

Politiques Des Réformes Agraires En République Démocratique Du Congo, 1973 – 2025 : Impact Et Perspectives

MALA MVUNGA Benjamin¹, KITAMBALA VANGHANIA Martin², MAKUBA LUTONDO Guelhen³

¹Attaché de Recherche à l'Institut Supérieur de Développement Rural, ISDR-MBEO/Kwilu/RDC

²Professeur Ordinaire l'Université Pédagogique Nationale/Kinshasa/RDC

³Département de géographie – sciences de l'environnement /l'Université Pédagogique Nationale/Kinshasa/RDC

Corresponding author: MALA MVUNGA Benjamin



Résumé : L'identification préalable des terres est une exigence pour une exploitation foncière rationnelle pour des besoins privés ou publics dans le cadre d'aménagement agricole ou d'urbanisation. En République Démocratique du Congo, plusieurs réformes agraires ont été engagées pour booster le secteur agricole, créer des emplois, lutter contre l'insécurité alimentaire, faciliter les échanges entre les lieux de production et les centres de consommation grâce à l'amélioration des voies de communication et réduire la pauvreté rurale. Au travers l'analyse faite autour des enjeux des réformes agraires depuis 1973, il ressort qu'aucun impact significatif n'est ressenti en la faveur des initiatives prises dans le cadre de ces réformes : la pauvreté persiste, le secteur agricole peine à contribuer à la réduction de la dépendance alimentaire et à participer à la création des emplois, les voies d'évacuation demeurent délabrées avec pour conséquence une paupérisation sans recule en milieu rural RD congolais. Pour la sécurité foncière et la paix durable, il s'avère indispensable de mettre du sérieux à tous les niveaux en vue de créer un cadre coercitif dans le domaine de réformes agraires en République Démocratique du Congo.

Mots clés : Politique de réforme agraire, impact, alimentation, emploi, aménagement, espace rural, pauvreté.

Abstract: Prior identification of land is a requirement for rational land use for private or public needs within the framework of agricultural development or urbanization. In the Democratic Republic of the Congo, several agrarian reforms have been undertaken to boost the agricultural sector, create jobs, fight food insecurity, facilitate exchanges between production areas and consumption centers through the improvement of communication routes, and reduce rural poverty. Through the analysis carried out on the challenges of agrarian reforms since 1973, it appears that no significant impact has been observed in favor of the initiatives taken within the framework of these reforms: poverty persists, the agricultural sector struggles to contribute to reducing food dependency and creating jobs, evacuation routes remain dilapidated, resulting in increasing impoverishment in rural Congolese areas.

Keywords : Agrarian reform policy, Impact on food supply, employment, rural land development, Poverty reduction.

INTRODUCTION

La modification de régime de propriété des terres et de mode de leur mise en valeur s'opère à travers ce qu'on qualifie de réforme agraire. De manière générale, cette réforme vise la redistribution des terres aux petits exploitants agricoles pour améliorer l'accès à la terre, sécuriser les droits fonciers et réduire la pauvreté rurale. Elle peut aussi concerner la redistribution de terres aux grands exploitants en vue de bien assurer la gestion foncière dans le cadre d'une agriculture de précision.

Le mot agraire est emprunté au latin *agrarius*, dérivé de *ager* qui signifie champ ou terre de culture.

Apparu en France en 1355 pour désigner le partage des terres dans l'antiquité, il a évolué pour qualifier tout ce qui se rapporte à la propriété, à l'exploitation et à la répartition des terres.

Comment cette redistribution s'opère en République Démocratique du Congo depuis 1973 ? En d'autre terme, quelle est la politique menée en matière de distribution des terres agricoles en RDC et comment cela s'opère ? C'est la question fondamentale à laquelle tente de répondre cette dissertation réalisée qui vise à répertorier les principales réformes engagées en République Démocratique du Congo de 1973 à 2025 et d'en questionner les causes de leur faible impact sur le développement du secteur agricole et rural du pays.

Dans le cadre de cette analyse, il est question de ressortir les écueils autour des réformes agricoles en République Démocratique du Congo dont l'application sur terrain pose problèmes et de proposer des pistes de solution en vue d'accroître la chance de leur mise en œuvre parcimonieuse pour l'émergence du secteur agricole et rural.

Pour atteindre cet objectif, 4 points sont abordés à savoir :

- Le cadre de référence qui parle de la réforme, des aspects juridiques et politiques d'une réforme, des aspects techniques et opérationnels de la réforme, du contexte socioéconomique et des objectifs stratégiques de la réforme.
- Politique des réformes agraires en République Démocratique du Congo qui épingles les politiques et programmes mis en place depuis 1973 jusqu'en 2025.
- Critique sur les réformes qui soulèvent les causes d'échecs dans la mise en œuvre de ces réformes.
- Recommandations que sont des pistes évoquées pour réussir des réformes à impact visible et significatif pour le développement agricole et rural.

I. CADRE GENERAL D'UNE REFORME AGRAIRE

• Réforme

Le concept "réforme" comme le souligne Mbonga M. (2020) est très complexe au point que les auteurs qui en parle cherchent à donner une définition nette et précise. Pour lui, la notion de réforme est fondée sur l'idée qu'il ne faut rien à attendre de changement latéral par tout moyen artificiel susceptible d'améliorer un ordre donné de choses. Cet auteur se réfère à la définition de DIDEN GENALD sur la réforme administrative pour qui, les changements doivent être ordonnés, dirigés artificiellement et si nécessaires imposer parfois même contre la volonté des intéressés.

La réforme agraire, objet de notre analyse est un ensemble structuré de mesures politiques, juridiques, techniques et socioéconomiques visant à réorganiser la structure foncière d'un pays. Son but est généralement de corriger les inégalités d'accès à la terre, de réduire la pauvreté en milieu rural par l'amélioration de la productivité agricole (Géoconfluences, 17 mars 2025). Elle vise à assurer la viabilité des nouvelles exploitations et repose sur trois composantes essentielles suivantes :

• Cadre juridique et politique de la réforme

Le cadre juridique et politique des réformes agraires repose sur :

- La reconnaissance et garantie des droits tant individuels que collectifs pour la sécurisation foncière en faveur surtout des petits paysans et des communautés locales.
- La révision de la législation foncière en modifiant les lois sur la propriété foncière en vue d'éviter la concentration des terres entre les mains d'une catégorie sociale donnée. Cette action peut aboutir à la confiscation des terres inexploitées et leur redistribution à la communauté locale pour usage individuel ou collectif.
- La révision des contrats : elle consiste à renégocier les contrats de fermage ou métayage en vue de les adapter aux besoins en présence.
- L'indemnisation : racheter ou exproprier les terres selon les accords entre parties prenantes.

• Aspect technique et opérationnel (persée.fr)

Du point vu Opérationnel et technique les opérations consistent :

- Au recensement préalable des terres, de leurs usages et de leurs propriétaires devant aboutir aux opérations cadastrales en vue d'identifier les surfaces sous-exploitées et renforcer l'autonomie foncière.
- A l'aménagement foncier qui doit permettre de délimiter clairement les zones agricoles, rurales et urbaines pour éviter l'étalement urbain sur des terres fertiles.
- A la planification consistant à établir une nomenclature des cultures dans le but d'adapter la production aux spécificités régionales et garantir la souveraineté alimentaire.
- A l'adaptation de l'infrastructure rurale par l'irrigation, la mise en place des pistes agricoles, l'entretien des voies d'évacuation et le recours aux énergies renouvelables en vue de faciliter la mise en valeur des terres agricoles.

- **Contexte socioéconomique** (Le monde-diplomatique.fr)

Le volet socioéconomique de la réforme porte sur :

- Le soutien aux exploitants par la mise en place des crédits agricoles tout en scrutant les possibilités d'internalisation de ces crédits, des formations techniques et de coopératives pour aider les bénéficiaires à s'équiper et à assurer l'indépendance financière.
- Le renforcement des capacités locales dont l'objectif sera de créer des structures locales de gestion à l'accès à la terre (comités locaux de régulation et de gestion foncière) en vue de favoriser l'autonomie des communautés paysannes.
- La lutte contre la pauvreté en facilitant l'accès direct à l'outil de production et aux intrants de qualité.
- Autonomisation paysanne : favoriser l'autonomie des populations à défendre leurs droits par leur intégration dans des structures citoyennes inter réseaux.

- **Objectifs stratégiques**

L'objectif général de la réforme agraire est d'adopter une approche globale qui combine les méthodes agronomiques, démographiques, juridiques et anthropologiques pour s'adapter au contexte local.

Du point de vue spécifique, la réforme vise :

- La souveraineté alimentaire : prioriser la production destinée à la consommation locale ;
- La justice sociale : lutter contre la pauvreté rurale en fournissant des terres aux paysans ;
- La protection de l'environnement : intégrer des pratiques durables dans la nouvelle gestion des terres.

La RDC avec ses réformes agraires s'appuie sur quoi et pour quels objectifs stratégiques ?

II. POLITIQUE DES REFORMES AGRAIRES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

La politique agricole en RDC vise la relance du secteur via le plan National d'investissement Agricole (PNIA) et la note politique Agricole, axée sur l'autosuffisance alimentaire, la modernisation des parcs agro-industriels et le soutien aux petits producteurs. Ces cadres stratégiques sont affaiblis par un manque de mise en œuvre et s'allient sur des approches durables.

II.1. Contexte général et stratégique des réformes agraires en République Démocratique du Congo (Food and Agriculture Organization faolex.org)

Les politiques de réformes agraires en RDC se conçoivent pour répondre à des questions fondamentales ci-après :

- La faiblesse de productivité due à une agriculture manuelle et au manque d'intrants.
- La faible réflexion sur la politique agricole et l'appui des partenaires à l'effort de développement du secteur.
- La persistance de l'insécurité alimentaire due au manque des politiques claires en matière de développement rural.
- L'effondrement des infrastructures agricoles et rurales

- **Cadre de référence**

II.1.1. Politique de réformes agraires au Zaïre

Pendant la deuxième république, on a assisté à des tentatives des réformes du secteur agricole notamment :

1. La réforme agraire et foncière de 1973

La politique agraire en République Démocratique du Congo, alors Zaïre était marquée par une réforme visant à étatiser la terre, dans le cadre de la fameuse zaïrianisation qui s'est révélée par la suite catastrophique pour le pays, dans la mesure où elle a profondément déstructuré le secteur agricole. Le cadre légal de cette politique est la Loi n° 215/07/73 du 20 juillet 1973 portant régime des biens, dite Loi Bakajika.

Conformément à cette loi, le sol et le sous-sol appartiennent à l'Etat. Elle a aboli la propriété privée foncière pour la remplacer par un droit de jouissance (concession) accordé par l'Etat.

Points clés :

- **La nationalisation :** A partir de Novembre 1973, s'est opéré la confiscation par l'Etat des grandes et moyennes plantations, souvent détenues par les étrangers, pour les confier aux nationaux qui n'avaient aucune expertise en matière de gestion.
- **Statut de terres locales :** A partir de cette loi, les terres occupées par les communautés locales devenaient théoriquement des terres domaniales (appartenant à l'Etat), limitant ainsi le système traditionnel de culture.

Conséquences sur l'agriculture :

- L'année 1973 est considérée comme le début d'un effondrement structurel de l'agriculture commerciale dans le pays.
- Cette politique a entraîné une baisse drastique de la production agricole de rente (huile de palme, café, cacao, thé, coton, hévéa) à la suite de l'abandon de plusieurs plantations vers les années 1980.
- Cette politique est à la base de l'effondrement des exportations agricoles du pays et a renforcé la dépendance du pays vis-à-vis des denrées de premières nécessité, dans la mesure où la population locale, sans soutien étatique s'est laissé livrer à une agriculture extensive de subsistance.

Conséquence sur la gestion foncière :

Il s'observe une cacophonie dans la gestion des terres où d'un côté, l'Etat se considère garant et de l'autre côté les autorités coutumières qui se prennent pour détenteurs des pouvoirs ancestraux. Ce qui a pour conséquence la faiblesse de l'autorité de l'Etat à sécuriser les communautés entre elles et à protéger les initiatives privées contre les vandalismes causés par les membres de la communauté, souvent sous l'instigation de leurs autorités traditionnelles.

2. Les Politiques agricoles des années 1980

Au cours de la décennie 80, on a assisté à une tentative des politiques et de programmes de relance agricole en RDC (Zaïre). Ces initiatives étaient motivées par la crise alimentaire croissante couplée de la baisse des exportations. Il s'agit de :

- Programme AGRICOLE MINIMUM (1980-1981)
- Plan de relance Agricole (1982-1984)
- Programme d'autosuffisance Alimentaire (PRAAL, 1987-1990).

Les trois politiques de réformes poursuivaient un objectif fondamental, celui de stimuler la production vivrière (manioc, maïs, arachide, riz) pour nourrir une population urbaine en croissance exponentielle et réduire la dépendance aux importations.

Impact sur le désenclavement du milieu rural :

Pendant cette période, quelques efforts ont été réalisés dans la réhabilitation des pistes rurales souvent avec l'appui de la Banque africaine de développement (BAD).

Ce qui a ainsi favorisé l'ouverture des zones rurales aux centres de consommations urbaines, suite à l'amélioration de transport des récoltes vers les marchés.

Conséquence sur les exportations :

A la faveur d'ouverture au monde urbain, les cultures d'exportation marquées par la résilience communautaire et quelques appuis aux activités pérennes (café, cacao, huile de palme) se sont distinguées par le maintien du café à 80% dans les recettes d'exportation.

Limites :

Malgré ces tentatives, le secteur agricole de l'époque a souffert de manque de volonté politique avec des financements octroyés à des classes moyennes non agricoles qui les ont détournés des objectifs de départ avec comme conséquence la faible amélioration de la productivité attendue à long terme. Dans certaines régions comme l'est du pays, cette période marque le début de la compétition entre petits producteurs agricoles et grands éleveurs bovins.

Des subventions accordées de façon sélective n'ont pas permis de financer les différents volets des projets et programmes du fait que le non remboursement des crédits par les acteurs politiques bénéficiaires a entamé des bilans des institutions financières d'appui et fragilisé la poursuite de soutien à leur mise en œuvre.

Ainsi, malgré le fort potentiel agricole, la planification de court terme a eu du mal à se concrétiser du fait que l'accent a été mis sur des besoins conjoncturels en lieu et place de s'attaquer aux causes structurelles.

Le manque d'implication des acteurs locaux, de la conception à la mise en œuvre des politiques ne pouvait que défavoriser l'atteinte effective des objectifs visés.

3. Les Réformes agraires des années 1990

La République Démocratique du Congo a vécu une période trouble sur le plan politique dès le début des années 90. Marquée par la rupture au monopartisme inaugurée le 24 avril 1990 les réformes institutionnelles initiées sous fond des tensions politiques ont été paralysées, et ont occasionné les pillages de 1991 et 1993 et des violences communautaires notamment au Kivu. Cela entraîna la randonnée militaire avec l'entrée en liste de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL) qui occasionna la fuite du Maréchal MOBUTU et la prise du pouvoir par M^{re} Zée Laurent Désiré KABILA le 17 Mai 1997. Au cours des années 90, il était mis en place le Plan Directeur pour le Développement Agricole et Rural qui devrait couvrir la période 1991-2000 mais qui fut brutalement arrêté à cause des troubles politiques dues à la démocratisation du pays. A l'arrivée au pouvoir de Laurent Désiré KABILA, le pays a bénéficié d'un Programme National de Relance du Secteur Agricole et Rural (PNSAR) 1997-2001 et des bases ont été jetées avec la création de Service Nation (SN) en 1997, mais aussi, le Programme Triennal d'Appui aux producteurs du secteur agricole 2000-2003 en été une des initiatives.

1. Plan Directeur pour le Développement Agricole et Rural 1991-2000

Le Plan Directeur pour le Développement Agricole et Rural était une initiative stratégique en République Démocratique du Congo (alors Zaïre) qui alignait la politique agricole sur 10 ans.

- **Contexte politique**

Le lancement de cette politique agricole a coïncidé avec le vent de la démocratisation du pays déclenché le 24 avril 1990 et les pillages de 1991 et 1993 ont empêché son application.

- **Points clés et objectifs**

Le PDDAR visait la restructuration du secteur rural en définissant des stratégies sous-secteur par sous-secteur (commercialisation, recherche, conservation, transformation) et a défini le rôle de chaque acteur dans le développement rural.

Il a succédé le programme d'Autosuffisance Alimentaire et a précédé le Programme National de Relance du Secteur Agricole et Rural 1997-2001 (PNSAR). Il s'est donc inscrit dans une perspective historique de planification de la RDC.

2. Programme National de Relance du Secteur Agricole et Rural (PNSAR 1997-2001)

Le Programme National de Relance du Secteur Agricole et Rural était soutenu par le PNUD/UNOPS et visait à alléger la pauvreté en RDC en améliorant les revenus ruraux, en formant le personnel d'encadrement et en fournissant des moyens matériels, malgré un contexte de conflit. Il s'inscrit dans une série de tentatives de planification agricole en RDC après le Plan Directeur 1991-2000 et a été suivi par d'autres initiatives, le cas du plan triennal d'appui 2000-2003 visant la réhabilitation des infrastructures.

Caractéristiques majeures de PNSAR 1997-2001 (Google Books.google.com)

Objectifs : Améliorer la sécurité alimentaire, augmenter les revenus des agriculteurs et restructurer le monde rural.

Actions sur terrain : le programme a permis de fournir des moyens matériels (véhicules, motos, vélos) pour le personnel d'encadrement et de formation, via le Service National de Vulgarisation (SNV).

Difficultés rencontrées : Le programme a souffert de manque de coordination sur terrain, de problèmes de maintenance des équipements et du faible financement formel du monde rural.

3. Programme Triennal d'Appui aux producteurs du secteur agricole 2000-2003

Le Programme triennal d'appui aux producteurs du secteur agricole est une initiative mise en œuvre par le gouvernement, appuyée par le Programme des Nations Unis pour le Développement (PNUD).

Points clés du programme

Objectifs : Améliorer la sécurité alimentaire des populations à court terme.

Contexte : Il s'inscrit dans le cadre d'une série d'actions d'urgence et de relance du secteur agricole.

Actions : Le programme visait à fournir un appui direct aux producteurs agricoles pour relancer la production.

Evaluation : Les évaluations d'après programme montrent qu'il y a eu manque d'impact durable sur le développement des sites d'intervention en matière de l'accroissement et de la valorisation de la production mais aussi sur la capacité technique de production, de conservation et de transformation des produits agricoles.

4. Création du Service National

Créé par le Décret-Loi 032 du 15 Octobre 1997, cette structure est un organe paramilitaire, de formation, d'encadrement et de production ayant pour but de mobiliser la jeunesse autour de la reconstruction, de la promotion du civisme et du patriotisme, pour la faire participer à l'autosuffisance alimentaire et à l'auto défense nationale.

• Objectifs et missions

Les objectifs poursuivis par le SN couvrent l'étendue de ses missions. L'objectif principal est de transformer la jeunesse congolaise en un moteur de développement par la formation paramilitaire, l'encadrement dans des activités productives pour le développement de la RDC.

L'objectif spécifique du service National est de transformer les centres de production en véritables pôles de développement.

• Champ d'intervention

- **Encadrement de la jeunesse** : Former les jeunes au civisme, au patriotisme et à la discipline pour contrer l'oisiveté et la délinquance juvénile.

- **Production agricole** : Créer des centres d'encadrement, de production Agricole et rural (CEPAR) à travers le pays pour assurer l'autosuffisance alimentaire et constituer des réserves stratégiques.
- **Reconstruction nationale** : Faire participer la jeunesse dans les travaux de reconstruction en vue de l'intensification des activités.
- **Réinsertion sociale** : Réinsérer la jeunesse à travers les activités de formation technique et productives, incluant des projets structurants.
- **Soutien à la défense** : Contribuer à la défense nationale par la formation des réservistes.
- **Renforcement de la cohésion nationale** : Les jeunes devraient être regroupés dès le départ au sein d'une brique constituée de 11 bâtisseurs appartenant aux 11 provinces de l'ancienne configuration du pays pour favoriser le brassage des mœurs.
- **Structure du Service National**

Placé sous l'autorité du Président de la République, le SN se structure autour de l'organisation suivante :

- **Commandement** : Dirigé par un commandant, généralement un officier militaire nommé par le Président de la République.
- **Organisation et fonctionnement** : le SN fonctionne comme un service déconcentré avec une Direction Générale, des Centres de Production et des Unités d'encadrement.
- **Cadre opérationnel** : La population qui participe à la formation et bénéficie de l'encadrement du Service National est appelé "Bâtisseur" de la République. Dans sa forme originale, les effectifs des Bâtisseurs devraient être constitués des jeunes désœuvrés, des étudiants, des diplômés d'Etat et des anciens démobilisés de l'armée pour les former à des métiers de production et à développer la conscience nationale pour la reconstruction du pays.

II.1.4. Politiques Agricoles sous le régime de Joseph KABILA

Entre 2001 et 2011, la RDC a structuré sa lutte contre la pauvreté autour de l'élaboration de son premier document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSRCRP) avec l'appui des institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale et Fonds Monétaire International).

Contexte et objectifs

Le point de départ se situe en 2001, après des années de turbulence politique et sécuritaire avec des effets néfastes sur le plan économique et social.

Le gouvernement s'engageait en octobre 2001 à éradiquer la pauvreté, en accord avec le FMI. L'objectif était d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE (pays Pauvre Très Endetté) dont l'annulation de la dette était assortie de l'établissement du DSCR.

Approche : Sous l'impulsion du Ministère du plan, la démarche participative incluait à la fois l'intervention du gouvernement, de la société civile et des partenaires internationaux pour définir les priorités.

Adopté en 2006, le DSRCP sous sa phase intérimaire reposait sur plusieurs axes principaux :

- **Stabilisation macroéconomique** : Assurer la croissance économique forte et diversifiée pour générer des revenus et lutter contre la pauvreté ;
- **Bonne gouvernance** : Renforcer les institutions, lutter contre la corruption et assurer la sécurité ;
- **Relance économique** : Mettre l'accent sur l'agriculture et les infrastructures de base. ;
- **Accès aux services sociaux** : Améliorer l'accès à l'éducation et la santé.

Le DSRCP1, fut le cadre complet mis en œuvre entre 2006 et 2008 après DSRCP 2 (2011-2015) axé sur la croissance, la création d'emplois et le renforcement de la gouvernance. Des rapports de mise en œuvre annuels étaient prévus pour suivre l'avancement des réformes.

Le DSRCP a couvert à la fois des réformes macroéconomiques, structurelles et sectorielles. Raison pour laquelle il a été qualifié de cadre complet (African Development Bank Group, afdb.org).

Dans son volet agricole, le DSRCP a servi de base pour l'élaboration des politiques agricoles sous le règne de Joseph KABILA.

Cadre spécifique des politiques agricoles de 2006 à 2018

1. Note de Politique Agricole et Développement rural (FAOLex)

La note de politique agricole est un document de référence élaboré avec l'appui de la FAO et de la coopération belge, mis à la disposition du gouvernement issu des premières élections de 2006 via le Ministère de l'Agriculture, pour harmoniser les interventions des acteurs publics et privés dans le secteur agricole en RDC.

C'est une note qui structure une politique agricole visant à moderniser le secteur pour assurer la sécurité alimentaire, réduire la pauvreté et stimuler l'économie, en mettant en valeur ses 80 millions d'hectares. Elle met l'accent sur la diversification des cultures, l'appui aux petits producteurs, la création de parcs agro-industriels et l'amélioration des infrastructures.

Axes stratégiques

Cette politique englobe le cadre stratégique suivant :

- **Modernisation et professionnalisation** : encourager l'agriculture familiale, semi-familiale et industrielle, en intégrant des pratiques durables ;
- **Sécurité alimentaire** : augmenter la production nationale (maïs, manioc, riz, café, cacao, huile de palme...) pour réduire la dépendance aux importations ;
- **Investissement** : promouvoir le Plan National d'Investissement Agricole (PNIA) pour financer la relance agricole ;
- **Soutien au monde rural** : fournir des intrants, du matériel agricole et un meilleur encadrement technique aux agriculteurs ;
- **Cadre légal** : créer des conditions favorables au secteur privé et à la gestion des terres.

Cette politique, comme cadre de référence pour la relance et la structuration du secteur, visait à répondre aux principaux défis ci-après :

- Impraticabilité des routes de dessertes agricoles, frein à l'évacuation de produits ;
- Besoin de nouveaux mécanismes de financement pour assurer le développement durable ;
- Vulnérabilité climatique, caractérisée par des inondations et autres aléas qui affectent la culture.

2. Loi n°11/022 du 24 Décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture en RDC

Prise, conformément à l'Acte uniforme SYSCOHOADA du 15 Décembre 2010, cette loi No 11/022 du 24 Décembre 2011 a défini les principes, la constitution, la gestion et la dissolution des sociétés coopératives. Elle envisageait de promouvoir l'agriculture durable et familiale dans le cadre de la structuration des coopératives agricoles. Elle exigeait ainsi l'obtention de la personnalité juridique par l'immatriculation au registre des sociétés coopératives du Service National des Coopératives (SNCOOP, sis No10 Avenue des aviateurs, Gombe).

Cette loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture en RDC, encadre le développement agricole et vise la sécurité alimentaire, la promotion de l'agriculture familiale et la structuration des petits agriculteurs autour des coopératives agricoles (Mémoire Online, La coopérative agricole comme instrument juridique de relance de l'agriculture, <https://www.memoireonline.com>). Une loi rectificative a été initiée pour apporter des amendements à cette loi n°11/022 du 24 Décembre 2011.

L'avantage de cette loi de 2011 est qu'elle prend en compte les objectifs de la décentralisation, intègre à la fois les diversités et les spécificités agro-écologiques et visent à :

1. Favoriser la mise en valeur durable des potentialités et de l'espace agricole intégrant les aspects sociaux et environnementaux ;

2. Stimuler la production agricole par l'instauration d'un régime douanier et fiscal particulier dans le but d'atteindre, entre autres, l'autosuffisance alimentaire ;
3. Relancer les exportations des produits agricoles afin de générer des ressources importantes pour les investissements ;
4. Promouvoir l'industrie locale de transformation des produits agricoles ;
5. Attirer des nouvelles d'énergies renouvelables ;
6. Impliquer la province, l'entité territoriale décentralisée et l'exploitant agricole dans la promotion et la mise en œuvre du développement agricole.

Développement des parcs agro-industriels

Objectif :

La politique des parcs agro-industriels (PAI) avait pour objectifs la modernisation de l'agriculture par l'introduction d'une agriculture de précision, la sécurité alimentaire et la réduction de la dépendance aux importations via des partenariats publics-privés ; Augmenter la productivité agricole, créer des emplois et lutter contre la pauvreté.

Lancé avec le projet pilote de Bukanga-Lonzo, la stratégie était d'étendre le projet sur plusieurs sites (Ngandajika, Mosienene, Mbanza-Ngungu) pour booster la production locale.

Le projet pilote de Bukanga-Lonzo a été jugé défaillant en raison des faiblesses managériales et des questions foncières. Le remodelage des stratégies et la prise en charge des petits exploitants sont parmi les recommandations formulées pour lutter contre la pauvreté rurale.

Le partenariat public-privé envisageait d'attirer des investissements dans les infrastructures agricoles (The Oakland Institute 2019)

Axes d'intervention

Trois axes d'intervention ont été ciblés :

- **La structuration du cadre** : Le développement des filières, le renforcement des coopératives et la législation sur les semences.
 - **Le cadre infrastructurel** : Création des parcs agro-industriels pour la mécanisation
 - **Gouvernance** : Mise en place des Conseil Consultatifs Provinciaux pour la gestion des terres.
3. **Plan National d'Investissement Agricole (PNIA) 2013-2020** (Inter-Réseaux-Développement rural, inter-reseaux.org)

Le Plan National d'Investissement Agricole et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (PNIASAN) est un plan visant à stimuler une croissance agricole soutenue (6%) en vue de lutter contre la malnutrition, la pauvreté et de promouvoir une agriculture moderne. Lancé en novembre 2013, il devrait servir de cadre fédérateur pour le développement agricole de la RDC pendant la période de 2013 à 2020.

Points saillants du plan 2013-2020

L'élaboration de ce plan a tourné autour des points allant de la fixation des objectifs aux contraintes de financement tels que repris ci-dessous.

- **Objectifs** : La mise en œuvre du plan entre 2014-2020 poursuivait comme objectifs la sécurité alimentaire, la nutrition et l'augmentation des revenus ruraux par la modernisation de la production.
- **Cible** : Le PNISAN cherchait à moderniser l'agriculture tout en soutenant les petits exploitants.
- **Investissement** : Les ambitions se sont montrées démesurées face aux objectifs ambitieux dans la mesure où le financement du plan est resté faible, nécessitant des besoins d'actualisation pour mieux orienter les investissements (ecolex.org).

II.1.4. Politiques agricoles des années 2019 – 2025

Sous le régime de Felix Tshisekedi, la RDC déploie plusieurs programmes agricoles et ruraux pour relancer sa production, en l'occurrence :

- PADRIR (Programme d'Appui au Développement Rural Inclusif et résilient), lancé avec l'appui de FIDA, IFID et la BADEA avec environs 130 millions USD, ce programme vise à renforcer la résilience des petits exploitants et améliorer la sécurité alimentaire.
- PROADER (Projet d'Appui au Développement Intégré de l'Economie Rurale) qui vise à transformer le secteur rural dans plusieurs provinces (Kasaï, Kwilu, Kongo Centrale) en augmentant les revenus des ménages et lutter contre la malnutrition.
- Projet 145 Territoires, avec l'engagement du gouvernement à désenclaver les bassins de production en réhabilitant les routes de dessertes agricoles en vue de faciliter l'évacuation des récoltes.

Composantes d'intervention

Ce dernier projet se concentre sur la structuration des coopératives, l'amélioration des techniques agricoles et la liaison entre producteurs ruraux et marchés pour assurer la sécurité alimentaire. Ce projet peine à se concrétiser par manque de financement et par le renversement des priorités : la relance du secteur agricole passe avant tout par le désenclavement du milieu rural alors que des fonds sont versés en priorité pour la construction des édifices publics (bureaux administratifs, écoles, marchés locaux), bien que composantes du projet et cela à des coûts exorbitants à cause de difficultés de déplacement pour atteindre les lieux de mise en œuvre du projet. Des nombreuses provinces sont même inaccessibles à cause de difficultés de se mouvoir et donc sont momentanément exclues des avantages du projet de 145 Territoires.

- PNDA (Programme National de Développement Agricole) qui soutient la productivité agricole, l'accès aux marchés et le renforcement des capacités des acteurs du secteur agricole et rural.

C'est une initiative gouvernementale appuyée par la Banque Mondiale avec un financement d'environ 500 millions USD pour 5 ans (2022-2025) qui vise à augmenter la productivité et l'accès aux marchés des petits exploitants agricoles.

Ce programme cible le développement des filières manioc et maïs et le renforcement des chaînes de valeurs dans plusieurs provinces (Kasaï central, Kwilu, Kongo central).

Points clés

- Augmentation de la productivité en soutenant les petits exploitants dans une optique d'adoption des technologies agricoles durables et de meilleur accès aux intrants ;
- Accès aux marchés : Réduire le coût de transaction pour les agriculteurs et renforcer leur intégration dans des coopératives et chaînes de valeur agro-industrielles ;
- Renforcement des capacités en améliorant les services publics agricoles au niveau national et local ;
- Gestion des urgences, par la création de mécanisme de réponse rapide aux crises agricoles (climatiques, zoonose) ;
- Financement : Ce financement est soutenu par un crédit de l'Association Internationale de Développement (IDA) à hauteur de 280 millions et un don projet de 20 millions USD (Ministère de l'Agriculture et sécurité alimentaire, 2024).
- **Proposition de loi rectificative de la loi N° 11/022 du 24 Décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture**

La RDC a entamé la révision de la loi n°11/022 en 2022 par une proposition de loi rectificative déclarée recevable par le Senat en avril 2022 qui visait à dynamiser le secteur, renforcer la sécurité alimentaire et attirer les investissements. Cette révision était motivée par la volonté de renforcer la souveraineté alimentaire, le développement rural et l'augmentation de la productivité.

Pour attirer les investissements, ce cadre réglementaire révisé s'est efforcé à améliorer l'accès à la terre et au financement pour les acteurs nationaux et étrangers. Sur le plan fiscal, la révision mettait l'accent sur la réduction des taxes et l'octroi des avantages fiscaux pour les exploitants agricoles en vue de stimuler la production.

Comme mesure d'accompagnement, l'arrêté interministériel du 15 Août 2022 fixant les taux des droits, taxes et redevances sur les produits agricoles, végétaux et dérivés a été pris (Arrêté interministériel no 0235, <https://www.droitcongolais.info>).

Pour le développement de l'agriculture, la loi soutient les petits exploitants, favorise l'organisation en coopérative pour un meilleur accès aux intrants, au crédit et aux marchés.

Pour l'accès aux ressources, le cadre légal garantit l'accès aux terres agricoles et la sécurité de l'exploitation, essentiel pour la structuration coopérative. Cette structuration vise à réguler et professionnaliser le secteur pour stimuler la production durable. Les coopératives ont été considérées comme des instruments juridiques de relance de la production agricole locale (LEGANET RDC-Loi agricole principes fondamentaux-24 12 2011 pdf), (memoireonline.com).

Pour une agriculture durable, une cellule spécialisée a été renforcée pour promouvoir des techniques durables, gérer les exploitations et protéger l'environnement (droit de la république démocratique du Congo, Arrêté interministériel no 0235/CAB/MIN/ACRI/2022 et 086/CAB/MIN/FINANCES/2022 du 15août 2022, <https://www.droitcongolais.info> pdf).

III. CRITIQUES SUR LES REFORMES AGRAIRES EN RDC

Plusieurs critiques sont formulées au sujet des réformes engagées en République Démocratiques du Congo, fragilisant leur capacité de mise en œuvre pour booster le développement agricole et rural du pays. Parmi celles-ci nous citons à titre exemplatif :

- La mauvaise gouvernance, caractérisée par l'imposture politique, les détournements des deniers publics, l'impunité des acteurs politiques au nom de la solidarité gouvernementale, s'invitent et rendent inefficace la réalisation des bonnes intentions observées dans la mise en place des réformes agraires en République Démocratique du Congo.
- La non implication des acteurs nationaux et le recours aux experts internationaux, qui ne maîtrisent aucune réalité locale, constituent un obstacle à l'aboutissement des politiques agraires et programmes en République Démocratique du Congo dans la mesure où, la duplication n'est toujours pas possible en matière de développement.
- L'absence des priorités dans la mise en œuvre des politiques et le caractère populiste qu'on donne à ces réformes mais aussi, la non prise en compte des besoins réels des communautés bénéficiaires, les réformes obéissant aux exigences des bailleurs des fonds, sont à la base des échecs enregistrés dans la mise en œuvre des réformes agraires dans ce pays.
- La non préservation des acquis, consécutive à l'improvisation et la politique de table rase fait qu'à l'avènement d'un nouveau régime politique ou pour un changement du gouvernement, la tendance reste de chercher à inventer la roue pour ne pas poursuivre la mise en œuvre des projets et programmes déjà lancés. Ce qui met en mal l'application du principe sacro-saint de la « continuité de l'Etat et des services publics ».
- L'absence de vulgarisation des réformes pour l'appropriation de la population à la base afin de requérir son adhésion.
- La place marginale accordée à la population rurale sensée s'approprier la réforme pour son implémentation à m'échelle communautaire.

De notre part, nous résumons, non de façon exhaustive, en 9 points suivants les causes de manque de succès des politiques agraires initiées et mises en œuvre en RD :

- La non-implication de la base dès la conception des politiques et programmes jusqu'à leur mise en œuvre ;
- Les recours aux experts internationaux et la non-prise en compte des recommandations des experts nationaux ;
- Le recours à des rapports des autorités locales œuvrant sous une administration rurale presque en faillite et ne disposant ni des moyens, moins encore des compétences nécessaires, pour mener à bien des enquêtes visant à identifier des terres inexploitées à mettre en valeur ou à réserver pour des besoins d'urbanisation ou encore d'envisager des éventuels rachats ou expropriations des terres mises en veilleuses ;

- La non-prise en compte des besoins réels de la population dans le choix des spéculations à développer et le manque de prise en charge dans l'encadrement technique des petits exploitants.
- La non-implication du monde scientifique congolais en matière d'investigation sur le plan foncier et sur l'étude d'impact environnemental ;
- La faible mobilisation des ressources nécessaires au financement des projets.
- L'absence quasi permanente de programmes de réhabilitation et d'entretien des routes de dessertes agricoles et d'intégration inter régionale ;
- La mauvaise gouvernance marquée par des détournements des sommes destinées à la mise en œuvre des politiques et par des choix non judicieux des collaborateurs sans tenir compte des critères de méritocratie autour des questions spécifiques touchant les volets de projets.
- Des initiatives ambitieuses qui moisissent dans des tiroirs suite à l'absence des mécanismes pour leur vulgarisation, le suivi et évaluation.

IV RECOMMANDATIONS

Les réformes agraires sont certes d'une grande importance pour valoriser le secteur foncier et agricole de la République Démocratique du Congo. Mais leur succès sont tributaires du respect de normes dès la conception jusqu'à leur mise en œuvre effective. Au regard des faiblesses constatées çà et là à travers cette réflexion, il nous revient d'avancer quelques pistes des solutions au titre de palliatif à savoir :

- Recenser au préalable les terres pour une compréhension exacte de leur usage actuel, des acteurs qui les exploitent ainsi que de leur qualité, dans le but de disposer des données chiffrées sur les pans des terres inexploitées et susceptibles d'être mises en valeur.
- Cadastre les terres agricoles et celles destinées à l'urbanisation pour un aménagement rural réfléchi.
- Cartographier les cultures en fonction des spécificités locales en vue de favoriser la spécialisation et développer des mécanismes d'intégration entre différents marchés de production et de consommation agricoles.
- Former des équipes pyramidales spécialisées dans l'investigation et la cartographie des terres en leur dotant des moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission.
- Impliquer les acteurs locaux dans la conception et la mise en œuvre des politiques, y compris ceux du monde scientifique congolais.
- Développer des programmes holistiques de formation et d'encadrement des paysans afin de les impliquer dans l'atteinte des objectifs fixés.
- Accorder une attention particulière au développement d'infrastructures de base (routes, voies d'eaux et ouvrages liées, infrastructures énergétiques) et à l'intégration de l'industrie comme moteur de la transformation des produits agricoles.
- S'approprier des projets et programmes en cours d'exécution en vue de les faire aboutir quel que soit le changement opéré au niveau gouvernemental ou des services publics.
- Procéder à une vulgarisation à grande échelles des lois et initiatives visant à apporter un changement radical dans le domaine agricole et rural.

CONCLUSION

La mise en valeur des potentialités agricoles s'avère indispensable pour assurer l'indépendance alimentaire et réduire la pauvreté rurale. Cela passe par l'emploi des politiques agricoles cohérentes pour une mise en œuvre lucide et réfléchie.

Malgré les multiples tentatives de politique de relance du secteur agricole et rural en RDC, les difficultés d'implémentation persistent. Pour cause : la non-prise en compte des facteurs déterminants pour la réussite d'une politique agricole. Quelques-unes de ces difficultés ont été épinglées à travers ce travail pratique et des recommandations formulées, en vue d'influencer l'impact des politiques à mettre en place pour booster le développement agricole et la croissance économique du pays, afin de réduire la fracture sociale et vaincre la pauvreté.

Références

- [1]. African Development Bank Group, RDC-2011-2015- Document de stratégie de réduction de la pauvreté, <https://www.afdb.org> ;
- [2]. Archive ouverte HAL, Les insuffisances managériales et culturelles au sein de parc-HAL, <https://hal.science>, 20 août 2020 ;
- [3]. ECOLEX, Plan National d'Investissement Agricole en RDC (PNIA) 2014-2020 <https://www.ecolex.org> ;
- [4]. Food and Géoconfluences, Réforme agraire-Géoconfluences, <https://géoconfluences.ens-lyon.fr>, 17 mars 2025 ;
- [5]. Google Books, Programme National de Relance du Secteur Agricole et Rural (PNSAR) 1997-2001, <https://books.google.com> ;
- [6]. Inter-Réseaux-Développement rural, RDC_PNIA_2.pdf-Inter-Réseaux, <https://www.interseaux.org> ;
- [7]. LEGANET RDC-Loi, Agriculture principes fondamentaux du 24/Décembre 2011 ;
- [8]. The Oakland Institute, Parcs agro-industriels en RDC, <https://www.oaklandinstitute.org>, 20 mars 2019 ;
- [9]. Le Monde diplomatique (15 avril 2026), Réforme agraire, <https://www.monde-diplomatique.fr> ;
- [10]. Mbonga Madamu Clément (2020), Les réformes de l'Aministration publique congolaise, pour quelle finalité ? In Cahiers Economiques et Sociaux ? Vol. XXXVII, N°1-2, juin 2020, PP247-263 ;
- [11]. Mémoire Online, La coopérative agricole comme instrument juridique de relance de la production agricole locale, <https://memoireonline.com>;
- [12]. Ministère de l'Agriculture, Programme National de Développement Agricole (PNDA)/MINASA, 19 Décembre 2024, <https://agriculture.gouv.cd>, publié le 19/12/2024 à 12 : 35 ;
- [13]. Persée, Méthode d'étude des réformes agraires dans les pays insuffisamment développés, <https://www.persée.fr> ;
- [14]. Wompfier (B), Dozigez (F), Lapenu (C) et Vandembroucle (SD), Organisations professionnelles agricoles et institutions financières rurales : construire une nouvelle alliance au service de l'agriculture familiale, un guide opérationnel, CERISE //RC, Montpellier SUPAGRO, France.