



**Revue diagnostique des Dépenses Publiques de base du secteur  
Agricole et Rural « RDPA »**  
**(2007-2013)**

**République Démocratique du Congo**

**Novembre 2015**



**BILL & MELINDA  
GATES foundation**

**CAADP**

## SIGLES ET ABREVIATIONS

BAD	Banque Africaine de Développement
BCC	Banque Centrale du Congo
BM	Banque Mondiale
CDF	Congo Democratic Franc
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
COFOG	Configuration Of Government Functions
COMESA	Marché Commun des États de l'Afrique de l'Est et Australe
CONAPAC	Confédération Nationale des Producteurs Agricole du Congo
COPACO	Confédération Paysanne du Congo
CT	Comité Technique
DAIPN	Domaine Agro-Industriel Présidentiel de la N'Sele
DEP	Direction des Etudes et de la Planification
DR	Développement Rural
DSCRP	Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
ESA	Étude du Secteur Agricole
ETD	Entités Territoriales Décentralisées
FAO	Food and Agriculture Organization
FARA	Forum for Agricultural Research in Africa
FC	Francs Congolais
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire International
FONER	Fonds National d'Entretien Routier
GDP (PIB)	Gross Domestic Product (Produit Intérieur Brut)
GIBAADER	Groupe Inter-Bailleurs Actifs dans l'Agriculture et le Développement Rural
GRDC	Gouvernement de la République Démocratique du Congo
GT 09	Groupe Thématique 09 (Agriculture et Dynamique Communautaire)
IFPRI	International Food Policy Research Institute
INERA	Institut National pour l'Étude et la Recherche Agronomique
INS	Institut National de la Statistique
ITIE	Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives
LOFIP	Loi relative aux Finances Publiques
MINAGRIDER	Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural

NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement en Afrique
NPADR	Note de Politique Agricole et de Développement Rural
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisations Paysannes
OPA	Organisations des Producteurs Agricoles
OSC	Organisations de la Société Civile
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAPAKIN	Programme d'Appui aux Pôles d'Approvisionnement de Kinshasa en Produits Vivriers
PARRSA	Projet d'Appui à la Relance et à la Réhabilitation du Secteur Agricole
PDAP	Plans Directeurs de Développement Agricole des Provinces
PDDAA	Programme Détailé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique
PDPC	Projet de Développement des Pôles de Croissance
PEA	Pôles d'Entreprises Agricoles
PIB	Produit Intérieur Brut
PIBA	Produit Intérieur Brut Agricole
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMEA	Petites et Moyennes Entreprises Agricoles
PNIA	Plan National d'Investissement Agricole
PNSA	Programme National de Sécurité Alimentaire
PPIA	Plan Provincial d'Investissement Agricole
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRODAKOR	Programme de Développement Agricole dans la Province du Kasaï Oriental
PROPAC	Plateforme Régionale des Organisations Paysannes d'Afrique Centrale
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
QPM	Variété de maïs
RDC	République Démocratique du Congo
RDPA	Revue diagnostique des Dépenses Publiques de base du secteur Agricole et Rural
RNA	Recensement National de l'Agriculture
SSADR	Stratégie Sectorielle de l'Agriculture et du Développement Rural
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UA	Union Africaine
UE	Union Européenne

USA

United States of America

USD

United States Dollar (dollar des Etats-Unis d'Amérique)

## SOMMAIRE

<b>SIGLES ET ABREVIATIONS.....</b>	<b>II</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>V</b>
<b>LISTE DES ENCADRES .....</b>	<b>VII</b>
<b>LISTE DES FIGURES.....</b>	<b>VII</b>
<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>VIII</b>
<b>1. RESUME ANALYTIQUE.....</b>	<b>1</b>
1.1    Introduction .....	1
1.2    Objectifs de la RDPA .....	1
1.3    Méthodologie .....	2
1.4    Contribution du secteur agricole dans l'économie nationale .....	3
1.5    Vision pour l'avenir du secteur.....	4
1.6    Commentaires sur le processus budgétaire.....	4
1.7    Évolution du budget global de l'État .....	5
1.8.    Evolution du PIB nominal .....	5
1.9.    Évolution de la part du budget du secteur agricole et rural dans le budget global. ....	6
1.10.    Composition économique des dépenses publiques agricoles. .....	8
1.11.    Composition fonctionnelle des dépenses publiques dans le secteur agricole et rural: Cas de la recherche agricole.....	8
1.12.    Évolution des dépenses publiques réalisées dans le secteur agricole et rural .....	9
1.13.    Dépenses extrabudgétaires et contribution des PTF .....	9
1.14.    Budgets provinciaux consacrés au secteur agricole et rural .....	10
1.15.    Principales problématiques identifiées.....	10
1.16.    Synthèse des recommandations.....	11
<b>2. INTRODUCTION .....</b>	<b>12</b>
2.1    Contexte de l'exercice : genèse du PDDAA.....	12
2.2    Objectifs de la RDPA .....	12
2.3    Méthodologie .....	13
2.4    Arrangements institutionnels pour la réalisation de la RDPA .....	14
<b>3. LE SECTEUR AGRICOLE DANS L'ECONOMIE DE LA RDC.....</b>	<b>16</b>
3.1    Contexte macro-économique de la RDC .....	16
3.2    Définition du secteur agricole et rural dans le contexte de la RDPA et du PDDAA.....	18
3.3    Contribution du secteur agricole à l'économie nationale pour la période concernée par la RDPA: contribution au PIB (%), et à l'emploi (% de la main d'œuvre utilisée par le secteur) .	19
3.4    Évolution de la situation de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité des populations.....	20
3.5    Taux de couverture de la consommation alimentaire par la production nationale et couverture du déficit par les importations agroalimentaires.....	20
Tableau 1 : Productions vivrières.....	21
Tableau 2 : Effectifs du Cheptel par Espèce .....	21
3.6    Vision pour l'avenir du secteur.....	24

3.7	Politique agricole .....	25
<b>4.</b>	<b>POLITIQUE DE LA DECENTRALISATION.....</b>	<b>31</b>
<b>5.</b>	<b>ANALYSE DU PROCESSUS BUDGETAIRE .....</b>	<b>36</b>
5.1	Dispositions prévues par la Loi .....	36
5.2	Commentaires sur le processus budgétaire.....	36
5.3	Évolution du budget global de l'État et sa réalisation .....	37
5.4	Évolution du budget global par rapport au PIB .....	39
5.5	Évolution de la part du budget du secteur agricole et rural dans le budget global .....	40
5.6	Analyse de la composition économique des dépenses publiques agricoles.....	43
5.7	Analyse de la composition fonctionnelle des dépenses publiques dans le secteur agricole : Cas de la recherche agricole .....	44
5.8	Évolution des dépenses publiques réalisées dans le secteur agricole et rural.....	46
5.9	Analyse des dépenses hors budget, destinées au secteur agricole et rural .....	47
5.10	Analyse des budgets provinciaux consacrés au secteur agricole.....	51
<b>6.</b>	<b>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>57</b>
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....</b>		<b>60</b>
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTREES .....</b>		<b>63</b>
<b>ANNEXE I.....</b>		<b>73</b>
<b>ANNEXE II .....</b>		<b>89</b>

## **LISTE DES ENCADRES**

Encadré 1 : Les biens publics essentiels au développement du secteur agricole et rural : des efforts nécessaires pour rattraper un important déficit en infrastructures nécessaires au développement du secteur .....	23
Encadré 2 : Le Plan National d'Investissement Agricole, PNIA .....	27
Encadré 3 : La politique de décentralisation et ses incidences sur le développement du secteur agricole et rural .....	31
Encadré 4 : Éléments du rapport A1 .....	35

## **LISTE DES FIGURES**

Figure 1 : Croissance du PIB et du revenu réel par habitant .....	16
Figure 2 : Composition du PIB par secteur.....	19
Figure 3: Contribution à la croissance .....	19
Figure4: Potentialités des Provinces/ Pôles de croissance (unités : voir encadre n. 3) .....	35

Évolution du budget global de l'État et sa réalisation (en milliards de FC) .....	5
Evolution de la part du budget exécuté en faveur du secteur agricole et rural .....	7
Composition économique des dépenses publiques agricoles et rurales réalisées (en milliard de FC).....	8
Évolution des dépenses publiques dans la recherche agricole (en milliard de FC) en % des dépenses effectives .....	9
Tableau 15 : Évolution des dépenses publiques réalisées dans le secteur agricole et rural .....	9
Tableau 6: Différentes rétrocessions vers les provinces (en Milliards de FC).....	33
Tableau 7 : Rétrocessions par rapport au taux de 40% reconnu par la Loi (en milliards de FC).....	34
Figure 4: Potentialités des Provinces/ Pôles de croissance (unités : voir encadre n. 3) .....	35
Tableau 8 : Évolution du budget global de l'État et sa réalisation (en milliards de FC) .....	37
Tableau 9 : Évolution du budget par rapport au PIB .....	39
Tableau 11 : Evolution de la part du budget exécuté en faveur du secteur agricole et rural.....	41
Tableau 12 : Comparaisons internationales des dépenses publiques dans l'agriculture (source Banque Mondiale).....	42
Tableau 13 : Comparaison entre le secteur agricole et d'autres secteurs, en milliards de FC et en % .....	43
Tableau 14 : Composition économique des dépenses publiques agricoles réalisées (en milliard de FC) .	44
Tableau 15 : Évolution des dépenses publiques dans la recherche agricole (en milliard de FC) en % des dépenses effectives.....	45
Tableau 16 : Recherche agricole en % du PIB.....	45
Tableau 17 : Programme de recherche mis en œuvre à l'Institut National pour l'Étude et la Recherche Agronomique(INERA) .....	46
Tableau 18 : Évolution des dépenses publiques réalisées dans le secteur agricole et rural .....	47
Tableau 19 : Allocation par thème .....	48
Tableau 20 : Acquisition des tracteurs.....	48
Tableau 21 : Budget mobilisé de la campagne agricole 2012 – 2013.....	50
Tableau 22 : Évolution des affectations budgétaires au secteur agricole et rural en provinces (en Milliards de FC) .....	53

Tableau 23 : Évolution du taux des crédits budgétaires affectés au secteur agricole et rural au niveau des provinces de 2007 à 2013 .....	54
Tableau 24 : Consolidation des dépenses publiques en faveur du secteur agricole et rural, pour la période de 2007 à 2013 .....	56

## **REMERCIEMENTS**

Au terme de cet exercice qui s'est déroulé tout au long de l'année 2014 et 2015, et qui a nécessité deux missions du Consultant International recruté à cet effet, (janvier et avril-mai 2014) complétées par des échanges réguliers entre les différents intervenants, les auteurs de cette Revue diagnostique des Dépenses Publiques de base du secteur Agricole et Rural (RDPA) de la RDC souhaitent exprimer leurs vifs remerciements aux organisations et aux personnes qui, de par leur disponibilité et leurs connaissances spécifiques, les ont appuyés dans l'analyse et la compréhension d'enjeux complexes auquel ce pays fait face. Il s'agit, sans prétendre en dresser une liste nominative exhaustive :

- De l'ensemble des participants à l'atelier de lancement de la RDPA, tenu le 29 janvier 2014 à l'Hôtel Faden House à Kinshasa; par leur contribution aux débats lors de cet atelier, ils ont permis à l'équipe chargée de la RDPA, de mieux définir l'ampleur et les contours de la tâche;
- De Son Excellence le Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural de l'époque et des Secrétaires Généraux à l'Agriculture, Pêche et Elevage et au Développement Rural qui ont appuyé sans réserve le déroulement de la RDPA en disposant leurs personnels concernés afin de collaborer pleinement avec l'équipe mise en place pour réaliser cette étude;
- Des autres Ministères et structures administratives concernés, notamment les Ministères des Finances, du Plan et du Budget, sur qui l'équipe des experts a pu particulièrement s'appuyer pour accéder aux documents budgétaires et de reddition des comptes nécessaires à l'analyse;
- Du personnel de la Banque Mondiale à Kinshasa, et plus particulièrement Madame Nicole KAZADI, assistante administrative et Monsieur Amadou Oumar BA, conseiller pour l'agriculture et le développement rural, qui ont substantiellement contribué à la réalisation de ce rapport;
- Des membres du Comité Technique, délégués par leurs structures respectives pour appuyer l'équipe de coordination, notamment pour la collecte des données en provinces, dans des conditions parfois sous-optimales;
- Des responsables provinciaux de l'Agriculture et du Développement Rural rencontrés lors des missions de collecte des données réalisées par les membres du Comité Technique.

À toutes ces personnes, l'équipe de réalisation de la RDPA adresse ses vifs remerciements.

## 1. RESUME ANALYTIQUE

### 1.1 Introduction

i. A l'instar des autres pays Africains qui ont adhéré au processus du Programme Détailé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique (PDDAA), la République Démocratique du Congo a procédé à la Revue diagnostique des Dépenses Publiques de base du secteur Agricole et Rural (RDPA), exercice qui a débuté au cours de la première moitié de l'année 2014 et qui s'est achevé en 2015.

ii. Cet exercice a bénéficié de l'appui de la Banque Mondiale, à travers son programme de « Renforcement des Systèmes Nationaux des Dépenses Publiques Agricoles en Afrique Sub-saharienne », financé par la Fondation Bill and Melinda Gates.

iii. Ce programme est mis en œuvre dans le contexte de la Déclaration de Maputo, intervenue en juillet 2003, et par laquelle les Chefs d'État du continent s'engageaient à consacrer au moins 10% de leurs ressources budgétaires pour le développement de leur secteur agricole et rural. Il faut également rappeler que lors du sommet de l'UA tenu à Malabo en juin 2014, les Chefs d'État ont réitéré cet engagement.

iv. En appuyant les états concernés à procéder à la RDPA, la Banque Mondiale souhaite encourager les Gouvernements africains et les partenaires au développement à accroître sensiblement les dépenses publiques destinées au secteur agricole et rural, le développement de ce secteur étant considéré comme le moyen le plus efficace pour stimuler une croissance économique inclusive et contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration de la sécurité alimentaire, notamment dans les zones rurales généralement plus vulnérables que les centres urbains.

v. La RDPA jette les bases d'autres études plus approfondies et procure des éléments pouvant éclairer l'élaboration d'un Cadre Sectoriel des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) en se situant dans le contexte de la décentralisation, laquelle ouvre de nouvelles dimensions de partage des responsabilités entre les niveaux central et provinciaux, mais dont l'application, jusqu'à ce jour, n'a pas livré tous les fruits attendus pour diverses causes, dont le sous-financement, voire même le manque de financement d'investissement au niveau sectoriel, qui place les administrations provinciales en situation précaire.

### 1.2 Objectifs de la RDPA

vi. Outre l'objectif global visant à améliorer l'efficacité et l'efficience de la planification et de l'exécution des dépenses dans le secteur agricole et rural, la RDPA poursuit des objectifs spécifiques, entre autres :

- Apprécier dans quelle mesure les dépenses effectuées contribuent à la réalisation des priorités sectorielles nationales ;
- Evaluer l'évolution des dépenses publiques dans le secteur agricole et rural, leur composition aux niveaux central, des provinces et des Entités Territoriales Décentralisées (ETD) ;
- Comparer la part du budget de l'Etat attribué au secteur agricole et rural à d'autres secteurs productifs ; et

- Analyser les dépenses extrabudgétaires effectuées dans le secteur agricole et rural.

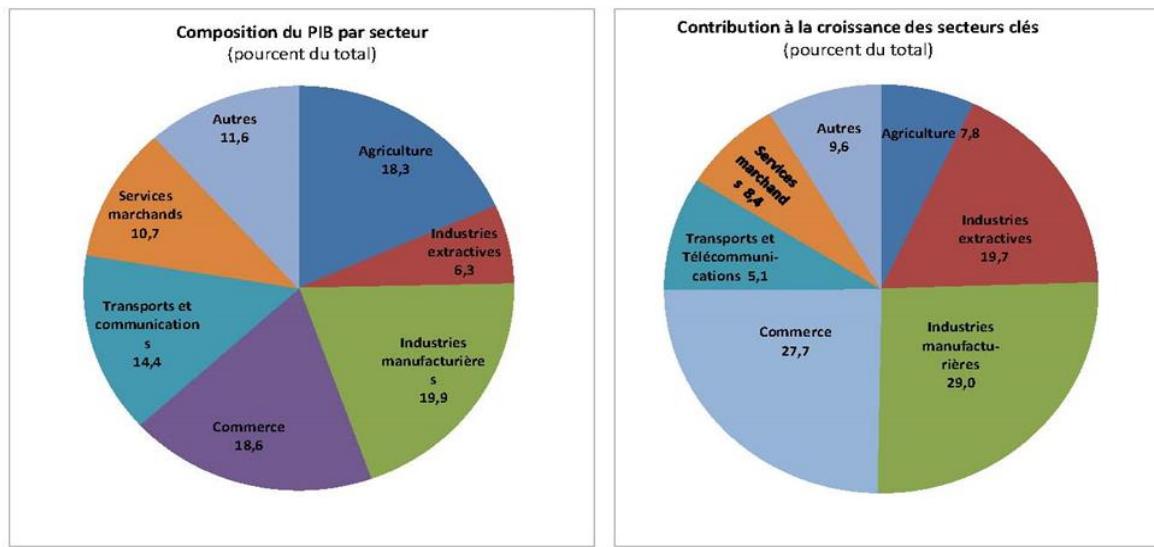
### **1.3 Méthodologie**

vii. L'examen des dépenses publiques dans le secteur agricole et rural s'est effectuée en suivant la démarche suivante :

- Recrutement de deux Consultants, un National et un International, suivi de la mise en place d'un Comité Technique chargé d'appuyer ces experts ;
- Élaboration de la synthèse des budgets alloués aux Ministères et organismes concernés par la RDPA;
- Formulation, en étroite collaboration avec le Ministère de l'Agriculture, Pêche et Elevage et celui du Développement Rural et les autres Ministères concernés par la RDPA, d'un aperçu des dépenses publiques dans le secteur agricole et rural dans le contexte macro-économique et budgétaire, en se référant aux procédures des Ministères des Finances et du Budget ;
- Organisation des rencontres avec des personnes ayant réalisé des exercices similaires dans des pays qui ont mis en œuvre le processus PDDAA ;
- Organisation d'une collecte test au niveau de la ville province de Kinshasa en vue d'identifier, à ce niveau, les écueils potentiels pouvant surgir lors des missions en provinces ;
- Organisation de la collecte des données aux niveaux central et provincial en se référant à un guide de collecte, des outils de collecte (tableaux) et un plan de collecte élaborés par la coordination de la RDPA, et validés au cours d'une réunion préparatoire aux missions de collecte dans les provinces ;

viii. Le processus a démarré par la tenue d'un atelier de lancement à Kinshasa le 29 janvier 2014, qui a permis entre autres de valider les termes de référence de la RDPA et d'adopter une compréhension commune de la définition du secteur agricole suivant la terminologie COFOG (Configuration of Government Functions) , telle qu'elle a été énoncée dans une note méthodologique produite par l'Union Africaine (UA) et le NEPAD en septembre 2005.

## 1.4 Contribution du secteur agricole dans l'économie nationale



Source : Calculs effectués par les auteurs sur la base des données officielles, des données du FMI et de la base de données de la Banque Mondiale.

ix. La situation économique du pays est marquée par une croissance économique robuste. Le PIB a progressé, en termes réels, de 7% en moyenne entre 2010 et 2012, jusqu'à atteindre 8,5% en 2013 et 8,9% en 2014, dépassant la moyenne des Pays de l'Afrique Subsaharienne. La croissance du secteur minier serait responsable d'au moins 20% de la croissance observée ces dernières années ; la moyenne est de 19,7% entre 2011 - 2013, et les chiffres de 2013 ont signalé un accroissement de 28% de la valeur ajoutée de ce secteur ;

x. Le secteur agricole contribue à hauteur de 18,3% à la formation du PIB et ce secteur occupe une part encore importante de la population : 64% de la population totale (Banque Mondiale, juin 2014), ce qui laisse entrevoir une productivité moindre du secteur agricole par rapport à celle des autres secteurs de l'économie nationale.

xi. Le secteur agricole ne contribue pas de façon significative à la croissance économique du pays. Pour la période 2010 à 2013, ce secteur n'a contribué que pour 7,8% à la croissance économique, ce qui laisse présager son déclin par rapport aux autres secteurs de l'économie, tels que les industries extractives, le commerce et la construction. Cette faible performance est entre autres due à l'utilisation d'un matériel végétal peu performant, au faible usage des intrants modernes, à la persistance des opérations manuelles et au niveau extrêmement faible du financement du secteur.

xi. En dépit de cette faible productivité, le secteur agricole constitue néanmoins la principale source de revenus pour les populations les plus pauvres et contribue à la marche vers la sécurité alimentaire des ménages ruraux et urbains. De plus, la faible productivité du secteur justifie les efforts consacrés pour accélérer son développement.

xii. De nombreuses études ont mis en évidence l'indéniable potentiel du secteur agricole, mais en raison des contraintes révélées aussi par les mêmes études, le pays importe d'importantes quantités de denrées de consommation et on estime que ces importations sont passées de 140 Millions \$ par an entre 1994 – 1996, à 500 Millions \$ en 2007, jusqu'à atteindre environ 1,5 Milliard \$ en 2013, réduisant de cette façon la disponibilité de devises qui auraient permis la mise à niveau des infrastructures du pays.

### **1.5 Vision pour l'avenir du secteur.**

xiii. De par son potentiel agricole, la RDC est en mesure de nourrir de façon adéquate, non seulement sa population, mais aussi de devenir un acteur important sur l'échiquier agro-alimentaire africain, voire mondial;

xiv. En vue de transformer ce défi en opportunité, le Gouvernement a élaboré un certain nombre des documents de politiques qui devraient conduire à la relance du secteur agricole et rural. Il s'agit :

- De la Note de Politique Agricole et du Développement Rural (NAPDR);
- De la Stratégie Sectorielle de l'Agriculture et du Développement Rural (SSADR); et
- Du Plan National d'Investissement Agricole (PNIA).

xv. Ces documents sont sensés orienter les décisions budgétaires sur le secteur agricole et rural. Ces décisions se prennent lors des conférences budgétaires convoquées par le Ministre en charge du Budget à travers une circulaire contenant :

- Le cadre macroéconomique et les priorités sectorielles;
- Le plafond indicatif des dépenses pour chaque Ministère; et
- Les indications relatives à la rétrocession de 40% aux Entités Territoriales Décentralisées (ETD).

xvi. Dans le cadre de la décentralisation qui a été mis en place dès 2007, les critères de répartition des rétrocessions prévoient que la situation démographique de chaque province par rapport à la population nationale compte pour environ 80% du montant, le reste, soit 20% est modulé en fonction des capacités administratives et de mobilisation des ressources de chaque province.

xvii. Cependant, comme l'ont démontré les missions réalisées dans les provinces par les membres du Comité Technique, le niveau réel des rétrocessions n'atteint pas 8% sur l'ensemble des années concernées par la RDPA, et ce niveau ne semble pas progresser vers l'atteinte de la cible de 40%, à court ni à moyen terme, situation qui pourrait amener le Gouvernement central à revoir les critères de rétrocession.

### **1.6 Commentaires sur le processus budgétaire.**

xviii. En principe, le processus budgétaire devrait être un exercice visant à faire correspondre les priorités des secteurs, spécialement celles du secteur agricole et rural, avec les enveloppes budgétaires pour répondre à ces priorités.

xix. Cependant, plusieurs interlocuteurs sont d'avis que les conférences budgétaires ne traduisent pas en budget, les priorités arrêtées par les Ministères sectoriels, comme on pourrait s'y attendre de par leur désignation.

En fait, elles seraient simplement des séances d'informations au cours desquelles, les représentants des Ministères sectoriels prennent connaissance des enveloppes qui leur sont allouées pour l'exercice budgétaire à venir.

### **1.7 Évolution du budget global de l'État.**

xv. Le taux d'exécution du budget global est passé de 70,03% à 91,98% de 2007 à 2009; il a régressé à partir de 2010 en passant de 70,36% à 51,51% à la fin de 2013. Le dysfonctionnement de la chaîne de la dépense serait à la base de ce mauvais comportement. La RDPA a, à cet effet, relevé quelques contraintes dont :

- o La durée du parcours des dossiers; au lieu de 7 jours, la durée peut aller d'un mois ou plus;
- o Le sous-équipement de la structure;
- o Le dépassement fréquent des plafonds arrêtés dans les plans d'engagement;
- o Le manque de crédibilité du budget : écarts importants entre le budget voté et le budget décaissé;
- o Le manque d'exhaustivité du budget et le non respect du plan de trésorerie.

<b>Évolution du budget global de l'État et sa réalisation (en milliards de FC)</b>			
Année	Prévu	Exécuté	Taux d'exécution (%)
2007	1 370,30	960,10	70,08
2008	1 781,42	1 524,60	85,60
2009	2 922,39	2 686,30	91,92
2010	5 607,50	3 945,20	70,36
2011	6 746,30	4 069,40	60,32
2012	6 609,10	3 902,40	59,04
2013	6 434,60	3 314,30	51,51
2014	7 449,00	-	-
2015	7 586,22	-	-
2016	7 205,09	-	-

Source : -Ministère de Budget, Loi des Finances 2007-2016  
-Ministère des Finances, Loi sur la Reddition des Comptes 2007-2013

### **1.8. Evolution du PIB nominal**

xvi. Cet indicateur a connu une allure croissante de 2007 à 2013. Cependant, malgré cette progression encourageante de l'économie de la RDC, une diminution des recettes fiscales a été enregistrée en 2013, causant une réduction des dépenses, ce qui a affecté l'exécution du budget consacré au secteur agricole et rural, mais sans doute aussi les ressources affectées aux autres secteurs de l'économie.

## **1.9. Évolution de la part du budget du secteur agricole et rural dans le budget global.**

xvii. Les budgets alloués au secteur agricole et rural, dans leur exécution, se sont situés à 3,67% du budget global de l'État, si on ajoute aux dépenses des Ministères directement impliqués (2,03%) les dépenses dites « hors budget » (1,64%), lesquelles n'emprunteraient pas les canaux ministériels habituels, mais qui sont quand même, fondamentalement, des dépenses réalisées par l'État. De plus, lorsque l'on considère les dépenses consacrées par les PTF au secteur agricole et rural, s'appuyant sur la logique que ces dépenses sont, dans leur grande majorité le fruit de partenariats officiels entre la RDC et ses partenaires, on en arrive à estimer que les dépenses publiques envers le secteur agricole et rural atteignent 5,9% des dépenses publiques totale, ce qui est encore loin du critère de Maputo d'allouer au moins 10% du budget au secteur agricole et rural, cible qui se révèle ainsi difficile à remplir pour la RDC. On souligne que sur la période allant de 2003 à 2010, seuls 7 pays, sur la douzaine ayant réalisé l'exercice de la RDPA, ont atteint ou dépassé ce critère.

xviii. De plus, en comparaison avec les autres pays qui sont dans le processus PDDAA, la RDC consacre une partie très faible de son PIB au secteur agricole et rural; ce qui peut retarder le développement de ce secteur souvent déclaré priorité des priorités, mais dont le développement ne peut faire l'économie d'investissements majeurs, notamment dans les infrastructures de connectivité, ainsi que dans la recherche agricole et l'appui financier, technique et organisationnel aux OPA.

xix. La RDPA a relevé que par rapport à d'autres secteurs clés, les engagements budgétaires se présentent en moyenne comme suit, sur la période 2007-2013 :

- a. Enseignement : 11,6%
- b. Défense et sécurité : 10,78%
- c. Santé : 7%
- d. Agriculture : 2,96%
- e. Environnement : 1,27%

xx. Cet alignement met en évidence l'écart entre le discours qui fait de l'agriculture priorité des priorités et l'allocation des crédits budgétaires.

xxi. Pour la période allant de 2007 à 2013, l'on note que la moyenne des budgets prévisionnels en faveur du secteur agricole et rural n'est pas très éloignée de celle des budgets exécutés en faveur de ce secteur. En effet, elles sont respectivement de 2,96% et de 2,03%. La moyenne des budgets prévisionnels en faveur du secteur agricole et rural pour la période 2014 à 2016 est sensiblement en hausse et se situe à 5,82%. Toutefois, à ce stade, la moyenne des dépenses effectives pour la même période (2014-2016) n'est pas disponible, car la loi sur la reddition des comptes 2014 n'est pas encore promulguée et les dépenses effectives des budgets 2015 et 2016 ne peuvent encore être auditées.

<b>Evolution de la part du budget prévisionnel du secteur agricole et rural</b>			
	1	2	3
Année	Budget global de l'Etat prévu (en Milliards de Francs Congolais)	Budget de l'Agriculture et du Développement Rural prévu (en Milliards de Francs Congolais)	Part prévue du budget de l'Agriculture et du Développement Rural (en pourcentage) 2/1
2007	1 370,30	32,39	2,36
2008	1 781,42	35,53	2
2009	2 922,39	109,89	3,76
2010	5 607,50	135,88	2,42
2011	6 746,30	168,84	2,50
2012	6 609,10	330,88	5
2013	6 434,60	171,37	2,66
2014	7 449,00	408,08	5,47
2015	7 586,22	136,0	1,8
2016	7 205,09	735,95	10,2

<b>Evolution de la part du budget exécuté en faveur du secteur agricole et rural</b>					
	1	2	3	4	5
Année	Budget Global de l'État (en Milliards de Francs Congolais)	Budget Global exécuté	Budget prévu	Budget exécuté	Part Exécutée du budget de l'Agriculture et du Développement Rural (en pourcentage) 4/2
2007	1 370,30	960,10	32,39	16,76	1,7
2008	1 781,42	1 524,60	35,53	30,96	2,0
2009	2 922,39	2 686,30	109,89	80,23	3,0
2010	5 607,50	3 945,20	135,88	66,75	1,7
2011	6 746,30	4 069,40	168,84	93,89	2,3
2012	6 609,10	3 902,40	330,88	75,16	2,0
2013	6 434,60	3 314,30	171,37	50,25	1,5
Total	31 401	20 402	985,3	413,8	2,03%
	100%	64,9% (a)	100%	41,9% (b)	

Notes :

(a) : niveau global d'exécution du budget de 2007 à 2013

(b) : niveau d'exécution des budgets pour l'Agriculture et le Développement Rural de 2007 à 2013

### **1.10. Composition économique des dépenses publiques agricoles.**

xxii. La RDPA fait apparaître que pour la période couverte par l'étude, les allocations consenties aux investissements sont, en termes relatifs, plus élevées que les montants globalement alloués aux salaires, mais cette situation a commencé à s'inverser à partir de 2012, probablement en réponse à la réduction des rentrées fiscales telles que la TVA et autres taxes qui ont vu leurs performances se détériorer au cours des deux dernières années.

<b>Composition économique des dépenses publiques agricoles et rurales réalisées (en milliard de FC).</b>							
Année	Dépense effective	Salaire		Fonctionnement		Investissement	
	Montant	Montant	%	Montant	%	Montant	%
2007	16,76	6,73	39,47	0,89	5,22	7,51	44,05
2008	30,96	13,76	44,42	1,45	4,68	10,41	33,60
2009	80,23	19,78	24,65	0,96	1,20	59,13	73,68
2010	66,75	27,12	40,59	1,47	2,20	34,53	51,68
2011	93,89	38,84	41,36	8,02	8,54	42,60	45,37
2012	75,16	41,22	54,84	2,82	3,75	5,01	6,66
2013	50,25	33,03	65,72	2,07	4,12	7,19	14,31

### **1.11. Composition fonctionnelle des dépenses publiques dans le secteur agricole et rural: Cas de la recherche agricole.**

xxiii. De 2007 à 2013, les montants libérés en faveur de la recherche agricole ont été en deçà de 0,5% des dépenses effectives. Par rapport au PIB, les allocations budgétaires consenties à la recherche agricole n'ont pas atteint 0,1% du PIB. En cette matière la RDC est l'un des pays d'Afrique subsaharienne qui consacrent le moins de moyen à la recherche agricole.

<b>Évolution des dépenses publiques dans la recherche agricole (en milliard de FC) en % des dépenses effectives</b>					
Année	Budget global		Recherche agricole		%
	Montant voté	Montant payé	Montant voté	Montant payé	
2007	1 370,30	960,10	5,16	2,60	0,27
2008	1 781,42	1 524,60	7,30	4,63	0,30
2009	2 922,39	2 686,30	10,31	7,19	0,26
2010	5 603,50	3 945,20	16,32	11,10	0,28
2011	6 746,30	4 069,40	20,23	17,59	0,43
2012	6 609,10	3 902,40	25,59	19,32	0,49
2013	6 434,60	3 314,30	31,48	15,49	0,46
Total		20 402,4		77,92	0,38

### **1.12. Évolution des dépenses publiques réalisées dans le secteur agricole et rural**

xxiv. Les taux d'exécution des décaissements opérés en direction du secteur agricole et rural n'ont pas connu une allure régulière : de 87% en 2008, ce taux a chuté à 29% en 2013, chute qui pourrait être attribuable, en partie, au fléchissement des rentrées fiscales, noté par la Banque Mondiale en juin 2014.

<b>Tableau 15 : Évolution des dépenses publiques réalisées dans le secteur agricole et rural</b>			
Années	Montant voté	Montant décaissé	% décaissé
2007	32,38	16,76	51,76
2008	35,50	30,96	87,21
2009	109,87	80,23	73,60
2010	135,87	66,75	49,40
2011	168,83	93,89	55,80
2012	330,86	75,16	22,70
2013	171,37	50,25	29,32

### **1.13. Dépenses extrabudgétaires et contribution des PTF.**

xxv. La RDPA a examiné les apports financiers des PTF. Il a été difficile à l'équipe de la RDPA d'apprécier de façon précise les améliorations apportées par les contributions des PTF aux budgets alloués par l'État au secteur agricole et rural, notamment en raison des disparités en matière de reporting des taux d'exécution et des périodes d'analyse retenues. Toutefois, en appliquant certains critères probables (mais difficilement vérifiables) d'exécution budgétaire, du même ordre que les taux d'exécution budgétaire attribués au secteur agricole et rural en RDC (41,9%), le pourcentage global des dépenses allouées au secteur se situerait à 5,9 %, dont 2,23% seraient attribuables aux contributions des PTF, ce qui est tout de même très important.

xxvi. Les dépenses extrabudgétaires telles que l'acquisition des tracteurs, le financement des campagnes agricoles et la réhabilitation du Domaine Agro-industriel Présidentiel de la N'selé constituent des dépenses dites « hors budget » dont l'évaluation des résultats posent problème, mais qui représentent néanmoins 1,64% et qui sont effectuées sur fonds de l'État. Il convient de signaler aussi qu'au cours de l'année 2014, le Gouvernement de la RDC a lancé un programme ambitieux de modernisation de son agriculture à travers l'implantation des parcs agro industriels, dont le site pilote de Bukanga-Lonzo est déjà opérationnel avec une production déjà disponible sur le marché. Toutefois, les 53 millions USD décaissés sur fonds propres du Gouvernement pour la mise en place du parc agro industriel de Bukanga-Lonzo font également partie des dépenses dites « hors budget ».

xxvii. La progression des dépenses dites « hors budget » soulève une question importante. Mais la RDPA ne dispose pas de toutes les informations nécessaires à l'analyse du bien-fondé de ces dépenses, à savoir pourquoi l'État, qui dispose pourtant d'un appareil technico-administratif fonctionnel, le Ministère de l'Agriculture, Pêche et Elevage et celui du Développement Rural, choisit-il de canaliser une part croissante des dépenses envers le secteur agricole et rural à travers des mécanismes « hors budget »? Sans présumer des réponses, il apparaît utile de réfléchir à cette question qui risque de prendre de l'ampleur au cours des années à venir.

#### **1.14. Budgets provinciaux consacrés au secteur agricole et rural**

xxviii. Les missions réalisées en provinces, ont démontré que pour les provinces dont les données budgétaires sont disponibles, la moyenne des dépenses budgétaires dans le secteur agricole et rural ne dépasse pas 1% durant la période couverte par la RDPA. Cette situation est déplorable, d'autant plus que ce secteur devrait beaucoup plus intensifier ses activités dans les provinces que dans le fonctionnement des administrations en milieu urbain.

#### **1.15 Principales problématiques identifiées**

xxix. La RDPA a mis en lumière les problématiques suivantes :

- Les conférences budgétaires qui devraient traduire en budget, les priorités du Gouvernement ne sont en fait que de simples séances d'information sur les enveloppes allouées aux différents Ministères sectoriels pour l'exercice budgétaire à venir;
- Les faiblesses de la chaîne de la dépense mise en place dans le cadre de la gestion du budget de l'État avec comme conséquences :
  - a) le dépassement des crédits prévus pour certaines structures et les écarts importants entre les prévisions et les dépenses de manière générale;
  - b) les recours fréquents aux procédures d'urgence;
  - c) l'allure irrégulière du taux d'exécution du budget global observée dans la période couverte par la RDPA;
  - d) la faiblesse des dépenses consenties au secteur agricole et rural; elles n'ont pas dépassé 3,0%;

- e) le recours aux dépenses hors circuits budgétaires; et
- f) la faiblesse des dispositifs de contrôle d'où l'absence d'une discipline budgétaire

Ces problématiques sont aggravées par le déficit quantitatif et qualitatif en ressources humaines.

xxx. En réponse à ces faiblesses, le Gouvernement a élaboré un Plan Stratégique de Réforme des Finances publiques dont l'objet consiste à assurer une gestion des finances publiques qui réponde effectivement et efficacement aux besoins du développement socio-économique du pays.

### **1.16 Synthèse des recommandations**

xxxi. Les auteurs de la RDPA ont formulé, par la suite, des recommandations à l'endroit des structures impliquées dans l'élaboration et à l'exécution des budgets affectés au secteur agricole et rural.

De façon spécifique, l'étude a révélé le niveau faible des ressources affectées au secteur agricole et rural, rendant ainsi difficile la réalisation du critère de Maputo.

xxxii. Au regard de ce constat, les auteurs de la RDPA recommandent ce qui suit :

- l'adoption dans le processus d'élaboration du budget du secteur agricole, du Plan National d'Investissement Agricole comme outil de référence de façon à assurer la cohérence entre le budget et les priorités du Gouvernement;
- l'accélération, par le Ministère de l'Agriculture, Pêche et Elevage, de l'élaboration des Plans Provinciaux d'Investissement Agricole, prévu dans le cadre de la mise en œuvre du PNIA;
- la vulgarisation et l'application effective, par le Ministère des Finances, de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011, relative aux finances publiques, en référence au Plan Stratégique de Réforme des Finances Publiques ;
- le renforcement des capacités des agents en charge de la gestion des finances publiques, en vue de pallier au déficit qualitatif et quantitatif constaté dans les administrations aux niveaux central et provincial;
- la promotion de la culture de revue dans la gestion des finances publiques en général, et dans le secteur agricole et rural en particulier. Dans ce contexte, le pays est entrain de mettre en place un nœud national du SAKSS (Strategic Analysis and Knowledge Support System), qui est une initiative de l'UA qui vise à aider les pays à faire un suivi régulier de la mise en œuvre de leur PNIA. A travers le SAKSS, des revues conjointes du secteur agricole et rural seront organisées et la RDPA pourra être pérennisée.

## 2. INTRODUCTION

### 2.1 Contexte de l'exercice : genèse du PDDAA

1. L'exécution de la présente RDPA s'inscrit dans le cadre du programme de Renforcement des Systèmes Nationaux de Dépenses Publiques Agricoles en Afrique Sub-saharienne, lequel est conjointement financé par la Fondation Bill & Melinda Gates et le Fonds Fiduciaire Multi-Donateurs du Programme Détailé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique (PDDAA). Mis en œuvre par la Banque Mondiale, le programme vise à améliorer l'impact des ressources publiques limitées dont disposent les Gouvernements des États d'Afrique Sub-saharienne pour promouvoir le développement agricole et lutter contre la pauvreté rurale, qui représente la majeure partie de la pauvreté totale dans la plupart des pays concernés. Ce programme est mis en œuvre dans le cadre du PDDAA promu par le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) de l'Union Africaine (UA). Sur la base de la Déclaration de Maputo de juillet 2003, le PDDAA constitue un outil de planification dynamique qui encourage les Gouvernements africains à augmenter la part de leur budget national consacrée à l'agriculture, avec un objectif d'au moins 10% des dépenses budgétaires, afin d'atteindre une croissance agricole d'au moins 6% par an. Suite à la requête transmise par le Gouvernement, la République Démocratique du Congo (RDC) a été sélectionnée par le Secrétariat du NEPAD pour une Revue diagnostique des Dépenses Publiques de base du secteur Agricole et Rural (RDPA) en accompagnement de la mise en œuvre du Plan National d'Investissement Agricole (PNIA).
2. La réalisation de la RDPA a lieu alors que la RDC a été retenue pour la troisième et dernière phase du programme, lequel a déjà procédé à des exercices similaires dans plus d'une douzaine de pays d'Afrique subsaharienne. Le fait qu'un nombre significatif de pays ait déjà entrepris un tel exercice, tout en respectant des balises méthodologiques permettant des comparaisons dans les approches et les résultats de développement, devrait néanmoins permettre de tenir compte des conditions propres à la RDC, notamment en ce qui concerne le processus de décentralisation politique, ouvrant de nouvelles dimensions en matière de partage des responsabilités entre les Gouvernements central et provinciaux.

### 2.2 Objectifs de la RDPA

3. L'objectif général de cette étude est de procéder à un examen des dépenses publiques dans le secteur agricole et rural en RDC, en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la planification et de l'exécution de ces dépenses. En fonction de la disponibilité et de la qualité des données obtenues, la RDPA s'est concentrée sur les sous-secteurs importants ou sur les principaux domaines de dépenses. Toutefois, vu la dimension du secteur agricole et rural, l'étude n'a pas cherché à atteindre le même niveau d'analyse détaillée dans l'ensemble de ses composantes.
4. La RDPA poursuit les objectifs spécifiques suivants :
  - Apprécier dans quelle mesure les dépenses publiques agricoles et rurales contribuent à la réalisation des priorités sectorielles nationales;
  - Tirer les leçons de l'analyse pour améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques dans le secteur agricole et rural;

- Faire une analyse rétrospective de la situation des dépenses publiques effectuées dans le secteur agricole et rural au cours des sept dernières années 2007-2013;
- Évaluer l'évolution des dépenses publiques du secteur agricole et rural et leur composition aux niveaux central, des provinces et des Entités Territoriales Décentralisées (ETD);
- Évaluer l'exécution du budget de fonctionnement dans le secteur afin de comprendre sa structure, son financement et sa gestion, dans la mesure où ces éléments permettraient d'apprécier la durabilité des investissements réalisés sur le capital (développement) du budget ;
- Analyser les budgets "supplémentaires" et les dépenses extrabudgétaires effectuées dans le secteur ;
- Analyser les financements en provenance des partenaires au développement (bailleurs de fonds et autres).

5. Les résultats attendus au terme de la RDPA sont les suivants :

- Les dépenses publiques du secteur agricole et rural sont analysées ;
- Les données des dépenses publiques du secteur agricole et rural sont compilées ;
- La contribution des dépenses publiques à la réalisation des priorités sectorielles nationales est évaluée ;
- Les recommandations sont formulées en vue de l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité des dépenses publiques dans le secteur agricole et rural;
- Une analyse rétrospective de la situation des dépenses publiques affectées au secteur agricole et rural est effectuée au cours de la période couverte par l'étude ;
- L'évolution des dépenses publiques du secteur agricole et rural et leur composition aux niveaux central, provincial et des ETD, est analysée ;
- L'exécution du budget de fonctionnement dans le secteur agricole et rural est analysée ;
- Les dépenses extrabudgétaires effectuées dans le secteur agricole et rural sont analysées ;
- Les financements en provenance des partenaires au développement (bailleurs de fonds et autres) sont analysés.

### **2.3 Méthodologie**

6. L'examen des dépenses publiques dans le secteur agricole et rural a été conduit comme suit :
- Élaboration de la synthèse des budgets alloués aux Ministères et organismes concernés par l'étude; pour ce faire, les membres du Comité Technique venant des Ministères du Budget et du Plan ont collecté des cahiers budgétaires annuels de 2007 à 2013; l'année 2007 a été retenue comme première année de la RDPA, car elle constitue la première année consécutive à la fin de la période de transition qui s'est terminée avec les élections générales de 2006 ;

- Formulation, en étroite collaboration avec le Ministère de l’Agriculture, Pêche et Elevage et celui du Développement Rural et les autres Ministères concernés par l’étude, d’un aperçu des dépenses publiques dans le secteur agricole et rural dans le contexte macro-économique et budgétaire, en se référant aux procédures des Ministères des Finances et du Budget ;
- Organisation des rencontres avec des personnes ayant réalisé des exercices similaires dans des pays qui ont mis en œuvre le processus PDDAA ;
- Organisation d’une collecte test au niveau de la ville province de Kinshasa en vue d’identifier, à ce niveau, les écueils potentiels pouvant surgir lors des missions en provinces ;
- Organisation de la collecte des données aux niveaux central et provincial en se référant à un guide de collecte, des outils de collecte (tableaux) et un plan de collecte élaborés par la coordination de l’étude et validés au cours d’une réunion préparatoire aux missions de collecte.

7. Le processus a démarré avec l’organisation d’un atelier de lancement tenu à Kinshasa le 29 janvier 2014, et qui permit entre autres de valider les termes de référence de l’étude et d’adopter une compréhension commune de la définition du secteur agricole suivant la terminologie COFOG, telle qu’elle a été énoncée dans une note méthodologique produite par l’UA et le NEPAD en septembre 2005.

8. Selon cette note, « doivent être prises en compte les dépenses publiques effectives (non les budgets alloués) telles que définies par la Classification des Fonctions de Gouvernement (COFOG) des Nations Unies, dans le secteur agricole élargi, incluant les domaines de l’agriculture (productions animales et végétales), de la forêt et de la chasse (y compris les productions sylvicoles autres que le bois) et de la pêche. Les dépenses en matière de recherche appliquée dans chacun de ces secteurs doivent être prises en compte. En revanche, les dépenses en matière d’approvisionnement en eaux potables et les pistes rurales, ainsi que les dépenses environnementales pures ne font pas partie des dépenses retenues par le NEPAD. »<sup>1</sup>

9. L’analyse quantitative abordée dans la RDPA permet de couvrir les principales préoccupations suivantes : i) dans quelle mesure la RDC s’est acquittée de son engagement consistant à consacrer au moins 10% de ses ressources budgétaires dans le secteur agricole et ii) comment ces allocations sont réparties entre différentes composantes économiques et fonctionnelles du budget.

## 2.4 Arrangements institutionnels pour la réalisation de la RDPA

10. L’équipe chargée de l’étude a procédé à l’examen des mécanismes institutionnels mis en place pour assurer la cohérence entre les politiques énoncées, les stratégies élaborées et les budgets. L’examen s’est étendu aussi sur :

- La façon dont un système de budget axé sur les résultats a été mis en œuvre de manière globale, et plus particulièrement dans le secteur agricole et rural;

---

<sup>1</sup> Cité dans la Revue Diagnostique des Dépenses Publiques dans le Secteur Agricole (2004-2012), Burkina Faso

- Les procédures du Ministère des Finances dans le cycle budgétaire de la planification, de l'exécution du budget et de la gestion budgétaire, ainsi qu'une description des processus en vue de proposer des mesures d'amélioration;
- Les directives du Ministère des Finances et du Ministère du Budget pour la préparation du budget, l'efficacité des critères de définition des priorités et le processus de fixation des plafonds budgétaires;
- Le processus budgétaire décentralisé, la répartition des subventions globales conditionnelles et inconditionnelles;
- Les systèmes d'évaluation de la capacité d'absorption et l'efficacité dans l'atteinte des résultats au niveau du secteur;
- Les mécanismes de coordination des programmes inter et intra-agences et de leurs budgets;
- Le rôle de la législature ou du parlement (Assemblée Nationale et Sénat) dans l'approbation des budgets, l'examen des résultats et les niveaux respectifs de responsabilité.

### 3. LE SECTEUR AGRICOLE DANS L'ECONOMIE DE LA RDC

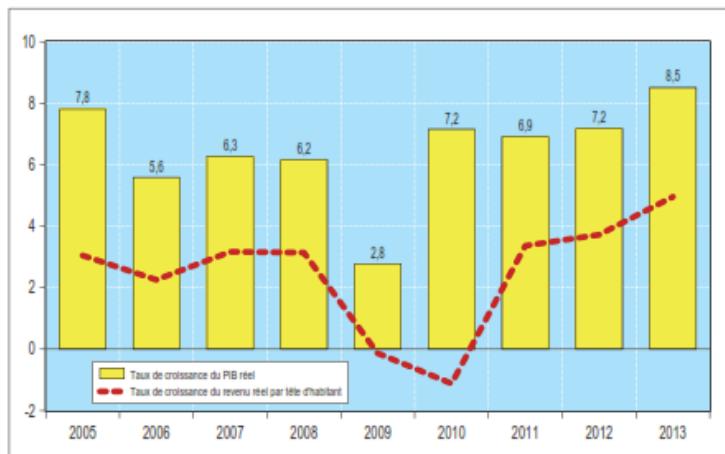
#### 3.1 Contexte macro-économique de la RDC

11. La note de mise à jour économique (*Rapport de suivi de la situation économique et financière*) produite par la Banque Mondiale en juin 2014, analyse la situation économique de la RDC, marquée par des points forts au niveau macro-économique, ainsi que par des contraintes qui s'exercent sur son développement.

12. Parmi les points forts, le rapport mentionne que:

- Des performances économiques remarquables attribuables à une reprise des investissements publics et privés, nationaux et internationaux, découlant de politiques macroéconomiques prudentes et de réformes structurelles conséquentes, ont permis au pays d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE en 2010, entraînant ainsi un allègement de la dette de 12 milliards USD. Ainsi, la dette est passée de 118% du PIB à la fin 2009 à environ 35% à la fin de 2011 ;
- La croissance économique a été robuste, le PIB progressant en termes réels de 7% en moyenne entre 2010 et 2012, jusqu'à atteindre 8,5% en 2013<sup>2</sup> et 8,9% en 2014, dépassant la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne ;
- La croissance est tirée par le secteur minier (voir figure 2 page 19) qui s'est accru de 10,5% en moyenne en 2010-2013, et qui bénéficie de partenariats entre des firmes étrangères et des sociétés congolaises. Ce secteur aurait généré au moins 20% de la croissance observée ces dernières années (moyenne 2010-2013 de 19,7%), les chiffres pour l'année 2013 faisant état d'un accroissement de 28% de la valeur ajoutée de ce secteur<sup>3</sup> ;

**Figure 1 : Croissance du PIB et du revenu réel par habitant (en pourcentage)**



Source : Banque Centrale du Congo (BCC), 2013

<sup>2</sup> Rapport de suivi de la situation économique et financière, Banque Mondiale juin 2014

<sup>3</sup> Banque Mondiale, juin 2014.

- La production agricole progresserait plus rapidement que le scénario tendanciel retenu par le PNIA (PNIA 2013-2020) qui prévoit que « si les tendances actuelles se confirment, le secteur agricole va continuer à croître à un **taux modeste de 3% par an** ». En effet, alors que le PNIA base ce scénario sur l’analyse des statistiques agricoles parfois incomplètes, selon la note de suivi de la Banque Mondiale de juin 2014, « plusieurs indicateurs suggèrent une dynamique plus accentuée dans le secteur, affirmant que les données disponibles sur la production agricole montrent une augmentation des productions de café, d’huile de palme et de farine de froment de respectivement 4,8%, 29% et 24%<sup>4</sup> ;
- La croissante soutenue de la production agricole pourrait dynamiser le secteur de la transformation agroalimentaire par la création de liens opérationnels entre les petits producteurs et les domaines (plantations, ranches, usines) de taille importante jouant un rôle essentiel dans les transferts de technologie et dans la mise en place de chaînes de valeur ;
- L’agriculture continue à employer le plus grand nombre de congolais et constitue l’emploi principal pour 64%<sup>5</sup> des travailleurs congolais.

13. Toutefois, malgré ces progrès encourageants, l’économie congolaise est encore soumise à de nombreuses contraintes qui pèsent lourd sur ses performances économiques, notamment:

- De nombreux obstacles à la croissance, tels que : l’insécurité récurrente dans les sites de production, le déficit en infrastructures socio-économiques, l’accès limité des acteurs économiques au financement, le défi étant d’identifier les obstacles prioritaires à lever ;
- La pénurie de main d’œuvre qualifiée, conséquence de longues années d’instabilité au cours desquelles la formation a été négligée. Ainsi, pour atteindre le statut d’économie émergente en 2030, le Gouvernement de la RDC devra notamment intensifier les efforts dans le domaine de l’éducation ;
- L’absence des conditions qui favorisent la concurrence entre différents acteurs; cette situation a un impact négatif sur la compétitivité internationale, ce qui limite les possibilités d’investissements et de croissance ;
- L’agriculture de subsistance et l’autoconsommation continuent à prévaloir en raison de l’enclavement et des difficultés de circulation qui entravent la commercialisation des produits et le développement des chaînes de valeur. À cela s’ajoutent les problèmes endémiques de droits de propriété foncière qui entravent les investissements nécessaires au développement agricole ;
- La Faible participation-adhésion de la RDC aux conventions internationales régissant le droit des affaires, notamment l’OHADA (Organisation pour l’Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique), ce qui peut réduire l’intérêt des investisseurs potentiels ;

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

- La Faiblesse de mobilisation des ressources internes au regard du potentiel de l'économie. En effet, alors que la production minière s'accroît, les recettes minières ne suivent pas; ainsi, la RDC a collecté 13,0% du PIB en recettes domestiques en 2013, contre 14,9% en 2012 et 12,4% en 2011 (ITIE). Les industries extractives ont permis de générer 6% du PIB en recettes en 2011, soit près de la moitié des recettes totales de l'État, mais ce montant ne représentait que 14% de la valeur des exportations minières et pétrolières, ce qui est relativement bas compte tenu de la nature rentière des bénéfices dans ce secteur. La TVA a aussi affiché des résultats décevants en 2013 avec une collecte de 3,5% du PIB contre 4,5% en 2012 ;
- L'expansion de la base fiscale a été très lente en raison de la faiblesse des mécanismes de collecte des recettes, de l'évasion fiscale et de la corruption. Cela se traduit par un manque de ressources pour le financement des infrastructures et la mise en œuvre des programmes de développement, notamment dans le secteur agricole et rural.

### 3.2 Définition du secteur agricole et rural dans le contexte de la RDPA et du PDDAA

13. Pour les fins du présent exercice, et en conformité avec les autres Revues diagnostiques comparables déjà réalisées ailleurs en Afrique dans le cadre du PDDAA, les dépenses publiques en faveur du secteur agricole et rural se retrouvent essentiellement dans les rubriques suivantes :

- Budget de l'État et rubriques :
  - **41 : Recherche scientifique** : la part réservée à la recherche agronomique à travers l'INERA qui dépend du Ministère de la Recherche scientifique;
  - **44 : Agriculture** : les dépenses effectuées pour les diverses fonctions du Ministère, soit fonctionnement, rémunération, investissements, et appuis divers;
  - **45 : Développement Rural** : au cours de la période sous examen, les activités du DR ont tantôt été jumelées à l'Agriculture, Pêche et Elevage ou dans un Ministère du Développement Rural distinct de celui de l'Agriculture, Pêche et Elevage;
- **Budgets des provinces** : les informations obtenues par les membres du Comité Technique ayant effectué des missions de collecte des données au niveau provincial;
- **PTF** : les données obtenues auprès du Secrétariat du GIBAADER<sup>6</sup> et de diverses instances gouvernementales impliquées.

---

<sup>6</sup> GIBADER : groupe inter-bailleurs actifs dans l'agriculture et le développement rural

### 3.3 Contribution du secteur agricole à l'économie nationale pour la période concernée par la RDPA: contribution au PIB (%), et à l'emploi (% de la main d'œuvre utilisée par le secteur)

Figure 2 - Composition du PIB par secteur

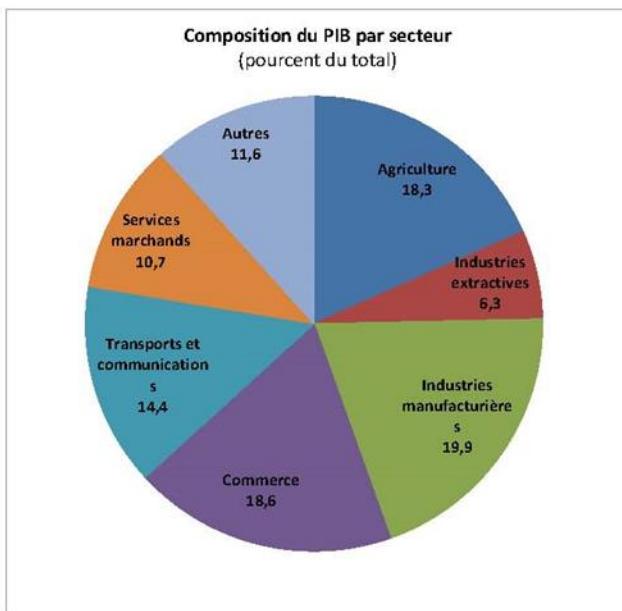
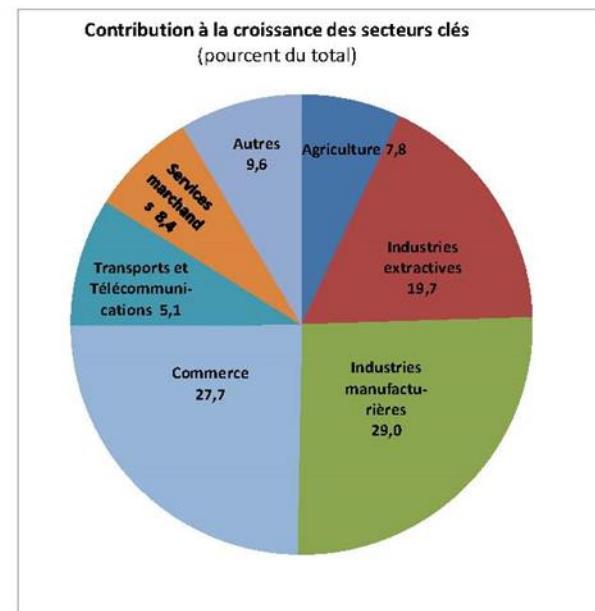


Figure 3 –Contribution à la croissance



Source : Calculs effectués par les auteurs sur la base des données officielles, des données du FMI et de la base de données de la Banque Mondiale.

14. En RDC comme dans de nombreux pays d'Afrique, le secteur agricole et rural constitue un segment important de l'économie nationale, contribuant à hauteur de 18,3%<sup>7</sup> à la formation du PIB (Figure 2, moyenne 2010-13 selon les données du FMI et des autorités congolaises citées dans la note de mise à jour économique de la Banque Mondiale)<sup>8</sup>, les autres secteurs importants étant le secteur manufacturier (19,9%), le secteur commercial (18,6%), et le secteur minier (6,3%). En plus de sa contribution significative au PIB, le secteur agricole occupe une part encore plus importante de la population, estimée selon la mise à jour de la Banque Mondiale, juin 2014, à 64% de la population totale, ce qui laisse entrevoir une productivité moindre dans le secteur agricole que dans les autres secteurs de l'économie.

<sup>7</sup> Moyenne 2010-13 selon les données du FMI et des autorités congolaises citées dans la note de mise à jour économique de la banque mondiale, juin 2014

<sup>8</sup> Il est à noter que ces données ont été obtenues alors que l'Institut National de la Statistique (INS) a introduit une nouvelle méthode d'estimation des comptes nationaux basé sur le Système de Comptabilité Nationale des Nations Unies de 1993 (SCN 93) en remplacement de celui de 1968 utilisé auparavant. Ce nouveau système permet une meilleure prise en compte des activités informelles et de l'autoconsommation des ménages.

15. En plus de sa faible productivité, le secteur agricole ne contribue pas de façon significative à la croissance de l'économie du Pays.

En effet, pour les années 2010 – 2013, ce secteur n'a contribué que pour 7,8% à la croissance économique du pays, alors que le secteur minier générait 19,7% de la croissance de la RDC tel qu'il apparaît sur les figures 2 et 3 tirées de l'énoncé de mise à jour économique de la Banque Mondiale cité précédemment. La faible productivité est due à des contraintes d'ordres structurel et conjoncturel. Concernant les contraintes d'ordre structurel, on note, entre autres, le mauvais choix des politiques, le faible niveau de formation des producteurs et l'insécurité foncière. Quant aux contraintes conjoncturelles, il ya lieu de signaler principalement l'enclavement des zones de production, la faiblesse des services agricoles de base et l'insuffisance des infrastructures de valorisation des récoltes.

16. La croissance économique ainsi enregistrée, impulsée par les secteurs des mines, du commerce et de construction, en touchant de façon moindre à d'autres secteurs structurants tels que l'agriculture et la manufacture, s'est avérée en partie inefficace du point de vue de la réduction de la pauvreté et de la création d'emplois adéquats, pour la majorité de la population. L'analyse de la qualité de cette croissance, opérée en dehors de la présente étude, a mis en lumière sa qualité faiblement inclusive.

17. Le secteur agricole, bien que marqué par une faible productivité, constitue néanmoins la principale source de revenus pour les populations les plus pauvres, tout en contribuant à la sécurité alimentaire des ménages ruraux, mais aussi des zones urbaines, et ce, malgré d'importantes contraintes au niveau des infrastructures de transport et de commercialisation.

### **3.4 Évolution de la situation de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité des populations**

18. En dépit d'importantes potentialités dont dispose le secteur agricole du pays, la majorité de la population de la RDC reste exposée à l'insécurité alimentaire, à la malnutrition et à la faim. Au niveau national, 54% des ménages ruraux (environ 28 millions de personnes) sont considérés comme souffrant d'insécurité alimentaire, dont environ 7,5 millions de personnes sont sévèrement touchées<sup>9</sup>.

### **3.5 Taux de couverture de la consommation alimentaire par la production nationale et couverture du déficit par les importations agroalimentaires**

19. Jusqu'à récemment, la production vivrière de la RDC s'accroissait au rythme annuel historique de 2% contre une demande progressant au taux annuel de 3% (Estimations de 2006, réalisées dans le cadre de l'Étude du Secteur Agricole -ESA -2009- financée par la BAD), résultant de la croissance démographique et de l'urbanisation. Cependant, pour ce qui concerne l'accroissement de la production, le « Rapport de suivi de la situation économique et financière » (Banque Mondiale juin 2014), note que « *plusieurs indicateurs suggèrent une dynamique plus accentuée dans ce secteur, par exemple pour les productions de café (+4,8%), d'huile de palme (+ 29%) et de farine de froment (+24%)* ». Toutefois, dans le cas des

---

<sup>9</sup> Analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité en R.D.Congo, Rapport conjoint PAM et IFPRI, janvier 2014

productions vivrières, rien ne permet d'affirmer que la même dynamique est en cours, surtout en considérant que 54% des ménages ruraux souffrent d'insécurité alimentaire (voir paragraphe précédent).

Dans le contexte de la réalisation de l'ESA, on estimait que la production vivrière du pays atteindrait 19.000.000 de tonnes pour un besoin total de 25.000.000 de tonnes; cette production couvrirait alors 76% de besoins. Si l'écart entre la production et la demande se maintenait, à l'horizon 2025, la production s'élèverait à 28.000.000 de tonnes, contre une demande de 47.000.000 de tonnes. Le pays devrait alors recourir à des importations de l'ordre de 19.000.000 de tonnes en 2025, soit trois fois le niveau de 2006<sup>10</sup>.

**Tableau 1 : Productions vivrières**

Unité : tonnes

ANNEE	2010	2011	2012	2013	2014
<b>1. Céréale</b>					
Maïs	1 782 273	1 892 657	1 938 044	1 986 099	2 035 345
Riz paddy	754 872	709 417	645 184	811 218	1 019 979
<b>2. Racine et Tubercules</b>					
Manioc	31 263 811	32 138 534	33 033 366	33 938 252	34 867 925
Patate douce	428 392	440 407	452 669	465 067	477 804
Igname	90 875	92 919	95 196	97 709	100 406
Pomme de terre	95 213	96 023	97 848	98 704	99 572
<b>3. Légumineuse</b>					
Haricot	229 873	238 124	247 196	248 075	248 957
Niébé	62 413	64 264	66 176	68 094	70 042
<b>4. Oléagineux</b>					
Arachide	389 654	397 372	405 277	413 342	421 568
Soja	18 566	19 679	20 053	20 434	20 943
<b>5. Fruits</b>					
Banane douce	746 280	767 160	788 520	810 120	832 312
Banane plantain	2 777 820	2 855 540	2 935 047	3 815 447	4 959 932
Banane à bière	715 442	721 523	727 728	734 132	740 666

Source : SNSA

**Tableau 2 : Effectifs du Cheptel par Espèce**

Unité : tonnes

ANNEES ESPECE	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Bovins</b>	794 773	842 453	893 006	946 585	1 003 378
<b>Ovins</b>	904 080	904 984	905 889	906 794	907 700
<b>Caprins</b>	4 052 161	4 085 287	4 064 322	4 070 416	4 074 482
<b>Porcins</b>	977 379	981 158	984 952	988 461	992 584

<sup>10</sup> Étude du Secteur Agricole – Synthèse du Bilan diagnostic; octobre 2009.

Volailles	20 067 452	20 127 655	20 188 039	20 248 604	20 308 997
-----------	------------	------------	------------	------------	------------

Source : SNSA

20. Lorsqu' on se refaire au taux de croissance en points de pourcentage, il se confirme que la production n'est pas suffisante pour couvrir la demande interne; d'où la persistance des importations des produits comme le maïs, le riz, le blé, la viande et le poisson (Tableau n°1). Le coût de ces importations agroalimentaires a connu une croissance rapide, passant de 140 Millions \$/an (période 1994-96) à 500 Millions \$ en 2007<sup>11</sup>, jusqu'à environ 1,5 Milliard \$ en 2013 (Tableau 2). Ces importations réduisent de façon notable la disponibilité des devises pour la mise à niveau des infrastructures du pays, considérées comme essentielles au développement économique de façon générale, et particulièrement du secteur agricole.

**Tableau 3 : Importations des produits alimentaires (en milliers de tonnes)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Maïs	3	3	3	3	3	4	4
Riz	186	202	209	215	222	228	229
Poisson salé et fumé	6	6	6	6	7	7	7
Viande et Abats	10	11	11	11	12	12	12
Blé	219	238	245	253	261	269	265

Source : BCC, Rapport annuel 2013

**Tableau 4 : Répartition des paiements d'importation de marchandises par groupe d'utilisation sur ressources propres (en millions de CDF)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alimentation, boissons, tabacs	279 227,9	402 632,5	485 120,4	626 702,7	724 767,1	1 079 869,9	1 012 063,4	1 324 876,1
Taux de change moyen CDF/1USD	468,0	516,7	561,1	806,5	905,9	919,4	919,4	919,7

Source : BCC, Rapport annuel 2013

21. Par essence, l'Agriculture, prise dans son sens large incluant l'élevage, la pêche et l'agroforesterie, est une activité dominée par le secteur privé, qu'il s'agisse de millions de petits paysans, de milliers d'exploitations commerciales ou de quelques dizaines de grandes entreprises agroindustrielles. Ainsi, dans un modèle de développement laissant une large place à l'initiative privée pour les activités dites productives, les pouvoirs publics devraient concentrer les efforts et les ressources budgétaires vers la production de « biens publics » dont l'utilité première est de créer les conditions permettant aux opérateurs privés de libérer leurs capacités productives, notamment en facilitant et en encadrant la création de liens, contractuels ou autres, entre les petits exploitants et les entreprises agroalimentaires.

22. Ces biens publics essentiels au développement, comprennent les infrastructures de transport (routes, rails, voies navigables, centres de transit intermodaux), des infrastructures de commercialisation (centres de stockage-conditionnement, marchés publics), des mesures techniques et administratives concourant à

<sup>11</sup> FAO, 2009a, cité dans « Dynamique de la déforestation dans le bassin du Congo », Banque Mondiale, 2013

l'encadrement des producteurs, ainsi qu'une catégorie de biens publics visant plus spécifiquement les infrastructures publiques et l'environnement des affaires (voir encadré 1).

**Encadré 1 : Les biens publics essentiels au développement du secteur agricole et rural : des efforts nécessaires pour rattraper un important déficit en infrastructures nécessaires au développement du secteur**

Dans une étude publiée en 2013 par la Banque Mondiale, et intitulée « *Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo* », les auteurs mettent en lumière le déficit en infrastructures de connectivité, de même que la piètre qualité des infrastructures existantes. Par exemple, pour les routes :

- La RDC compte 17,3 km de routes pour 1.000 km<sup>2</sup>, comparativement à 71,7 km pour le Cameroun et une moyenne de 149 pour l'Afrique subsaharienne ;
- Seulement 25% des routes de la RDC sont dans un état bon ou acceptable, contre 61% pour la République Centrafricaine ;
- Pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne, l'indice de qualité du transport routier varie de 100 pour l'Afrique du Sud à 5 pour la RDC, avant-dernier pays devant le Tchad qui ferme la marche avec un indice de 3.

Le réseau de transport fluvial, malgré un potentiel important et des coûts (0,05\$ par tonne-kilomètre) théoriquement trois fois plus faibles que le transport routier (0,15\$ par tonne-kilomètre) est peu exploité en raison de la vétusté des installations, du manque de maintenance des voies et des nombreux *obstacles non physiques* entravant les déplacements.

Les auteurs rappellent à juste titre que, comparativement aux forêts équatoriales d'Asie et d'Amérique latine, jusqu'à ce jour les ressources forestières de l'ensemble des pays du bassin du Congo ont été épargnées de la déforestation par l'instabilité politique et le déficit en infrastructures.

Toutefois, en fonction des taux de croissance démographique et de la tendance à l'urbanisation rapide, dans un contexte de mondialisation accélérée affectant l'utilisation des ressources de la planète, il ne saurait être question de miser sur une telle *protection passive* pour lutter contre les dégradations environnementales. En effet, les besoins croissants en produits agroalimentaires et en énergie-bois, tant pour satisfaire les marchés locaux que régionaux, voire mondiaux, imposent un développement du réseau des infrastructures qui devra tenir compte des impératifs de développement, tout en assurant la mise en place de mécanisme de protection des milieux écologiques de la zone.

Mais, alors que les autres zones équatoriales ont pu se développer au détriment de leurs forêts (Brésil et Indonésie, notamment), à des époques où la sensibilité aux questions environnementales était négligeable sur la scène internationale, la RDC et les autres pays du bassin du Congo doivent conjuguer leur développement avec des impératifs nouveaux en matière de protection des ressources forestières.

Ainsi, il faudra initier des politiques de développement en harmonie avec une saine utilisation des ressources, tout en répondant à des besoins croissants de populations en croissance rapide (3%) associé à un taux d'urbanisation accéléré avoisinant les 5-6% l'an. C'est donc dire que ce défi devra se matérialiser par des politiques agricoles innovantes, soutenues par des mesures budgétaires adéquates.

Dans le cas de la RDC, les besoins additionnels nés de la croissance démographique et de l'urbanisation seront comblés en alliant la croissance des rendements (donc des politiques d'appui à la recherche scientifique agricole et à l'acquisition de matériels et intrants performants) et l'accroissement des superficies agricoles (comportant un risque réel de déforestation).

Prenant en compte les risques environnementaux associés à la mise en culture de nouvelles terres, les auteurs recommandent de considérer en premier lieu les terres reconnues adéquates à l'agriculture, mais qui seraient déjà déboisées. En RDC, ces terres représenteraient quelque 22 millions d'hectares qui s'ajouteraient aux superficies actuellement cultivées, estimées à environ 15 millions d'hectares. Cela aurait pour avantage de conserver les 75 millions d'hectares de terres boisées, considérées comme disposant aussi d'un potentiel agricole, mais dont l'importance sur le plan environnemental est telle que leur déforestation massive pourrait entraîner de graves conséquences écologiques.

Il va sans dire qu'une telle approche nécessitera des politiques agricoles adaptées à cette situation, surtout en ce qui concerne les mesures d'accompagnement nécessaires, ainsi que les ressources budgétaires à mobiliser pour leur mise en œuvre. L'appui des PTF devra être au rendez-vous, dans la mesure où les préoccupations environnementales dépassent les frontières de la RDC.

23. Il s'agit entre autres pour l'État d'appuyer les activités de recherche agricole (à travers l'INERA et les autres institutions du système national de recherche agricole), de vulgarisation, de contrôle et de réglementation, poursuivies dans le but de rendre l'environnement politico-administratif plus attrayant pour les investisseurs, petits, moyens ou grands.

24. Dans le respect des compétences respectives des secteurs public et privé, et dans un cadre de ressources publiques limitées, notamment en ce qui a trait aux actions visant à sécuriser l'environnement politico-économique, il importe de faire en sorte que les ressources mises à la disposition de l'État procurent un effet de levier pour les investisseurs privés, agissant de façon complémentaire et non concurrentielle.

### **3.6 Vision pour l'avenir du secteur**

25. De par son potentiel agricole, la RDC est en mesure de nourrir de façon adéquate non seulement sa population, mais aussi de devenir un acteur important sur l'échiquier agro-alimentaire africain, voire mondial. De nombreuses études soutiennent cette idée et font état d'un potentiel de terres cultivables évalué entre 75 et 80 millions d'hectares de terres qui pourraient être mises en culture.

26. Toutefois, comme le fait remarquer une récente étude de la Banque Mondiale<sup>12</sup> sur la déforestation dans le bassin du Congo, environ 50-60 millions d'hectares de ces terres dites cultivables sont encore couvertes de forêts, mais il est probable que leur mise en culture pourrait avoir des conséquences environnementales non négligeables. Ces espaces auraient jusqu'à présent été épargnés de la déforestation, par un concours de circonstances variées, notamment le déficit en infrastructures et les troubles sociopolitiques des dernières décennies.

---

<sup>12</sup> Dynamique de la déforestation dans le bassin du Congo, Banque Mondiale 2013.

27. La matérialisation d'une telle vision exige un certain nombre de pré-requis à savoir :

- L'élaboration d'une politique agricole; document d'orientation, de cadrage des actions du Gouvernement et d'expression de sa vision pour le développement durable du secteur agricole;
- L'élaboration des stratégies de développement du secteur agricole, lesquelles s'appuient sur la politique agricole;
- Le développement et le renforcement des laboratoires de recherche afin d'améliorer la productivité, la qualité et la compétitivité sur les marchés internationaux après que les produits Congolais aient été alignés aux standards et normes de l'OMC; et
- La mise en place des mécanismes appropriés pour l'attribution des terres, mécanismes qui devront tenir compte des potentialités du secteur agricole et de la dimension préservation de la nature.

### **3.7 Politique agricole**

28. Le secteur agricole a toujours été déclaré priorité des priorités par les différents pouvoirs qui se sont succédés. À cet égard, différents efforts de planification ont été entrepris de 1966 à 2009. Tous ces efforts n'ont cependant pas produit des résultats tangibles sur le plan du renforcement des capacités, de maîtrise des techniques de production, de valorisation des récoltes, des facilités d'accès aux facteurs de production et d'organisation des circuits de commercialisation.

29. Conscient de la situation de l'insécurité alimentaire dans laquelle se retrouvait la majorité de la population<sup>13</sup>, une Table Ronde sur l'Agriculture et le Développement Rural fut organisée du 19 au 20 mars 2004 à Kinshasa par le Gouvernement de la RDC avec le soutien du Royaume de la Belgique et la participation de tous les partenaires au développement. Lors de cette rencontre et à l'issue des échanges entre les experts de la Banque Mondiale et la partie Congolaise, il fut décidé de procéder à la revue du secteur agricole et rural.

30. Cet exercice a permis de disposer des repères sur le secteur agricole et rural, d'identifier et de hiérarchiser les contraintes qui handicapent l'expansion des activités dans ce secteur et de proposer des stratégies pour un développement durable dudit secteur.

31. Les résultats de la revue ont permis d'élaborer en 2009, la Note de Politique Agricole et du Développement Rural. La vision du Gouvernement, exprimée dans ce document, repose sur l'affirmation suivante : « *La lutte contre la pauvreté passe essentiellement par la relance du secteur agricole, auquel on reconnaît une capacité de création d'emplois qu'on ne retrouve pas dans d'autres secteurs* ». Il est à noter que l'on se réfère à la Note de Politique Agricole et du Développement Rural pour la formulation des projets.

32. Par la relance du secteur agricole, le Gouvernement entend créer des richesses en milieu rural par la promotion d'une agriculture compétitive reposant sur la promotion de petites et moyennes entreprises agricoles, d'élevage et de pêche, animées par des organisations professionnelles. Il s'agit donc d'opérer une

---

<sup>13</sup> Estimé à plus de 70%, DSCRP, 2006

transformation structurelle du secteur agricole et du monde rural. Une telle mutation ne pourra être obtenue que par :

- Une recherche agricole à grande échelle;
- La diffusion des innovations technologiques respectueuses de l'environnement;
- L'affectation des budgets adéquats au secteur agricole, dans le contexte de la décentralisation;
- La mise en œuvre du plan de restructuration des services de l'Agriculture et du Développement rural;
- La promotion des systèmes financiers adaptés à la nature des activités du secteur agricole; et
- L'expansion de l'infrastructure publique dans le but de viabiliser les sites de production.

33. Cette vision est en cohérence avec le DSCRP de juillet 2006, intitulé « Vision de l'avenir en 2025 pour un pays qui compte 26 provinces »<sup>14</sup>, communément appelé vision 25/26. Ce Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCRP), et le DSCRP de deuxième génération qui lui a succédé, est considéré comme un document de référence du Gouvernement pour la planification du développement. En principe, tous les projets cofinancés par les différents partenaires devraient s'y aligner.

34. La Note de Politique Agricole et du Développement Rural est assortie des stratégies d'ordres général et spécifique. Celles-ci ont permis d'élaborer les différents documents de planification du développement : le Programme National de Sécurité Alimentaire (PNSA) et le Plan Directeur de Développement Agricole des Provinces (produits dans le cadre de l'ESA). Les Plans Directeurs du Développement Agricole des Provinces ont fourni au pays les matériaux qui ont permis l'élaboration du PNIA.

35. En principe, le processus budgétaire devrait être un exercice visant à faire correspondre les stratégies traduites en programmes (ou projets) avec les allocations budgétaires. Les auteurs de la RDPA mettront en évidence la traduction ou non des stratégies de développement agricole et rural en propositions budgétaires, étant entendu que ces programmes sont exécutés dans le cadre de la mise en œuvre de la politique agricole. L'Encadré 2 présenté ci-après, reprend dans ses grandes lignes l'essentiel du PNIA.

---

<sup>14</sup> Sans avoir été officiellement abandonné, le projet consistant à accroître le nombre de provinces de 11 qu'il est actuellement, à 26 en subdivisant certaines provinces existantes, ne semble plus figurer dans les priorités.

## Encadré 2 : Le Plan National d'Investissement Agricole, PNIA

En dépit de nombreuses contraintes techniques, économiques et institutionnelles, la RDC possède un potentiel agricole considérable : i) conditions très favorables à l'agriculture, ii) environ 75 000 000 d'hectares de terres propices, iii) marché de plus de 100 millions d'habitants, iv) mouvement associatif en expansion dans l'ensemble du pays et, v) regain d'intérêt des autorités et des PTF pour le secteur agricole et rural.

Cependant, la pauvreté (+70% selon le rapport de l'Enquête 1-2-3; septembre 2008) en RDC est très élevée en comparaison avec les autres pays d'Afrique centrale. Selon ce rapport la situation nutritionnelle est critique : 43% des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition chronique, 13% d'entre eux souffrant de la malnutrition aiguë globale.

Les défis à relever pour réduire la pauvreté rurale à l'horizon 2020, consistent à:

- Sécuriser et moderniser les systèmes de production par un meilleur accès aux intrants et aux marchés et par l'amélioration de l'environnement juridique et de la gouvernance ;
- Vaincre la malnutrition et l'insécurité alimentaire ; et
- Mobiliser des investissements conséquents, publics et privés, pour permettre à tous les acteurs du secteur agricole de jouer pleinement leurs rôles dans la modernisation du pays.

La RDC a joint le PDDAA en juin 2010 avec l'appui du COMESA (Marché Commun des États d'Afrique de l'Est et Australe), confirmé par une Table Ronde pour la signature de la Charte en mars 2011 à Kinshasa en présence des Autorités gouvernementales et de l'ensemble des partenaires concernés. Ce fut l'occasion, pour le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (MINAGRIDER), en concertation avec les parties prenantes, d'entamer la formulation du Plan National d'Investissement Agricole (PNIA) par une approche participative impliquant l'ensemble des intervenants du secteur agricole.

Les Autorités politiques se sont alors engagées à augmenter la contribution de l'État au secteur agricole pour atteindre 10 % du budget national, volonté se traduisant par l'augmentation des budgets alloués aux Ministères en charge du secteur (Agriculture, Recherche, Enseignement, etc.) et aux Provinces, et par de nouvelles initiatives telles que la campagne agricole.

Les estimations pour 2013-2015 prévoient une nette amélioration des performances économiques de la RDC : i) croissance annuelle moyenne du PIB pour 2012-2015 de plus de 7 %, contre 2,5 % sur la période 2006-2009, ii) selon les différentes simulations, ces performances profiteraient d'une croissance agricole stimulée par la mise en œuvre efficiente du PNIA.

Pour lutter contre l'insécurité alimentaire, et favoriser une croissance économique durable, il faudra cibler les productions vivrières par l'agriculture familiale, de pair avec la promotion des cultures de rente, et la mise en place de Pôles d'Entreprises Agricoles.

Cadre national de planification des fonds nationaux et extérieurs pour le secteur de l'Agriculture et du Développement Rural, le PNIA prend en compte les besoins, les acquis et les gaps à couvrir pour l'investissement et le fonctionnement du secteur sur la période 2013 - 2020.

Une croissance annuelle du secteur agricole de plus de 6% est indispensable pour réduire la pauvreté, pour assurer la sécurité alimentaire des populations congolaises et pour générer durablement des emplois et des revenus. Cinq grands axes prioritaires ont été identifiés :

- *Améliorer la gouvernance agricole, promouvoir l'intégration de l'approche genre et renforcer les capacités humaines et institutionnelles ;*

- *Promouvoir durablement les filières agricoles, au premier rang desquelles les filières vivrières, et développer l'agri business afin d'améliorer les revenus des paysans avec un focus sur les jeunes et les autres opérateurs du secteur ;*
- *Améliorer la gestion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations et constituer des réserves stratégiques ;*
- *Développer et diffuser les produits de la recherche auprès des utilisateurs et améliorer le niveau de compétence professionnelle des différents acteurs ; et*
- *Réduire la vulnérabilité du secteur agricole aux changements climatiques.*

Face aux cinq axes prioritaires du secteur, le PNIA, structuré en cinq programmes, 18 sous-programmes et 66 composantes, est basé sur un certain nombre de principes :

- (i) *L'inclusion et la responsabilisation de tous les acteurs publics et privés impliqués dans le développement agricole et rural ;*
- (ii) *La valorisation des avantages comparatifs de chaque province à travers la mise en œuvre des Plans Provinciaux d'Investissement Agricole, dont le développement sera de la responsabilité des autorités provinciales ;*
- (iii) *La création des Pôles d'Entreprises Agricoles (PEA) dans le but de dynamiser les différentes filières ;*
- (iv) *La prise en compte systématique des aspects du genre et de la bonne gouvernance à travers toutes les interventions envisagées ;*
- (v) *Le renforcement des capacités de l'ensemble des intervenants publics et privés afin de leur permettre de remplir leurs missions de service public et d'opérateurs économiques ;*
- (vi) *Le développement de la productivité agricole dans une logique de développement durable, respectueuse des contraintes environnementales et sociales.*

Le PNIA repose sur une *complémentarité interne* entre ses différents programmes et une *cohérence externe* avec les piliers du PDDAA et du DSCRP, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et les différentes politiques sectorielles. Il s'intègre dans les Politiques Agricoles Communes régionales et leurs processus de planification stratégique, ainsi que dans le deuxième pilier du DSCRP 2 «Diversifier l'économie, accélérer la croissance et promouvoir l'emploi» et contribue directement à l'OMD 1 qui vise à réduire l'extrême pauvreté et la faim.

Le PNIA s'inscrit dans la Note de Politique Agricole du Gouvernement (novembre 2009) et dans la Stratégie Sectorielle de l'Agriculture et du Développement Rural (SSADR- avril 2010). Il constituera le cadre de planification et le plan d'action de la future Politique Agricole Nationale.

Le coût total du PNIA de la RDC sur la période allant de 2013 à 2020 est estimé à 5 730,8 millions d'US\$ et se présente comme suit :

**Tableau 5 : Coût du PNIA**

<i>Programme</i>	<i>Financement acquis</i>	<i>Coût</i>	<i>Gaps à couvrir</i>	<i>Gaps à couvrir en %</i>
<i>Promotion des filières agricoles et de l'agri business</i>	1 207,4	3 652,5	2 425,7	66.4
<i>Gestion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et des réserves stratégiques</i>	115,3	536,9	411,8	76.7
<i>Recherche, vulgarisation et enseignement agricoles</i>	237,5	738,3	497,8	67.4
<i>Gouvernance agricole, genre et renforcement des capacités humaines et institutionnelles</i>	392,0	607,3	209,9	34.6
<i>Adaptation aux changements climatiques</i>	94,4	195,8	138,9	70.9
<b>Total PNIA</b>	<b>2 046,6</b>	<b>5 730,8</b>	<b>3 684,1</b>	<b>64,3</b>

Les montants pour sa mise en œuvre sur les huit prochaines années peuvent paraître importants, mais il reste dans des proportions inférieures à la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, tenant compte de la population de plus de 80 millions d'habitants à l'horizon 2020.

Le coût annuel moyen, 8,2 US\$ par habitant, reste modeste par rapport aux enjeux en termes de lutte contre la pauvreté et la malnutrition dans le pays le plus peuplé d'Afrique centrale, et il convient de noter que le volume de financement additionnel (près de 460 millions d'USD par an) reste dans des proportions réalistes en matière de capacités de consommation budgétaire. En effet, les besoins en financement du secteur agricole comprenant : les filières principales, les infrastructures, la vulgarisation et la recherche agricole s'évaluerait à 716 000 000 de dollars US par an.

Le financement du PNIA se ferait en deux phases, à savoir : de 2013 à 2017 et de 2017 à 2020.

Le *dispositif de coordination* sera constitué des organes suivants:

➤ **Le Comité de Pilotage (CP)**, sera présidé par le Premier Ministre, Chef du Gouvernement. Il comprendra tous les Ministères impliqués dans l'exécution du PNIA, à savoir : (i) l'Agriculture et celui du Développement Rural ; (ii) l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme ; (iii) l'Enseignement Supérieur, Universitaire et Recherche Scientifique ; (iv) le Genre, Famille et Enfant ; (v) l'Économie et Commerce ; (vi) les Finances ; (vii) le Budget ; (viii) l'Aménagement du Territoire, Urbanisme, Habitat, Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction ; (ix) l'Industrie, Petites et Moyennes Entreprises ; (x) la Santé Publique ; et (xi) les Affaires Foncières. Le Chef de file des PTF, ainsi que les Présidents des faîtières des Organisations Paysannes siégeront également dans le Comité de Pilotage.

Le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural assurera le Secrétariat Technique du Comité de Pilotage.

➤ **Le Comité Technique (CT) du PNIA** sera l'instance technique du Comité de Pilotage et sera coprésidé par les Secrétaires Généraux de l'Agriculture, Pêche et Élevage et du Développement Rural. Pour la bonne exécution de ses missions, le CT sera renforcé par un Secrétariat Technique présidé par les Directions d'Études et Planification de l'Agriculture, Pêche et Élevage et du Développement Rural.

➤ **Les Comités Provinciaux de Pilotage (CPP)** auront une mission générale d'orientation stratégique et de pilotage technique des Plans Provinciaux d'Investissement Agricoles (PPIA), sous l'autorité du Ministre Provincial en charge de l'Agriculture et du Développement Rural.

Les Conseils Consultatifs Provinciaux et les Conseils Agricoles et Ruraux de Gestion (CARG) seront mis à contribution pour fournir toutes les informations pertinentes relatives à la mise en œuvre des programmes et projets issus des PPIA.

En ce qui concerne *le dispositif de mise en œuvre*, la maîtrise d'ouvrage générale de l'ensemble du PNIA relève du Ministère en charge de l'Agriculture et du Développement Rural tandis les Secrétariats Généraux des Ministères impliqués assurent la coordination générale des différents programmes.

Source : Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, PNIA 2013-2020

36. Les différentes initiatives d'appui au développement du secteur agricole et rural, notamment l'adhésion par la RDC au processus PDDAA en juin 2010 et la Table Ronde de Kinshasa de mars 2011, devraient tirer leur substance de la Note de Politique Agricole et de Développement Rural. Il va de soi que la RDPA ne pourra pas faire l'économie d'une revue à tout le moins sommaire, des politiques agricoles auxquelles devraient correspondre les dépenses publiques destinées au secteur agricole et rural. L'analyse essayera, dans la mesure du possible, de mettre en lumière la cohérence, au regard de la NPADR, des initiatives telles que :

- L'acquisition et la distribution des tracteurs;
- Le financement des campagnes agricoles ;
- La réhabilitation du DAIPN; et
- L'initiative récente des parcs agro-industriels en cours.

#### 4. POLITIQUE DE LA DECENTRALISATION

37. Dans le souci de rester dans la dynamique de la décentralisation, des outils de collecte des informations budgétaires adaptés aux entités administratives déconcentrées et décentralisées ont été produits et mis en œuvre.

38. Parmi les questions que soulève la politique de décentralisation, il conviendrait d'examiner dans quelle mesure cette approche permet d'entreprendre des actions plus proches des préoccupations du terrain, notamment celles des agriculteurs et autres acteurs de premier niveau. De même, il conviendra de voir si le principe de « libre administration », souvent associé aux programmes de décentralisation, est compatible avec l'établissement de grandes orientations nationales, notamment l'engagement de Maputo<sup>15</sup> de consacrer 10% des dépenses publiques au secteur agricole et rural, engagement qui a été renouvelé par les Chefs d'État concernés, dans la Déclaration de Malabo. En effet, lors du sommet de juin 2014, tenu à Malabo, les dirigeants de l'Union Africaine ont réitéré leur engagement visant à transformer l'agriculture africaine en améliorant les dispositions de la Déclaration de Maputo de 2003 en vertu desquelles ils se sont engagés à allouer au moins 10 % de leurs budgets nationaux à l'agriculture. Comment, dans le contexte de la décentralisation, et/ou de l'interprétation que peuvent en faire certains Gouvernements provinciaux, l'engagement national est-il répercuté au niveau de chacune des provinces, à la fois en termes d'actions techniques, mais aussi d'engagements budgétaires ? Quels sont les mécanismes de concertation et d'arbitrage entre le niveau central représenté par les Ministres nationaux en charge de l'Agriculture, Pêche et Elevage, du Développement Rural, du Budget et le niveau provincial représenté par les Ministres provinciaux en charge de l'Agriculture et Développement Rural et les responsables provinciaux du Budget ?

#### **Encadré 3 : La politique de décentralisation et ses incidences sur le développement du secteur agricole et rural**

Mise en place depuis 2009, la politique de décentralisation a résulté en la création de 11 provinces dans un premier temps, avant de passer il y a très récemment à 26 provinces, comme cela avait été prévu initialement en 2006.

La plus haute autorité de la province est le Gouverneur, qui s'adjoint un certain nombre de Ministres, dont un Ministre en charge de l'Agriculture qui, selon les cas, pourra occuper aussi d'autres portefeuilles ministériels, tels le Développement Rural et l'Environnement, pour ne citer que ceux-là.

En vertu du principe de la libre-administration, chaque province organise ses propres conférences budgétaires, sans devoir suivre quelque orientation émise par le Gouvernement central, ce qui fait dire à certains observateurs qu'il peut s'agir là d'une mauvaise lecture du principe de décentralisation, ce qui peut rendre difficiles la poursuite et l'atteinte d'objectifs nationaux.

Chaque province est subdivisée en un certain nombre d'Entités Territoriales Décentralisées (ETD), tels que Districts et Territoires.

<sup>15</sup>En 2003, les chefs d'Etat africains ont signé une déclaration d'engagement à consacrer 10% de leur budget à l'agriculture, engagement réaffirmé lors du sommet de Malabo de juillet 2014.

Dans le contexte de la décentralisation ayant cours en RDC, une part significative des dépenses publiques dans le secteur agricole et rural, mais aussi dans plusieurs autres secteurs, telles les infrastructures et la santé, devraient être exécutées par les Gouvernements provinciaux, à partir des ressources suivantes :

- Dotations budgétaires en provenance du Gouvernement central de Kinshasa;
- Fiscalité locale sous la forme de redevances (minières et forestières, par exemple) ou de taxes sur les activités marchandes;
- Programmes de coopération négociés avec divers PTF;
- Dotations diverses.

Mais comme il ressort du Tableau 6, les ressources financières rétrocédées aux provinces sont loin de la cible visée par le Gouvernement de la RDC, et rien, dans les données budgétaires récentes, ne laisse présager l'atteinte à court terme de la cible de 40% de rétrocession.

39. En principe, les provinces devraient bénéficier d'une rétrocession de 40% des recettes totales mobilisées. Les critères de répartition des rétrocessions, prévoient que la situation démographique de chaque province par rapport à la population nationale compte pour environ 80% du montant, le reste, soit quelque 20% étant modulé en fonction des capacités administratives et de mobilisation des ressources de chaque province. Le tableau 4 ci-après donne les différentes rétrocessions opérées en faveur des Provinces, conformément aux dispositions prévues par la loi.

**Tableau 6: Différentes rétrocessions vers les provinces (en Milliards de FC)**

N°	Provinces	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
		Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
01	Bandundu	4,85	2,4	7,9	7,1	6,5	4,6	6,5	8,0	4,2	11,4	18,0	10,1	18,0	12,9
02	Bas-Congo	4,4	6,8	27,5	21,0	9,7	6,2	10,5	13,1	12,1	18,7	20,0	15,4	20,0	21,4
03	Équateur	4,2	3,01	15,7	9,9	1,5	5,7	6,4	10,9	4,9	17,8	16,0	16,3	16,0	19,0
04	Kasaï Occ.	3,9	3,8	15,2	7,3	5,6	4,1	6,6	9,3	5,8	10,7	17,5	8,6	17,5	12,3
05	Kasaï Or	4,1	2,88	18,2	10,5	1,4	4,07	6,5	8,4	5,4	12,9	17,0	12,3	17,0	16,2
06	Katanga	4,4	7,0	37,5	21,1	11,5	8,7	11,9	22,9	24,8	29,7	35,0	45,4	35,0	36,9
07	Kinshasa	2,5	15,9	14,03	14,8	7,1	5,01	7,9	34,1	8,9	18,2	23,0	14,9	23,0	18,9
08	Maniema	2,6	0,92	3,7	5,7	3,9	2,5	2,8	5,3	2,8	10,6	12,0	9,7	12,9	13,5
09	Nord Kivu	3,1	1,9	10,7	6,7	4,5	3,5	5,8	7,7	6,2	11,2	17,0	10,5	17,0	13,7
10	Province Or	4,2	2,8	20,4	12,3	6,2	6,6	5,1	13,7	3,4	18,5	18,0	16,3	18,0	19,6
11	Sud Kivu	2,6	1,9	9,6	6,2	4,4	2,4	5,8	8,0	6,2	12,9	18,0	10,9	18,0	15,1
TOTAL		40.85	31.01	180,43	122,6	62,3	53,38	75,8	141,4	84,7	172,6	211,5	212	212,4	199,5
Effectué en % de prévu		100	75.91	100	67.94	100	85,68	100	186,54	100	203,77	100	80.56	100	93.92

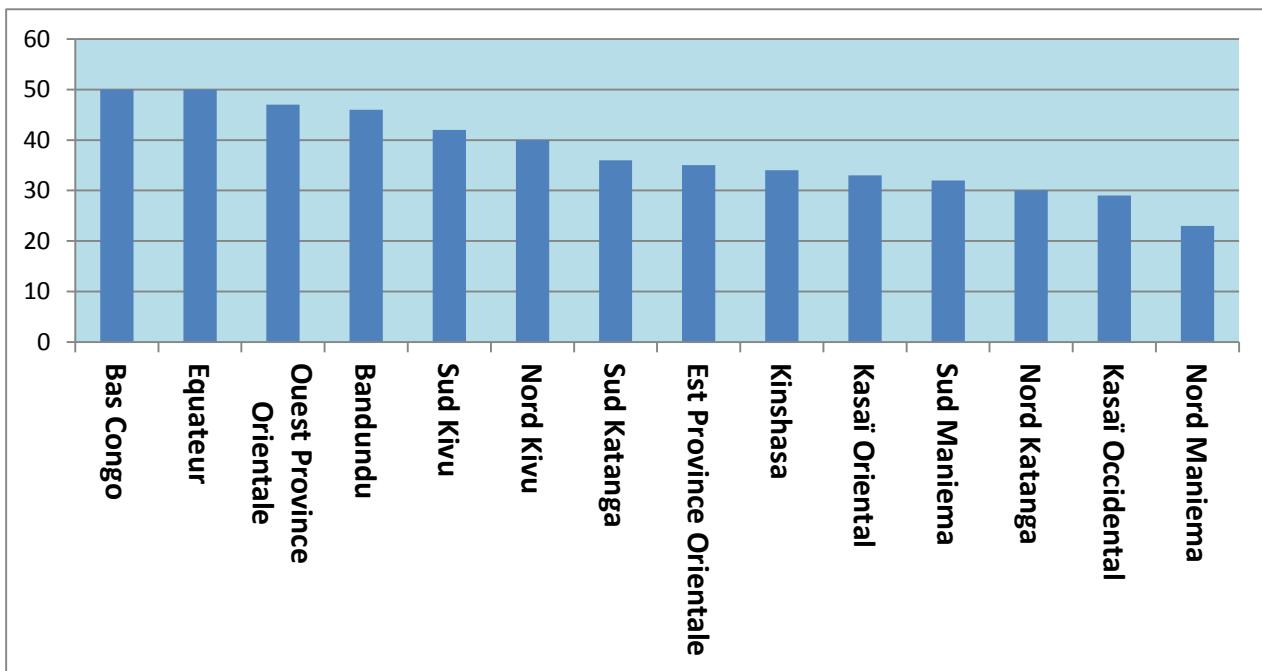
40. Afin d'apprécier le niveau des rétrocessions par rapport à l'objectif de 40 % reconnu par la Loi, le budget global voté et exécuté a été comparé avec les montants transférés annuellement, comme présenté dans le tableau 7 ci-dessous.

<b>Tableau 7 : Rétrocessions par rapport au taux de 40% reconnu par la Loi (en milliards de FC)</b>				
Année	Budget global Prévu 1	Budget global Exécuté 2	Montants Transférés 3	Taux d'exécution (%) 3/2
2007	1 370,30	960,10	31,01	3,22
2008	1 781,42	1 524,60	122,6	8,04
2009	2 922,39	2 686,30	53,38	1,98
2010	5 607,50	3 945,20	141,4	3,58
2011	6 746,30	4 069,40	172,6	4,24
2012	6 609,10	3 902,40	212	5,43
2013	6 434,60	3 314,30	199,5	6,01

41. Les données des tableaux 6 et 7 montrent que, malgré un discours officiel favorable à la décentralisation, dans les faits, la quotité de 40 % à rétrocéder aux provinces n'a jamais été atteinte pendant toute la période de RDPA considérée. Les montants transférés sont d'un niveau très faible (de 2 à 8% selon les années) et la tendance des dernières années ne permet pas d'envisager l'atteinte éventuelle de la cible de 40%. Ce constat relatif à la rétrocession suggère la révision des critères de répartition des allocations entre provinces. Malgré ce constat, il n'a pas été porté à la connaissance des auteurs de la RDPA, que le Gouvernement central s'apprêtait à modifier les modalités du calcul de la rétrocession envers les provinces. Tout au plus y a-t-il eu certaines réflexions informelles suggérant, dans le cas du secteur agricole, de lier la base de répartition aux potentialités agricoles dont disposent les provinces, ce qui pourrait entraîner certaines distorsions intersectorielles. Il est probable que, si les autorités allaient de l'avant pour élaborer de nouveaux critères de répartition, la réflexion devrait englober l'ensemble des secteurs d'activité couverts par la politique de décentralisation.

42. Il est à cet effet, généralement admis que les zones à fortes potentialités agricoles sont plus susceptibles de produire des résultats à court terme que celles qui en disposent moins. La revue du secteur agricole de 2007 et l'étude en cours consacrée à la Relance de l'agro-industrie donnent des indications sur les potentialités des provinces de la RDC. Ces informations pourraient alimenter la réflexion à venir sur la révision des critères de répartition des ressources entre le Gouvernement central et les provinces.

Figure 4: Potentialités des Provinces/ Pôles de croissance (unités : voir encadre n. 3)



Source : IDEACONSULT INTERNATIONAL, stratégie de relance de l’Agro-industrie en RDC. Rapport A1 (Mars 2014) – voir encadré n°3

#### Encadré 4 : Éléments du rapport A1

L’étude évoquée ci-dessus a identifié 5 pôles de croissance; les provinces sont regroupées selon ces pôles.

La classification des filières prioritaires est basée sur un scoring développé en 5 modalités, permettant de refléter l’importance de chaque filière par province. La classification des provinces est basée sur le total de scoring relatif au potentiel des filières retenues pour la province.

Ainsi le nombre en abscisse sur le tableau représente le total des scores réalisés par les filières prioritaires de la province.

## 5. ANALYSE DU PROCESSUS BUDGETAIRE

### 5.1 Dispositions prévues par la Loi

43. La Loi de 2006 établit une distinction nette entre le budget du pouvoir central et les budgets des provinces. L'article 13 de la Loi n° 11/011/ du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, garantit l'interaction entre les processus budgétaires des provinces et celui du niveau central. Par cette Loi, le Ministre ayant le budget dans ses attributions, établit chaque année, un cadre budgétaire à moyen terme, soit trois ans.

44. Ce cadre se réfère aux hypothèses macro-économiques préalablement définies par le Ministre ayant le Plan dans ses attributions. Le cadre ainsi défini, présente une prévision de l'évolution de l'ensemble des dépenses et des recettes des niveaux central, provincial et des ETD.

45. L'élaboration du budget de l'État commence au moment où le Premier Ministre transmet à tous les gestionnaires des crédits, la lettre contenant le contexte économique mondial, le profil des dépenses et des recettes du pouvoir central, des provinces et des ETD.

46. Le Ministre en charge du Budget transmet ensuite une circulaire à tous les services impliqués dans le circuit des dépenses et de mobilisation des recettes. Cette circulaire contient : i) le cadre macroéconomique et les priorités sectorielles; ii) le plafond indicatif des dépenses pour chaque Ministère; et les indications relatives à la rétrocession de 40% aux Entités Territoriales Décentralisées (ETD). La même circulaire définit le calendrier des conférences budgétaires.

47. Les discussions en conférences budgétaires portent sur : les prévisions des recettes et dépenses, les priorités de différents secteurs, la trajectoire des recettes et des dépenses et les mesures d'encadrement. C'est au cours de ces conférences que se décident les enveloppes affectées aux différents Ministères et secteurs à l'aide des mécanismes d'arbitrage.

### 5.2 Commentaires sur le processus budgétaire

48. Les contacts pris avec les services impliqués dans l'élaboration annuelle du budget, ont révélé que le calendrier de préparation et de défense des prévisions budgétaires est contraignant et ne laisse pas suffisamment de temps pour un travail de qualité, ce qui constitue des contraintes appréciables.

49. En principe le processus budgétaire devrait être un exercice visant à faire correspondre les priorités des secteurs, spécialement du secteur agricole et rural, avec les enveloppes budgétaires nécessaires pour répondre aux priorités. L'exercice de la RDPA a remarqué que le budget et les stratégies de développement, à tout le moins pour ce qui touche au secteur agricole et rural, constituent des entités menant des « *existences parallèles* », ne se croisant qu'en des rares occasions.

50. Ce constat repose sur certaines insuffisances relevées dans le fonctionnement des conférences budgétaires. En effet, plusieurs interlocuteurs rencontrés sont d'avis que l'objectif des conférences budgétaires devrait consister à traduire en budgets, les priorités arrêtées par les Ministères sectoriels, dont l'Agriculture, Pêche et Elevage et le Développement Rural.

Il s'avère, cependant, que ces conférences seraient plutôt des « séances d'information » au cours desquelles les responsables du budget informent les représentants des Ministères sectoriels des enveloppes leur allouées au cours de l'exercice budgétaire à venir, ce qui ne laisse pas beaucoup de place à la négociation. Les observateurs avertis avancent qu'en plus des considérations ci-dessus, il convient de retenir que les responsables des Ministères sectoriels, en l'occurrence, ceux de l'Agriculture, Pêche et Elevage et du Développement Rural, présentent des faiblesses dans l'élaboration des prévisions budgétaires qui tiennent la route et qui prennent en compte les priorités arrêtées dans les stratégies sectorielles.

51. En plus de la faible capacité supposée des Ministères en charge de l'Agriculture, Pêche et Elevage et du Développement Rural à élaborer les prévisions budgétaires, il faut également déplorer l'absence de cohérence entre le budget et les DSCRP (I et II), laquelle se traduit par les faibles crédits aux secteurs prioritaires, dont le secteur agricole et rural, qui devraient pourtant être au premier plan en matière de lutte contre la pauvreté, cette priorité figurant en bonne place dans les DSCRP (I et II).

52. Cette absence de cohérence ne permet pas d'évaluer la contribution du budget à la croissance du secteur agricole; ce point figure parmi les objectifs spécifiques de l'étude.

### 5.3 Évolution du budget global de l'État et sa réalisation

53. D'après les données venant des cahiers budgétaires, le budget global de l'État a connu une évolution positive en valeur absolue, de 2007 à 2010. La hauteur de ce budget a régressé de 2011 à 2013 (tableau 8); les causes de cette régression n'ont pas été élucidées.

**Tableau 8 : Évolution du budget global de l'État et sa réalisation (en milliards de FC)**

Année	Prévu	Exécuté	Taux d'exécution (%)
2007	1 370,30	960,10	70,08
2008	1 781,42	1 524,60	85,60
2009	2 922,39	2 686,30	91,92
2010	5 607,50	3 945,20	70,36
2011	6 746,30	4 069,40	60,32
2012	6 609,10	3 902,40	59,04
2013	6 434,60	3 314,30	51,51
2014	7 449,00	-	-
2015	7 586,22	-	-
2016	7 205,09	-	-

Source : Ministère de Budget, Loi des Finances 2007-2013  
Ministère des Finances, Loi sur la Reddition des Comptes 2007-2013

54. Selon les sources ci-dessus, le taux d'exécution du budget global est passé de 70,08% à 91,92% au cours des années 2007 à 2009 et il a régressé à partir de 2010, en passant de 70,36% à 51,51% à la fin de l'exercice 2013. Cette évolution s'explique en partie par le dysfonctionnement de la chaîne de la dépense.

En effet, la chaîne de la dépense publique est handicapée par les contraintes suivantes :

- Instauration de plusieurs points de stationnement des dossiers non initialement prévus ;
- La durée du parcours des dossiers prévue pour 7 jours est passée à plus d'un mois et voir 2 mois dans certains cas ;
- La chaîne est sous-équipée; moins de 10 ordinateurs installés au pool de saisie pour plus de 130 sous gestionnaires; cette situation entraîne une inefficacité dans le fonctionnement de la structure, un traitement des dossiers dans la précipitation assortie d'erreurs de saisie et, pire des choses, le monnayage dans le traitement des dossiers ;
- Le plan d'engagement qui plafonne la hauteur de crédits à engager par trimestre, privilégie les dossiers dits urgents engagés par les institutions politiques au détriment des bons d'engagement venant des Ministères sectoriels dont celui de l'Agriculture et du Développement Rural; on remarque, dans ce contexte, que les institutions ainsi servies en dehors des procédures sont souvent en dépassement des crédits prévus;
- Les dossiers de dépenses liquidés par le Ministère du Budget ne sont pas entièrement payés, en dépit du fait que le paiement de dépenses se fait sur base caisse, c'est-à-dire qu'un dossier ne peut être liquidé que s'il existe une provision suffisante couvrant la dépense ;
- Fréquemment, le Ministère des Finances rejette des dossiers liquidés par le Ministère du Budget alors que ces derniers sont suffisamment couverts par des provisions ;
- Les Ministères du Budget et des Finances engagent quelque fois des dépenses en lieu et place des Ministères sectoriels sans avis préalable de ces derniers; ce qui conduit au rejet des dossiers initiés et introduits par ces derniers Ministères.

55. Les propos ci-dessus ont été confirmés, en grande ligne, par le Ministre des Finances dans la revue du DSCRP II organisée le 10 juillet 2014 à savoir :

- Manque de crédibilité du budget : écart important entre budget voté et budget exécuté;
- Manque de transparence et d'exhaustivité du budget; et
- Non respect du plan de trésorerie et recours abusif aux procédures exceptionnelles.

56. Les faiblesses relevées ont été qualifiées de récurrentes. Ainsi, le Gouvernement après avoir mise en œuvre quelques réformes dites de première génération, a élaboré un Plan Stratégique des Réformes des Finances Publiques. Cette stratégie constitue le cadre de mise en œuvre de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques (LOFIP).

57. A travers la LOFIP, le Gouvernement donne une vision qui est celle d'une gestion des finances publiques qui, à moyen terme, réponde effectivement et efficacement aux besoins du développement économique et social. C'est-à-dire des finances publiques bien gérées et qui répondent aux attentes de la nation congolaise.

#### 5.4 Évolution du budget global par rapport au PIB

58. L'analyse à ce niveau se réfère au PIB nominal; les données ont été fournies par les représentants des Ministères du Plan et Budget, ainsi que par la consultation des documents du FMI (Article IV) pour les années 2011, 2013 et 2014. Le tableau 9, ci-dessous permet de comparer ces données avec celles du budget global de l'État.

Tableau 9 : Évolution du budget par rapport au PIB				
Années	PIB Nominal en milliard de FC	Budget global en milliard de FC		% du budget réalisé par rapport au PIB
	Réalisé	Prévu	Réalisé	Réalisé
2007 (a)	5 148	1 370,30	960,10	18,65
2008 (a)	6 526	1 781,42	1 524,60	23,36
2009 (b)	9 073	2 922,39	2 686,30	29,61
2010 (c)	11 875	5 603,50	3 945,20	33,22
2011 (d)	21 913 (14 585)	6 746,30	4 069,40	18,57 (27,90)
2012 (d)	25 520 (16 436)	6 609,10	3 902,40	15,29 (23,74)
2013 (d)	27 596 (18 970)	6 434,60	3 314,30	11,86 (17,47)

Source : Données du FMI

(a) : pour 2007 et 2008, FMI RDC, Appendice statistique, 30 novembre 2009  
 (b) : pour 2009, Rapport du FMI no. 11/54, février 2011  
 (c) : pour 2010, Rapport du FMI no. 13/94, mars 2013  
 (d) : pour 2011 à 2013, Rapport du FMI no. 14/301, octobre 2014

Note pour 2011 à 2013 : en 2013, l'INS a révisé les comptes nationaux, ce qui s'est traduit par des changements dans les calculs du PIB, et qui a entraîné une réévaluation des données du PIB, à partir de 2011; les chiffres entre *parenthèses* sont des projections tirées du Rapport du FMI no. 13/94, mars 2013. Parmi les changements aux comptes nationaux, l'année de base 1987 a été remplacée par 2005, ce qui a permis de mieux capter le secteur informel, amenant une revalorisation substantielle du PIB, de l'ordre de 50%, comme en fait foi la comparaison entre les chiffres retenus et les chiffres entre parenthèses.

59. Les données du tableau 9 ci-dessus montrent que le PIB nominal a connu une allure croissante de 2007 à 2013. Cette progression du PIB devrait se traduire par une augmentation confortable du budget global, si les recettes fiscales (TVA et autres prélèvements fiscaux) étaient au rendez-vous, mais selon la note de mise à jour économique de la Banque Mondiale, juin 2014, il y a eu un certain recul des rentrées fiscales en 2013, qui a entraîné la réduction constatée des dépenses.

## 5.5 Évolution de la part du budget du secteur agricole et rural dans le budget global

60. Pour la période allant de 2007 à 2013 (tableau 10 ci-dessous), l'on note que la moyenne des budgets prévisionnels en faveur du secteur agricole et rural n'est pas très éloignée de celle des budgets exécutés en faveur de ce secteur. En effet, elles sont respectivement de 2,96% et de 2,03%. La moyenne des budgets prévisionnels en faveur du secteur agricole et rural pour la période 2014 à 2016 est sensiblement en hausse et se situe à 5,82%. Toutefois, à ce stade, la moyenne des dépenses effectives pour la même période (2014-2016) n'est pas disponible, car la loi sur la reddition des comptes 2014 n'est pas encore promulguée et les dépenses effectives des budgets 2015 et 2016 ne peuvent encore être auditées.

**Tableau 10 : Evolution de la part du budget prévisionnel du secteur agricole et rural**

Année	1 Budget global de l'Etat prévu (en Milliards de Francs Congolais)	2 Budget de l'Agriculture et du Développement Rural prévu (en Milliards de Francs Congolais)	3 Part prévue du budget de l'Agriculture et du Développement Rural (en pourcentage) 2/1
2007	1 370,30	32,39	2,36
2008	1 781,42	35,53	2
2009	2 922,39	109,89	3,76
2010	5 607,50	135,88	2,42
2011	6 746,30	168,84	2,50
2012	6 609,10	330,88	5
2013	6 434,60	171,37	2,66
2014	7 449,00	408,08	5,47
2015	7 586,22	136,0	1,8
2016	7 205,09	735,95	10,2

**Tableau 11 : Evolution de la part du budget exécuté en faveur du secteur agricole et rural**

	1	2	3	4	5
			Agriculture et Développement Rural (Milliards de Francs Congolais)		
Année	Budget Global de l'État (en Milliards de Francs Congolais)	Budget Global exécuté	Budget prévu	Budget exécuté	Part Exécutée du budget de l'Agriculture et du Développement Rural (en pourcentage) 4/2
2007	1370,30	960,10	32,39	16,76	1,7
2008	1781,42	1 524,60	35,53	30,96	2,0
2009	2922,39	2 686,30	109,89	80,23	3,0
2010	5607,50	3 945,20	135,88	66,75	1,7
2011	6746,30	4 069,40	168,84	93,89	2,3
2012	6609,10	3 902,40	330,88	75,16	2,0
2013	6434,60	3 314,30	171,37	50,25	1,5
Total	31 401	20 402	985,3	413,8	2,03%
	100%	64,9% (a)	100%	41,9% (b)	

Notes :

(c) : niveau global d'exécution du budget de 2007 à 2013

(d) : niveau d'exécution des budgets pour l'agriculture de 2007 à 2013

61. Le tableau 11 ci-dessus montre que les budgets alloués au secteur agricole et rural, dans leur exécution, n'ont pas dépassé 3% du budget global de l'État. Le critère de Maputo d'allouer au moins 10% du budget à l'agriculture se révèle ainsi difficile à remplir pour la RDC. Il y a lieu de souligner que sur la période allant de 2003 à 2010, seuls 7 pays ont en moyenne atteint ou dépassé ce critère<sup>16</sup>. Par contre, lorsqu'il est tenu compte de certaines autres rubriques, généralement définies comme dépenses hors budget, ainsi que la contribution des PTF, la part consacrée au secteur agricole et rural s'accroît sensiblement (environ 6%).

<sup>16</sup>Il s'agit du Burkina Faso, de l'Éthiopie, de la Guinée, du Malawi, du Mali, du Niger et du Sénégal.

**Tableau 12 : Comparaisons internationales des dépenses publiques dans l'agriculture (source Banque Mondiale)**

Catégories de pays	Part de l'agriculture dans le PIB %	Part des dépenses budgétaires agricoles dans le PIB national %	Part des dépenses budgétaires agricoles dans le PIB agricole %
<b>Revenu élevé</b>	.....		
Australie	3,0	0,3	10
Canada	2,3	0,5	22
UE	2,3	0,7	28
USA	1,6	0,7	46
<b>Revenu intermédiaire</b>	.....		
Turquie	13,0	2,0	15
Mexique	4,0	0,7	18
Venezuela	5,0	0,5	12
Chine	15,0	1,2	8
Brésil	9,3	0,7	8
Russie	6,0	1,0	16
Ukraine	11,6	1,3	11
<b>Faible revenu</b>	.....		
Cameroun 2012	20,9	0,9	4,1
Burkina Faso 2004-11	33	2,7	8,2
Sénégal 2009	13,7	2,8	20,4
Côte d'Ivoire	23	0,6	2,5
Guinée 2003-12	22	1,5	6,8
Ouganda	32	1,5	4,7
Tanzanie	45	1,2	2,7
Éthiopie	44	2,7	6,1
Kénya	29	1,3	4,5
Togo	41	1,9	4,6
<i>RDC (2010-2012)</i>	<i>34,7</i>	<i>0,5</i>	<i>1,4</i>

62. La comparaison avec les autres pays qui sont dans le processus de PDDAA, au tableau 12 ci-dessus, démontre clairement que la RDC consacre une part faible de son PIB au secteur agricole, ce qui peut expliquer le retard dans son développement.

63. L'analyse s'est intéressée aussi aux allocations budgétaires affectées à d'autres secteurs clés : Ordre et Sécurité Publiques, Environnement, Santé et Enseignement. Les données permettant cette analyse sont rassemblées dans le tableau 13 ci-dessous.

**Tableau 13 : Comparaison entre le secteur agricole et d'autres secteurs, en milliards de FC et en %**

Année	Budget Global	Part du Budget Alloué (Montant voté) pour 5 secteurs				
		Agriculture et DR	Défense et sécurité	Environnement	Santé	Enseignement
2007	1 370,31	32,39	186,47	7,45	51,22	148,69
		2,36%	13,6%	0,6%	3,7%	10,8%
2008	1 781,41	35,53	202,21	10,55	58,07	199,05
		1,99%	11,4%	0,6%	3,3%	11,2%
2009	2 922,39	109,89	276,98	50,73	161,58	284,41
		3,76%	9,5%	1,7%	5,5%	9,7%
2010	5 607,50	135,88	421,00	82,00	328,00	404,00
		2,42%	7,5%	1,5%	5,8%	7,2%
2011	6 746,30	168,84	514,00	154,00	291,00	717,00
		2,50%	7,6%	2,3%	4,3%	10,6%
2012	6 609,10	330,88	819,00	53,00	751,00	911,00
		5,00%	12,4%	0,8%	11,4%	13,6%
2013	6 434,60	171,37	975,00	43,00	584,00	977,00
		2,66%	13,4%	0,6%	8,0%	13,5%
<b>Total</b>	<b>31 472</b>	<b>985,3</b>	<b>3 394,5</b>	<b>401</b>	<b>2 252,2</b>	<b>3 640,7</b>
<b>Moyenne</b>	<b>4 496</b>	<b>2,96%</b>	<b>10,78%</b>	<b>1,27%</b>	<b>7,07%</b>	<b>11,67%</b>

64. Selon le tableau 13 ci-dessus, en moyenne pour les années 2007 à 2013, le secteur de l'Enseignement passe en tête avec une moyenne de 11,67% du budget national, suivi de la Défense 10,78%, de la Santé avec 7%; de l'Agriculture, Pêche et Elevage et du Développement Rural 2,96% et de l'Environnement, 1,27%. Cet alignement met en évidence l'écart entre le discours qui fait de l'agriculture priorités des priorités et l'allocation des crédits budgétaires.

## 5.6 Analyse de la composition économique des dépenses publiques agricoles

65. Il s'agit d'analyser l'équilibre entre les dépenses en investissements et en coûts récurrents (rémunérations et fonctionnement); étant entendu que les investissements sont destinés à bâtir le fondement de la croissance économique et que les coûts récurrents servent à la maintenance de ce fondement. Le tableau 14 ci-dessous permet d'opérer cette analyse.

**Tableau 14 : Composition économique des dépenses publiques agricoles réalisées (en milliard de FC).**

Année	Dépense effective	Salaire		Fonctionnement		Investissement	
		Montant	Montant	%	Montant	%	Montant
2007	16,76	6,73	39,47	0,89	5,22	7,51	44,05
2008	30,96	13,76	44,42	1,45	4,68	10,41	33,60
2009	80,23	19,78	24,65	0,96	1,20	59,13	73,68
2010	66,75	27,12	40,59	1,47	2,20	34,53	51,68
2011	93,89	38,84	41,36	8,02	8,54	42,60	45,37
2012	75,16	41,22	54,84	2,82	3,75	5,01	6,66
2013	50,25	33,03	65,72	2,07	4,12	7,19	14,31

66. En dépit de la faiblesse de la hauteur des allocations consenties aux investissements, ces apports sont, en termes relatifs, plus élevés que les montants alloués aux salaires, sauf pour les années 2012 et 2013, ce qui serait attribuable à la réduction des rentrées fiscales du Gouvernement (voir le rapport de suivi économique de la Banque Mondiale, juin 2014). Les coûts de salaires et de fonctionnement étant difficilement compressibles à court terme, il semble que ce soit la part réservée aux investissements qui aurait servi de « variable d'ajustement », ce qui est inquiétant si cette tendance devait se maintenir. Tout en soulignant le ralentissement des rentrées fiscales depuis 2012, la note de la Banque Mondiale estime que le potentiel fiscal est encore sous-exploité ce qui permet d'espérer un rétablissement de cette situation.

### **5.7 Analyse de la composition fonctionnelle des dépenses publiques dans le secteur agricole : Cas de la recherche agricole**

67. La recherche est l'un des facteurs essentiels de la croissance agricole. Cette composante fait partie des biens publics dont la production est du ressort de l'État. Le tableau 15 ci-après présente les efforts consentis par les pouvoirs publics dans ce sous-secteur en termes budgétaires.

**Tableau 15 : Évolution des dépenses publiques dans la recherche agricole (en milliard de FC) en % des dépenses effectives**

Année	Budget global		Recherche agricole		%
	Montant voté	Montant payé	Montant voté	Montant payé	
2007	1 370,30	960,10	5,16	2,60	0,27
2008	1 781,42	1 524,60	7,30	4,63	0,30
2009	2 922,39	2 686,30	10,31	7,19	0,26
2010	5 603,50	3 945,20	16,32	11,10	0,28
2011	6 746,30	4 069,40	20,23	17,59	0,43
2012	6 609,10	3 902,40	25,59	19,32	0,49
2013	6 434,60	3 314,30	31,48	15,49	0,46
Total		20 402,4		77,92	0,38

68. Sans pousser l'analyse dans les détails, le tableau 15 ci-dessus montre que de 2007 à 2013, les montants libérés en faveur de la recherche agricole n'ont pas atteint 0,5% des dépenses effectives. Cette réalité n'est pas de nature à mettre le secteur agricole dans la voie de développement que nécessiterait la situation actuelle de l'agriculture de la RDC qui a un énorme rattrapage technique à effectuer.

69. L'analyse concernant la recherche s'est ensuite étendue sur la part du budget affecté à la recherche par rapport au PIB. (Tableau n°16)

**Tableau 16 : Recherche agricole en % du PIB**

Année	PIB	Montants payés (en milliards de FC)	Montants payés par rapport au PIB (%)
2007	5 148	2,60	0,051
2008	6 526	4,63	0,071
2009	9 073	7,19	0,079
2010	11 875	11,10	0,093
2011	21 913 (14 585)	17,59	0,12*
2012	25 520 (16 436)	19,32	0,117*
2013	27 596 (18 970)	15,49	0,082*

Note : \* par souci d'uniformité, le ratio est calculé sur les estimations de PIB réalisées avant les changements des comptes nationaux apportés par l'INS en 2013

70. Au regard des données du tableau 16 ci-dessus, les allocations budgétaires consenties à la recherche agricole n'ont pas atteint 0,1% du PIB durant la période couverte par l'analyse. La RDC est l'un des pays d'Afrique Sub-saharienne qui consacre le moins de moyens à la recherche agricole. Ce comportement s'écarte de l'objectif de 1% de PIB fixé par le Conseil Exécutif de l'Union Africaine dans sa décision de Khartoum en matière de science et technologie en 2006. Le pays est appelé ainsi à améliorer le volume et la qualité des ressources budgétaires affectées à la recherche agricole. A ce sujet, les programmes de recherche mis en œuvre à l'INERA (tableau n°12) méritent d'être soutenus si le pays souhaite rattraper son retard dans le domaine de la recherche et de l'innovation, levier du développement agricole.

<b>Tableau 17 : Programme de recherche mis en œuvre à l'Institut National pour l'Étude et la Recherche Agronomique(INERA)</b>	
<b>Les programmes de recherche traditionnels</b>	
<p>L'INERA est structuré en 16 programmes de Recherche, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultures vivrières (5): manioc, maïs, riz, légumineuses à graines, racines et tubercules</li> <li>• Cultures industrielles pérennes (6) : caféier, cacaoyer, palmier à huile, coton, banane et horticultures</li> <li>• Production animale (2): élevage, pisciculture</li> <li>• Programmes d'appui : recherche et développement, gestion et conservation des ressources naturelles, conservation des ressources phylogénétiques et biométrie.</li> </ul>	
<b>Programmes de recherche mis en œuvre sur financement des partenaires</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Harvest Plus manioc</li> <li>2. Harvest Plus haricot</li> <li>3. Développement de chaînes de valeur de riz</li> <li>4. Développement de chaînes de valeur de Banane</li> <li>5. Développement de chaînes de valeur de Banane plantain</li> <li>6. Production de semences de base pour le projet PARRSA à l'Équateur, PAPAKIN au Bandundu et Bas Congo, et PDPC au Bas Congo</li> <li>7. Communication Agricole avec Rails FARA</li> <li>8. Promotion des innovations de maïs QPM</li> <li>9. PABRA Haricot</li> <li>10. Recherche intégrée pour le développement</li> </ol>	

## **5.8 Évolution des dépenses publiques réalisées dans le secteur agricole et rural**

71. À ce stade, l'analyse concerne l'évolution des transferts des crédits budgétaires au secteur agricole et rural. Ces transferts sont rassemblés dans le tableau 18 suivant et les informations réunies englobent les données budgétaires relatives à l'agriculture, à la recherche agricole, au développement rural et aux autres institutions impliquées dans le développement du secteur agricole (réserves stratégiques générales et service national).

**Tableau 18 : Évolution des dépenses publiques réalisées dans le secteur agricole et rural**

Années	Montant voté	Montant décaissé	% décaissé
2007	32,38	16,76	51,76
2008	35,50	30,96	87,21
2009	109,87	80,23	73,60
2010	135,87	66,75	49,40
2011	168,83	93,89	55,80
2012	330,86	75,16	22,70
2013	171,37	50,25	29,32

72. Les taux d'exécution des décaissements opérés en direction du secteur agricole et rural, n'ont pas connu une allure régulière; un taux de 87% en 2008 et une chute drastique, 29% en 2013. Une telle irrégularité doit nécessairement se traduire par des difficultés au niveau de la chaîne de Planification, Programmation, Budgétisation, Suivi-Evaluation (PPBSE) des activités agricoles.

73. L'allure irrégulière des dépenses, d'une année à l'autre, pourrait trouver une explication dans la faiblesse des dispositifs de suivi et de contrôle budgétaire. En plus, les recommandations contenues dans les rapports des missions de contrôle, ne seraient pas suivies d'effets.

74. Ces irrégularités poussent à s'interroger sur le fonctionnement de la chaîne de la dépense et sur son efficacité. Les faiblesses de cette structure ont été évoquées aux paragraphes précédents (54 et 55). Sur ce point, la RDPA devrait analyser les conséquences des irrégularités de décaissements sur les performances du secteur agricole et rural.

## **5.9 Analyse des dépenses hors budget, destinées au secteur agricole et rural**

75. L'analyse des interventions hors budget concerne, dans le cadre de la RDPA, le financement apporté par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), à travers les projets d'appui au développement du secteur agricole. L'analyse couvre également les interventions dites « hors budget » telles que l'acquisition et la distribution des tracteurs agricoles, le financement des campagnes agricoles, la réhabilitation du Domaine Agro-Industriel Présidentiel de la N'sele (DAIPN), établi par le Président MOBUTU dans les années 1970 et tout récemment la mise en œuvre du programme des parcs agro industriels, dont celui de Bukanga-Lonzo.

76. L'analyse des apports financiers des PTF concerne les thèmes suivants : appui à la production; la recherche agricole; la réhabilitation et l'entretien des pistes rurales; l'appui aux organisations des producteurs; la transformation des produits agricoles et la formation des producteurs.

77. Suivant la dernière mise à jour de la base des données de GT9 (soit 5 décembre 2012), l'appui à la production bénéficie à lui seul des deux tiers des montants engagés, soit 65,8%. La répartition en rapport des six thèmes ciblés ci-dessus se présente comme suit, en termes d'engagement financier :

<b>Tableau 19 : Allocation par thème</b>				
N°	Thème	Engagement financier en U\$D	Engagement financier en FC	% par rapport au total
1	Appui à la production	779 000 000	716 680 000 000	65,80
2	Recherche agricole	18 400 000	16 928 000 000	1,55
3	Réhabilitation et entretien des pistes rurales	181 000 000	166 520 000 000	15,29
4	Appui aux Organisations Paysannes	164 000 000	150 880 000 000	13,85
5	Transformation	37 300 000	34 316 000 000	3,15
6	Formation des producteurs	4 090 000	3 762 800 000	0,35
	Total	1 183 790 000	1 089 086 800 000	100,00

78. L'analyse à ce niveau devrait permettre d'apprécier jusqu'à quel niveau les apports des PTF participent à l'augmentation du financement dont bénéficie le secteur agricole et rural.

79. Les éléments disponibles à ce stade ne permettent pas d'aborder ce volet de l'exercice. En effet, le document actuellement accessible ne renseigne pas sur les montants annuels libérés par les PTF.

80. L'acquisition et la distribution des tracteurs est une initiative du Président de la République. Par cette opération, il entendait appuyer la modernisation de l'agriculture et relancer ce secteur par la mécanisation.

81. Les machines accompagnées de matériels aratoires ont été livrés en trois lots, de 2009 à 2013, de la manière suivante :

<b>Tableau 20 : Acquisition des tracteurs</b>			
Année	Nombre de tracteurs	Valeur CIF (\$)	Valeur CIF (en Milliards de FC)
2009	700	34 218 362	31,65
2010	975	78 719 330	72,81
2011 à 2013	1 500	128 140 398	118,52
Total	3 175	241 078 090	222,99

82. L'acquisition des tracteurs ressemble à une forme des subventions que l'État aurait accordée au secteur agricole. Au regard de la Note de Politique Agricole et du Développement Rural, l'opération devrait permettre à l'État de répondre à ses obligations consistant à faciliter la diffusion des technologies appropriées en vue d'améliorer les conditions de production dans le secteur agricole.

83. Cependant, en l'absence d'une évaluation formelle des résultats produits par cette opération, les auteurs de la RDPA ont approché les acteurs qui auraient été impliqués dans cette opération.

84. L'impression générale qui se dégage est que le programme n'a pas porté les fruits escomptés, notamment en raison des facteurs suivants :

- L'inadéquation des structures de gestion : en effet, en confiant la gestion des équipements aux structures publiques, le savoir faire du secteur privé n'a pas été mis à contribution, alors que les missions de services publics, à savoir exercer les fonctions régaliennes, sont entrées en conflit avec les aspects commerciaux, normalement dévolus au secteur privé, à savoir la livraison des services de mécanisation;
- L'absence des opérateurs qualifiés et aucune action d'envergure relative à la formation n'ayant été entreprise, cette situation a entraîné une sous-utilisation des engins, une usure prématuée et un rendement sous-optimal des investissements qui se sont élevés à plus de 241 millions de dollars (voir Tableau 20);
- Selon certains observateurs, une portion appréciable de ces équipements aurait été distribuée davantage selon des paramètres sociopolitiques que selon des critères technico-économiques rigoureux.

85. On aurait eu avantage à s'inspirer des expériences d'autres pays africains, notamment le Ghana. Ce pays a implanté des centres privés ou de nature associative dont la mission est d'acquérir du matériel agricole (avec l'aide publique) qui est cédé par la suite aux privés prestataires des services. Ces services de nature commerciale sont basés sur un modèle d'affaires permettant une offre adéquate et durable de services, tout en ne créant pas de distorsions dans un marché, dans lequel certains opérateurs ayant accès à des équipements fortement subventionnés livreraient une concurrence déloyale à tout opérateur qui ne dispose pas des mêmes avantages. Une telle approche devrait être analysée afin de voir si elle pourrait être adaptée aux conditions de la RDC.

86. Ainsi, tout en favorisant l'accroissement du volume de matériel motorisé, dont la pénurie grève lourdement la production et la productivité, les budgets importants qui ont été consacrés à l'acquisition de matériel auraient pu servir à mettre sur pied des activités de prestation de services de travaux agricoles sur une base commerciale, en appuyant des investisseurs privés potentiels à se lancer dans ce domaine. Un tel programme d'appui aurait pu, par exemple, comporter un volet de contribution publique sous forme de subvention, assortie d'une garantie de financement, ainsi que la mise sur pied de centres régionaux de formation des opérateurs, de maintenance des équipements et d'appui à la gestion du matériel. Aucune analyse proposant divers scénarios d'introduction de la mécanisation ne semble avoir été produite préalablement à la mise sur pied de ce programme d'achat massif d'équipements, notamment en ce qui concerne l'analyse des capacités des personnes ou organisations à qui les équipements furent distribués.

Une évaluation en profondeur du programme permettrait de connaître tous les contours et les effets de cette politique, et de proposer des alternatives viables pour accroître l'efficacité des matériels aratoires essentiels au développement du secteur agricole de la RDC.

87. Le financement des campagnes agricoles, initiative démarrée en 2012 a pour objectif de contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire de l'ensemble de la population congolaise et d'accroître des revenus des paysans producteurs. Ce financement vient des fonds propres du Gouvernement, mais ne figurait pas au budget alloué au secteur agricole et, par conséquent, il n'a pas été exécuté à travers les canaux existants.

88. Le budget qui a soutenu la campagne 2012 – 2013 s'est élevé à \$US 26.097.456,25, répartis tel que repris dans le tableau 21 ci-après.

<b>Tableau 21 : Budget mobilisé de la campagne agricole 2012 – 2013.</b>				
<b>N°</b>	<b>Postes</b>	<b>Montants en \$ US</b>	<b>Montants en FC</b>	<b>%</b>
1	Pisciculture	8.800.000, 00	809 600 000	3.37
2	Pêche	1.579.910,00	1 453 517 200	6.05
3	Élevage	1.479.980,00	1 361 581 600	5.67
4	Production végétale	4.794.400,00	4 410 848 000	18.37
5	Pistes rurales- entretien	2.006.418,00	1 845 904 560	7.69
6	Pistes rurales-réhabilitation	8.400.000,00	7 728 000 000	32.19
7	Hydraulique Rurale	2.500.000,00	2 300 000 000	9.58
8	Appui logistique	495.000,00	455 400 000	1.90
9	Suivi et évaluation	180.000,00	165 600 000	0.69
10	Cellule de communication	186.701,00	171 764 920	0.72
11	Coordination du programme	600.000,00	552 000 000	2.30
12	Audit externe	50.000,00	46 000 000	0.19
13	Pistes rurales entretiens sur financement FONER	2.945.047,52	2 709 443 718	11.28
	<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>26.097.456,52</b>	<b>24 009 659 998</b>	<b>100.00</b>

89. L'idée de cette approche paraît être en phase avec la Note de Politique Agricole et de Développement Rural qui stipule que l'État est appelé à faciliter aux producteurs, l'accès aux semences, boutures, outillage, fertilisants et intrants connexes. L'opération a toutefois souffert d'une absence de planification qui aurait donné des indications sur les objectifs quantifiés, les zones retenues sur base des critères objectifs, les acteurs visés et les indicateurs de performance. Ainsi, grâce à cette planification, l'évaluation aurait été aisée et les résultats seraient faciles à appréhender. En l'absence de cette planification, les actions entreprises auraient dû servir au renforcement des canaux existants plutôt que de susciter des activités en parallèle, de nature ponctuelle plutôt que structurante à moyen terme.

90. Dans l'ensemble, cette première campagne a connu des résultats assez limités. Les missions de suivi ont identifié les principales causes qui suivent:

- La faiblesse des dispositifs de suivi-évaluation;
- Les implications politiques dans l'attribution des marchés;
- La lenteur dans le transfert des fonds;
- La faiblesse de la gestion financière axée sur les résultats; et
- La dispersion des activités.

91. En dépit des faiblesses ci-dessus, les missions ont constaté certains points forts, par exemple la planification des activités opérées par chaque province en fonction de leurs spécificités; le transfert direct des fonds aux prestataires sans passer par les intermédiaires; et l'intérêt porté sur la relance des filières agro-industrielles principalement le café.

92. Toutefois, la faible couverture du territoire national en structures appropriées de distribution des intrants n'est pas de nature à garantir la transparence et la concurrence dans la passation des marchés. Les échanges avec quelques acteurs de terrain font état de l'utilisation des structures de l'État dans la distribution des intrants au lieu d'inciter le secteur privé à développer des réseaux de distribution d'intrants. Les services auraient été plus efficaces et l'on installerait ainsi ce type de circuit de commercialisation dans la durée.

93. Dans ces deux derniers cas, (Tracteurs et campagnes agricoles) on sent que, malgré le discours officiel de l'État orienté vers l'économie de marché et le développement du secteur privé, il existe encore de nombreux réflexes portant vers l'omniprésence de l'État, même dans les activités commerciales qui sont généralement exécutées de façon plus efficace par le secteur privé, dans la mesure où celui-ci est encadré par des balises et des normes dont la mise en place relève des pouvoirs publics.

94. Il convient de signaler aussi qu'au cours de l'année 2014, le Gouvernement de la RDC a lancé un programme ambitieux de modernisation de son agriculture à travers l'implantation des parcs agro industriels, dont le site pilote de Bukanga-Lonzo est déjà opérationnel avec une production déjà disponible sur le marché. Toutefois, les 53 millions USD décaissés sur fonds propres du Gouvernement pour la mise en place du parc agro industriel de Bukanga-Lonzo font également partie des dépenses dites « hors budget ».

## **5.10 Analyse des budgets provinciaux consacrés au secteur agricole.**

95. Les budgets provinciaux sont constitués des ressources suivantes : dotations budgétaires provenant du Gouvernement central, fiscalité locale, les financements provenant des PTF et les fonds apportés par différentes ONG internationales.

96. Dans le cadre de la décentralisation, les provinces devraient en principe bénéficier d'une rétrocession de 40% des recettes totales mobilisées, mais comme il a été souligné dans les paragraphes consacrés à la politique de décentralisation, la cible de 40% n'a pas été atteinte à ce jour, et ne semble pas en voie de l'être.

L'analyse sur l'affectation des ressources propres de différentes provinces dans le secteur agricole et rural est résumée dans le tableau n°22 ci-après. Mais, compte tenu des difficultés de collecte des données dans les provinces, ce tableau ne présente qu'une vision incomplète de la situation. Toutefois, étant donné les faibles ressources budgétaires des provinces, et le fait qu'une très faible partie (de 1 à 2%, Tableau 23) de leurs ressources soit canalisée vers le secteur agricole et rural, leur contribution dans l'ensemble des dépenses publiques envers ce secteur peut être considéré comme négligeable.

**Tableau 22 : Évolution des affectations budgétaires au secteur agricole et rural en provinces (en Milliards de FC)**

Provinces	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Bandundu	0,053				2,472		6,866		8,300		2,979	1,395	4,157	2,852
Bas-Congo					1,448		5,662		9,340		12,599	0,160	14,624	1,500
Équateur														
Kasaï Occ.	0,040	0,004	0,036		0,037		0,072	0,009	0,247	0,016	0,069	0,005	0,420	0,043
Kasaï Or			0,729		0,027		0,096	0,075	10,208	0,091	6,155	7,146	0,399	0,098
Katanga			4,521	0,398	8,191	0,525	16,567	0,980	21,786	1,970	29,290	3,450	38,765	4,669
Kinshasa			0,482	0,015	0,105	0,009	0,195	0,005	0,184	0,003	0,451	0,004	0,552	0,020
Maniema	0,015	0,015	0,174	0,037	0,468	0,065	0,865	0,089	4,061	0,128	4,155	0,428	7,338	1,619
Nord Kivu			1,740		2,086	0,046	5,126	0,200	0,852	0,102	0,976	0,154	2,681	0,087
Province Or	1,714	0,342	7,949	0,876	0,174	0,087	9,022	0,232	17,050	0,000	17,867	13,408	8,129	
Sud Kivu													1,646	1,506

97. D'une manière générale, il apparaît clairement que de 2007 à 2008 les données relatives à la gestion budgétaire en province posent un problème de collecte et de fiabilité des données disponibles. En se référant à ces données, on se rend compte de la faiblesse des montants affectés par les provinces au secteur agricole et rural.

98. Pour les provinces dont les données budgétaires sont disponibles sur la période couverte par la RDPA, la moyenne des dépenses budgétaires dans le secteur agricole et rural ne dépasse pas 1%. Trois cas exceptionnels : la Province Orientale, le Maniema et le Katanga, dont les scores sont respectivement de 2,9%, 1,87% et 1,8%; le tableau n°23 ci-dessous en donne les détails.

<b>Tableau 23 : Évolution du taux des crédits budgétaires affectés au secteur agricole et rural au niveau des provinces de 2007 à 2013</b>		
N°	Province	Taux des montants affectés au secteur agricole (%)
01	Bas-Congo	0,01
02	Bandundu	2,6 (2012 à 2013)
03	Équateur	Non disponible et non fiable
04	Katanga	1,8
05	Kasaï Occidental	0,02
06	Kasaï Oriental	0,07
07	Kinshasa	0,01
08	Maniema	1,87
09	Nord Kivu	0,65
10	Sud Kivu	Rien que les données de 2013
11	Province Orientale	2,9

99. L'examen du tableau 23 ci-dessus révèle que le taux des affectations budgétaires est d'un niveau très bas pour l'ensemble des provinces.

100. D'après les informations reçues d'un certain nombre d'acteurs en provinces, la faiblesse dans la mobilisation des recettes serait à la base de cette faible performance, situation qui serait aggravée par le faible niveau de formation des acteurs impliqués dans la gestion budgétaire en province et le déficit en équipement de travail. Dans ce contexte les statistiques ne sont pas compilées de façon systématique.

101. Une faiblesse a aussi été relevée au niveau de la comptabilisation de la recette. En effet, la recette appartient au lieu de la production du bien ou de la prestation du service qui crée cette recette. Dans la plupart des provinces, il s'observe un faible lien entre les services d'assiettes déconcentrés et les services provinciaux de perception.

102. Le faible niveau des réalisations budgétaires des provinces renvoie naturellement à la Déclaration de Maputo, juillet 2003 (et réaffirmée lors du sommet de Malabo en juin 2014) d'allouer au moins 10% du budget des États signataires au développement du secteur agricole et rural.

Car le peu d'attention au développement du secteur agricole et rural, traduit par le bas niveau des ressources budgétaires affectés à ce secteur dans les provinces, révélerait d'une absence d'adhésion à ladite Déclaration. Cependant, vu la très faible proportion des dépenses effectuées par les provinces dans le secteur agricole, mais aussi dans d'autres secteurs, la non atteinte de la cible de Maputo ne peut pas être imputée au fait que les provinces n'adhèreraient pas à l'engagement pris par la RDC lors de la conférence de Maputo de Juillet 2003. De plus, la faiblesse des niveaux de rétrocession du Gouvernement central vers les provinces place celles-ci devant une situation budgétaire qui peut être qualifiée de précaire, ce qui oblige sans doute les Gouvernements provinciaux à opérer des choix budgétaires difficiles.

103. La consolidation des dépenses publiques envers le secteur agricole et rural, présenté dans le tableau 24 ci-après, permet de faire le point sur les différentes provenances de fonds consacrés au développement du secteur agricole et rural. Ainsi, en considérant certaines dépenses hors budget, comme l'achat des tracteurs (2009 à 2013) et le financement de la campagne agricole 2012-2013, la part des dépenses publiques passe de 2,03% à 3,67%, car bien que considérées comme « hors budget » sous l'angle du Ministère de l'Agriculture, Pêche et Elevage et celui du Développement Rural, elles n'en sont pas moins des dépenses publiques et doivent donc être incluses dans la contribution du Gouvernement au développement du secteur.

104. La discussion reste cependant ouverte concernant l'opportunité d'effectuer ces dépenses à l'intérieur du cadre établi que constitue le Ministère de l'Agriculture, Pêche et Elevage et celui du Développement Rural, ou de canaliser ces mêmes dépenses à travers des rubriques dites « hors budget », mais la RDPA ne dispose pas de toutes les données qui lui permettrait de statuer sur cette question.

105. Dans cette logique d'inclusion des dépenses « hors budget », il apparaît pertinent de considérer également les fonds provenant des PTF, dans la mesure où ces fonds sont généralement le fruit d'ententes spécifiques entre le Gouvernement congolais et ses partenaires bilatéraux et/ou multilatéraux, et qu'ils peuvent donc correspondre à la définition de dépenses publiques.

106. En voulant considérer les contributions des PTF, la difficulté de l'harmonisation des données s'est posée. En effet, les chiffres transmis à la RDPA par le Secrétariat du GIBAADER présentent les engagements, sans indications particulières sur les niveaux de décaissement, alors que les périodes considérées varient en fonction des particularités de chacun des partenaires. C'est dans le but de « standardiser » les données relatives aux PTF, qu'il a été décidé (arbitrairement, disons-le) de leur appliquer le même niveau d'exécution budgétaire (41,9%) que celui qui a prévalu sur la période 2007-2013 pour ce qui concerne les budgets destinés au secteur agricole et rural par le Gouvernement congolais.

**Tableau 24 : Consolidation des dépenses publiques en faveur du secteur agricole et rural, pour la période de 2007 à 2013**

No	Description	Montants en milliards de Francs congolais	Notes explicatives
1	Budgets exécutés pour le secteur	413,80	Tableau 6, total de la colonne 4 (2,03%)
	Recherche agricole	77,92	Tableau 10
2	Contribution des PTF (1 089,09 Milliards X 41,9%)	456,29	Tableau 14. Il y est fait mention d'engagements de 1 089,09 milliards sur une période pluriannuelle, sans préciser le niveau de décaissements réels. Pour fins de calcul le taux d'exécution des budgets tel que rapporté au tableau 6, colonne 4, soit 41,9%
3	Achats des tracteurs	222,99	Tableau 15, tracteurs et équipements assortis, acquis entre 2009 et 2013
4	Campagne agricole	24,01	Tableau 16, budget mobilisé pour la campagne agricole 2012-2013, année où a été mise en place cette opération
5	Provinces	9,46	Rétrocession totale de 2007 à 2013 : 945,7 milliards (Tableau 1), avec environ 1% destiné à l'agriculture (Tableau 18)
6	Sous-total secteur agricole	1 204,47	Somme des lignes 1 à 5
7	Budgets totaux exécutés	20 402,30	Tableau 2, colonne 2, somme des budgets globaux exécutés sur la période
8	% des dépenses publiques en faveur du secteur, incluant PTF	5,90%	Ligne 6 divisée par la ligne 7
9	Dépenses hors PTF	748,18	Ligne 6 moins ligne 2
10	% des dépenses publiques sur fonds congolais, incluant « hors budget »	3,67%	Ligne 9 divisée par ligne 7

## 6. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

107. L'objectif de la présente étude est de procéder à un examen des dépenses publiques dans le secteur agricole et rural. En fonction des données disponibles, la RDPA s'est concentrée sur les domaines principaux des dépenses au niveau central et au niveau des Entités Territoriales Décentralisées (ETD).

108. De façon spécifique, la RDPA s'est intéressée :

- Au processus d'élaboration du budget;
- Aux affectations budgétaires opérées vers le secteur agricole et rural à travers le budget global;
- Aux affectations budgétaires opérées vers le secteur agricole et rural en provinces à partir des ressources propres de celles-ci;
- Aux rétrocessions des ressources budgétaires vers les provinces (40% selon la Loi);
- Aux dépenses hors budget; et
- Aux apports des Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

109. Le volume des différentes affectations budgétaires a été évalué en référence au critère de Maputo, à savoir : affectation d'au moins 10% des ressources budgétaires au secteur agricole et rural.

110. Concernant le processus budgétaire, les auteurs de la RDPA relèvent que l'élaboration de cet important outil repose sur les moyens (budget moyen). Un budget élaboré sur cette base ne permet qu'une gestion au quotidien et non une orientation vers la réalisation des objectifs de développement. Dans ce contexte, la transformation structurelle du monde rural est difficilement réalisable.

111. D'une manière générale, la RDPA révèle la faiblesse des affectations des ressources budgétaires au secteur agricole et rural. La RDC est loin de satisfaire au critère de 10% des ressources budgétaires évoqué ci-dessus. En effet, sur la période couverte par l'étude, les dépenses consenties au secteur agricole et rural n'ont pas dépassé 3% des ressources budgétaires.

112. Les faiblesses budgétaires dans les dépenses pour le secteur agricole et rural ont été également constatées en province; aucune province n'a atteint un niveau supérieur ou égal à 2%. Ce niveau faible d'affectation trouverait son explication dans les faibles capacités des provinces à mobiliser des ressources et à l'absence probable d'adhésion des autorités provinciales à l'engagement de Maputo. S'agissant d'un engagement national, il est vrai que les provinces n'ont pas à y adhérer individuellement; il reviendrait plutôt, ultimement, au Gouvernement central à faire en sorte que cet engagement national se traduise de façon concrète tout au long de l'appareil d'État, incluant bien sûr les Gouvernements provinciaux. A ces facteurs s'ajoutent la faiblesse quantitative et qualitative des ressources humaines affectées aux Gouvernements provinciaux.

113. Le constat ci-dessus est justifié par les faiblesses suivantes:

- faiblesse des allocations aux niveaux national et provincial;
- utilisation peu adéquate des ressources (dépenses hors-budget, ...);

- faiblesse de la planification et du reporting;
- absence de documentation fiable sur le budget et son exécution au niveau provincial;
- faiblesse de capacités des agents commis à la gestion du budget,

114. les recommandations ci-après sont formulées :

- À l'endroit des différentes structures ministérielles impliquées dans l'élaboration et l'exécution des budgets affectés au secteur agricole et rural :
  - i) Le Ministère de l'Agriculture, Pêche et Elevage a produit un Plan National d'Investissement Agricole (PNIA). Cet outil adopté par le Gouvernement et ses Partenaires constitue l'outil de référence pour l'élaboration du budget destiné au secteur agricole. Pour en garder l'utilité, il y a lieu de préconiser sa mise à jour au premier trimestre de l'année calendaire par le biais d'une conférence réunissant les Ministres ayant en charge le Budget, son collègue en charge de l'Agriculture, Pêche et Elevage au niveau central, celui du Développement Rural et les Ministres en charge de l'Agriculture et du Développement Rural au niveau des provinces. Cette conférence devra ainsi être institutionnalisée et corriger les différentes incohérences et faiblesse dans l'élaboration du budget, sa programmation, sa mise en œuvre et le suivi et évaluation y relatif ;
  - ii) le renforcement des capacités des agents en charge de la gestion des finances publiques, en vue de pallier au déficit qualitatif et quantitatif constaté dans les administrations aux niveaux central et provincial;
  - iii) la promotion de la culture de revue dans la gestion des finances publiques en général, et dans le secteur agricole et rural en particulier. Dans ce contexte, le pays est entrain de mettre en place un nœud national du SAKSS (Strategic Analysis and Knowledge Support System), qui est une initiative de l'UA qui vise à aider les pays à faire un suivi régulier de la mise en œuvre de leur PNIA. A travers le SAKSS, des revues conjointes du secteur agricole et rurale seront organisées et la RDPA pourra être pérennisée
  - iv) En référence, au Plan Stratégique de la Reforme des Finances Publiques, le Ministère en charge des Finances est appelé à assurer l'application de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011, de façon à assurer :
    - L'exhaustivité et la crédibilité du budget;
    - La cohérence entre le budget et les priorités du Gouvernement en matière de développement socio-économique ;
    - La fonction de contrôle budgétaire laquelle contribue à l'instauration de la discipline budgétaire; et
    - La décentralisation, avec responsabilisation, des gestionnaires sectoriels des crédits.
  - iv) Au niveau des provinces, les statistiques ne sont pas compilées de façon systématique suite à un déficit qualitatif et quantitatif en ressources humaines. D'où la nécessité de mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités techniques. Un appui des PTF pourrait, sur ce point, être sollicité. Les Gouvernements Provinciaux devront être mis à contribution dans la fourniture des équipements de travail (parc informatique et autres).

- A l'endroit du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural :
  - i) À la lumière du constat relatif aux carences techniques en matière de gestion des finances, renforcer, avec l'appui des PTF, et en lien avec les Ministères impliqués dans les budgets et les finances, les capacités des personnes commises à la gestion des finances publiques, à la préparation et à la programmation budgétaire ;
  - ii) Analyser en profondeur le bien-fondé de canaliser une proportion significative des dépenses publiques agricoles vers des structures parallèles sans lien administratif et/ou hiérarchique avec le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural ;
  - iii) Proposer, le cas échéant, les mécanismes de coordination et de gestion adaptés qui permettraient une meilleure gestion des dépenses hors-budget consacrées au développement du secteur agricole et rural ;
  - iv) Envisager la tenue, sur une base régulière, de conférences réunissant les ministres provinciaux chargés de l'agriculture afin de partager les orientations nationales en matière de développement, et de coordonner les actions devant mener à leur réalisation.
- A l'endroit du Ministère chargé de la Décentralisation :
  - v) À la lumière de la non atteinte de l'objectif de rétrocession de 40% des ressources vers les provinces, revoir la pertinence de cet objectif et les voies et moyens devant conduire à son atteinte ou, le cas échéant, formuler de nouvelles cibles de rétrocession ;
  - vi) En ce qui concerne de façon plus spécifique le secteur agricole, envisager une réflexion sur les mécanismes appropriés à la collaboration entre les paliers de Gouvernement (central et provinces) pour l'atteinte des résultats attendus tout en impliquant les principaux bénéficiaires (Organisations Paysannes, les chefs religieux, les autorités locales, les OSC, les ONG, etc.).
- A l'endroit des PTF
  - vii) Inscrire à l'ordre du jour des réunions de GT9 les points relatifs à l'amélioration de la gestion des fonds affectés aux projets et programmes dans l'optique de coordination des efforts pour l'atteinte des résultats dans le secteur agricole et rural.

Toutes les recommandations formulées ci-dessus ont pour finalité de faire du budget un outil de base pour la planification du développement en général et du renforcement de la chaîne PPBSE du secteur agricole et rural de façon spécifique.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Banque mondiale, 2004. Évaluation de l'impact environnemental et social du PMURR. Programme multisectoriel d'urgence, de réhabilitation et de reconstruction, République démocratique du Congo, E1014, Volume 1, <a href="http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/09/29/000160016_20040929112558/Rendered/INDEX/e10140vol.01.txt">http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/09/29/000160016_20040929112558/Rendered/INDEX/e10140vol.01.txt</a>
Banque Mondiale, Analysis of Public expenditure in support of food and agricultural development in UGANDA, October 2012
Banque Mondiale, Analysis of Public expenditure in support of food and agricultural development in MALI, October 2012
Banque Mondiale, Analysis of Public expenditures in support of food and agriculture development in THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, January 2013
Banque Mondiale, Democratic Republic of Congo, Economic Update, September 2013
Banque Mondiale, Direction du développement, environnement et développement durable, « Dynamique de déforestation dans le bassin du Congo », Carole MEGEVAN et al, 2013
Banque Mondiale, Examen du Secteur agricole, Rapport principal, Développement environnemental, rural et social en Afrique central (AFTS3), Département pays 09, Bureau régional Afrique ; avril 2006
Banque Mondiale, Final Report, Basic agricultural, public expenditure diagnostic review GHANA's MINISTRY OF FOOD AND AGRICULTURE, April 2013
Banque Mondiale, LIBERIA, Agriculture Sector Public Expenditure Review, January 2013
Banque Mondiale, Manuel d'analyse des dépenses publiques dans l'agriculture destiné aux professionnels, Rapport numéro 60015-GLB, Mars 2011
Banque Mondiale, MONITORING AFRICAN FOOD AND AGRICULTURAL POLICIES (MAFAP) REVIEW OF FOOD AND AGRICULTURAL POLICIES IN KENYA 2005-2011 COUNTRY REPORT FEBRUARY 2013
Banque Mondiale, REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE, Revue diagnostique des dépenses publiques dans le secteur agricole en COTE D'IVOIRE, avril 2013
Banque Mondiale, République démocratique du Congo, Rapport de suivi de la situation économique et financière, Juin 2014
Banque Mondiale, REPUBLIQUE DU SENEGAL, Revue diagnostique des dépenses publiques de base dans le secteur agricole, Rapport final 30 Avril 2012
Banque Mondiale, REPUBLIQUE TOGOLAISE, Revue diagnostique des dépenses publiques de base dans le secteur agricole, Rapport final Janvier 2012
Banque Mondiale, Revue diagnostique des dépenses publiques de base dans le secteur agricole de BURKINA FASO (2004-2012)
BELTRADE, 2007. Potentialités et opportunités agricoles dans les 11 provinces de la RDC – Cahier sectoriel no. 1. Beltrade Info et La Voix du Congo Profond.

Comprehensive Africa Agriculture Development Programme Pillar III Framework for African Food Security (FAFS) – Partnerships in Support of (CAADP), March 2009
Etude du Secteur Agricole – Rapport Préliminaire – Bilan, Diagnostic et Note d’Orientation ; République Démocratique du Congo ; Ministère de l’Agriculture Juin 2009
Evaluation de la note stratégique « Agriculture et Sécurité alimentaire » de la Coopération Belge, Janvier 2009
FAO, 2007. Gestion des ressources naturelles fournissant les produits forestiers non ligneux alimentaires en Afrique centrale. Produits forestiers non ligneux Document de Travail N° 5, FAO
FAO, Programme de la FAO en République Démocratique du Congo : Contribution à la sécurité alimentaire, 2007
FAO, Programme National de la Sécurité Alimentaire de la RDC, décembre 2010
Fonds Monétaire International, FMI, Rapport du FMI no 10/11, Mars 2011, République démocratique du Congo : Appendice statistique
Fonds Monétaire International, FMI, Rapport du FMI no 13/94, Mars 2013, Consultations de 2012 au titre de l’Article IV
Fonds Monétaire International, FMI, Rapport du FMI no 14/01, Octobre 2014, Consultations de 2014 au titre de l’Article IV
KembolaKejuni, T., 2008. Agriculture Congolaise de nos jours. Assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle en RDC, Atelier organisé par IFPRI
MINAGRIDER, 2007. Note de politique agricole. Ministère de l’Agriculture et du Développement Rural, République Démocratique du Congo
Ministère de Budget, Loi des Finances 2007-2013
Ministère de l’Agriculture et du Développement Rural, Code Agricole
Ministère de l’Agriculture, février 2009, Modernisation et mécanisation de l’agriculture en RDC, Atelier national, 17-18 février 2009
Ministère de l’Agriculture, septembre 2013, Plan National d’Investissement Agricole (PNIA)
Ministère des Finances, Loi sur la Reddition des Comptes 2007-2013
Ministère des Finances, Stratégie-cadre de la mise en oeuvre de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques
Ministère du Plan et Suivi de la Mise en œuvre de la Révolution de la Modernité, Liste des projets de dépenses d’investissement public par Ministère et Institution 2007-2013
Rapport Annuel 2011 et 2012 : Banque Centrale du Congo
RDC, Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, juillet 2006
TECSULT-AECOM, GECT sprl : Etude du secteur Agricole, Rapport Bilan diagnostic et Note d’orientation, novembre 2009
TECSULT-AECOM, GECT sprl : Plan de Développement Agricole et Rural de 11 provinces de la RDC, mars 2011

WHITE SANDS CONFERENCE CENTER; DAR ES SALAAM; TANZANIA; JUNE 13-14, 2013 :  
Agriculture Public Expenditure Analysis Country Experience Sharing Workshop

Wikipedia, 2009. Géographie de la République démocratique du Congo. Juin 2009, site :

[http://fr.wikipedia.org/wiki/G%C3%A9ographie\\_de\\_la\\_R%C3%ABpublique\\_d%C3%A9mocratique\\_du\\_Congo](http://fr.wikipedia.org/wiki/G%C3%A9ographie_de_la_R%C3%ABpublique_d%C3%A9mocratique_du_Congo)

## LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

### LISTE DES INVITES A L'ATELIER DE LANCEMENT DE LA REVUE DES DEPENSES AGRICOLES (KINSHASA 22 janvier 2014)

NOM ET POST NOM	FONCTION		
<b>A. Présidence de la République</b>			
1. LIBENDELE LOBUNA	Conseiller Principal Collège Agriculture		
<b>B. Primature</b>			
2. MUSUSA ULIMWENGU	Conseiller Principal Collège Agriculture		
3. David BUGEME	Conseiller		
<b>C. Gouvernement Central</b>			
4. SEM Daniel MUKOKO SAMBA	Vice Premier Ministre et Ministre du Budget		
5. SEM Jean Chrysostome VAHAMWITI MUKEZYAYIRA	Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural		
6. SEM MBWINGA BILA	Ministre des Affaires Foncières		
7. SEM Bavon N'SA MPUTU	Ministre de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme		
8. SEM Patrice KITEBI KIBOL MVUL	Ministre des Finances		
9. SEM Célestin VUNABANDI	Ministre du Plan		
<b>D. Ministères Provinciaux Agriculture et Développement Rural</b>			
10. David DIAZ EYAMBO	Ministre Provincial/Equateur	0858112530	<a href="mailto:dadiyambo@yahoo.fr">dadiyambo@yahoo.fr</a>
11. MUMBA GAMA	Ministre Provincial/Katanga	0813129980	<a href="mailto:minagriculture@katanga.cd">minagriculture@katanga.cd</a> <a href="mailto:mumbagama@yahoo.fr">mumbagama@yahoo.fr</a>
12. Roger TSHILOMBO	Ministre Provincial/Kasaï Oriental	0997752257 0820310836	<a href="mailto:rcilombo@yahoo.fr">rcilombo@yahoo.fr</a>
13. Adolphine MULEYI	Ministre Provincial/Sud-Kivu	0998623642 0842281213	<a href="mailto:uefafr@yahoo.fr">uefafr@yahoo.fr</a>
14. Carly NZANZU KASIVITA	Ministre Provincial/Nord-Kivu	0994406222	<a href="mailto:carlynzanzu@yahoo.fr">carlynzanzu@yahoo.fr</a> <a href="mailto:carlynzanzu@gmail.com">carlynzanzu@gmail.com</a>
15. Raphael TSHAKILA	Ministre Provincial/Maniema	0813288003 0994271439	<a href="mailto:biekatshak@yahoo.fr">biekatshak@yahoo.fr</a> <a href="mailto:miniproagri.mma@gmail.com">miniproagri.mma@gmail.com</a>

16. KABANGU NSALAMBI	Ministre Provincial/Bas-Congo	0999140146	<a href="mailto:pkasalambi@yahoo.com">pkasalambi@yahoo.com</a> <a href="mailto:pkabanpu@yahoo.fr">pkabanpu@yahoo.fr</a>
17. Antoine BIDINGI	Ministre Provincial/Kinshasa	0813154945 0993907592	<a href="mailto:pbidingi@yahoo.com">pbidingi@yahoo.com</a>
18. LONU LONEME	Ministre Provincial/Province Oriental	0812379687 0998777130	<a href="mailto:lonulone@hotmail.fr">lonulone@hotmail.fr</a>
19. Adrien BOKELE DJEMA	Ministre Provincial/Kasai Occidental	0992587500	<a href="mailto:adrienbokele@gmail.com">adrienbokele@gmail.com</a>
<b>E. PTF</b>			
20. EUSTACHE OUAYORO	BANQUE MONDIALE		
21. AMADOU OUMAR BA	BANQUE MONDIALE		
22. ALFRED KIBANGULA	PARRSA		
23. DIANA PUTMAN	USAID		
24. MARTIN OHLSEN	PAM		
25. RASHA OMAR	FIDA		
26. MICHEL DISONAMA	FAO		
27. VALERIANE NDENA	GIBADER		
28. Stéphane AMANI	PNUD		
29. JOEL SIKU KASEREKA	IFPRI		
30. NDIAGA GUEYE	FAO		
31. Jean Baptiste KADIATA	BAD		
32. Kathelyne CRAENEN	Ambassade de Belgique		
33. Sandra CHOUFANI	ACDI		
34. MASATO TOKUDA	JICA		
35. EUNJU CHA	KOICA		
<b>F. Cabinet Ministre Agriculture et développement Rural</b>			
36. KAVESE PALUKU	DIRCAB		
37. Henri Paul LIYONGO	DIRCABA		
38. Marcel KAPAMBWE	Conseiller		
<b>G. Secrétariat Général AGRIPEL</b>			
39. Hubert ALI RAMAZANI	S.G		

40. MAMPUYA LUVUANGU	DEP
41. NGONDE NSAKALA	SNSA AGRIPEL
42. MAKALA NZENGU	DSG AGRIPEL

<b>H. Secrétariat Général Développement Rural</b>	
43. Abel Léon KALAMBAY	SG
44. Pontien MUTEBA	DEP
<b>I. Autres Ministères et services étatiques</b>	
45. Monique LIKELE	SG. Plan
46. Odon NSAMPANG	SG. Budget
47. KUMBU MBUMBA	SG. Finances
48. Raymond NDUDI	DPSB/Min. Budget
49. Saturnin KITE	Min. Plan
50. Michel MASSWAPI	ANAPI
<b>J. Organisations Paysannes et OSC</b>	
51. PALUKU MIVIMBA	CONAPAC
52. Nathanaël BUKA	COPACO
53. Rosalie BIUMA	CONAPAC
54. BWAYA BIZA	COPACO
55. Charles MUSHIZI	Nœud FANRPAN
<b>K. Universités et centres de recherche agronomique</b>	
56. Professeur KINKELA SAVY	UNIKIN
57. Professeur Flori MUTEBA	CEDAF
58. Aimé LUNGELA	UNIKIN
<b>L. Secteur Privé</b>	
59. André TCHABANTU	FEC
60. Constantin KABADIENDEDI	FEC
61. Dodo BALU	COPEMECO
<b>M. Equipe PDDAA</b>	
62. SABI OLEKO	Point Focal PDDAA
63. KINGONZI NKAMBWA	DEP/MINAGRIDER
64. Jean SAY NZAKANI	Min. Finances



**LISTE DES PERSONNES RENCONTREES DANS LES PROVINCES**

**BAS-CONGO**

N°	Noms et Prénom	Fonction	Organisme/ Ministère	Téléphone & EMAIL
01	Anicet NZIMBUKILA	IPAPEL a.i	Inspection Provincial Agriculture	anicetnzimbukila <a href="mailto:nzimbukila@yahoo.fr">nzimbukila@yahoo.fr</a>
02	Moise DIYABANZA	CB	Division Budget	<a href="mailto:Moisediya2@gmail.com">Moisediya2@gmail.com</a>
03	Benjamin MUTI BOLEKO	AT1	Division Plan	<a href="mailto:mutiboleko@yahoo.fr">mutiboleko@yahoo.fr</a>
04	Pierre Niaty-Di-Ngoma	CB	IPAPEL	<a href="mailto:pierreniati@gmail.com">pierreniati@gmail.com</a> 0816183527
05	Me. UMBA dimwanda Wilson	Conseiller Juridique	MINPROAGRID ER	0998772706 <a href="mailto:wilsonumbadi@gmail.com">wilsonumbadi@gmail.com</a>
06	LOKO NGANDALA	CB	DIVISION PLAN	084 500 69 47
07	Constant BOKONGA	CB	PLAN/CDMT	0973632815 <a href="mailto:constantbokonga@yahoo.fr">constantbokonga@yahoo.fr</a>
08	Antoinette LeloNgumba	CB SG	Inspection Provincial Dév. Rural	081 525 90 52 <a href="mailto:lelongumbaantho@yahoo.fr">lelongumbaantho@yahoo.fr</a>
09	LuzayamoNzingu Vincent	Coordon SNSA/CDMT	AGRIPEL	<a href="mailto:luzayamovincent@gmail.com">luzayamovincent@gmail.com</a> 0998361393
10	Mélanie KasomaLasom'	Membre du Comité Technique Revue Diagnostique	COPACO-PRP	0813840336-081 164 84 30 <a href="mailto:copacoprprdc@yahoo.fr">copacoprprdc@yahoo.fr</a> <a href="mailto:kasbonheur@yahoo.fr">kasbonheur@yahoo.fr</a>

## **BANDUNDU**

<b>N°</b>	<b>NOMS</b>	<b>FONCTION</b>	<b>REFERENCE</b>
1		Ministre Provincial de la Santé (Intérim du Gouverneur et du Ministre de l'Agriculture et Développement Rural)	
2		Ministre Provincial des Finances, Plan, Budget et Economie	
3	BENETE	Directeur de Cabinet au Plan	0810265724
4	KILAPI	Conseiller Economique chargé du Budget (Plan)	0810700703
5	Didier SEBABIMI MAZINA	IPAPEL (Inspecteur Provincial de l'Agriculture, Pêche et Elevage	0817108100
6		Directeur de Cabinet Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural	
7		Directeur de Cabinet au Finances	
8		Inspecteur Provincial au Développement Rural	

## **KASAI-OCCIDENTAL**

<b>N°</b>	<b>NOMS</b>	<b>FONCTION</b>
1	Messieurs Evariste NTUMBA KABINDA	Inspecteur Provincial a.i. du Développement Rural
2	Patrice LUMU KATEBA	Coordonnateur Provincial de la DVDA
3	Monsieur Simon MULAMBA	Conseiller Principal de Son Excellence Monsieur le Ministre Provincial en charge de l'Agriculture et du Développement Rural
4	Monsieur William KAZUMBA MAYOMBO	Ministre Provinciale en charge des Finances l'Inspection provinciale du Développement Rural/Kananga

## **MANIEMA**

<b>N°</b>	<b>PERSONNE RENCONTRÉE</b>
1	Le Ministre provincial de l'Agriculture et du Développement Rural
2	Le Ministre Provincial du Budget
3	Le Directeur de Cabinet du Ministre Provincial des Finances
4	Le Chef de Division Provinciale du Budget
5	Le Conseiller administratif du Ministre provincial de l'Agriculture et du Développement Rural

6	Deux Experts du Comité permanent du cadrage macroéconomique (l'un de la Division Provinciale des Finances et l'autre de la Division Provinciale du Plan)
---	--

### **NORD KIVU**

#### Liste des Personnes rencontrées

N°	NOM ET POST-NOM	QUALITE / STRUCUTURE	Contact
01	Honorable NZANZU KASIVITA Carly	Ministre Provincial de l'Agriculture, Pêche, Elevage et Développement Rural	
02	Mme SHEMATSI BAENI	Ministre Provincial Du Plan, Budget et Reconstruction	0992432163
03	KAHANYA KIMUHA TASI	Directeur de Province	
04	BAUMA SERENGE	DIRCAB / Min. Prov. Plan et Budget	0810109191
05	HANGI TEMBO	DIRCAB / Min. Prov. Agriculture et Développement Rural	0990476469 Hangi.tembo@yahoo.fr
06	BAYINGANA Joseph	DIRCAB / Min. Prov. Ayant en charge les Finances	0994712094
07	Mme SAFI ABEDI Charlotte	Conseillère en charge du Budget / Min. Prov. Plan et Budget	0990096373 / 0810119513 charliabedi@yahoo.fr
08	Ir VULABO KALISA Valère	Chef de Division Provinciale du Plan	0998667469 / 0823119912 Kali_vulakv@yahoo.fr
09	SABUNI MUBESA	Chef de Division Provinciale du Budget	
10	KAHAVI MULUME	Co ordonnateur de SNSA / Nord-Kivu	0997704588 / Ka_leo@yahoo.fr
11	MUHINDO MUKAMA	Comptable de la Province / Gouvernorat	0990105344
12	Dr KATSOMYA TSONGO Adrien	Chef de Division a.i / Division Provinciale de l'Agriculture	0813138058 adkatsonya@gmail.com
13	PALUKU MUHAYO Godefroid	Contrôleur Budgétaire affecté / Min. Prov. Plan et Budget	0998679386 / 0816938401 palukumuhayo@yahoo.fr
14	BALUKU SIKULI-MBULA Jean de Dieu	Expert au Cabinet du Ministre Provincial ayant en charge les Finances	0998624348 / 0815314085 jddbaluku@yahoo.fr



## **PROVINCE ORIENTALE**

<b>N°</b>	<b>NOMS</b>	<b>FONCTION</b>
1	Ir Jean Claude ESUKA ALFUNI	Directeur de Cabinet du Gouverneur de Province
2	Dr LIYEYE BALONGA	Inspecteur Provincial de l'Agriculture
3	Ir Didier BIKOMBE	Assistant du Directeur de Cabinet
4		L'Assistante de l'Inspecteur Provincial de l'Agriculture

## **KINSHASA / MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE**

<b>N°</b>	<b>NOMS</b>	<b>FONCTION</b>
1	Jean Chrysostome VAHAMWITI MUKESYAYIRA	Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural

## **SUD KIVU**

<b>N°</b>	<b>NOMS</b>	<b>FONCTION</b>
1	Adolphine MULEYI	Ministre Provincial de l'Agriculture
2	Mzee SOMORA	Ministre Provincial du Plan et Budget
3	KAJE	Sous gestionnaire du Budget/Ministère Provincial de l'Agriculture
4	MUDERWA	Inspecteur Provincial de l'Agriculture Pêche et Élevage
5	MATATA NGOWA	Conseiller du Ministre Provincial de l'Agriculture

## **KATANGA**

<b>N°</b>	<b>NOMS</b>	<b>FONCTION</b>
1	MUMBA GAMA	Ministre Provincial de l'Agriculture
2	Marc MAKI MUTOMBO	DircabProv Agriculture
3	Baudouin KAKUDJI	Inspecteur Provincial de l'Agriculture Pêche et Élevage

## **BANQUE MONDIALE KINSHASA**

<b>N°</b>	<b>NOMS</b>	<b>FONCTION</b>
1	Eustache OUAYORO	Directeur des opérations pour la République Démocratique du Congo
2	Emmanuel Pinto MOREIRA	Conseiller économique



## ANNEXE I

# République Démocratique du Congo

## Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural



### REVUE DIAGNOSTIQUE DES DÉPENSES PUBLIQUES DE BASE DANS LE SECTEUR AGRICOLE ET RURAL

#### TERMES DE REFERENCE

Août 2013 revu en février 2014

## 1. Contexte et justification

La République Démocratique du Congo a connu, depuis les années 70, un démantèlement continu de son tissu économique. Ce démantèlement a débuté avec la mesure gouvernementale de nationalisation de l'économie en 1973 («zaïrianisation »), et s'est poursuivi durant la décennie 80, atteignant son apogée vers les années 90 avec les pillages populaires qui ont entraîné la destruction totale des équilibres macro économiques et l'appauprissement général de la population congolaise.

Pour restaurer les équilibres macro économiques et restaurer la croissance, le Gouvernement de la RDC a initié, dès le 1<sup>er</sup> trimestre 2001, une série de réformes économiques et financières parmi lesquelles figure le lancement du processus d'élaboration du Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR-1). Adopté en 2006, ce document a offert à la RDC l'occasion de se doter, pour la 1<sup>ère</sup> de son histoire, d'un cadre des priorités de développement à moyen terme, orienté sur l'accélération de la croissance et la lutte contre la pauvreté.

La Note de Politique Agricole et de Développement Rural (NPADR), qui a été élaborée en novembre 2009, se place dans le prolongement des efforts de normalisation de la vie politique et économique de la RDC. Elle vise principalement à fournir au Gouvernement un cadre de référence, d'orientation et de planification pour la relance et le développement durable du secteur agricole et rural, moteur de l'économie nationale. L'élaboration de la NPADR a été suivie en avril 2010 par celle de la Stratégie Sectorielle de l'Agriculture et du Développement Rural (SSADR), qui était la déclinaison sectorielle du DSCR-1.

Bien que les réformes initiées entre 2007 et 2010 dans le cadre de la mise en œuvre du DSCR-1 aient abouti à la consolidation de la situation politique et sécuritaire et qu'elles aient permis la réduction sensible de la dette extérieure du pays (Voir I-PPTE), l'évaluation en 2010 de la première génération de la SCRP a révélé des écarts énormes au regard de la réalisation des OMD. Le Gouvernement a ainsi adopté, pour la période 2011-2015, une seconde génération de SCRP appelée Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté de deuxième génération (DSCR-2).

Avec ce deuxième document, la RDC a pu atteindre un taux de croissance économique moyen de 6% en 2012 et ambitionne ainsi d'atteindre un taux de croissance à deux chiffres en vue de réaliser les OMD d'ici 2020. Pour ce faire, le Gouvernement de la RDC s'appuie sur les quatre piliers suivants : (i) Renforcer la gouvernance et la paix ; (ii) Diversifier l'économie, accélérer la croissance et promouvoir l'emploi ; (iii) Améliorer l'accès aux services sociaux de base et renforcement du capital humain ; (iv) Protéger l'environnement et lutter contre les changements climatiques.

*Tableau 1 : Evolution des taux de croissance sectorielle de 2010-2015 (en % du PIB)*

<b>Année</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2006-2010</b>	<b>2011-2015</b>
<b>Secteur primaire</b>	<b>5,5</b>	<b>3,6</b>	<b>5,4</b>	<b>4,4</b>	<b>4,2</b>	<b>4,4</b>	<b>4,6</b>
<b>Agriculture</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>	<b>3,7</b>	<b>4,7</b>	<b>4,4</b>	<b>3,1</b>	<b>4</b>
Sylviculture	3,5	3,5	3,5	2,5	1,4	3,1	2,9
Mines	10,1	3,8	9	4	4	8,1	6,2
<b>Secteur secondaire</b>	<b>9,3</b>	<b>9</b>	<b>13,8</b>	<b>14,5</b>	<b>12,5</b>	<b>5,4</b>	<b>11,8</b>
<b>Secteur tertiaire</b>	<b>6,4</b>	<b>7,9</b>	<b>12,5</b>	<b>8,2</b>	<b>8,6</b>	<b>7,1</b>	<b>8,7</b>
Services marchands	6	7	12,6	6,9	7,1	5	7,9
Services non marchands	3	3	4	3,9	3,9	-1,7	3,6
<b>PIB (base 2000)</b>	<b>6,5</b>	<b>6</b>	<b>9,1</b>	<b>7,4</b>	<b>7,2</b>	<b>5,6</b>	<b>7,2</b>

*Source: CPCM, mai 2011*

La mise en œuvre du second pilier de cette stratégie met en avant plan le secteur agricole comme moteur essentiel de croissance économique et de création d'emplois durables. Le lancement, au mois de juin 2010, par le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural du processus d'élaboration du Programme Détailé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique (PDDAA), s'inscrit dans cette vision qui consiste à faire de l'agriculture le socle de la relance économique durable.

Le PDDAA, initiative du NEPAD, n'est pas un ensemble de programmes supranationaux à mettre en œuvre par les pays pris individuellement, mais plutôt un cadre commun, reflété à travers un ensemble de principes clés et d'objectifs définis par les Chefs d'Etats et de Gouvernements à Maputo, en juillet 2003. Il s'articule autour de quatre piliers fondamentaux et un pilier transversal:

- 1) l'extension des superficies sous gestion durable des terres et systèmes fiables de contrôle de l'eau ;
- 2) l'amélioration des infrastructures rurales et des capacités commerciales des marchés ;
- 3) l'accroissement de l'offre alimentaire, la réduction de la famine et l'amélioration des réponses d'urgence aux crises alimentaires ;
- 4) l'amélioration de la recherche agronomique, ainsi que la diffusion des technologies appropriées, et
- 5) le renforcement des capacités à tous les niveaux des piliers fondamentaux tant au niveau national que provincial.

Dans le cadre de ce processus, la RDC a élaboré le Plan National d'Investissement Agricole (PNIA), qui est le cadre d'intervention prioritaire dans le secteur agricole et rural pour les 8 prochaines années (2013-2020). Il a pour objectif global de stimuler une croissance annuelle soutenue du secteur agricole de plus de 6%, indispensable pour réduire la pauvreté, assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations congolaises et générer durablement des emplois et des revenus.

La réalisation desdits objectifs passe par l'amélioration de la qualité de la dépense dans le secteur agricole et rural. C'est dans ce sens que le Gouvernement de la RDC voudrait saisir l'opportunité offerte par la Banque Mondiale, à travers le programme «Renforcement des Systèmes Nationaux des Dépenses Agricoles Publiques en Afrique Sub-saharienne »,<sup>17</sup> pour évaluer le niveau des ressources réellement affectées au développement du secteur agricole et rural, notamment par rapport aux engagements pris par les Chefs d'Etats et de Gouvernements à Maputo en juillet 2003 (affectation d'au moins 10 % des ressources budgétaires au secteur agricole). Elle permettra en outre d'évaluer la qualité de la dépense en vue d'en améliorer l'impact.

## **2. Objectifs de l'étude**

### **2.1. Objectif général**

L'objectif général de cette étude est de procéder à un examen des dépenses publiques dans le secteur agricole et rural en RDC, en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la planification et de l'exécution de ces dépenses.

### **2.2. Objectifs spécifiques**

L'étude vise à atteindre les objectifs spécifiques suivants :

- Apprécier dans quelle mesure ces dépenses contribuent à la réalisation des priorités sectorielles nationales;
- Tirer les leçons de l'analyse pour améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques dans le secteur agricole et rural;
- Faire une analyse rétrospective de la situation des dépenses publiques effectuées dans le secteur agricole et rural au cours des sept dernières années (2006-2012)<sup>18</sup> ;
- Evaluer l'évolution des dépenses publiques du secteur agricole et rural et leur composition au niveau central, des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées (ETD);
- Evaluer l'exécution du budget de fonctionnement dans le secteur afin de comprendre sa structure, son financement et sa gestion, dans la mesure où ces éléments permettraient d'apprécier la durabilité des investissements réalisés sur le capital (développement) du budget ;
- Analyser les budgets "supplémentaires" et les dépenses extrabudgétaires effectuées dans le secteur ;

---

<sup>17</sup> Financé par le Bill and Melinda Gates Foundation, et coordonné avec le PDDAA. Voir [www.worldbank.org/afr/agperprogram](http://www.worldbank.org/afr/agperprogram)

<sup>18</sup> La période effective d'analyse pourra être redéfinie en fonction de la disponibilité des informations.

- Analyser les financements en provenance des partenaires au développement (bailleurs de fonds et autres) ;
- Evaluer (éventuellement) les investissements du secteur privé dans le secteur agricole afin d'apprécier l'effet de levier obtenu par l'investissement public<sup>19</sup>.

Comme principe général, le présent examen se concentrera sur les sous-secteurs importants ou sur les principaux domaines de dépenses, sans chercher à atteindre le même niveau d'analyse détaillée dans l'ensemble du secteur agricole.

### **3. Résultats attendus**

Au terme de cette étude, les résultats suivants sont attendus :

- Les dépenses publiques du secteur agricole et rural sont analysées ;
- Les données des dépenses publiques du secteur agricole et rural sont compilées ;
- La contribution des dépenses publiques à la réalisation des priorités sectorielles nationales est évaluée ;
- Les recommandations sont formulées en vue de l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité des dépenses publiques dans le secteur agricole et rural ;
- Une analyse rétrospective de la situation des dépenses publiques affectées au secteur agricole et rural est effectuée au cours de la période couverte par l'étude ;
- L'évolution des dépenses publiques du secteur agricole et rural et leur composition aux niveaux central, provincial et des ETD, est analysée ;
- L'exécution du budget de fonctionnement dans le secteur agricole et rural est analysée ;
- Les dépenses extrabudgétaires effectuées dans le secteur agricole sont analysées ;
- Les financements en provenance des partenaires au développement (bailleurs de fonds et autres) sont analysés ;
- Les investissements du secteur privé dans le secteur agricole sont analysés<sup>20</sup>.

### **4. Cadre de l'étude et méthodologie**

#### **4.1. Cadre de l'étude**

La revue Diagnostique de Base des Dépenses Publiques du Secteur Agricole (Ag PER de base) est destinée à compiler les données des dépenses de base et d'évaluer dans quelle mesure ces dépenses contribuent à la réalisation des priorités sectorielles retenues.

Elle vise aussi à tirer les leçons utiles susceptibles d'améliorer l'efficience et l'efficacité des dépenses publiques dans le secteur agricole. La portée de l'exercice est fonction non seulement du temps et des ressources disponibles, mais aussi de l'état des comptes nationaux du pays.

---

<sup>19</sup>À intégrer, ou non, après échanges avec le secteur privé.

<sup>20</sup>Sous réserve des échanges avec le secteur privé

#### **4.1.1. Dépenses**

L'exercice est essentiellement rétrospectif ; il vise à établir le rapport de toutes les dépenses publiques dans le secteur agricole et rural avec une précision raisonnable, au cours de la période couverte par l'étude. Il évaluera l'évolution des dépenses publiques du secteur agricole et rural <sup>21</sup>et leur composition aux niveaux central, des Provinces et des ETD. L'analyse doit concerner aussi toutes les dépenses consenties aux autres ministères ou organismes publics impliqués dans le développement du secteur agricole. Il s'agit notamment des institutions de recherche agronomique placées sous la tutelle du Ministère de l'Enseignement Supérieur, Universitaire et Recherche Scientifique. Elle touchera aussi le Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme.. Dans la mesure du possible, l'analyse s'étendra aux financements apportés par les partenaires au développement (bailleurs de fonds et autres) pour les dépenses publique dans le secteur agricole. En RDC, les bailleurs de fonds intervenant dans le secteur agricole et rural sont réunis au sein du GIBADER (Groupe Inter Bailleurs Agriculture et Développement Rural) et une cartographie de leurs interventions est disponible. .

#### **4.1.2. Définition de l'Agriculture**

Le champ d'application sectoriel de l'étude sera guidé par la définition du secteur agricole utilisé par le PDDAA sur la base de la Classification des Fonctions du Système Gouvernemental (COFOG), qui couvre les productions agricoles, l'élevage, la pêche, et la forêt (considérée comme bas de la production agricole). Ainsi, tout en mettant l'accent sur le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, d'autres Ministères pourraient être concernés, en particulier le Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (MECNT), qui a sous sa tutelle le secteur Forêt, ainsi que celui de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, dont dépend l'INERA.

Les pistes rurales constituent un autre cas particulier. Même si elles ne sont pas incluses dans la définition du secteur agricole par la COFOG, les infrastructures rurales représentent un élément-clé des dépenses publiques pour le développement du secteur agricole et rural, ainsi qu'une composante importante du Plan National d'Investissement Agricole (PNIA) de la RDC. Après avoir été un temps séparés, les Ministères de l'Agriculture et celui du Développement Rural sont de nouveau fusionnés et les dépenses publiques pour les pistes rurales seront analysées dans la présente revue, mais hors du cadre de la définition COFOG.(dépenses hors COFOG).

#### **4.1.3. Exécution**

L'étude examinera aussi bien la manière dont les dépenses budgétaires sont exécutées que les résultats obtenus dans le secteur. Une compréhension des aspects de planification budgétaire et des « flux des fonds» dans l'exécution du budget est importante pour faire des recommandations en vue d'améliorer la planification et l'exécution du budget. Les résultats budgétaires dans le secteur seront examinés en référence aux indicateurs de performance du secteur, dans le cadre de l'analyse de la

---

<sup>21</sup>En ce qui concerne le sous-secteur rural, l'analyse portera sur les investissements dans les infrastructures destinées à améliorer les conditions de production et de commercialisation des récoltes.

cohérence entre les budgets et les priorités du secteur et l'identification des déficits observés dans le financement.

#### **4.1.4. Le Contexte Institutionnel**

Le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (MINAGRIDER) sera le centre de l'exercice, en collaboration avec les Ministères des Finances, du Budget et du Plan et Suivi de la Mise en œuvre de la Révolution de la Modernité. Toutefois, d'autres Ministères comme indiqué plus haut seront impliqués, à savoir, le Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (MECNT) et le Ministère de l'Enseignement Supérieur, Universitaire et Recherche Scientifique, (MESURS, Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel ainsi que d'autres agences et services spécialisés de l'Etat (Réserves Stratégiques Générales, le Service National), qui exercent des rôles dévolus au secteur public – dans l'acception de "l'agriculture" selon la terminologie du COFOG ou dans un sens plus large.

Une bonne compréhension des liens entre le Gouvernement Central, les Provinces et les ETD sera nécessaire afin de donner un aperçu des transferts de fonds et de leur utilisation.

#### **4.1.5. Mise en œuvre de l'étude**

Deux ateliers seront nécessaires pour la réalisation de l'étude :

**Un premier atelier de lancement** : cet atelier qui réunira toutes les parties prenantes, sera organisé au cours de la première mission du consultant international au début de l'étude. Il servira à la présentation des points suivants :

- Les termes de référence révisés de l'étude ;
- Les clarifications nécessaires et questions en suspens relatives à l'étude ;
- Les échéances convenues et le calendrier de mise en œuvre ;
- La désignation formelle de l'équipe nationale de l'étude ;
- La définition du cadre institutionnel de l'étude.

L'atelier sollicitera l'appui des autorités compétentes pour faciliter l'accès aux données relatives aux dépenses publiques, ainsi qu'aux articles non inclus dans le budget ordinaire du MINAGRIDER donnant les détails de leurs programmes hors budget.

Compte tenu de l'importance des flux de fonds entre le niveau central et les provinces, la collecte des données budgétaires s'étendra aux provinces. Les membres du Comité Technique y seront déplacés à cette fin.

**Un second atelier sur le projet de rapport** : Un atelier aura lieu cinq mois après le début du travail pour discuter des principales conclusions et recommandations de l'étude, présentées dans un projet de rapport que l'atelier sera amené à valider.

## 4.2. Méthodologie

Les deux points de départ pour l'Examen des Dépenses Publiques dans le Secteur de l'Agriculture sont les suivants :

- Réunir une synthèse des budgets alloués aux Ministères et organismes concernés par l'étude ;
- Formuler, en étroite collaboration avec le MINAGRIDER et les autres ministères concernés,,un aperçu des dépenses publiques dans le secteur agricole et rural en relation avec le contexte macro-économique et budgétaire, en se référant aux procédures des Ministères des Finances et du Budget. Un élément clé de cette formulation consistera à apprécier les niveaux de performance réalisées par le secteur ;
- Organiser des rencontres avec des personnes ayant réalisé des exercices similaires dans d'autres pays ayant mis en œuvre le processus PDDAA ;
- Organiser la collecte des données aux niveaux central et provincial (le plan de collecte est annexé aux présents TDC)

### 4.2.1. Contexte Sectoriel

Les principaux éléments du contexte du secteur (et des sources potentielles d'informations) comprennent :

- Les principales questions importantes touchant le secteur ;
- Les instruments et mécanismes de planification budgétaire qui influent sur l'affectation des ressources et sur la gestion des dépenses dans le secteur;
- Le rôle et la contribution de l'agriculture dans le développement national ;
- Les performances du secteur agricole et rural;
- Les politiques et stratégies sectorielles (NPADR, SSADR, PNIA)<sup>22</sup> ;
- La cartographie institutionnelle dans le secteur agricole et rural, y compris les mécanismes de coordination intra et intersectorielle (notamment le Groupe Thématique Agriculture et Développement Rural « GT15 ») ;
- Les orientations en matière de politique économique du pays, y compris le rôle du parlement dans l'allocation et le contrôle de la gestion des ressources, le rôle des Organisations de la Société Civile et du Secteur Privé ;
- Les rôles respectifs des secteurs public et privé dans le développement de l'agriculture ;
- L'évaluation des principaux éléments d'arbitrage dans l'allocation des ressources entre les secteurs ;
- L'analyse des catégories de dépenses publiques dans l'agriculture (budgets de fonctionnement, budgets d'investissements, subventions et autres interventions économiques).

---

<sup>22</sup> Note de Politique Agricole et de Développement Rural, Stratégie Sectorielle de l'Agriculture et du Développement Rural, Programme National d'investissement Agricole.

#### **4.2.2. Niveau et caractéristiques du budget alloué au secteur agricole**

La tâche principale de l'étude sera de rassembler tous les budgets des dépenses publiques pour le secteur agricole et rural sur la période couverte par l'étude. Il s'agit de rassembler l'ensemble des données pour l'analyse du budget, et d'identifier des lacunes et des incohérences, en vue de décrire la structure du budget, ses caractéristiques et les changements apparus au fil du temps ; car la détermination des dépenses publiques sectorielles et totales, un certain nombre de conventions devraient être respectées. Il s'agit entre autres de: (a) l'exclusion des entreprises publiques et des institutions financières à l'exception de toute subvention ou paiements d'aide en capital faites par le Gouvernement ; (b) la prise en compte de tous les fonds spéciaux ; (c) l'inclusion dans les dépenses du secteur des projets multi-secteur dans lesquels plus de 70 % des dépenses s'inscrivent dans l'agriculture et (d) de l'évaluation des dépenses effectuées au comptant «cash» plutôt que sur la base «d'exercice».

#### **4.2.3. Niveau des dépenses et tendances**

La compilation des éléments du budget du secteur sera établie en incluant tous les Ministères et autres entités concernés et comprendra notamment :

- La part et la tendance des budgets approuvés (y compris toutes révisions en milieu d'année) et les dépenses effectivement exécutées en faveur du secteur agricole et rural par rapport aux dépenses totales du Gouvernement ;
- La part et la tendance des budgets approuvés et les dépenses effectuées dans le secteur agricole en relation avec le PIB ;
- Les dépenses par tête d'habitant et les tendances récentes, la comparaison des dépenses entre le niveau rural et le niveau urbain ainsi que la comparaison avec d'autres pays ;
- L'alignement des budgets avec les politiques et les priorités nationales en matière de développement agricole et rural ;
- L'ensemble des données des dépenses effectuées par les partenaires au développement (donateurs). Il s'agira de se concentrer sur les dépenses des activités publiques d'intérêt général, en excluant tout type d'appui au secteur privé, et en identifiant les principaux types de dépenses et sous-secteurs concernés ainsi que des mesures d'harmonisation avec les priorités nationales .

#### **4.2.4 Composition des dépenses**

Il s'agira de procéder à un examen large de la structure des dépenses couvrant :

- La comparaison entre budget d'investissement, budget de fonctionnement et les tendances observées sur la période couverte par l'étude ;
- La composition du budget de fonctionnement, en particulier les dépenses salariales et non salariales, ainsi que les allocations aux entreprises d'État ;
- La comparaison des dépenses en biens publics par rapport aux biens et services privés et la tendance récente; (à clarifier avec l'équipe) ;
- L'alignement des dépenses aux politiques, en se concentrant sur les dépenses importantes ou des domaines clés et l'identification de toutes inadéquations évidentes.

#### **4.2.5. Le financement du budget**

Il s'agira ici d'identifier les principales sources de financement du budget.

**Au niveau du Gouvernement**, il faudra vérifier :

- Le volume et la part de financement du budget total du secteur par le Gouvernement Central et les Gouvernements Provinciaux ;
- Les sources de revenus dans le secteur ; à clarifier avec l'équipe ; revenus pour de qui et pour qui ?
- Les emprunts du secteur public (générés ?) consacrés au développement du secteur agricole et rural ;
- Les modèles des variations saisonnières de génération de revenus et l'impact sur les modes de dépenses ;
- Le financement public des biens et services privés ;
- Les mécanismes de décentralisation budgétaire en termes de génération de revenus (quels revenus ?) et de subventions du Gouvernement Central.

**Au niveau des bailleurs de fonds** : il faudra vérifier :

- Le volume des prêts et des dons (engagements et décaissements) et leurs parts dans le budget total, en évitant le dédoublement des enveloppes concernées ;
- L'échelle de financement hors budget. Dans quel contexte ?
- Les dépenses effectuées par les bailleurs de fonds dans le cadre des projets ;
- L'alignement des financements des bailleurs de fonds aux priorités nationales.

#### **4.2.6. Subventions et recouvrement des coûts (à discuter en équipe)**

Il s'agira d'identifier les principales subventions et les sources de recouvrement des coûts, leur incidence et l'impact, y compris :

- Les niveaux et les tendances des principales subventions (allègements fiscaux ?);
- Les politiques et mécanismes pour gérer et surveiller les subventions ;
- Les justifications politiques et économiques des subventions ;
- Les principaux domaines où le recouvrement des coûts est mis en œuvre, leur niveau, leur pertinence et leur incidence ;
- La position des bailleurs de fonds dans la mise en œuvre des subventions.

#### **4.2.7. Exécution du budget**

Les informations assemblées sur les budgets et le cadre descriptif seront utilisés pour évaluer les niveaux d'exécution du budget.

- **Flux de fonds** : Une évaluation détaillée d'un grand nombre de questions relatives au flux des fonds nécessite, normalement, la mise en œuvre d'une enquête de suivi des dépenses publiques. Dans l'Étude de base, l'objectif est plus limité, alors qu'une évaluation large est

essentiellement qualitative compte tenu de la manière dont les ressources budgétaires sont acheminées vers les unités d'exploitation dans le secteur et les différents niveaux administratifs, afin de déterminer si cette façon de procéder constituerait un obstacle à l'exécution du budget. L'évaluation détaillée comprendra :

- Les règles des Ministère des Finances et du Budget en matière de mise à disposition des fonds ;
  - La mise à disposition des fonds tout au long de l'année fiscale, en relation avec l'organisation des campagnes et des saisons agricoles ; il s'agira donc d'évaluer l'impact des retards dans la mise à disposition des fonds sur le déroulement des campagnes agricoles ;
  - Les procédures d'amendement des budgets en cours d'année ;
  - Les procédures de délégation de pouvoir budgétaire à diverses unités d'exploitation diverses ;
  - L'évaluation de la qualité des produits et des résultats aux niveaux déconcentré et décentralisé par rapport au niveau central.
- **Gestion des finances publiques** : on procèdera à une analyse de la capacité de gestion des finances publiques dans les entités du secteur agricole et rural. Cet exercice consistera à :
    - Analyser l'écart entre les budgets prévisionnels, les budgets approuvés et l'exécution du budget réel, les changements dans le temps (en cours d'exécution) et les raisons de ces changements ;
    - Établir le rapport qualité/prix, les indicateurs des coûts unitaires de prestation de services spécifiques et la portée des mesures de réduction des coûts ;
    - Situer la responsabilité des titulaires de budget et proposer des mesures correctives ;
    - Apprécier la pertinence des processus d'audit, en particulier aux niveaux décentralisés ;
    - Proposer la mise en place de dispositifs de passation des marchés pour l'acquisition des biens et services, ainsi que des mécanismes appropriés de gestion financière et d'audit.
  - **Arrangements institutionnels** : Une évaluation sera faite des mécanismes institutionnels en place pour assurer la cohérence entre les politiques annoncées, les stratégies et les budgets, y compris :
    - La façon dont un système de budget axé sur les résultats a été mis en œuvre de manière globale et plus particulièrement dans le secteur agricole et rural ;
    - Les procédures du Ministère des Finances dans le cycle budgétaire de la planification, de l'exécution du budget et de la gestion budgétaire, ainsi qu'une description des processus en vue de proposer des mesures d'amélioration ;
    - Les directives du Ministère des Finances et du Ministère du Budget pour la préparation du budget, l'efficacité des critères de définition des priorités et le processus de fixation des plafonds budgétaires ;
    - Le processus budgétaire décentralisé, la répartition des subventions globales conditionnelles et inconditionnelles ;
    - Les systèmes d'évaluation de la capacité d'absorption et l'efficacité dans l'atteinte des résultats au niveau du secteur ;

- Les mécanismes de coordination des programmes inter et intra-agences et de leurs budgets ;
- Rôle de la législature ou du parlement (Assemblée Nationale et Sénat) dans l'approbation des budgets, l'examen des résultats et les niveaux respectifs de responsabilité.

#### 4.2.8. Extracts et résultats

Dans l'Étude de base, il ne sera pas possible de procéder à un examen détaillé des produits et des résultats dans le secteur. Toutefois, pour les dépenses importantes et les programmes clés du secteur, un nombre limité d'analyses plus détaillées est proposé pour constituer des documents de travail comportant les thématiques suivantes :

- Programme de recherche agricole,
- Mécanisation agricole, distribution des tracteurs et leur utilisation
- Subventions aux intrants, allègements fiscaux et pont de vue des importateurs.
- Origine des fonds destinés au financement des campagnes agricoles, et leurs modalités de gestion.

Lorsque les études qui sont menées identifient les principaux problèmes en termes d'efficacité et / ou d'effectivité en termes de produits (outputs) et de résultats (out come), ils pourraient constituer le point de départ d'une étude ultérieure spéciale permettant de suivre les dépenses publiques, ou en évaluer l'impact.

#### 4.2.9. Recommandations

Bien que l'étendue de l'étude sera nécessairement limitée, elle aura pour but de déceler les insuffisances majeures ou les questions de mise en œuvre, d'indiquer où des analyses supplémentaires pourraient être nécessaires, et de présenter des recommandations provisoires. Bien que de nombreuses recommandations soient susceptibles d'être simples et directes et seront acceptées par le Gouvernement, d'autres pourraient être controversées. À cet égard, une collaboration étroite avec le groupe de travail des bailleurs de fonds serait précieuse pour évaluer les zones potentiellement difficiles et leur fournir un agenda pour le dialogue avec le Gouvernement sur les questions budgétaires.

**Niveau des dépenses :** Les principaux domaines de recommandations concernant les niveaux de dépenses incluent :

- Une analyse du niveau d'investissement général dans l'agriculture par rapport à son rôle dans le développement et sa contribution au PIB ;
- Une appréciation de la qualité et de la pertinence des investissements dans le secteur, ce qui conduira à identifier les écarts éventuels entre les priorités déclarées et la part du budget allouée au secteur, et proposer des améliorations ;
- Une réflexion sur l'intégration des activités financées par des ressources "hors budget" dans le budget national.

**Composition des dépenses :** L'étude attirera l'attention sur les domaines où le budget du secteur semble être déséquilibré, notamment :

- L'équilibre entre les budgets de fonctionnement et d'investissement ;
- L'Équilibre entre les dépenses salariales et les dépenses non salariales ;
- Les distorsions entre la structure des salaires et les paiements accordés aux personnels des projets de développement (membres des Unités de Gestion du projet, UGP) ;
- L'identification des inadéquations entre les priorités nationales et les dépenses réelles aux niveaux décentralisés, les raisons de ces inadéquations et les propositions visant à les corriger.

**Financement :** Les propositions pour améliorer le financement du budget seront axées sur :

- Les moyens de renforcer le financement local du budget du secteur par une rationalisation de la mobilisation des recettes;
- Les domaines où la production de recettes et de recouvrement des coûts pourraient être améliorée ;
- L'identification des contraintes au recouvrement des recettes de l'État, et leur impact sur le flux des fonds ;
- L'évaluation de la dépendance au financement des bailleurs de fonds et les domaines où cette dépendance pose des problèmes d'harmonisation et d'alignement des interventions des PTF aux priorités nationales. Par ailleurs, il faudra proposer des moyens d'améliorer le volume, la cohérence et la prévisibilité du financement des bailleurs de fonds.

**Subventions :** L'étude sera limitée dans sa capacité à formuler des recommandations fermes sur les subventions et le recouvrement des coûts, mais identifiera des domaines d'intérêt et d'opportunité et proposera des recherches et analyses additionnelles.

**Exécution du budget :** L'étude permettra d'identifier les zones d'inefficacité dans l'exécution du budget, y compris :

- Les moyens d'améliorer le cycle budgétaire et le flux des fonds afin d'accroître l'efficacité du plan de travail annuel et les processus budgétaires ;
- L'identification des domaines où la gestion financière publique accuserait certaines faiblesses, tels que la passation des marchés, l'audit, le suivi et la reddition des comptes ;
- Les faiblesses institutionnelles en termes de coordination intra et intersectorielles, de l'exécution des budgets décentralisés et des systèmes de contrôle et de surveillance.

## 5. Produits attendus

### 5.1. Rapports

L'équipe de consultants, en étroite collaboration avec l'équipe nationale, et après consultation avec toutes les principales parties prenantes, préparera les rapports suivants :

- **Rapport initial** : le rapport initial présentera les termes de référence révisés pour l'étude, ainsi que le cadre institutionnel de l'étude. Ledit rapport initial devra clairement définir la feuille de route des consultants et l'aide-mémoire de la première mission ;
- **Documents de travail** : au cours de l'étude, les documents de travail techniques seront produits sur des thématiques choisies et d'autre éléments clés de l'analyse ;
- **Projet de rapport** : dans les 5 mois, le projet de rapport présentera l'analyse des dépenses du secteur public, les conclusions et recommandations, et
- **Rapport final** : dans les 6 mois, le rapport final intégrera les observations adressées au projet de rapport.

### 5.2. Base de données

Au cours de la mission, l'équipe de consultants, en collaboration avec l'équipe nationale, mettra en place une double base de données comprenant l'ensemble des budgets synthétique du secteur utilisant la Classification des Fonctions du système Gouvernemental (COFOG), et un ensemble de données parallèles utilisant la nomenclature et la structure actuelle du budget de l'Etat. Les documents de référence et les sources, ainsi que les documents de travail analytiques devront être accessibles en ligne par toutes les parties prenantes.

## 6. COMPOSITION DE L'EQUIPE

L'Étude de base sera menée par une équipe de consultants comprenant un expert international de haut niveau ayant une expertise méthodologique et une expérience de plusieurs pays, et un expert national. Les deux experts fourniront douze (12) semaines de travail chacun pour compléter l'exercice dans le délai général de six mois.

L'expert international fera trois visites dans le pays. Le MINAGRIDER, le Ministère des Finances, le Budget et celui en charge du Plan seront requis pour fournir au moins un cadre à temps plein ou l'équivalent pour travailler avec les deux consultants. La Banque Mondiale prendra en charge les frais connexes (déplacement, communication, etc.) des experts de l'équipe nationale dans le cadre des activités liées à l'étude. De plus, il sera envisagé la mise en place d'un comité consultatif externe, composé notamment de personnalités du monde universitaire, des centres de recherche et de la Société Civile, dont le mandat sera d'apporter un éclairage supplémentaire aux travaux de l'Étude.

Les contributions des groupes de réflexion, des universités et des autres contributeurs locaux à l'exercice ne seront pas rémunérées.

## **7. SOURCE DE DONNEES ET D'INFORMATION**

Compte tenu des contraintes de temps et de ressources, des documents officiels publiés se rapportant au budget constitueront la principale source de données. Dans la mesure du possible, les études existantes sur le secteur, ainsi que des documents non publiés pourront être utilisés pour ajouter de la profondeur et de la documentation aux données officielles recueillies. Lorsque de telles sources seront utilisées, elles devront être validées et intégralement référencées.

### **7.1. Sources officielles :**

- Prévisions budgétaires publiées ;
- Rapports sur les résultats budgétaires publiés ;
- Données et statistiques du MINAGRIDER, et autres Ministères concernés.

### **7.2. Autres sources de données :**

- Cartographie des interventions des bailleurs dans le secteur agricole et rural ;
- Documents d'évaluation des projets du secteur pour obtenir des renseignements plus détaillés sur les domaines prioritaires et les dépenses ;
- Enquêtes spéciales ou rapports d'évaluation ;
- Rapports des Table rondes nationale du PDDAA ;
- Actes du Business meeting tenu en novembre 2013 ;
- Etudes et rapports divers du MINAGRIDER ;
- Rapports d'évaluation de la mise en œuvre des projets co-financés avec les PTF
- Rapports d'évaluations d'impact des projets.

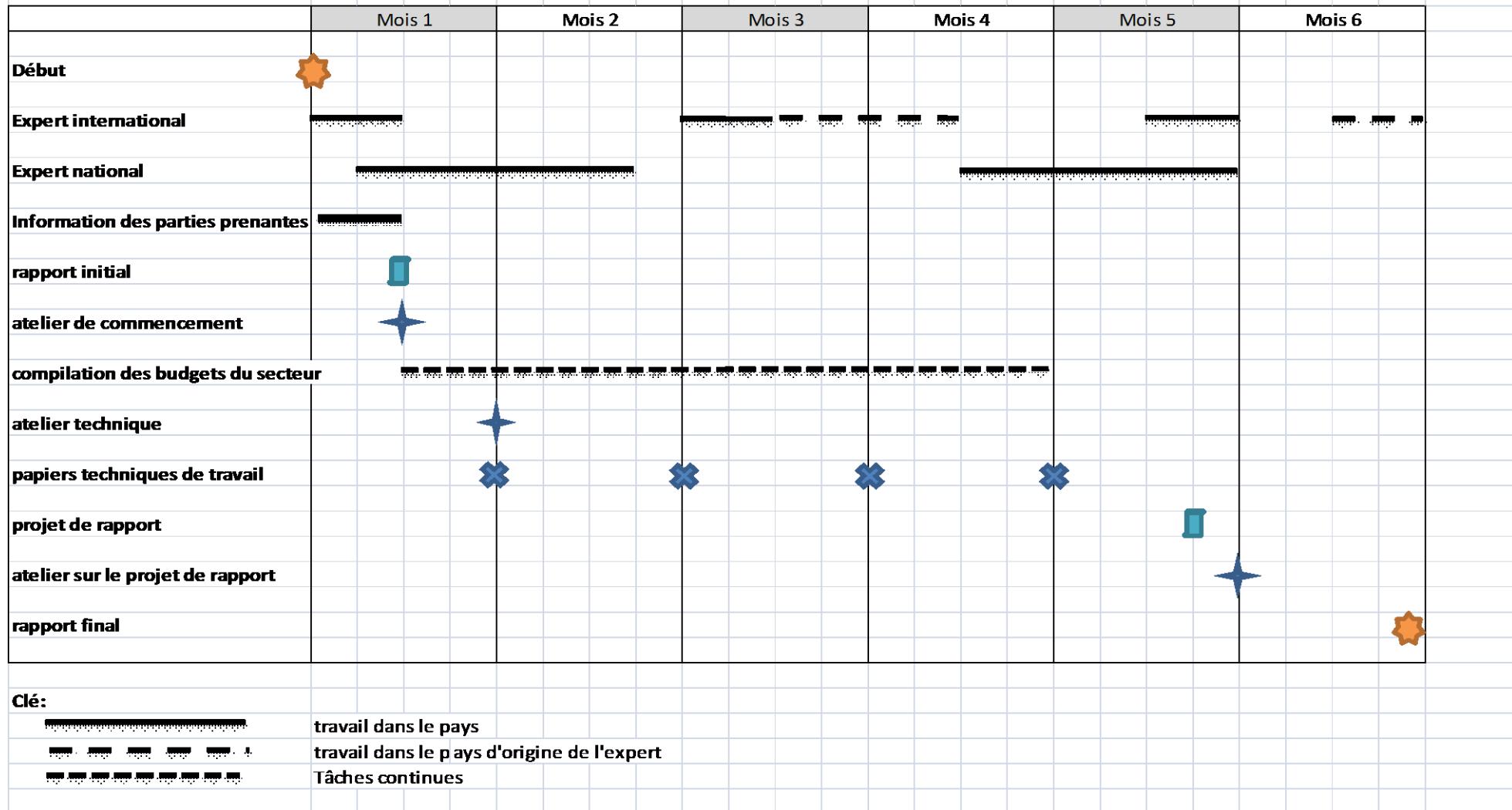
## **8. RESSOURCES DE L'ETUDE**

Banque Mondiale

## **9. DUREE ET PHASAGE DE L'ETUDE**

Le calendrier global d'exécution de l'Étude de base est de six mois (voir Fig. 1).

**Fig 1- Modèle de termes de référence pour revue diagnostique des dépenses publiques de base dans le secteur de l'agriculture**  
**Emploi du temps indicatif pour la mise en oeuvre**



## ANNEXE II

### REVUE DIAGNOSTIQUE DES DÉPENSES DANS LE SECTEUR AGRICOLE ET RURAL

#### Termes de référence du Comité Technique

##### 1. Contexte de l'étude

Dans le cadre du PDDAA, (Programme Détailé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique), adopté par l'UA et mis en œuvre par le NEPAD, le Gouvernement de la RDC a obtenu l'appui de la Banque Mondiale(BM) pour réaliser une revue diagnostique des dépenses publiques du secteur agricole et rural.

Cet exercice fait suite au sommet de Maputo (Juillet 2003), au cours duquel les Chefs d'État du continent africain avaient résolu de consacrer au moins 10% des ressources budgétaires au secteur agricole. Il vise notamment à établir un cadre commun de comparaison des performances du secteur pour une meilleure valorisation des ressources consacrées au développement agricole.

Au terme de cette étude qui se veut quantitative, mais aussi qualitative, il est attendu que les leviers les plus efficaces pour promouvoir le développement auront été identifiés.

La réalisation de l'Étude a été confiée à une équipe de deux consultants, national et international, appuyée par une équipe technique multidisciplinaire formée de cadres et de techniciens des différents Ministères et structures concernés. Les termes de référence de l'Étude qui guideront les intervenants ont été définis conjointement par le Gouvernement de la RDC et la Banque Mondiale, et ont été entérinés par un atelier de lancement qui a eu lieu le mercredi 29 janvier 2014 à Kinshasa.

##### 2. Le Comité Technique : rôle et composition

Faisant partie intégrante de l'équipe chargée de la réalisation de la Revue Diagnostique, dont les termes de référence globaux ont déjà été validés par l'atelier du 29 janvier 2014, les membres du Comité, désignés par leur administration respective, et porteurs d'une lettre de mission de leur hiérarchie, auront pour rôle de :

- Maintenir une communication permanente avec l'ensemble de l'équipe de travail, de façon à partager régulièrement les informations utiles à l'avancement de l'étude;
- Participer aux réunions périodiques organisées par l'équipe de coordination (Consultant International, Consultant National et Point Focal du PDDAA) visant à faire le point sur l'avancement des travaux, à prendre connaissance des difficultés éventuelles liées à la collecte et à l'analyse des informations et y apporter des solutions appropriées;

- Collecter des données archivées dans leurs administrations, et nécessaires à la réalisation de l'étude; pour ce faire, ils se serviront des outils de collecte et d'analyse de l'information, produits par l'équipe de coordination et ils apporteront des suggestions et tout élément jugé utile à l'avancement de l'étude;
- Faire des descentes en province pour la collecte des données ;
- Faciliter les contacts entre la coordination et leurs administrations respectives ; et
- Participer au contrôle de qualité des documents et rapports de l'étude produits par les consultants (national et international).

Le Comité Technique se compose des représentants des administrations et des institutions suivantes :

- Présidence de la République (1 personne) ;
- Primature (1 personne);
- Cabinet du Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural (1 personne);
- Secrétariat Général à l'Agriculture Pêche et Élevage (2 personnes);
- Secrétariat Général au Développement Rural (1 personne);
- Ministère du Plan(1 personne);
- Ministère du Budget(1 personne);
- Ministère des Finances(1 personne);
- Fédération des Entreprises du Congo (FEC) (1 personne);
- Confédération Nationale des Producteurs Agricoles du Congo (CONAPAC) (1 personne);
- Confédération Paysanne du Congo (COPACO) (1 personne)

Soit un total de 12 personnes

Il est à noter que les désignations étant nominatives, la participation aux réunions n'admet aucune substitution, ceci en vue d'assurer une continuité dans les échanges au fur et à mesure que les travaux avancent.

### 3. Fonctionnement du Comité Technique

Le Comité Technique se réunit une fois la quinzaine ou à toute périodicité jugée utile pour faire le point sur l'avancement de l'étude avec les consultants. Ces réunions serviront notamment à :

- (i) identifier et lister les problèmes rencontrés par les membres de l'équipe dans la collecte des données;
- (ii) faire le point avec les consultants sur l'avancement de la rédaction du rapport de l'étude;
- (iii) évaluer l'exécution de l'étude par rapport à la feuille de route et;
- (iv) en cas de retard par rapport à la feuille de route, proposer des solutions pour respecter le timing.

Chaque réunion sera sanctionnée par un aide-mémoire, qui sera consolidé à la fin de chaque mois par la production d'un rapport mensuel dont les destinataires finaux seront la Banque Mondiale, ainsi que les administrations et structures représentées au sein du Comité Technique.

La responsabilité de la rédaction des aide-mémoires et des rapports sera confiée au consultant national qui en assurera la distribution aux autres membres du Comité Technique.

#### Liste des membres du Comité technique

N°	Nom et Post nom	Fonction/Institution	Téléphone/e-mail et signature
1	Laval TREMBLAY	Consultant International Banque Mondiale	081-836-4486 laval_pael@yahoo.fr
2	Thomas KEMBOLA	Consultant National Banque Mondiale	099-001-1829 tkejuni@yahoo.fr
3	MAMPUYA LUVUANGU	Directeur DEP Agriculture, Pêche et Elevage	0816875205 mapedagp@yahoo.fr
4	Serge SABI	Point Focal, Ministère de l'Agriculture	099-894-7195 sabiserge@yahoo.fr
5	KITANGA ESHIMA	Conseiller Présidence de la République	0992365071-0815046822 kitangeshima@yahoo.fr
6	David BUGEME	Conseiller Primature	0993421830-0825000194 davidbugeme@yahoo.fr
7	NGOLA LIMBONGOO	Directeur Développement Rural	0818112556 limbongola@yahoo.fr/ ngolalimbongo@yahoo.fr
8	Saturnin KITE NDUWA	Chef de division Ministère du Plan	082-230-9406 skitnduwa@yahoo.com
9	Faustin BONGELI BOTIKALA	Expert, Ministère du Budget	081-907-2945 bongdibo@yahoo.fr
10	NTAMBWE KIOMBA	Expert, Ministère des Finances	0811484286 ntambwekiomba@yahoo.fr
11	Janvier KAMBALE	Cabinet Ministre Agriculture et Développement Rural	0818131284 jakamkas@yahoo.fr
12	Constantin KABADIENDEDI LOMBE	Représentant FEC	0815135875 c.kaba@fec.cd
13	Simplice MUTOMBO RUBUZ	Représentant CONAPAC	0998213333 sarmutombo@hotmail.com/ conapacrdc@yahoo.fr
14	Mélanie KASOMA LASOM	Représentant COPACO	0813840336