

Covid-19 et insécurité alimentaire. Quelles leçons de politique agricole pour une RDC souveraine post-crise ?

COVID-19 and food insecurity: What lessons can be learned for agricultural policy in a post-crisis, sovereign DRC?

Bobo B. Kabungu¹

¹ Economiste, Chargé de recherche, Directeur scientifique du Centre de recherche en sciences humaines (CRESH). Email : bobokabungu@gmail.com.



Received: 02 July 2025

Accepted: 15 August 2025

available online: 03 novembre 2025

La pandémie à coronavirus s'est propagée à l'échelle internationale à une vitesse telle que tous les pays du monde ont pris, quasi-instinctivement, des mesures pour tempérer cette progression meurtrière et nocive pour l'économie. Près de cinq mois après les premiers cas diagnostiqués en dehors de la Chine, berceau malheureux de la Covid-19, les pays ont commencé à rouvrir leurs frontières, à laisser circuler les personnes et à renouer avec les activités de production, tout en respectant, tant que faire se peut, les gestes dites barrières. En RDC, le « déconfinement » de la Commune de la Gombe, centre d'affaires de la capitale et siège des institutions, se fait progressivement, avec la suppression des postes de contrôle et la liberté d'entrer et de sortir de cette zone.

Tout porte à croire qu'en fin de compte, il sera question de vivre avec cette maladie en adoptant un comportement qui évite la contamination, en attendant qu'un vaccin ou un traitement soit trouvé, peu importe son origine (occidentale, orientale ou africaine...) et son protocole (formel ou « informel »). Les gouvernements ont compris que si le virus s'attaque aux individus, le confinement est un agent pathogène pour l'économie. Mais si le premier peut tuer assez rapidement quelques personnes et semer le deuil dans des milliers de familles, le second peut causer, à moyen terme, la désolation dans des milliards de ménages. A présent, le plus important c'est de tirer des leçons pour l'avenir, en particulier en matière de politiques publiques.

A défaut de pouvoir considérer tous les domaines de la vie publique, la présente tribune considère l'axe des politiques structurelles, avec comme spécialité le secteur agricole, au regard du paradoxe du potentiel productif du pays face à la faim caractérisée qui sévit à travers l'un des pays les plus gâtés par la nature.

1. De la crise sanitaire à la crise économique

Les effets de la crise sanitaire actuelle sur l'économie de la RDC sont de deux ordres, suivant l'origine du choc : via la baisse de la demande des matières premières en considérant que la source est externe et du fait de la limitation de la circulation des personnes et des biens sur le plan interne. Eu égard la vulnérabilité de l'économie congolaise à cause de sa

faible diversification, il paraît évident que la crise actuelle tire vers le bas les cours du cuivre et du cobalt qui soutiennent les exportations du pays, avec toutes les conséquences que cela pourrait avoir sur les quatre secteurs de l'économie (Kabungu, 2020).

Dans le cas où la propagation du virus sur l'étendue du territoire national s'accélérait, aux conséquences ci-haut devraient s'ajouter d'autres, nées, cette fois, de la restriction du mouvement des personnes et des biens : baisse de l'activité dans tous les secteurs de l'économie nationale, en commençant par la restauration, l'hôtellerie et le secteur de l'alimentaire ; épuisement des stocks de marchandises, dans un contexte de faible capacité de renouvellement, avec pour corollaire l'accélération de l'inflation ; baisse des investissements intérieurs ; expansion des dépenses publiques liées essentiellement à la santé et à la sécurité ; augmentation du risque d'une longue récession.

2. De la riposte du Gouvernement sur le front de la production

Considérant les effets anticipés ci-dessus, le Gouvernement de la République a pris une cohorte de mesures économiques se rapportant essentiellement (i) au soutien à l'offre (activité économique) ; (ii) au soutien à la demande (consommation des ménages) ; (iii) à la préservation du cadre macroéconomique (ajustement budgétaire et assouplissement de la politique monétaire) et au bon fonctionnement du système financier. Ces actions avaient comme objectifs de (i) soutenir l'économie nationale, (ii) éviter la faillite des entreprises et (iii) de préserver le pouvoir d'achat des ménages et, par ricochet, le bien-être de la population.

S'agissant particulièrement de la relance du secteur productif orienté vers les produits de première nécessité, les mesures gouvernementales sont allées dans le sens de faciliter la production et l'écouler les produits de première nécessité à des prix acceptables. Le tableau qui suit en reprend les principales.

Tableau : Mesures et objectifs de la riposte du secteur agricole.

MESURES	OBJECTIFS
Enlèvement d'urgence des intrants et produits pharmaceutiques ainsi que les produits de consommation de masse actuellement sous douane	Faciliter l'écoulement des produits concernés sur le marché
Soutien, pour la relance des activités des entreprises, au moyen d'un financement du FPI à taux zéro	Contribution à la reprise de l'économie via la dotation des entreprises touchées par la crise des moyens susceptibles de permettre la continuité ou la reprise de leurs activités
Levée des barrières policières et postes de contrôle, à l'intérieur du territoire, sur les voies d'acheminement des produits de première nécessité	Permettre la fluidité de la circulation des biens
Suspension, durant une période de trois mois, des perceptions provinciales sur les produits agricoles	Alléger la pression sur les entreprises du secteur agricole
Suspension, durant une période de trois mois, de la perception de la TVA à l'importation sur la production et la vente des produits de première nécessité (produits de consommation de masse)	Éviter la hausse des prix des produits concernés afin de préserver le pouvoir d'achat des ménages et par ricochet, maintenir la consommation
Mise en place d'un guichet spécial de refinancement d'une maturité allant de 3 à 24 mois, financement des producteurs maraîchers actifs dans les MPME et coopératives productrices de vivres de première nécessité et renforcement de l'organisation des campagnes agricoles (plus ou moins USD 50,0 millions)	Augmenter les ressources des banques et leur permettre accroître le financement de l'économie, à des conditions financières assouplies et faciliter l'approvisionnement des grands centres urbains en produits de première nécessité en vue d'éviter toute pénurie pouvant impacter les prix sur les marchés

Il sied de mentionner que malgré l'effectivité de l'application de ces mesures, il s'observe un renchérissement des produits de consommation de masse, quoi que tempéré des dernières semaines, dans un contexte où la main de la RDC reste tendue vers l'extérieur pour obtenir de quoi satisfaire aux besoins alimentaires de sa population. Dès lors, tous les efforts devraient être orientés vers l'accroissement de la production intérieure de façon à parvenir, tant soit peu, à répondre à la demande intérieure en aliments, ne fut-ce que de base. C'est la voie pour une d'indépendance alimentaire.

3. Du triangle de compréhension de la résilience alimentaire

La sécurité alimentaire est réalisée lorsque « toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels pour leur permettre de mener une vie active et saine » (FAO, 2006). Cette notion peut se décliner en trois d'aspects quantitatifs et qualitatifs : la disponibilité (production nationale ou locale, niveaux de stock et d'importation, aide alimentaire), l'accessibilité (pouvoir d'achat de la population, niveau des prix, infrastructures, stabilité politique) et la salubrité (qualité sanitaire et hygiénique, innocuité des aliments,

équilibre nutritionnel).

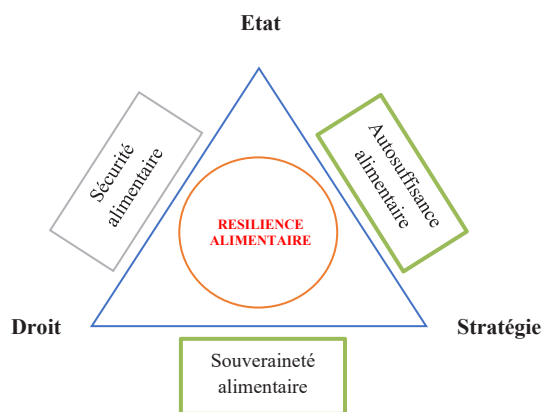
L'autosuffisance alimentaire se définit comme la capacité d'un pays à subvenir à ses propres besoins alimentaires au travers de sa production agricole nationale. Ce concept est en opposition directe avec celui de la dépendance alimentaire, qui est généralement mesurée au-travers le volume d'importations et d'aides alimentaires reçues. La dépendance alimentaire est qualifiée de directe si celle-ci survient au niveau de l'alimentation et d'indirecte si elle prend place au niveau des intrants nécessaires à la production agricole nationale (Verrez, 1989).

La souveraineté alimentaire, en revanche, peut être définie comme un droit stratégique, pour un pays, de concevoir et de mettre en œuvre une politique agricole (au sens large) adaptée aux besoins locaux de manière à offrir à la population intéressée une alimentation suffisante et saine, sous réserve du respect des principes chers au développement durable. Elle se distingue de la sécurité alimentaire dans le sens où cette dernière ne renvoie qu'à un état où une alimentation suffisante et sûre satisfait les besoins nutritionnels d'une population, les moyens d'y parvenir (notamment le niveau d'importation) n'étant pas mis en exergue.

La dialectique pro résilience alimentaire voudrait que l'on associe les trois dimensions évoquées supra dans une seule acception intégrant, à la fois, le droit (souveraineté), la stratégie (autosuffisance ou indépendance) et l'état (sécurité). Ainsi, un pays résilient sur le plan de l'alimentation serait celui qui promet une indépendance de production végétale et animale de façon à garantir à sa population le droit et l'accès à une alimentation saine et adaptée à ses besoins. Il est à noter que, de nos jours, il existe une vaste gamme d'interprétations du concept de souveraineté alimentaire allant de l'autonomie de décisions jusqu'au protectionnisme pur (PROMISAM, 2012). Mais quelle qu'en soit l'acception re-

tenue, la souveraineté alimentaire dépendra en grande partie des potentialités agricoles du pays ou de la région en question.

Figure : La dialectique triangulaire de la résilience alimentaire



4. De la relance du secteur agricole en RDC : concilier l'urgent et le long terme

4.1. Des pesanteurs et défis

Alors que la RDC est richement bénie avec un sol aux qualités exceptionnelles et un bassin hydrographique hors pair, ses millions de terres arables ne sont exploitées que timidement. En dehors de cette insuffisance de superficies cultivées, il convient également de citer l'enclavement des entités productrices et l'insécurité. En effet, la majorité des ménages en milieu rural cultive des parcelles de moins de 1 ha toutes saisons confondues. D'où la difficulté d'avoir suffisamment de récoltes afin de constituer des stocks suffisants et de vendre l'éventuel surplus de la production. Cette insuffisance de récoltes tient de la mauvaise qualité des semences, de faibles rendements ou des techniques de production rudimentaires. Il faut noter aussi que le système agraire est resté fortement individualisé. Ces systèmes sont faibles consommateurs d'intrants et utilisent un matériel de production élémentaire.

S'agissant des pistes rurales, l'enclavement constitue un frein à l'écoulement des produits agricoles. L'état de dégradation très avancé des routes s'assimile à l'inexistence de celles-ci. La

production excédentaire pourrit la plupart du temps dans les villages ou sont bradés à des prix dérisoires. A ceci s'ajoute l'insécurité qui demeure, pour sa part, une des grandes causes de l'insécurité alimentaire en RDC, les tracasseries et les raquettes ne permettant pas aux agriculteurs et commerçants d'écouler aisément les surplus de production dans les grands centres urbains.

Pour Mukanda wa Mbula (2018), les causes internes de ce retard du développement du secteur agricole sont liées (i) aux problèmes relatifs au déficit managérial et enregistré en matière d'appui financier et (ii) aux contraintes relatives à la production. Les difficultés de commercialisation à la suite, notamment, de la baisse des cours des matières sur le marché international ont été notées comme cause externe.

C'est dans ce contexte que les défis à relever concernent, entre autres, l'évaluation des progrès réalisés au niveau du secteur agricole et rural dans la mise en œuvre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté et de la faim. Dans cette même perspective, il faudrait parvenir d'une part, à renforcer les capacités des différents acteurs de la chaîne et la mise en œuvre du DSCR 2, en vue d'accroître leur capacité et leur efficacité pour les meilleurs résultats et, d'autre part, à relancer et inverser l'exode des jeunes vers les milieux urbains. Aussi, le plan d'urgence du Ministère de l'Agriculture se situe-t-il dans la mise en œuvre du programme volontariste d'urgence pour l'exploitation des sites agricoles, la mise en place des parcs agro-industriels ainsi que la récupération des 1.800 fermes abandonnées à travers le pays (BCC, 2018).

Dans le même élan, Ntoto M'Vubu (2018) estime qu'en tenant compte des faiblesses endogènes de l'agriculture congolaise (facteur humain non renforcé, cadre économique et financier peu stimulant), il importe de formuler une politique agricole nationale qui intègre la création des chaînes semencières, le regrou-

pement des producteurs et la résurgence d'un système de vulgarisation.

4.2. Des pistes de solutions

Les défis à relever sont nombreux. Cependant, un exercice de classification des pistes à explorer dans l'urgence permet de relever la nécessité de :

- procéder à l'évaluation des mesures prises récemment par le Gouvernement pour soutenir la production agricole interne ;
- accorder un financement aux projets agricoles rentables et inclusifs susceptibles d'avoir un effet en tâche d'huile sur le secteur ;
- retenir les routes de desserte agricole parmi les priorités des voies de transport à réhabiliter.

Ces actions urgentes devraient être complétées par d'autres :

- promouvoir le partenariat producteur-distributeur qui a l'avantage d'huiler les mécanismes du marché et de favoriser la transparence dans la chaîne (Kabungu, 2016). Si au niveau de la distribution, les grandes entreprises savent déjà se mettre ensemble pour protéger leurs intérêts, il importe également que les agriculteurs se rassemblent pour adopter des positions communes, avec l'aide de l'Etat, via une structure à mettre en place. Ainsi les petites entreprises productrices de maïs, par exemple, auront de plus en plus un pouvoir fort de négociation (bargaining power) face aux grands opérateurs économiques qui profitent des marges de distribution. C'est ici où la réflexion de Huart (2009) au sujet de la mise en place de Conseils agricoles ruraux de gestion (CARG) vaut tout son pesant d'or. Il s'agit de l'organisation, au niveau des territoires décentralisés de la RDC, dans chaque secteur ou regroupement de villages, d'un comité de concertation composé d'un tiers d'acteurs étatiques et deux tiers d'acteurs issus de la société civile en vue de créer une dynamique décentralisée

où les CARG élaborent un plan de développement du territoire, dressent l'inventaire de ce qui a été fait et discutent avec les bailleurs des actions futures ;

- renforcer les capacités des différents acteurs de la chaîne agricole à l'effet de favoriser l'augmentation de la production au niveau local ;
- mieux coordonner la gestion des ressources naturelles et la lutte contre la dégradation de l'environnement ;
- doter le pays d'une politique de promotion et de financement des PMI/PME.

Une autre mesure, applicable sur le moyen terme, consiste à mettre en place un Plan Spécial de Reprise Agro-industrielle post-Covid-19 destiné à relancer la production agricole nationale, consolider la sécurité alimentaire et améliorer le revenu et les conditions de vie des producteurs agricoles. Le mécanisme ad hoc devrait reposer sur une intervention à trois axes : (i) appui en matériel et en semences améliorées pour accroître le rendement, (ii) encadrement des « agriprenneurs » dans le montage de projets bancables et leur orientation vers des guichets spéciaux différents de ceux de la finance traditionnelle (octroi de crédits d'intrants à taux bonifiés par exemple) ; (iii) imposition d'une taxe aux propriétaires de terres inexploitées, sauf pour raisons exceptionnelles d'insécurité ou d'impraticabilité des voies de desserte agricoles. Les ministères sectoriels pourraient travailler de commun accord, avec la contribution d'autres parties prenantes intéressées afin de concevoir ce Plan et tirer véritablement profit des contacts avancés avec les partenaires traditionnels au développement.

Voilà une autre dimension de commémorer, dans le recueillement, l'indépendance de la RDC qui, malgré ses soixante ans, peine encore à être autonome sur le plan économique et alimentaire. Si rien ne change, une autre crise du genre de celle de la Covid-19 infligerait au pays une sanction pire que la famine

de Huang Chao au 9^{ème} siècle et affligerait la Planète au-delà des souvenirs d'Hiroshima.

Références bibliographiques

- BCC (2018). Rapport de la Conférence économique sur le thème « de la stabilisation à la croissance économique durable : enjeux et perspectives ». BCC : Lubumbashi.
- FAO (2006). Sécurité alimentaire, Note d'orientation, n°2.
- HUART, A. (2009). Pour une gestion réaliste du monde rural congolais. Défis sud, n°91.
- Kabungu, B. B. (2020). Propagation du covid-19 à l'échelle planétaire. Quel impact sur l'économie congolaise ? Lettre de conjoncture, n°3-2020. ICEBERG.
- Kabungu, B. B. (2016). Renforcement du partenariat producteur-distributeur pour le développement de l'agro-business et la souveraineté alimentaire en RDC. Cas du renchérissement du maïs dans le Haut-Katanga. Document de travail (non publié). BCC.
- Mukanda wa Mbula, C. (2018). Le rôle des politiques sectorielles dans la relance de l'économie congolaise : contribution du secteur agricole. Conférence économique sur le thème « de la stabilisation à la croissance économique durable : enjeux et perspectives ». BCC, Lubumbashi.
- Ntoto M'Vubu (2018). Commentaire sur l'exposé relatif au rôle des politiques sectorielles dans la relance de l'économie congolaise : contribution du secteur agricole. Conférence économique sur le thème « de la stabilisation à la croissance économique durable : enjeux et perspectives ». BCC, Lubumbashi.
- PROMISAM (2012). Sécurité, aide, autosuffisance et souveraineté alimentaire : revisitons les concepts.
- Verez, J.C., (1989). Quelle autosuffisance alimentaire pour le Cameroun ? Quelques repères méthodologiques. Études rurales, 115-116.