

LE PROGRAMME NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE (PNDA)

VERS UNE LUTTE INTELLIGENTE CONTRE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ?

Ghislain TSHIKENDWA MATADI, S.J.,
Professeur à
l'Université
Pédagogique
Nationale
Expert en
communication/
OT-PNDA-Kwilu.
tshikendwa@
jesuits.net

Dans une de ses récentes interviews accordée à *Top Congo FM*, une chaîne de radio privée congolaise de grande audience et dont le siège est à Kinshasa, le Chef de l'État congolais, Monsieur Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo, a fait allusion à un vaste programme agricole en cours en RD Congo. Il faisait référence, je présume, au Programme National de Développement Agricole, PNDA, en sigle, qui, avec raison, suscite beaucoup d'espoir dans la mesure où, s'inscrivant, précisément, dans la vision du Chef de l'État « qui fait désormais de l'agriculture une priorité absolue pour que le sol prenne la revanche sur le sous-sol, afin de réduire la pauvreté, l'insécurité alimentaire, et nutritionnelle »¹.

Cet article se propose de présenter les grandes lignes de ce programme pour non seulement en apprécier la pertinence et l'importance mais aussi et surtout attirer l'attention des uns et des autres sur les obstacles à éviter absolument si l'on veut réellement en récolter les résultats escomptés pour le bien de la population.

Nous présenterons, dans un premier moment, les grandes lignes de ce programme, ses ambitions et ses acteurs, actrices et bénéficiaires. Nous rappellerons ensuite le contexte de ce programme avant de proposer, enfin, des stratégies à mettre en place pour sa pleine réussite, gage d'un développement rural harmonieux, durable et équitable.

1 Je voudrais, ici, exprimer ma gratitude à ceux et à celles avec qui nous avons échangé sur la problématique agricole de notre pays dont la liste n'est pas exhaustive : Messieurs Jean de Dieu MBEY BOSIMI, Coordinateur National du PNDA, Cernel MESSA Coordinateur provincial du PNDA, Lazare MILAMBO, Ferdinand PASULA, Yassine Eleuch, Mehdi Fazaa, Dominique Roger KAD-IMUYA et Madame Sara PANGASUDI.

1. Le PNDA : de quoi s'agit-il ?²

Le Gouvernement de la République démocratique du Congo (RD Congo) a reçu un crédit d'un montant de 280 millions de dollars américains de la part de l'Association Internationale de Développement (IDA) et 20 millions du Don Grif pour une durée de 5 ans comme financement du Programme National de Développement Agricole (PNDA). Son approbation par le Conseil d'administration de la Banque mondiale est intervenue le 15 juin 2021. Signé le 1^{er} août 2021, l'accord de financement a vu sa mise en vigueur être révisée le 1^{er} juin 2022.

Pour sa première phase, le programme est exécuté dans les Provinces du Kwilu, du Kongo Central, du Kasai et du Kasai Central. Son objectif est, plus concrètement, « de permettre aux petits exploitants agricoles des provinces du Kasai (territoires de Tshikapa/Kamonia, Luebo, Mweka) ; du Kasai-Central (territoires de Demba, Luiza, Dibaya/Lubondayi) ; du Kongo-Central (territoires de Luozi, Lukula, Sekebanza) et du Kwilu (Territoires de Bulungu, Idiofa, Gungu) de produire plus, et vendre mieux, sans détruire ».

Globalement, le PNDA a pour ambition de :

- soutenir la croissance de la productivité agricole au niveau de l'exploitation, permettant aux petits exploitants agricoles d'accroître leurs actifs et leur production, puis d'intervenir pour favoriser l'accès au marché et l'intégration productive de ces petits exploitants dans les chaînes d'approvisionnement agricoles ;
- soutenir par des investissements importants dans la fourniture de biens et services publics agricoles aux niveaux national et local, notamment la recherche et le développement agricoles, la santé animale et végétale et les infrastructures ;
- renforcer les capacités du secteur public en particulier du ministère de l'Agriculture, Ministère de la Pêche et Élevage et du ministère du Développement Rural en vue de la fourniture des biens et services publics agricoles de base dans la zone du projet et renforcer la gestion du programme et le suivi et évaluation aux niveaux national et provincial dans les provinces participantes et, enfin,
- renforcer les interventions d'urgence dans le secteur de l'Agriculture.

Belle ambition ! Mais elle ne peut se concrétiser qu'autour de ces quatre composantes à travers lesquels le PNDA s'articule :

Composante 1 — Productivité agricole ;

Composante 2 — Accès au marché des petits exploitants agricoles ;

Composante 3 — Biens et services publics agricoles ; et

Composante 4 — Intervention d'urgence agricole.

2 CF. Ministère de l'Agriculture (Secrétariat Général de l'Agriculture), *Programme National de Développement Agricole (PNDA)*. Document librement accessible en ligne.

Comme on peut le voir, le programme soutient la croissance de la productivité agricole au niveau de l'exploitation, permettant aux petits exploitants agricoles d'accroître leurs actifs et leur production, puis d'intervenir pour favoriser l'accès au marché et l'intégration productive de ces petits exploitants dans les chaînes d'approvisionnement agricoles.

S'agissant particulièrement de la province du Kwilu qui nous concerne, trois secteurs ont été ciblés, à savoir : Kwenge, Kipuka et Imbongo où ont été enregistrés 9.407 petits exploitants agricoles en raison de 41, 44 %, pour le secteur d'Imbongo, 33,7 % pour le secteur de Kipuka et de 25,49% pour le secteur de Kwenge. Ce chiffre montre bien, s'il en était besoin, que les choses bougent et qu'il y a espoir.

2. Le contexte du PNDA

Dans un de nos articles sur l'alimentation en milieu rural congolais³, nous nous sommes servi d'un proverbe Tshokwe que nous nous permettons de reproduire ici : « Là où il y a à manger, la palabre cesse ». Voici ce que j'écrivais alors : « Je trouve très étonnant le fait que nous n'ayons pas encore mesuré l'importance de la nourriture comme condition essentielle pour la paix. L'expérience quotidienne nous montre pourtant qu'à cause du manque de nourriture, les humains sont prêts à tout, même à tuer. Bien se nourrir, bien se loger, bien se soigner, bien s'éduquer, voilà quelques terrains où le combat pour la vie et la paix durable se joue et se jouera. Gagner ce combat est à notre portée. Sommes-nous prêts à nous y engager et à y consacrer notre intelligence et notre détermination ? »⁴.

Le thème de l'agriculture a toujours habité notre pensée et nos écrits. Dans notre roman *Le Départ*⁵, nous évoquons la mythologie Tshokwe rapportant l'histoire du grand chef Ndvumba Tembo dont le règne fut très prospère. Voici l'histoire que je raconte :

« Il y avait alors de la nourriture en abondance pour tous. Depuis qu'il avait encouragé l'élevage et l'agriculture, toute la communauté profitait avec joie des fruits que l'on avait récoltés après les travaux épuisants. Mais Ndvumba Tembo avait la réputation d'être méchant et sanguinaire parce qu'il partait en guerre contre les paresseux, les voleurs et les traîtres et qu'il n'hésitait pas à les châtier de la manière la plus terrible. Tout le monde n'appréciait pas forcément la personnalité complexe de Ndvumba Tembo. Mais un chef qui avait su rendre son village prospère intimait cependant

3 Ghislain TSHIKENDWA MATADI, « "Hadí kudiá, milonga yá kufwa". Réflexions sur les combats quotidiens contre l'insécurité alimentaire dans le contexte urbain kinois », in *Congo-Afrique* (Février 2017), n° 512, pp. 160-166.

4 Ghislain TSHIKENDWA MATADI, « "Hadí kudiá, milonga yá kufwa". Réflexions sur les combats quotidiens contre l'insécurité alimentaire dans le contexte urbain kinois », in *Congo-Afrique* (Février 2017), n° 512, p. 160.

5 Ghislain TSHIKENDWA MATADI, *Le Départ*, Djuma/Kikwit, Centre Teilhard de Chardin Éditions, 2023, 192 p.

le respect. Grâce à lui et à sa force de dissuasion, les frontières du village furent bien gardées. Personne n'osait effectivement s'attaquer au village d'un chef aussi redoutable que Ndvumba Tembo. Son armée était bien organisée, bien équipée et très disciplinée, et son peuple était si honnête qu'il était imperméable à la corruption.

« Les enseignants, qui avaient dû émigrer vers les mines d'or et d'argent, forcés par la misère, se souvenaient des soins dont Ndvumba Tembo les entourait. Il les appelait affectueusement « les constructeurs de l'avenir ». Ce n'était pas tout. Ndvumba Tembo était si proche de son peuple que les handicapés bénéficiaient des mêmes droits que lui et qu'il avait chargé l'une de ses nombreuses épouses de s'occuper de tous les laissés-pour-compte. Comment ne pas aimer ni respecter un tel chef ?

« À sa mort, la chefferie connut un long déclin de trente ans. Sa succession fut assurée par des chefs irresponsables. Des médiocres, pour tout dire. Ils n'avaient retenu de Ndvumba Tembo que la manière forte pour conserver le pouvoir politique. Ils exigeaient un très grand respect de leurs sujets. Ils instaurèrent la terreur dans le village. Ils négligèrent d'inciter le peuple au travail. Ils favorisèrent la corruption et le clientélisme. Ils oublièrent que la force du pouvoir politique de Ndvumba Tembo résidait précisément dans son pouvoir économique et dans l'éducation pour tous.

« La majorité de la population laborieuse ne put longtemps supporter le règne des chefs incapables. Ceux qui en avaient la possibilité décidèrent d'émigrer, contraints, par la misère, d'aller chercher le bonheur ailleurs. Le village se trouvait donc dans l'abîme ». Et Mileno était conscient d'appartenir à une génération sacrifiée. Tout le monde semblait l'admettre. Il fallait changer les choses. Il fallait renoncer à la fatalité et à la peur. Il fallait approfondir les vraies raisons de la crise, si possible loin de l'agitation et de la corruption ambiantes. Si la génération de Mileno était sacrifiée, il fallait sauver les générations futures. Il décida de s'éloigner de son milieu natal pour prendre de la hauteur vis-à-vis de la situation de crise que traversait son village. Partir et se laisser porter par les événements de la vie... »⁶

Cette histoire nous permet de décrire le contexte alimentaire de la RD Congo, celui de la croissante insécurité alimentaire. Nous n'avons plus besoin de statistiques pour montrer combien l'insécurité alimentaire dévalorise la vie de la plupart des Congolais. Il suffit d'ouvrir les yeux pour voir les enfants mal nourris et des personnes adultes qui ne mangent pas à leur faim. Le contexte congolais révèle à grand jour le paradoxe d'un pays dont le potentiel agricole fait des jaloux dans le monde alors que sa population meurt de faim, important pratiquement toute sa (pauvre) nourriture de l'extérieur.

6 Ghislain TSHIKENDWA MATADI, *Le Départ*, Djuma/Kikwit, Centre Teilhard de Chardin Éditions, 2023, pp. 90-92.

Le contexte est aussi celui où l'on assiste, depuis des années, à la mise sur pied, à grands frais, des projets de développement agricole dont les résultats sont les plus souvent, voire toujours, mitigés, décevants et révoltants. On se rappelle des mots d'ordre tels que : « Objectif 80 », « Retroussons les manches », « Agriculture, priorité des priorités », etc.

Le Programme National de Développement Agricole (PNDA), en sa phase pilote, intervient donc dans un environnement où plusieurs projets agricoles ont été initiés dans le passé et dont les résultats escomptés n'ont pas été atteints. Les Projets comme celui de CODAIK se sont, dans l'ensemble, soldés par un échec. La province du Kwilu n'est pas un cas isolé. Plusieurs projets et programmes agricoles de grande envergure initiés ici et là en RD Congo ont déçu les espoirs suscités.

Dans un tel contexte, le risque demeure grand pour les paysans de considérer le PNDA comme du déjà vu et du déjà essayé, c'est-à-dire une nouvelle expérience vouée à l'échec. Les méthodes d'intervention ont-elles vraiment changé ? Essayons d'en comprendre les enjeux.

3. Il y a effectivement un regain de confiance...

Comme expert en communication engagé par l'Opérateur Technique (OT) constitué par le Groupement CCM-SPEX-MDF-CEAD-INADES et dont le *CCM Worldwide* est le Chef de file, nous avons été encouragé à nous rendre sur le terrain à la rencontre non seulement des chefs de secteurs concernés, mais aussi des petits exploitants agricoles considérés par le programme comme étant ses premiers acteurs et bénéficiaires. Et c'est à partir de cette expérience que nous avons observé un regain de confiance, voire un engouement envers le PNDA.

Une des très belles surprises fut, sans conteste, le nombre de petits exploitants enregistrés en un temps record. En effet, l'Opérateur Technique a déployé, avec rapidité et professionnalisme, 40 accompagnateurs et accompagnatrices (dont 24 en charge d'INADES et 16 en charge du Centre d'Expansion d'autopromotion pour le développement durable, CEAD, en sigle) sur les trois secteurs ciblés. Après ce travail, 9.407 petits exploitants agricoles ont été enregistrés ainsi que leurs besoins en PTECH.

Ce qui expliquerait un tel engouement, c'est, à en croire le chef du secteur Kwenge, la stratégie adoptée par le PNDA qui privilégie plutôt le contact direct avec les petits exploitants agricoles. Le chef du Secteur Kwenge nous a fait part de sa joie de voir les responsables de la Coordination provinciale du PNDA ainsi que ceux de l'opérateur Technique se rendre souvent sur le terrain, sans privilégier, comme dans le passé, les ONGD ou d'autres intermédiaires encombrants, souvent accusés de d'opportunistes.

L'Administrateur du territoire de Dibaya au Kasai Central ne dit pas le contraire. « Contrairement à beaucoup d'autres projets qui viennent nous imposer des choses », se réjouit cet élu congolais, « je suis content parce qu'avec le PNDA nous avons été nous-mêmes moteur de ce qui va être fait chez nous ... pour l'intérêt de notre population »⁷. C'est là un point positif qu'il ne faut pas minimiser. Il faut en faire une belle stratégie d'intervention.

Nous pensons donc que la collaboration entre les différents partenaires dont la coordination provinciale du PNDA, l'Opérateur Technique, la FAO, le Ministère de l'Agriculture, est un élément appelé à contribuer à la réussite du PNDA.

4. Le plus difficile ne reste-t-il pas à faire ?

Si la mise en œuvre de la phase pilote du PNDA a été très satisfaisante par ses résultats, il ne faudrait pas que les différents partenaires dorment sur leurs lauriers. Il faut consentir d'énormes sacrifices pour que le reste du travail – dont le plus délicat reste celui de la distribution des semences – se fasse bien et à temps⁸. En écoutant les petits exploitants agricoles, il ressort clairement que cette étape est importante, voire déterminante.

Et pour que cette étape importante et toutes les autres qui suivront soient couronnées de succès, il faudrait, nous semble-t-il, prendre au sérieux les recommandations suivantes :

– *Désenclavement du monde rural par les routes de desserte*

Nos descentes sur le terrain ont confirmé la crainte de beaucoup d'acteurs lucides du monde rural. Le programme lui-même, lorsqu'il observe que « le monde rural en RD Congo est confronté, entre autres, au déficit en infrastructures (route, électricité, irrigation...), contribuant à affecter le développement et la compétitivité du secteur privé et les conditions de vie des populations rurales surtout celles des femmes et de plus jeunes ». Nous avons reçu, il y a quelques jours, l'appel téléphonique d'une agri-multiplicatrice du village Kiwala-Mbelo (Secteur de Kwenge, Province du Kwilu) se plaignant de l'état des routes qui demeure un handicap sérieux pour l'acheminement de ses semences vers les petits exploitants agricoles qui en ont grandement besoin. Il nous a été difficile, pour prendre notre propre exemple, de nous rendre par véhicule de Kikwit à Bulungu. Ce n'est malheureusement que par moto que l'on peut acheminer les semences vers les petits exploitants agricoles. Or, ce n'est pas par motos ou vélos que ces derniers pourront vendre les produits ! Il y a donc là un réel besoin de s'attaquer à la question des infrastructures routières qui, pour le moment, sont inexistantes. Il est donc important, voire urgent, que le PNDA s'attaque

⁷ PNDA Newsletter, n. 002 août 2024, p. 5.

⁸ Nous écrirons un autre article pour rendre compte de cette phase prévue du 27 février au 5 mars 2025.

sans atermoiements à cette question dont dépend, en grande partie, sa réussite et sa survie.

– ***Transparence et respect de la parole donnée***

Dans un contexte de parole non tenue où nous vivons et dont les paysans sont fatigués, il faut faire de la transparence et du respect de la parole donnée ou des promesses faites un impératif moral. Les paysans n'ont pas, pour la plupart, fréquenté l'école et l'université à l'instar de ceux qui initient les différents programmes, mais ils tiennent à des principes clairs dont celui du respect de la parole donnée et de la transparence. Lorsqu'un paysan qualifie un agent de développement de « politicien », c'est qu'il a cessé d'être cet agent de développement désiré pour devenir un menteur, c'est-à-dire, un obstacle au développement.

– ***Rigueur dans le respect du calendrier***

Les habitudes culturelles dans nos villages sont claires aux yeux des paysans. Ils savent à quelles périodes il faut semer du maïs et de l'arachide. Ils suivent ce que leurs ancêtres leur ont enseigné. Des changements éventuels dus aux résultats de nouvelles recherches ou au retard doivent être bien expliqués.

– ***Contacts simples, permanents et vrais avec les petits exploitants***

C'est peut-être le point le plus délicat et le plus important : la qualité des relations avec les petits exploitants agricoles et des paysans en général. Lorsque les paysans qui, dans notre cas, sont les acteurs privilégiés parce que bénéficiaires du Programme, se sentent dévalorisés, tout programme, fût-il bien ficelé, risque de ne pas porter des fruits escomptés.

Conclusion : le temps favorable est arrivé

Les quelques descentes sur le terrain, les entrevues fructueuses avec les responsables du PNDA au niveau national et provincial, avec ceux de l'Opérateur Technique et, surtout, nos entretiens sur le terrain avec les exploitants agricoles, nous ont fait comprendre que le développement agricole en RD Congo est possible, mais qu'il y a des sérieux défis à relever, dont celui des infrastructures routières. Nous ne pensons pas que l'enthousiasme, la passion des uns et des autres soient trompeurs. Quelque chose est en train de naître grâce au PNDA. Il faut soutenir cet élan non seulement par notre pensée positive, nos encouragements, nos conseils, notre prière, mais surtout par le relèvement des défis importants dont celui des infrastructures routières. ■