

## 60 ANS APRÈS LES INDÉPENDANCES

Wamu Oyatambwe pense que la promotion de l'agriculture familiale ne se fera pas à partir de plans conçus dans des bureaux. Et il interroge : « *Quels sont les processus participatifs prévus pour renforcer l'agriculture paysanne au Congo ?* »

# Une politique congolaise trop éloignée des **réalités locales**

## DANS CET ARTICLE

> **WAMU OYATAMBWE.** *Défis Sud* a demandé à des personnalités congolaises d'approfondir les analyses du professeur Baudouin Michel. Le politologue Dieudonné Wamu Oyatambwe nous livre un regard politique et historique. Il partage en grande partie les éléments mis en avant par Baudouin Michel, mais estime nécessaire de placer les évolutions du Congo dans leur contexte global.

**Défis Sud :** *Que ce soit pendant la période coloniale ou après, vous dites qu'il faut tenir compte du contexte international pour bien comprendre les différentes tentatives de politiques agricoles au Congo.*

**Wamu Oyatambwe :** En effet. À l'époque coloniale, il y a eu beaucoup d'investissements dans l'agriculture, essentiellement dans les produits d'exportation. Les investisseurs avaient besoin du café, de coton et d'hévéa. C'étaient les secteurs d'avenir à l'époque. Ensuite, ce fut la ruée vers les mines et le désinvestissement de l'agriculture. Mais cet abandon n'était pas uniquement le fait de l'État congolais. Durant toute cette période, on a désinvesti l'agriculture

familiale au nom des grandes tendances économiques libérales.

**DS :** *Une ouverture des marchés qui a commencé avec la période précoloniale de Leopold II ?*

**WO :** Avant, les agriculteurs ne cultivaient pas pour exporter, ils travaillaient pour leur autosubsistance. C'est à partir de l'époque coloniale qu'on leur a imposé une autre forme d'agriculture. Le rapport à la terre a complètement changé. Ils étaient habitués à cultiver la terre pour se nourrir et subvenir à leurs besoins. On leur a imposé une autre approche qui a complètement déstructuré les équilibres écologiques et sociaux. La politique agricole est devenue une économie de rentes avec imposition des termes de l'échange. Ce système reposait sur l'exploitation et une violence extrême qui n'était pas uniquement le fait de la volonté du monarque de l'époque.

**DS :** *Une exploitation qui s'est poursuivie durant la période coloniale pour satisfaire l'appétit de la métropole...*

**WO :** À la seule différence que c'était pour l'État colonial et non plus pour un seul homme. L'État avait remplacé l'individu, mais les besoins, les demandes et les mécanismes d'exploitation économique restaient les mêmes. En matière agricole, il y eut effectivement la mise en place d'un plan sectoriel



robuste et des indicateurs détaillés, mais pas du tout dans un souci d'améliorer les conditions de vie de la population. La volonté de l'État colonial était d'administrer de manière efficace la colonie pour la rendre la plus rentable possible. Il y avait bien une logique de l'efficacité, non pas dans le sens de soutenir les populations locales mais pour les soumettre en rentabilisant une colonie qui regorgeait de ressources dans tous les domaines et qu'on exploitait en fonction des besoins du commerce international de l'époque. Les bienfaits qui se sont produits au niveau agricole n'ont été que les conséquences indirectes de cette gestion coloniale.

**DS:** Avec une série de « succès » en matière agricole, mais à quel prix humainement parlant ?

**WO:** C'est effectivement l'époque des grandes cultures de café, coton et d'hévéas extrêmement rentables, mais pour qui ? Certainement pas pour les Congolais ! Tous les bénéfices repartaient vers la métropole. C'étaient les « indigènes » comme on les

appelait qui travaillaient mais ne voyaient pas la couleur des bénéfices. L'entreprise coloniale reposait sur une véritable logique d'exploitation. Cette analyse ne vaut pas uniquement pour l'agriculture mais pour tous les secteurs rentables. Les énormes richesses issues de l'exploitation minière reposaient sur la même logique.

**DS:** À l'indépendance, qui est en charge d'élaborer une politique ?

**WO:** L'administration coloniale a été d'une efficacité que tout le monde reconnaît mais elle n'a pas préparé sa relève. Tant sur les plans éducatif, sanitaire et sécuritaire qu'en matière agricole. Parce que le colonisateur belge ne se voyait pas partir, en tout cas pas si vite. Cette non-préparation des élites locales ou de l'État postcolonial congolais reflétait la volonté du colonisateur de ne pas voir le Congo réussir. Un constat qui s'est encore aggravé avec l'absence de politique de coopération, notamment dans le secteur agricole. Si la Belgique avait voulu continuer à s'in-



Illustration © Juan Mendez

vestir dans le secteur agricole, elle aurait pu mettre en place un système de coopération totalement différent. À la fin de la colonisation, l'État congolais a été dépossédé d'une grande partie de son portefeuille, et cela a eu des conséquences importantes en termes de déstructuration du secteur agricole.

**DS:** *L'instabilité politique d'abord et la zaïrianisation<sup>1</sup> ensuite n'ont fait que renforcer cette déstructuration. Mais pour vous, elle s'explique aussi par la baisse des cours des matières premières ?*

**WO:** Les guerres ont eu un impact très négatif. Mais il faut impérativement tenir compte d'autres effets pervers de l'époque, notamment la détérioration des termes de l'échange et la baisse des cours des matières premières et des produits agricoles sur les

marchés mondiaux. Ce fut notamment le cas pour le café ou le caoutchouc issu des hévéas. Et quand l'État n'est pas capable de maîtriser des chocs imprévisibles comme ceux-là, on obtient des effets pervers. Dans ce contexte, la zaïrianisation a été une tentative de correction maladroite. Mobutu s'est dit qu'en récupérant tout, cela irait mieux. C'était une erreur d'appréciation grave et grossière. Et finalement Mobutu n'a jamais réussi à améliorer la situation. Il avait mal géré la dépréciation du prix des produits agricoles sur les marchés.

**DS:** *Avec pour conséquence un désinvestissement chronique dans le secteur agricole : à peine 1 % du budget national était encore consacré à l'agriculture.*

**WO:** Il faut tenir compte du contexte. Les économistes et les planificateurs de l'époque avaient une analyse des coûts

<sup>1</sup> La «décolonisation culturelle» voulue par Mobutu dès 1965 va se doubler à partir de 1973 d'une «zaïrianisation» de l'économie c'est-à-dire une nationalisation progressive des biens commerciaux et des propriétés foncières qui appartenaient à des ressortissants ou groupes financiers étrangers.



Wamu Oyatambwe



Portrait © Philippe Dekemmeter

## On a perdu beaucoup d'argent dans les projets sans lendemain.

d'opportunité de l'avantage comparatif<sup>2</sup> très différente d'aujourd'hui. Pour eux, il fallait désinvestir dans les secteurs où l'État n'avait pas d'avantages comparatifs. C'était le cas avec le secteur agricole. Pour le Zaïre de l'époque, l'avantage comparatif était clairement le secteur minier. On pouvait y

<sup>2</sup> L'avantage comparatif est une théorie économique classique du commerce international très en vogue dans les années 1980 qui pousse, dans un contexte de libre-échange, les pays à se spécialiser dans la production pour laquelle sa productivité est considérée comme la plus forte (ou la moins faible) en comparaison avec ses partenaires. Avec le corollaire que ce pays devra importer les biens qu'il ne produit plus.

maximiser les recettes et les bénéfices et importer tout le reste, y compris les denrées agricoles. Ce n'est pas uniquement l'œuvre du planificateur congolais mais aussi des organismes internationaux tels que la Banque mondiale qui accompagnaient les décideurs politiques et qui ont poussé le Zaïre de l'époque dans cette voie.

**DS:** Selon vous, la théorie des avantages comparatifs a eu un impact négatif considérable sur le secteur agricole ?

**WO:** Absolument. Dans les années 1980, le gouvernement zaïrois libéralise le marché du diamant sous pression des bailleurs de fonds internationaux. On a très vite constaté que beaucoup de jeunes qui étaient auparavant actifs dans l'agriculture se sont rués vers l'or et les diamants plutôt que l'agriculture qui demande beaucoup d'efforts pour des gains limités. Conséquence: ils ont délaissé l'agriculture familiale. Vendre des diamants, cela rapportait 15 à 20 fois plus que de produire une tonne de riz ou de maïs. Une conjonction d'éléments qui ont déstructuré les politiques agricoles. On pense notamment aux politiques d'ajustements structurels<sup>3</sup> prônées par le Fonds monétaire international (FMI) avec leurs effets dévastateurs ou encore la poussée vers l'ouverture des marchés dans le but de casser les monopoles étatiques. Et on voit les conséquences que cela a provoqué, pas uniquement dans le secteur agricole mais aussi dans beaucoup d'autres secteurs comme l'éducation et la santé.

**DS:** Y a-t-il eu un changement avec l'arrivée de Laurent-Désiré Kabila en 1997 ?

**WO:** Laurent-Désiré Kabila était clairement plus conscient de la nécessité de développer l'agriculture. Dans ses discours, il affichait une volonté plus nette de travailler en fonction des besoins de la population. L'agriculture, pour lui, devait d'abord nourrir la population. Il avait pour habitude de dire que ce n'était pas normal que, dans les villes, les gens meurent de faim alors que, dans les zones rurales, la nourriture était en train de pourrir dans les champs. Son approche faisait peut-être rire les grands acteurs inter-

<sup>3</sup> On appelle «politique ou plan d'ajustement structurel» un ensemble de dispositions résultant d'une négociation entre un pays endetté et le FMI (Fonds monétaire international). Ce dernier conditionne son aide à la mise en place de réformes économiques qui visent à imposer une politique d'austérité, une privatisation du secteur public et une libéralisation profonde de l'économie.

nationaux et les experts économiques mais, aujourd'hui, objectivement parlant, on ne peut que lui donner raison. Mais il a été assassiné et n'a pas eu le temps de mettre en pratique cette politique. Quand son fils est arrivé au pouvoir, il a lui aussi affiché la volonté de faire de l'agriculture une priorité. Mais cela ne s'est jamais concrétisé. On en est resté au niveau des discours et des plans.

**DS:** *Joseph Kabila promulgue tout de même la fameuse loi agricole en 2011.*

**WO:** Oui, c'est vrai mais en quoi cette loi agricole a-t-elle changé la manière dont l'État investit dans l'agriculture, et surtout

## Ils ont délaissé l'agriculture familiale pour vendre des diamants.

dans l'agriculture familiale ou paysanne? Dans les faits, qu'est-ce qu'on a vu? On a perdu beaucoup d'argent dans la décentralisation, la corruption et les projets sans lendemain. On a même distribué des tracteurs parfois à des gens qui n'en avaient pas besoin. Comme s'il suffisait d'avoir un tracteur pour dire que l'agriculture est modernisée. Des tracteurs qui ont été donnés dans le cadre des accords de coopération du gouvernement congolais soutenus par des bailleurs de fonds et des partenaires extérieurs.

Il faut aussi mentionner les projets de coopération agricole en partenariat avec la Chine. Et en compensation, on a vu des sociétés chinoises arriver un peu partout et produire n'importe comment.

**DS:** *Vous pointez une planification « top-down » parfois très éloignée des réalités locales?*

**WO:** Le problème est que tous ces plans ont été conçus dans des bureaux loin du terrain... Bien souvent, ils sont inadaptés ou ont pour effet de marginaliser les populations locales en privilégiant les grands propriétaires terriens... Si la volonté est de promouvoir l'agriculture familiale, ce n'est pas dans les bureaux qu'il faut concevoir les plans. Quels sont les processus participatifs qui ont été mis en place pour renforcer l'agriculture paysanne? Et si aujourd'hui on développe des projets en faveur de l'agriculture paysanne, c'est parce que l'Union européenne et la Banque mondiale financent des projets de ce type. La République démocratique du Congo développe ces projets pour capter les ressources éventuelles. On ne peut pas dire que ce soit le fruit d'une véritable vision du gouvernement congolais.

**DS:** *Félix Tshisekedi a proposé la mise en place d'un « plan de relance agricole » avec la volonté affichée d'augmenter progressivement la part du budget national consacrée à l'agriculture jusqu'à atteindre 10%. Est-ce juste un effet d'annonce?*

**WO:** Dans beaucoup de domaines, le président Tshisekedi en est encore au stade de l'élaboration de plans. Relance agricole, couverture santé universelle, gratuité de l'enseignement... On est véritablement dans l'expectative, dans tous les domaines, pas uniquement le secteur agricole. Il y a beaucoup d'annonces, de réflexion et de planification. Il affiche beaucoup de volontarisme, mais maintenant il faudrait que cela se concrétise. Tout le monde attend. Il faut rester prudent sur les moyens qui seront effectivement alloués à l'agriculture. On peut toujours avancer des chiffres en affirmant que 10% du budget seront consacrés à l'agriculture. Mais 10% de quel budget? Rappelons que Félix Tshisekedi a déjà dû revoir son budget global nettement à la baisse. ■

Propos recueillis par François Corbiau