

« La décentralisation et les possibilités de développement locales en RDC »

L'intégration des économies locales en RDC par l'approche de filières certifiées « équitables » : l'exemple du CDI-Bwamanda

par

DUQUESNE, B. et LEBAILLY, Ph.

Unité d'économie et développement rural
Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux

1. Introduction

En République Démocratique du Congo, près de 70% de la population vit en milieu rural et l'agriculture constitue souvent la principale source de revenu de ces familles. Le pays est unanimement reconnu comme doté d'énormes potentialités agronomiques.

Malheureusement, la succession de guerres, de pillages, vols, l'insécurité et les déplacements de population ont précarisé les ruraux et rendu difficile la pratique de l'agriculture, ce qui aggrave les conditions de vie déjà très difficiles de la population.

La population rurale est condamnée à une agriculture de subsistance caractérisée par une productivité extrêmement faible, des coûts de commercialisation exorbitants et des marchés quasi-inexistants.

Les principales contraintes qui frappent le secteur agricole sont à la fois d'ordre exogène et endogène.

Parmi les facteurs exogènes, il convient de souligner que les politiques économiques appliquées par les différents Gouvernements qui se sont succédé depuis plusieurs décennies ont toujours privilégié le secteur minier et un approvisionnement du pays à partir d'importations alimentaires à bas prix. L'aide alimentaire justifiée par la paupérisation accrue de la population congolaise est encore venue accentuer l'influence négative de ces politiques sur l'activité agricole locale.

L'accès aux marchés représente le problème le plus important à résoudre. En effet, l'agriculture familiale trouve de moins en moins de débouchés sur les marchés locaux ainsi que sur le marché national et international.

Le marché local en milieu rural est caractérisé par une demande solvable très réduite où les transactions commerciales sont peu nombreuses suite à la faible monétarisation de l'économie locale centrée sur l'autoconsommation.

Sur le marché national, la production du pays est concurrencée par l'importation de produits agricoles moins chers car le plus souvent représentés par des sous-produits issus d'agricultures intensives, subventionnées et parfois importés de façon peu réglementaire.

Enfin, les prix des cultures d'exportation traditionnelles ont connu depuis plusieurs décennies une chute drastique sur les marchés mondiaux pour se situer le plus souvent à des niveaux tels que le travail familial de l'exploitant agricole n'est plus rétribué à sa juste valeur.

Le faible niveau de la productivité est le résultat d'une multitude de facteurs endogènes dont les principaux sont liés au caractère extensif de l'agriculture avec un niveau technique peu avancé, au manque d'intrants de qualité (semences, outils,...) et à l'absence de crédit agricole. Dans certaines régions du pays, ces facteurs sont encore accentués par la dégradation de la fertilité des sols et par les attaques parasitaires.

En outre, lorsque les producteurs sont capables de générer un surplus, la commercialisation de ce surplus pose d'immenses problèmes.

Les difficultés qui grèvent considérablement la structure de coût pour la mise en marché des produits sont d'abord liées au mauvais état des infrastructures de transport. Les routes ne sont praticables que sur certains axes et dans les régions ayant bénéficiés d'une réhabilitation partielle des infrastructures routières et des dessertes agricoles. Compte tenu de l'état du réseau et du prix du carburant, le coût du transport routier est toujours élevé. Les transports fluviaux sont en plein développement mais les moyens restent insuffisants : l'état général de la flotte et les tracasseries administratives ralentissent considérablement les rotations.

La pression fiscale, que ce soit de la fiscalité formelle ou informelle, représente une autre contrainte majeure au développement des échanges. Le système fiscal et parafiscal est particulièrement complexe car il se caractérise par une superposition de règlements et de textes conduisant à une multiplicité des impôts et à des possibilités d'interprétations divergentes et contradictoires des dispositions légales, se traduisant notamment par une fiscalité indirecte en cascade et cumulative et une fiscalité régionale et locale foisonnante. Il convient de remarquer que le peu d'activités productives constitue souvent l'unique source de revenu pour les pouvoirs publics et pour leurs représentants, civils ou militaires.

L'économie rurale est donc prise dans un cercle vicieux de dégradation continue de sa compétitivité, pertes de marchés, manque d'investissements... avec l'exode vers les grandes villes à la clef et ce d'autant que l'on assiste parallèlement à un désengagement de l'Etat dans les secteurs de l'éducation et de la santé en milieu rural.

C'est précisément pour relever les défis liés à ce contexte particulièrement contraignant en milieu rural que le CDI - Bwamanda a développé une stratégie originale intitulée « développement intégral » qui est basée sur des actions menées conjointement en matière d'éducation, de santé et d'écoulement de la production agricole au départ de centres délocalisés capables d'assurer différents services (agricoles, techniques et médico-sociaux).

Dans le cadre de cet article, nous avons tenté de synthétiser les éléments principaux qui nous semblent importants pour analyser les orientations qui ont été prises en matière d'appui à la production agricole par le CDI-Bwamanda depuis sa création jusqu'à aujourd'hui particulièrement au niveau de la filière café qui s'inscrit dans une démarche de commerce équitable. La plupart des éléments présentés ont été rassemblés dans le cadre d'une évaluation des programmes de l'ONG financés par l'Union européenne réalisée en 2007.

2. Les activités menées par le CDI-Bwamanda

Le Centre de Développement Intégral, le C.D.I.-Bwamanda a.s.b.l. est un organisme non-gouvernemental (O.N.G.) qui a été reconnu comme Association Sans But Lucratif (A.S.B.L.) par l'Etat Congolais le 21 février 1972 et comme Organisation Non Gouvernementale de Développement (O.N.G.D.) sous le N° SEN.61.022/99 le 03 mars 1999. Il entretient une relation privilégiée avec le Centrum voor Dorps-Integratie – Bwamanda-Belgique, ONG reconnue avec le statut juridique d'ASBL dont le siège est situé à Leuven. Le site web de l'asbl à l'adresse <http://www.cdibwamanda.be> renferme des informations détaillées sur l'historique, les missions et les structures du CDI – Bwamanda.

Dans l'ouvrage « Cheminement d'un projet vers l'économie sociale », le Prof. Develtere et J. Stessens distinguent quatre phases successives dans la vision, l'organisation et la pratique du CDI, à savoir :

1. Lancement de CDI-Bwamanda comme programme intégral (1969- 1974);
2. Expansion et décentralisation organisationnelle (1975-1988);
3. Résistance face à la crise économique et politique (1988-2002);
4. Relance de CDI-Bwamanda comme moteur d'une économie sociale (2002).

L'idée au départ portée par le Professeur L. Van Baelen et le Dr. J. Van Mullem est d'initier un projet de développement intégral qui consiste à appliquer des actions simultanées et combinées dans le domaine économique (principalement agricole), médical, social et culturel au départ d'un centre rural où la population est en quelque sorte abandonnée et vit dans des conditions déplorable.

Le choix se porte sur Bwamanda, un poste missionnaire érigé en 1926 par les Pères Capucins et les activités du Centre de Développement Intégral Bwamanda débutent en 1969 avec une intervention financière limitée de la Coopération belge et de l'Etat Zaïrois.

L'approche était verticale. A l'inverse du développement communautaire en vogue à l'époque, le projet ne visait pas à stimuler l'organisation communautaire et collective des paysans par le biais de l'animation rurale. Il consistait dans l'apport de différents services aux paysans.

Parmi ceux-ci, l'accent fut immédiatement porté sur les activités économiques susceptibles de procurer aux villageois un revenu monétaire satisfaisant et capable d'assurer la prise en charge progressive des services sociaux.

Comme souligné, les comités agricoles et les comités de développement et d'hygiène que CDI-Bwamanda établissait étaient des « éléments importants de communication avec les villageois et des instruments utiles dans la réalisation concrète des actions dans le village ».

La commercialisation du café commença timidement en 1975 pour prendre plus d'envergures à partir des années 80. L'introduction de la commercialisation comme mécanisme principal de mobilisation de ressources financières a eu évidemment des conséquences majeures pour l'organisation.

Initialement débutées autour de la Mission Catholique de Bwamanda dans le Nord-Ouest du Pays, les activités de l'Association se sont très vite étendues sur demande de la population, et ont couvert pratiquement tout l'Ubangi, faisant ainsi naître 10 Centres d'activité, dont celui de Kinshasa.

Le premier choc auquel l'organisation a dû faire face intervint en 1987 avec la chute drastique et continue des cours du café robusta. Cette dégradation des cours eut un impact considérable sur les revenus distribués en milieu paysan. Le CDI tenta de limiter la casse par la recherche de débouchés dans le commerce équitable. Elle fut une des premières organisations à être reconnue par le label Max Havelaar ce qui permit d'atténuer le découragement des caféiculteurs en maintenant une maigre rémunération pour le travail familial.

La chute des cours du café coïncida également avec la chute du régime Mobutu : en 1990, la coopération entre la Belgique et le Zaïre fut suspendue et l'ONG a assisté au départ précipité d'une cinquantaine de coopérants belges. Loin de se laisser abattre par ce nouveau défi, elle réagit en confiant à des cadres congolais les postes de responsabilité qu'occupaient les expatriés.

En août 1998, les conséquences de la guerre qui avait débuté en 1996 isolent complètement la Région de l'Equateur du reste du pays et oblige le CDI – Bwamanda à une forme de repli sur soi jusqu'aux accords de paix signé à Pretoria en décembre 2002. L'organisation n'échappe évidemment pas aux affres d'une guerre particulièrement désastreuse pour la population et pour beaucoup de ses bâtiments et équipements qui furent vandalisés, saccagés et pillés. Quelques centres de CDI-Bwamanda étaient plus frappés que d'autres, notamment à Kinshasa, Businga, Gemena et dans le triangle au nord de la zone.

Pendant la guerre, la région de l'-Ubangui n'avait que peu de contacts avec celle du Kinshasa. Bwamanda était aussi obligé de trouver d'autres marchés et créneaux que Kinshasa pour la vente et la commercialisation de ses produits. La commercialisation se fera via la République Centrafricaine. Le centre de Kinshasa quant à lui développe de plus en plus d'activités autonomes qui garantissent d'une part l'exploitation maximale de ses infrastructures et, d'autre part le service à la population kinoise notamment dans le cadre de la distribution de l'aide alimentaire d'urgence.

Après la guerre, CDI-Bwamanda fut confronté à une réorganisation de son organigramme car l'isolement relatif causé par la période de guerre avait fait que chaque sous-centre avait adopté son propre *modus operandi*. Il fallait reconstruire CDI-Bwamanda comme organisation intégrée et unifiée avec à son sommet, l'Assemblée Générale des membres effectifs qui détermine l'orientation générale de l'organisation. Le Conseil d'Administration et la Direction Générale sont les instances exécutives de l'ONG. Elles opèrent à partir de Kinshasa. Dans chaque région où CDI-Bwamanda exécute ses activités, une direction régionale est chargée de la coordination. Ceci est le cas pour Kinshasa, le Nord Equateur et depuis peu aussi pour le Bandundu.

Aujourd'hui, CDI-Bwamanda s'est imposé comme l'acteur de développement le plus important dans la région de l'Ubangi, dans la province de l'Equateur en RDC. Dans beaucoup de secteurs, comme l'éducation, la santé, la commercialisation des produits agricoles, l'hydrologie rurale et l'entretien des routes, il dispose d'un monopole de fait.

3. Rentabilité des activités économiques : le café

Dans la province de l'Equateur, le CDI-Bwamanda achète le café sous deux formes auprès des caféiculteurs :

- le café cerise rouge payé à un prix de 75 FC/kg au cours de la campagne 2006/2007. Un peu moins de 3 000 tonnes de baies rouges ont été transportées vers les installations de lavage et de transformation (Bwamanda et Yakoma) où le café perd 80% de son poids après le lavage ce qui a permis de livrer à Kinshasa 593 tonnes de café lavé ;
- le café baie sèche qui est acheté auprès des paysans à un prix inférieur au prix payé pour la baie rouge¹ car CDI-Bwamanda ne contrôle pas le séchage et ne connaît pas le rendement au décortilage (la qualité est très variable d'un producteur à l'autre). Pour la campagne 2006/2007 le prix payé a été fixé à 150 FC/kg pour des achats portant sur un peu moins de 3 000 tonnes et le rendement moyen à l'usinage a été de 48%. Ce qui a permis de livrer à Kinshasa 1 446 tonnes de café baie sèche en 2007.

En ce qui concerne le café, le calcul de la rentabilité de la filière café lavé a été établi en mai 2007 pour Bwamanda (Sud Ubangui) et pour Yakoma (Nord Ubangui) en considérant un rayon moyen de 60 kilomètres pour l'achat des baies rouges. Les quantités achetées pour la campagne 2006/2007 et les distances entre les Centres CDI, les unités de traitement et les ports d'embarquement s'établissent comme suit :

	Bwamanda	Bobito	Bokilio	Yakoma	Abuzi	Wapinda
Achat café baie rouge en kg	574 000	1 494 000	207 000	400 000	169 000	121 000
Distance site de traitement	0	90	216	0	150	150
Distance au port	50			600		

Une rapide analyse de ces données de départ permet de mettre en exergue certains éléments qui vont influencer la rentabilité à savoir les longues distances parcourues en moyenne pour la collecte primaire, l'enclavement relatif du triangle (Yakoma) avec des distances d'évacuation élevée pour des volumes de production relativement faibles, l'importance de Bobito et l'intérêt d'y installer une station de lavage.

¹ Pour pouvoir expédier un kg de café à Kinshasa, il faut acheter 5 kg de café baie rouge soit un achat au paysan de 375 FC et 2 kg de café baie sèche soit un achat au paysan de 300 FC.

En août 2007, un différentiel de prix plus élaboré a été établi lors d'un atelier de travail qui rassemblait à Kinshasa les différents comptables du CDI-Bwamanda. Il a été arrêté comme suit en USD/livre :

	USD/lb	%
Valeur d'achat au planteur	0,3402	28,2
Amortissement	0,0496	4,1
Entretien	0,0696	5,3
Fournitures	0,0772	6,4
Transport	0,1478	12,2
Services, taxes, manutention	0,0191	1,6
Personnel (hors transport)	0,0322	2,7
Sous-total rendu port à l'intérieur	0,7297	60,4
Frais généraux de l'intérieur 5 %	0,0365	3
Transport fluvial vers Kinshasa	0,295	2,4
Sous-total rendu Kinshasa	0,7957	65,8
Déchargement bateau et frais de réception	0,0042	0,4
Retraitement Kinshasa	0,0363	3
Sous-total après retraitement avant ensachage	0,8362	69,2
Perte de triage électronique, rendement de 85 %	0,1476	12,2
Ensachage	0,0128	1,1
Sous-total café lavé stocké à Kinshasa	0,9966	82,5
Démarches auprès Office Nat. Du Café par 19 200 kg	0,0041	0,3
Taxes par 19 200 kg	0,0724	6
Frais du Transitaire par 19 200 kg	0,0625	5,2
Frais bancaires par 19 200 kg	0,0306	2,5
Sous-total coût pour le café déposé à Matadi	1,1661	96,5
Frais d'assurance	0,0069	0,6
Sous-total café livré FOB-Matadi	1,1731	97,1
Frais généraux. Fixé à 3 %	0,0352	2,9
TOTAL PRIX DE REVIENT FOB-MATADI	1,2083	100

Le prix de revient obtenu doit être comparé au prix de vente obtenu. Celui-ci s'élève pour le café commercialisé sous le label équitable à 1,05 USD par livre auquel il convient encore d'ajouter une prime « commerce équitable » de 0,10 USD par livre soit une recette totale de 1,15 USD par livre de café lavé commercialisé ou de 2,30 USD par kilo. Ce niveau de prix obtenu par le CDI-Bwamanda est très supérieur à celui de la valeur de la cotation de référence de la mercuriale ONC pour le Robusta HTM/W/MOY qui s'élevait début juin 2007 à 1,93 USD/kg.

Une première conclusion qui s'impose est que la filière café lavé équitable ne dégage pas de marge bénéficiaire. Elle permet tout au plus d'équilibrer les coûts engagés.

Les raisons de la non rentabilité doivent selon nous être recherchées non pas au niveau de la commercialisation du produit (les cours mondiaux se sont raffermis et la commercialisation sous le label max havelaar procure une plus-value pour le produit de 37 cents par kg vendu) mais au niveau de certains coûts qui grèvent le prix de revient global. La décision de développer les achats de baies rouges dans le triangle au départ d'une unité de lavage à Yakoma est un premier handicap pour la rentabilité de la filière. L'éloignement relatif des stations de lavage et les coûts de transport y afférents représentent un deuxième obstacle à la compétitivité que le CDI-Bwamanda a clairement identifié et qui est en passe d'être solutionné avec les investissements réalisés ou en cours de réalisation dans une voie humide à Bobito, Bokilio et Abuzi. Le niveau des taxes (directes et indirectes) et le volume relativement faible de café commercialisé au regard des investissements réalisés viennent ensuite comme facteurs d'explication.

4. Conclusion

La filière café mise en place par le CDI-Bwamanda a permis de rétribuer les caféiculteurs de l'Equateur pour un montant global de 1 350 000 USD (environ 1 million d'euros) au cours de la campagne (2007-2008). La politique des prix fixée par le CDI privilégie l'achat des baies rouges par rapport aux baies sèches puisque la production par le CDI d'un kg de café lavé lui coûte en prix payé bord de champs 350 FC contre 300 FC pour la baie sèche. Cette politique d'achat vise la qualité du produit mais se traduit dans les faits par une non rentabilité du café lavé alors que le café voie sèche dégage une marge.

Globalement, l'élaboration des prix de revient complets montre que la filière café est globalement à l'équilibre (la légère marge obtenue lors de la commercialisation du café sec compense la perte enregistrée pour le café lavé). De toute façon et contrairement à l'idée largement répandue, la filière café ne permet pas de générer des marges commerciales susceptibles de contribuer au financement des activités sociales de l'ONG.

La production d'un café lavé de qualité est à la base d'une reconnaissance commerciale en Europe que le CDI-Bwamanda a pu acquérir auprès de ses acheteurs grâce à un travail continu. Malheureusement cette qualité n'est pas vraiment payante et s'obtient au départ de zones enclavées avec des coûts relativement élevés. Des pistes pour la maîtrise des coûts sont proposées ci-avant. Certaines d'entre elles sont d'ores et déjà mises en œuvre par le CDI.

Il convient de souligner que le CDI-Bwamanda a réussi à maintenir un débouché pour le robusta congolais dans un marché où la concurrence est particulièrement vive au niveau mondial avec une pression forte sur les prix qui ont atteint des niveaux planchers. Les prix ont longtemps fluctué entre 40 et 60 cents la livre suite à un excédent structurel de l'offre par rapport à la demande et donc à un déséquilibre de marché auquel les opérateurs congolais n'ont pas pu résister. En 1986, selon les données officielles fournies par l'OIC, la RD du Congo a exporté 2 447 942 sacs de 60 kg de café vert, soit environ 147 000 tonnes. En 2006, les chiffres publiés mentionnent 134 408 sacs exportés soit un peu plus de 8 000 tonnes ! Dans ce contexte d'abandon de la filière café, le CDI-Bwamanda détient une forme de situation de monopole qu'il s'est forgée grâce à des investissements constants et soutenus dans la filière. Il convient également de rappeler que le CDI-Bwamanda a été la première

ONG avec une organisation mexicaine à commercialiser le café sous le label Max Havelaar dès 1988.

Dans les différents documents stratégiques établis par le CDI, le principe d'autofinancement est toujours privilégié. Il est même fait mention de subsides croisés : les marges dégagées au départ de la commercialisation des produits agricoles doivent générer des revenus pour les services sociaux.

Or, le constat établi ci-dessus laisse apparaître que les marges dégagées sont minces quand elles ne sont pas négatives et que la plupart des activités économiques sont incapables d'assurer l'autofinancement de l'ONG. Dans le contexte de la RDC et des choix de non politique agricole qui y sont faits, il n'est pas possible pour une ONG de mettre en œuvre des actions qui garantissent aux populations rurales enclavées (pour ne pas dire abandonnées) un accès à la santé, à l'éducation et à des revenus liés à la commercialisation des produits agricoles et d'obtenir des résultats comptables qui attestent d'une rentabilité financière. La rentabilité économique est par contre évidente : le modèle CDI est une réponse à l'exode rural. Par ailleurs, d'importants investissements sont consentis dans les infrastructures de base qui seront le moteur du développement.