;
3. Actualiser l'état des lieux de la pêche ainsi que la politique de Cogestion responsable des bassins de pêche ;
4. Contribuer à maintenir l'intégrité des forêts à Haute Valeur de Conservation (HVC) et à ralentir la pression sur les autres forêts, afin de stabiliser le régime des pluies et partant garantir une production agricole durable et la préservation de la biodiversité ;
5. Eliminer les poches d'insécurité alimentaire et nutritionnelle permanente ou transitoire ;
6. Augmenter les revenus monétaires des ménages agricoles en améliorant les conditions d'accès aux nombreux facteurs de production notamment, à la terre, aux intrants de qualité, au financement des activités agricoles, à l'encadrement, à la formation et à l'égalité de la distribution du revenu et de la richesse ;
7. Intensifier la production agricole durable (vivrière, maraichères, fruitières, animale et halieutique) en savane anthropique et en forêt dégradée, y compris en zone forestière (sauf dans les zones où la disponibilité des terres ne permet guère d'éviter la destruction au moins partielle de la forêt) ;
8. Intensifier la production des cultures pérennes en forêt secondaire et en savane, à travers des systèmes agroforestiers ;

9. Appuyer l'organisation, le redressement, la capitalisation, la modernisation des chaînes de valeur en amont et en aval de la production et encourager la création de labels et de filières « Fairtrade » afin de mieux rémunérer les producteurs ;
10. Lever les freins s'opposant à l'accès au capital foncier grâce à des formules de gestion partagée du foncier rural ouvrant la voie à des modalités de location de durée adaptée ou d'acquisition, quels que soient les acteurs et en particulier pour la paysannerie mais également pour les investisseurs de toutes tailles. Prendre des mesures favorisant l'installation et la professionnalisation de l'agriculture intermédiaire ou fermière et tous investissements permettant de développer la formalisation et la modernisation agricole ;
11. Renforcer la structuration des organisations des producteurs en prenant en compte les populations vulnérables : femmes, jeunes et le peuple autochtones-pygmées ;
12. Améliorer la gouvernance du secteur agricole ;
13. Mettre en place des mécanismes d'identification et de mitigation de risques environnementaux et sociaux liés aux exploitations agricoles de toutes tailles et
14. Subventionner de manière ponctuelle l'agriculture pour améliorer la compétitivité de la production locale face aux importations.

7. ACTIONS PRIORITAIRES

La Politique de l'Agriculture Durable de la RDC prévoit de mener des actions prioritaires qui visent à assurer la souveraineté alimentaire et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, mais aussi à améliorer de manière durable et effective les conditions de vie des populations, dans le respect des normes environnementales notamment par la réduction des pressions exercées par les communautés riveraines sur la forêt.

La mise en œuvre des actions prioritaires doit inclure les mesures incitatives qui suivent :

1. Le renforcement des plateformes de concertation et de suivi multi acteurs aux divers échelons de gouvernance ;
2. Le renforcement de capacité des institutions locales (étatiques et coutumières) et l'harmonisation des modes de gouvernance traditionnelles et modernes (Entités Territoriales Décentralisées, Comités Locaux de Développement) ;
3. L'engagement et l'organisation des communautés locales ;
4. La sécurisation foncière ;
5. L'appui aux activités génératrices de revenus alternatives à la déforestation conditionnées au respect des plans de zonage et de gestion des ressources ;

6. La généralisation de l'utilisation d'instruments incitatifs comme les subventions aux opérateurs, y compris par une politique fiscale d'allègement durant les périodes de lancement et de financement innovants tels que les paiements pour services Environnementaux (PSE) ;
7. Le soutien au redéploiement de l'agriculture en savane ;
8. La réduction de la pénibilité des travaux agricoles en utilisant les matériels adaptés ;
9. Le renforcement des capacités des prestataires de services (Encadreurs) ;
10. L'adoption et la diffusion des paquets technologiques en faveur des producteurs ;
11. L'amélioration de l'accès aux services financiers ; et
12. La promotion de l'utilisation des intrants de qualité.

Pour y parvenir, et de manière opérationnelle, la Politique de l'Agriculture Durable préconise les actions prioritaires suivantes :

1. Identifier et géolocaliser dans chaque Province les grands bassins de production végétale, animale et halieutique, ainsi que ceux disposant d'un fort potentiel de développement, en collaboration avec les Ministères impliqués, et leur donner la priorité en matière de désenclavement (ponts, relance du transport fluvial, entretien des routes, aménagement des biefs navigables) ;

2. Responsabiliser les Entités Territoriales Décentralisées et les plateformes qui les appuient dans le choix des espaces de progression de l'agriculture vivrière ou pérenne, sur la base de plans d'usage des sols. Ces entités et ces plateformes où les Chefs ont leur place et participent aux co-bénéfices, gèrent et sécurisent les attributions de capital foncier et les conflits éventuels qu'ils génèrent. Les services techniques s'appuient sur les ETD pour enregistrer les droits d'usage même temporaires, fixer les objectifs de conservation, sanctionner les abus, tenir les registres, fournir les conseils et organiser les innovations ou les susciter avec les organisations de producteurs.

3. Doter chaque Province d'un programme d'attribution de capital foncier de grande superficie en savanes anthropiques, établi avec les plateformes et les services de l'Etat des Ministères de l'Aménagement du Territoire, de l'Agriculture, de la Pêche et Elevage, des Mines, des Affaires Foncières, de l'Environnement, … Ce programme s'appuiera sur le zonage de l'Aménagement du territoire ainsi que sur un zonage agroécologique. Il pourra être mis en œuvre dans un premier temps au niveau national en relation étroite avec les provinces. Les procédures de ces attributions devront être transparentes, procéder par adjudication et prévoir de manière explicite la nature des mises en valeur, leur contrôle et le retour au domaine public en cas de défaut, y compris dans les cas d'attribution perpétuelle du droit d'usage.

Les droits précaires, sous bail à terme ou sous certificat d'enregistrement, feront l'objet d'un examen approfondi de niveau de leur mise en valeur et des mesures seront prises pour les retourner au domaine coutumier en cas de vacances.

4. Pour chaque zone agroécologique, identifier les menaces induites par le changement climatique : (i) en mesurant les évolutions climatiques ; (ii) en diagnostiquant les fragilités des systèmes de culture, d'élevage et de pêche et de leurs chaînes de valeur ; (iii) en identifiant des systèmes de cultures résilientes en vue de mettre au point un référentiel technique de base et sa large diffusion ; (iv) En identifiant les maladies et autres attaques émergentes sur les cultures ; (v) En identifiant les espèces végétales ayant été détruites par les impacts du changement climatique.

5. Relancer les cultures pérennes dans toutes les provinces en vue de couvrir les besoins de sécurité alimentaire et nutritionnelle et de revenus monétaires des populations, de décupler les superficies cultivées (palmier, hévéa, café, cacao, théiers, etc.) en appliquant les méthodes d'atténuation de la déforestation (nécessité pour cela d'en préciser les itinéraires techniques), de prendre les aspects environnementaux et sociaux, de rendre opérationnelles et de capitaliser en amont et en aval les chaînes de valeur (investissement, campagne agricole, transformation, stockage, transport et commercialisation) ; de lever les freins notamment administratifs et fiscaux au développement de ces cultures, en particulier à l'exportation.

6. Relancer l'application de la Politique Nationale de Cogestion de la pêche responsable, pour limiter la destruction des stocks halieutiques.

7. Le Gouvernement et les partenaires techniques et financiers (de bailleurs de fonds ou entreprises) devront intégrer dans leurs stratégies (et dans les négociations initiales des projets) des éléments de renforcement des capacités nationales, provinciales et locales comportant :

   - L'appui à l'émergence des Petites et Moyennes Entreprises Agricoles ;
   - L'appui au Conseil Consultatif National Agricole, Provincial et local ;
   - L'implication des ONG, Organisations locales des producteurs agricoles et autres opérateurs engagés dans la production d'intrants et la fourniture des services aux producteurs à tous les niveaux ;
   - L'appui à la création et au renforcement de capacité des structures de gouvernance locales (CLD, CARG) en vue du développement durable. Ces structures et institutions formant la base des processus participatifs de toute programmation ;
   - L'appui au renforcement des capacités des organisations des femmes, des jeunes, des autochtones-pygmées, des groupes d'Age et d'intérêt œuvrant dans le secteur agricole ;
   - Le renforcement du rôle des agents publics des services techniques

dans la formation des producteurs, le contrôle et la certification de la qualité des intrants, et des produits agricoles ;
- Le renforcement des capacités de la partie gouvernementale dans le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des projets ;
- Le respect du principe de l'alignement par les bailleurs aux politiques de développement agricole du pays dans tout le processus ;
- L'appui à la formation, la recherche-développement et l'encadrement au travers les services publics compétents.

8. Inciter et appuyer l'initiative privée dans la fourniture des intrants agricoles, d'élevage et de pêche et des services (formation, commercialisation) à l'ensemble des producteurs, dans chaque territoire et ETD.

8. lorsque cela est pertinent, favoriser l'organisation en coopératives des producteurs agricoles, par exemple pour la commercialisation des produits agricoles, la création de labels de qualité etc.

9. inciter l'état à se concentrer sur ses fonctions régaliennes et à réorganiser en conséquence ses services centralisés et décentralisés. Parmi les points majeurs de cette restructuration figure : 1) le resserrement des effectifs de la fonction publique au service de l'agriculture afin de disposer de personnels opérationnels rémunérés 2) définir clairement les fonctions des services techniques sur la base d'une répartition claire des rôles : le régalien pour les services techniques (aménagement du territoire, gestion du foncier, contrôles et accréditation, respect des règlements, recherche de base), et, pour le secteur privé, les organisations paysannes, et la société civile : la diffusion des résultats de recherche, la fourniture des biens et services (intrants, formation) la commercialisation, l'organisation paysanne et la gestion des infrastructures rurales en relation avec ces services ;

10. Appuyer la formation, la recherche-développement, l'encadrement d'une nouvelle approche par :

- L'appui aux structures existantes (SNVA, DICA, SENASEM, SENAFIC, SENAMA, PNR) en leur dotant des moyens nécessaires et en assurant leur formation et en améliorant leurs infrastructures de travail ;
- Le renouvellement et le rajeunissement du personnel d'encadrement.

11. Favoriser un meilleur accès aux intrants et équipements agricoles (Fertilisants, semences, produits phytosanitaires, outils aratoires, tracteurs et accessoires, ...) considérés comme une des principales clés de l'amélioration de la productivité et de la production.

12. Elaborer la cartographie des terres agricoles, délimiter les affectations et les arrangements participatifs des terres des communautés locales en vue de faciliter leur enregistrement par le cadastre agricole, à mettre en place.

8. CADRE DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE L'AGRICULTURE DURABLE

8.1. Cadre juridique

Pour permettre la mise en œuvre aisée de la Politique de l'Agriculture Durable de la RDC, les mesures incitatives et les soubassements juridiques suivants sont envisagés :

1. Créer les conditions légales et règlementaires favorables au développement harmonieux et complémentaire des trois types d'agriculture (familiale, fermière et industrielle), de pêche et d'élevage utilisant les pratiques durables, minimisant notamment la diminution du couvert forestier ; et d'autre part, lever les contraintes juridiques actuelles portant sur la sécurisation foncière de tous les systèmes de production et sur les conditions d'établissement des entreprises agricoles. Cela passe notamment par l'identification et la diffusion des textes relatifs au secteur agricole dont la pertinence est d'actualité ;

2. Créer les conditions équilibrées et efficaces de la répartition des rôles :

- Entre l'Etat et les autres acteurs du secteur agricole, notamment le secteur privé, les organisations de la société civile, les partenaires techniques et financiers, les institutions de microfinance ainsi que celles gérant les risques et les calamités agricoles, qui restent à créer ;
- À l'intérieur du Service Public entre les niveaux central, provincial et local (ETD) ;
- Entre tous les acteurs concernés dans le développement des différentes chaînes de valeur.

3. Procéder à la revisitation de tous les textes légaux et règlementaires régissant le secteur agricole afin de les inscrire dans la vision de la Politique de l'Agriculture Durable de la RDC ;

4. Créer un cadre juridique permettant l'adjudication de tous les types d'exploitations agricoles en cohérence avec les dispositions des outils de planification spatiale, la nouvelle loi foncière ainsi que les recommandations et les modalités d'affectation des terres qu'ils comportent ;

5. S'assurer que toutes les mesures réglementaires concernant les importations notamment d'intrants et d'équipements agricoles sont effectivement appliquées ;

6. Lancer le processus de bilan et de révision du cadre fiscal du secteur agricole, de la production, de la transformation, du stockage, de la conservation, du conditionnement, de la commercialisation, de la

consommation des produits agricoles et le cas échéant réviser ledit cadre ; et

7. Préciser le cadre juridique du retour au Domaine Public de l'Etat des concessions agricoles non mises en valeur dans les délais requis.

8.2. Cadre opérationnel

Afin de veiller à une bonne mise en œuvre de ces choix stratégiques, il est primordial d'assurer une coordination efficace des différents programmes et projets de développement et de pouvoir décliner la Politique de l'Agriculture Durable de la RDC en un plan national d'actions prioritaires, reposant sur des orientations claires en lien avec le Plan National Stratégique de Développement Économique et Social (PNSD).

La mise en œuvre de la Politique de l'Agriculture Durable de la RDC est placée sous la responsabilité du Ministère de l'Agriculture et nécessitera un travail de communication sociale, de suivi-évaluation et de capitalisation pour assurer l'efficacité, la synergie et la cohérence de l'action publique. Des indicateurs de suivi évaluation seront élaborés pour chaque action prioritaire.

Un calendrier de mise en œuvre de la Politique de l'Agriculture Durable de la RDC, prévoyant les grands chantiers prioritaires, leurs échéances et les modalités de leur réalisation, sera établi dans les douze mois qui suivront son adoption par le Gouvernement.

Ces grands chantiers feront l'objet de notes conceptuelles détaillées, sur la base desquelles les programmes de travail seront établis. Ces documents seront largement diffusés aux niveaux national, provincial et local pour une appropriation par toutes les parties prenantes.

Le Ministère de l'Agriculture veillera à ce que les ressources financières nécessaires à l'opérationnalisation desdites notes soient affectées et rendues disponibles.

Les trois chantiers prioritaires sont :

(i) la mise en place du Conseil Consultatif National de l'Agriculture (CCNA) par un Décret du Premier Ministre. Ce cadre de concertation examinera et donnera des avis sur toutes les questions concernant le secteur agricole et en particulier celles ayant trait à la modification des textes ;

(ii) la révision du cadre juridique et fiscal ;

(iii) l'élaboration des Programmes National et Provinciaux agricoles qui seront intégrés aux Plans d'Aménagement du Territoire et de Développement, comme partie constitutive du chapitre sectoriel agricole de ces plans.

9. IDENTIFICATION DES SOURCES DE FINANCEMENT

La matérialisation de la Politique de l'Agriculture Durable de la RDC requiert la mobilisation des ressources financières et humaines conséquentes. Le financement de cette politique doit provenir principalement du Gouvernement, des partenaires techniques et financiers, du secteur privé et des communautés locales et des peuples autochtones-Pygmées.

a. S'agissant du Gouvernement, il doit :
- Accroître le financement du secteur agricole, en se conformant aux prescrits de la déclaration de MAPUTO : allouer 10 % des ressources budgétaires au secteur agricole ;
- Rendre opérationnel le Fonds National de Développement Agricole (FONADA) ;
- Créer la Banque de Crédit Agricole ;
- Mettre en place le Fonds de Garantie Agricole ;
- Mettre en place l'Assurance Agricole ;
- Mettre en place des mécanismes pour accéder aux fonds innovants et les orienter vers le secteur agricole (ex : crédit carbone).

b. S'agissant des partenaires techniques et financiers, ils devront appuyer le Gouvernement, dans l'exécution de son programme de développement agricole dans le respect du principe d'alignement.

c. S'agissant du secteur privé, il doit :

- Accroître les investissements des capitaux privés locaux dans le développement des chaînes de valeurs agricoles en profitant de l'amélioration du climat des affaires ;
- Accroître l'accès des producteurs agricoles aux crédits bancaires ;
- Drainer des capitaux privés extérieurs (investissements) suite à l'amélioration du climat des affaires et autres mesures incitatives.

d. S'agissant des communautés locales et peuples autochtones-Pygmées, elles seront responsabilisées et organisées en comités de développement et autres formes associatives et coopératives adaptées aux circonstances, enregistrées, appuyées suivies par des services étatiques et autres partenaires au développement, afin de mobiliser des apports financiers locaux et extérieurs nécessaire au développement des activités agricoles.

10. DISPOSITIF DE SUIVI-EVALUATION

A l'issue de l'adoption de la Politique de l'Agriculture Durable de la RDC par le Gouvernement, le Ministère de l'Agriculture, en concertation avec

les autres Ministères impliqués, est appelé à élaborer un plan d'actions prioritaires pour garantir la mise en œuvre de la PAD.

La mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation fonctionnel constitue un élément clé du succès de la mise en œuvre de la Politique de l'Agriculture Durable. Ce dispositif de suivi-évaluation devra permettre de documenter les succès enregistrés dans la mise en œuvre de la PAD en vue de les consolider et de les améliorer d'une part, et d'autre part, d'apprendre des échecs et contraintes rencontrés, en vue de les corriger et d'éviter ainsi qu'ils ne deviennent récurrents.

Pour garantir un dispositif de suivi-évaluation efficace et fonctionnel, des indicateurs de suivi seront précisés dans le Plan d'Action Prioritaire. Ces indicateurs doivent être spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et temporellement délimités. De même le plan décrira le dispositif de suivi de suivi-évaluation qui sera articulé à ceux des projets agricoles, mais également ceux de l'Aménagement du Territoire et du Foncier en particulier.

Sur le plan institutionnel, la responsabilité en matière de suivi-évaluation de la Politique de l'Agriculture Durable est confiée au Ministère de l'Agriculture, plus précisément à sa Direction d'Etudes et Planification qui assurera l'harmonisation des indicateurs de la Politique de l'Agriculture Durable avec ceux des programmations et engagements internationaux pris par la RDC.

Les gouvernements provinciaux à travers leurs inspections provinciales assureront le suivi-évaluation de leurs programmes agricoles en tenant compte des indicateurs de la PAD.

POLITIQUE DE L'AGRICULTURE DURABLE DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO