

Document de
La Banque Mondiale

A N'UTILISER QU'A DES FINS OFFICIELLES

Rapport No. 8490-ZR

ZAIRE

FILE COPY

--

**La Facilitation des Transports
et des Echanges Commerciaux**

Rapport de Synthèse

20 Mai 1991

Division des Infrastructures
Département des Grands Lacs et
de l'Océan Indien
Région Afrique

Le présent document fait l'objet d'une diffusion restreinte, et ne peut être utilisé par ses destinataires que dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Sa teneur ne peut être autrement divulguée sans l'autorisation de la Banque Mondiale.

TAUX DE CHANGE

Monnaie	=	Zaire (Z)
Taux de change moyen Zaire/dollar	=	1975: 0.5
		1982: 5.8
		1984: 36.1
		1987: 112.4
		1988: 187.1
		1989: 384.3
		1990: 1334
		Mai 1991: 4300

POIDS ET MESURES

Systeme métrique

SIGLES ET ABREVIATIONS

AGETRAF:	Agence Générale de Transit en Afrique
ANEZA:	Association Nationale des Entrepreneurs Zaïrois
ANI:	Agence Nationale d'Immigration
CAF:	Coût, assurance, fret
CAS:	Crédit à l'Ajustement Structurel
CCA:	Contribution sur le chiffre d'affaires
CDA:	Connaissance direct aller
CDR:	Connaissance direct retour
CEE:	Communauté Economique Européenne
CFMK:	Chemin de fer de Matadi à Kinshasa
CMB:	Compagnie Maritime Belge
CMEAOC:	Commission Ministérielle des Etats de l'Afrique de l'Ouest et du Centre
CMZ:	Compagnie Maritime Zaïroise
CNUDCI:	Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International
Crédoc:	Crédit documentaire
DE:	Droit d'entrée
DTS:	Droits de tirage spéciaux
EPC:	Entrepôt public concédé
EVP:	Equivalent vingt pieds (conteneur)
FOB:	Franco bord
Gécamines:	La Générale des Carrières et des Mines
GET:	Groupe d'Etudes des Transports
OCDE:	Organisation de Coopération et de Développement Européenne
OFIDA:	Office des Douanes et Accises
OGEFREM:	Office Zaïrois de Gestion du Fret Maritime
OIC:	Organisation Internationale du Café
ONATRA:	Office National des Transports
OR:	Office des Routes
OZAC:	Office Zaïrois de Contrôle
OZACAF:	Office Zaïrois du Café
PDG:	Président délégué général
PIP:	Programme d'investissements publics
PNUD:	Programme des Nations Unies pour le Développement
RME:	Compte résident en monnaie étrangère
RSA:	République d'Afrique du Sud
RVA:	Régie des Voies Aériennes
RVF:	Régie des Voies Fluviales
RVM:	Régie des Voies Maritimes
SARM:	Service de Renseignements Militaires
SNCZ:	Société Nationale des Chemins de Fer Zaïrois
SOCOPAO:	Société Commerciale des Ports Africains
SOZIR:	Société Zaïro-italienne de Raffinage
SYDONIA:	Systeme Douanier Informatisé
TCK:	Terminal de Conteneurs de Kinshasa
TCM:	Terminal de Conteneurs de Matadi
TCPK:	Terminal de Conteneurs du Port de Kinshasa
TIR:	Transports Internationaux Routiers
VD:	Valeur déclarée
VN:	Voie Nationale

A N'UTILISER QU'A DES FINS OFFICIELLES

PREFACE

Ce rapport est basé sur le travail de recherche d'une mission sectorielle des institutions associées à la facilitation des transports et des échanges commerciaux, qui a visité la République du Zaïre entre les 18 avril et 6 mai 1989. Cette mission comprenait les membres suivants:

MM:

Alain F. Ballereau, Economiste Principal et Chef de Projet
Jean Grosdidier de Matons, Expert en Institution, et Coordonateur Juridique
Bénédict de Saint-Laurent, Economiste et Coordonateur de l'analyse coûts
Carlos de Castro, Expert en Transport Multi-Modal
Didier Reymond, Expert en Douanes
Thierry Beaucent, Expert Financier et Bancaire

Le rapport principal a été rédigé sous sa forme actuelle sous la direction d'Alain F. Ballereau à partir des contributions de chacun des experts. Le rapport de synthèse a été préparé par Jean Grosdidier de Matons. Le rapport a été produit avec l'assistance de M^{me} Armelle Nau.

Le financement de cette étude a été partagé entre la Banque Mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement, New York (PNUD), et le Fond d'Aide et de Coopération Suisse.

La contribution et la participation du Gouvernement du Zaïre ont été particulièrement appréciées lors de la mission d'avril-mai 1989 à partir des échanges qui ont eu lieu lors des réunions à la mission résidente de la Banque Mondiale et au cours des revues détaillées avec les différents départements et offices de l'Etat. L'apport des entreprises publiques et privées, des agences et associations professionnelles, et des usagers fut également considérable et très apprécié. Une revue détaillée des analyses présentées dans ce rapport a été effectuée avec le Gouvernement du Zaïre fin juin-début juillet 1990.

Le présent document fait l'objet d'une diffusion restreinte, et ne peut être utilisé par ses destinataires que dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Sa teneur ne peut être autrement divulguée sans l'autorisation de la Banque Mondiale.

RAPPORT DE SYNTHÈSE

	<u>No. Page</u>
INTRODUCTION	1
I. INADAPTATION ET COÛTS DU SYSTÈME LOGISTIQUE OFFICIEL	1
A. Inadaptation du système	1
B. Coûts du système	4
II. CARENCES DU DROIT ET DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE INFORMELLE	7
A. Insuffisance du droit et de son application	7
B. L'état de non-droit et l'économie informelle	9
III. DISTORSIONS DES SERVICES PUBLICS ET DERESPONSABILISATION DU SECTEUR PRIVE	11
A. Distorsions des services publics	11
B. Déresponsabilisation du secteur privé	14
IV. STRATEGIE PROPOSEE ET RECOMMANDATIONS	15
A. Synthèse des problèmes et de la stratégie	15
B. Formulation des axes de réformes	16
C. Mesures spécifiques	18
ANNEXE: Table de Matière du Rapport Principal	25
CARTE: Le Système de Transport au Zaïre	

INTRODUCTION

(i) Ce rapport de synthèse est un résumé d'une étude importante présentée dans un rapport principal qui traite de la facilitation de la logistique des transports au Zaïre. On entendra par là l'amélioration de l'ensemble des procédures administratives et commerciales qui permettent l'acheminement du fret, dans le cadre réglementaire, fiscal et commercial dans lequel fonctionnent les transports. Le passage en douane, le dépôt en banque d'un connaissement, le règlement d'un litige avec une compagnie d'assurances relèvent ainsi de la logistique et de sa facilitation. Le rapport ne traite pas des aménagements matériels du réseau de transport. De même, il porte moins sur la structure des institutions publiques que sur leur fonctionnement externe et leurs rapports avec les opérateurs, auxiliaires et usagers des transports. Toutefois, ces éléments ne peuvent être entièrement dissociés les uns des autres. Il peut donc arriver que le rapport semble déborder le cadre fixé; cela peut avoir été nécessaire pour dégager une solution d'ensemble aux difficultés qu'on s'est efforcé d'exposer.

(ii) Ce rapport n'est ni le premier ni le seul sur ce sujet. En particulier, il fait suite à d'intéressants travaux de la Commission de Facilitation mise en place par le Département du Plan, travaux qui ont été utilisés et amplifiés.

(iii) Le rapport principal examine les activités des transitaires, principaux opérateurs privés de la logistique des transports, puis le fonctionnement des banques, des assurances, et des douanes. Il examine ensuite le rôle des organismes de régulation du trafic maritime, et de ceux chargés de contrôler les quantités et qualités des marchandises transportées. Cette méthode analytique a permis d'identifier les faiblesses du système, dont l'exposé synthétique fait l'objet du résumé qui suit. Celui-ci s'ordonne autour de six thèmes, groupés en trois parties: (I) l'inadaptation du système logistique et ses coûts; (II) les insuffisances du droit applicable et les états de non-droit; et (III) les distorsions des services publics de la logistique et la déresponsabilisation du secteur privé. Cet exposé débouche sur une stratégie d'intervention (Partie IV).

I. INADAPTATION ET COUTS DU SYSTEME LOGISTIQUE OFFICIEL

A. Inadaptation du système

1.01 Le système zaïrois de transports a subi de profondes mutations depuis trois décennies. Il fonctionnait autrefois dans un cadre cohérent: monnaie convertible, assurances internationales, relations étroites entre transporteurs, transitaires, producteurs, commerçants, assureurs, auxiliaires de transports, souvent membres d'un même groupe. Le fret allait de porte à porte, couvert par un connaissement direct négociable internationalement, assuré de même, et passait d'un mode de transport (mer, fer, route, etc.) à l'autre sans difficulté. Le bon état de l'infrastructure et son exploitation sans heurts réduisaient les risques. Tout tendait vers l'unité de l'opération de transport national ou international et de son régime juridique. Le développement ultérieur de la conteneurisation devait aller dans le même sens. Le conteneur, charge unitaire, est utilisé au mieux dans le transport de bout en bout; il nécessite une logistique globale et donc en encourage, par son existence même, le développement.

1.02 Or, les circonstances n'ont pas permis le maintien de ce système. La monnaie n'est plus convertible; le contrôle des changes a dû être établi; les banques étrangères n'acceptent pas de négocier des connaissements en zaïres; il en est de même des polices d'assurances locales. Il y a donc eu sectionnement du contrat de transport, divisé désormais en deux parties: l'une internationale, qui suit les errements anciens, et l'autre nationale, réglée par des dispositions prises localement. A l'importation, cela se traduit, (a) par l'acheminement au port de destination sous la couverture d'un connaissement et d'une assurance maritime, l'arrivée au port marquant la fin de cette première opération, et (b) par l'acheminement à destination sous la couverture d'une lettre de voiture terrestre, soit sous douane, soit après dédouanement, et sous assurance locale. A l'exportation, le mouvement est le même, mais inversé. Le Zaïre va donc à contre-courant des tendances du transport moderne, dit multi-modal, qui, indifférent au mode de transport, s'efforce d'assurer l'unité de l'opération logistique, pour en réduire le coût. De ce fait, l'économie zaïroise perd sa compétitivité sur les marchés extérieurs, face à des concurrents dont les systèmes logistiques se sont modernisés.

1.03 Les causes de cette évolution sont les difficultés que les chargeurs, destinataires et transporteurs éprouvent au Zaïre.

(i) Certaines difficultés sont physiques et inhérentes à la géographie du Zaïre. Le chenal de Matadi constitue un accès difficile pour le trafic maritime. L'ensemble du pays est enclavé, le réseau routier et ferroviaire est incomplet et les transports subissent de nombreuses ruptures de charge. Physiquement, le réseau de transport zaïrois est encore mal adapté à sa fonction. Sur certains de ses tronçons, ferroviaires en particulier, le trafic est moindre que dans le passé, ce qui est dû au moins en partie à la baisse de capacité de transport ferroviaire. Des productions locales ne peuvent être mises sur le marché. Les routes sont délabrées, les véhicules rares. Au départ de Kinshasa, les convois fluviaux sont 3 à 5 fois moins nombreux qu'il y a 10 ans. Dans tout l'Est du pays, la Société Nationale des Chemins de fer Zaïrois (SNCZ) ne peut faire circuler qu'un convoi hebdomadaire. Les besoins essentiels de transport ne sont pas couverts. Les rares moyens de transport sont pris d'assaut. Alors que la demande potentielle de transport reste énorme, la demande exprimée, même si elle excède de loin les capacités du système, est embryonnaire. Le trafic, d'après les statistiques, dont la précision est incertaine, stagne au niveau de la fin des années 60, c'est à dire à 40% en dessous du niveau des années 50. Encore les activités minières représentent-elles la moitié du trafic ferroviaire et un tiers du trafic fluvial.

(ii) Mais les principales difficultés sont de gestion. Le port de Matadi a été modernisé pour accueillir un trafic de conteneurs. Bien que son trafic (1,7 million de tonnes) soit inférieur à sa capacité (2,5 millions de tonnes), il est encombré, ce qui est dû au moins en partie à la baisse de la capacité d'évacuation du chemin de fer. A Kinshasa, la répartition du trafic de conteneurs entre différents terminaux est source de ruptures de charges. Ces terminaux eux-mêmes sont inégalement équipés. L'un (le Terminal Conteneurs Kinshasa-TCK) a de bons outillages, est relié au chemin de fer et à la route, et il est bien géré, mais il n'a pas de services de dédouanement. Les conteneurs y sont déchargés, puis acheminés par la route, à frais supplémentaires, vers les entrepôts particuliers concédés (EPC), qui disposent de ces services, mais dont la gestion permet des fraudes importantes. Le terminal portuaire de Kinshasa en est au début de son organisation et de son fonctionnement. Il n'y a nulle part une unité de réseau d'où découlerait l'unité de l'opération logistique. Les accidents et les incidents sont nombreux sur le reste du réseau. Les services postaux et de télécommunications sont très déficients. De ces difficultés a découlé le refus de responsabilité qui, à son tour, a accentué la tendance au sectionnement du contrat de transport; chacun ne veut être responsable que de ce qu'il peut effectivement surveiller.

(iii) Les difficultés sont ensuite fondamentalement liées à la politique des transports et des échanges. Bien que l'accès au marché soit libre là où il n'y a pas monopole, le régime des transports au Zaïre est théoriquement orienté de façon à fonctionner dans l'intérêt des organismes publics, ce qui ne correspond pas nécessairement aux intérêts du Zaïre. Il y a monopole de la Société Nationale des Chemins de Fer du Zaïre (SNCZ) sur le transport ferroviaire, de l'Office National des Transports (ONATRA) sur la manutention portuaire, de la société Air-Zaïre sur certains transports aériens, de la Société Nationale d'Assurances (SONAS) sur les polices d'assurance. Il y a également contrôle des frets et répartition autoritaire des cargaisons par l'Office de Gestion du Fret Maritime (OGEFREM), monopole de l'Office Zaïrois de Contrôle (OZAC) sur la surveillance de la qualité, du poids et de la valeur du fret, contrôle des changes sous la surveillance de la Banque Centrale, contrôle du commerce extérieur par voie des attributions de devises, régime d'autorisations particulières pour le commerce effectué par des étrangers (renouvellement des permis de séjour à de faibles intervalles, attestation fiscale tous les quatre mois). La régulation peut s'appliquer à deux niveaux successifs, et elle est étendue au delà du domaine qui devrait normalement lui être imparti. L'OGEFREM, par exemple, contrôle le niveau des frets, pour le compte des chargeurs, et veille aussi à assurer du fret à la société nationale d'armement maritime (Compagnie Maritime Zaïroise - CMZ), dont les intérêts sont opposés. A l'origine, la répartition du trafic 40-40-20 (40% du trafic à chacun des pavillons des pays d'origine et de destination, 20% aux tiers) devait s'appliquer à une partie du trafic, celui des seules conférences. Désormais, elle s'applique à tous les trafics, en conférence et hors conférence, avec pour résultat une rente pour les pavillons des pays d'origine et de destination, la plupart groupés dans les conférences, et sûrs d'obtenir chacun 40% des tonnages à transporter. Les vérifications de lutte contre les fraudes de l'OZAC, de l'OGEFREM, de l'Agence Nationale de l'Immigration (ANI), de la Garde Civile et autres services se répètent deux fois pour un même chargement à l'importation: au port d'arrivée et à la livraison au destinataire final. L'OZAC vérifie toute marchandise dès qu'elle se met en mouvement dans le pays. Certains contrôles se font hors du territoire national: l'OGEFREM intervient ainsi dans les ports étrangers pour vérifier que les règles de répartition des cargaisons sont observées et pour autoriser les chargements. Malgré des mesures récentes d'assouplissement, introduites en novembre 1990, un tel régime de forte régulation de l'ensemble du secteur est source de difficultés d'application; il est mal adapté aux échanges et au transport moderne.

(iv) Ces structures fondamentales sont génératrices d'insuffisances institutionnelles, matérielles et humaines. Tout régime réglementé exige des moyens administratifs supérieurs à ceux d'un régime libéral, parce qu'il est plus complexe et parce que les usagers sont tentés de tourner les règlements. Au Zaïre, le contrôle s'est développé, mais pas les moyens de l'exercer. S'il existe de grandes sociétés bien équipées, de nombreuses petites entreprises n'ont aucun des outils nécessaires au commerce moderne, et sont attirées vers l'illégalité pour survivre ou prospérer. Les organismes publics n'ont pas non plus les moyens de leur mission. Ils manquent de cadres qualifiés, de matériel informatique, de véhicules, de crédits pour les rémunérations et les indemnités; ces pénuries sont autant de facteurs de démoralisation, d'inefficacité et d'abus. Lorsque cette absence de moyens coïncide avec un monopole, la carence de l'organisme public peut asphyxier un secteur. Il en est ainsi des assurances, contrôlées par le monopole de la Société Nationale d'Assurances, mais qui n'a ni le capital ni les liquidités, ni les personnels nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

1.04 Les difficultés ci-dessus sont causes de lenteur et de délais coûteux. Les exemples en sont multiples. Faute de services postaux fiables, 50% des documents de déchargement de marchandises, envoyés du point de départ, parviennent au Zaïre une semaine après l'accostage alors qu'ils devraient le précéder. La durée des formalités d'exportation peut atteindre 3 mois. Dans un transit de New York au

Shaba, d'une durée de 6 mois, on relève un délai de 30 jours entre une demande de dépotage de conteneur et l'ouverture effective du conteneur en présence de la Douane. Un transit Anvers-Kinshasa, jusqu'à livraison finale, prend 50 jours, dont 17 seulement de parcours maritime entre Anvers et Matadi, le reste étant fait d'acheminements intérieurs et de formalités. La rotation d'un conteneur Anvers-Matadi-Anvers est de 85 jours, dont 35 seulement de parcours maritime. Mais les dispersions sont très fortes autour de la moyenne: le délai nécessaire à faire venir des pièces de rechange d'Europe peut atteindre 200 à 300 jours. Dans tous les cas, c'est la durée du stockage portuaire qui fait la différence. Il en est de même pour les exportations de café ou de cuivre: si une exportation a pris 500 jours, c'est parce que le produit est resté 300 jours (10 mois) au port, en attente de chargement. D'après certains observateurs, la régulation du trafic par l'OGEFREM pourrait être une cause de tels retards: il faut attendre, pour charger, un navire de la ligne ou du pavillon à laquelle le transport a été attribué. Mais ce point est contesté par l'OGEFREM, illustrant la difficulté qu'il y a à évaluer le fonctionnement réel d'un secteur aux intervenants multiples, publics et privés, très soucieux de leurs intérêts et pouvant, de ce fait, varier dans leur présentation des faits. La durée de transport moyen par conteneur entre prise en charge au port de Matadi et déchargement en terminal TCK à Kinshasa est de 10 jours par fer, le parcours ferroviaire lui-même, sur 300 km, ne prenant que 24 heures. La réexpédition du conteneur vers un point de dédouanement demande encore 10 jours en moyenne. Les produits miniers, principale source de recettes d'exportations, sont privilégiés. Il faut cependant près de 60 jours au cuivre pour descendre du Shaba à la mer par la Voie Nationale, soit une vitesse de moins de 2 km à l'heure.

1.05 Aucune formalité ne prend moins de 24 heures; chacune étant subordonnée à l'accomplissement de la formalité dans le service précédent, les circuits s'allongent au fur et à mesure que se multiplient les exigences de la réglementation et des services qui les appliquent. 54 formalités précédent, semble-t-il, l'exportation d'un lot de café. Les mêmes lenteurs affectent les règlements d'assurances; un an pour régler un sinistre est la norme. L'obtention d'une attestation fiscale, nécessaire pour l'ouverture d'un dossier d'exportation, demande 15 jours.

1.06 Les insuffisances du système logistique énumérées ci-dessus favorisent la création de circuits de substitution. Les entreprises achètent ailleurs les moyens et services que les services publics ne peuvent fournir; il existe un marché des changes parallèle, une économie informelle, une société civile apparente et une société réelle. Cette dualité est une donnée permanente et fondamentale du système zaïrois actuel (cf. paragraphe 2.11 et suivants).

B. Coûts du système

1.07 Si de nombreux renseignements partiels existent sur les coûts du système logistique, la généralisation des données est difficile. Quelques produits ont pu être suivis dans le détail à l'importation, mais il faut raisonner sur des moyennes très larges. A l'exportation, une estimation des coûts a été possible grâce au suivi de 3 catégories de produits de haute valeur comme le café, le cuivre, et les minerais précieux, bien représentatifs du commerce national. Mais il existe une importante économie informelle aux tarifs mal connus et il est important de ne pas confondre tarifs et coûts. Par exemple, les tarifs du chemin de fer de Matadi à Kinshasa (CFMK-ONATRA), contrôlés jusqu'en avril 1989, ne couvraient que 16% du coût du transport pour le maïs, 28% pour le café, 17% pour les grumes, 60% pour la bière, etc. De même, les produits pétroliers sont transportés sur le fleuve par l'ONATRA à un tarif contrôlé qui est de 50 à 60% de celui appliqué par les transporteurs privés, plus proche du coût réel. Inversement, le camionnage entre Matadi et Kinshasa est probablement facturé nettement au-dessus

de son coût pour le camionneur, mais le prix qui s'établit sur ce marché libre est accepté par les chargeurs, parce que les camions font en une journée ce qui en demande 10 au chemin de fer. Le véritable coût financier du transport se situe entre le tarif ferroviaire de l'ONATRA et le tarif des transporteurs privés. Le coût économique de la route est sans doute moins élevé, parce qu'il faut défalquer du tarif l'économie faite sur les frais financiers et de stockage, qui sont très importants. C'est cette économie que les chargeurs acceptent de partager avec les camionneurs en leur payant un tarif nettement supérieur à celui appliqué au transport ferroviaire.

1.08 Pour les usagers (débours directs et coûts de capital), le coût des importations rendues Kinshasa (prix de gros Kinshasa) est, en moyenne pondérée, de l'ordre de 1,8 fois le prix d'origine (3,1 fois dans le cas des carburants). A l'exportation, la moyenne est de 1,3 fois le coût d'origine, mais les écarts sont considérables: le coût rendu Europe est 1,2 fois la valeur à la production pour le cuivre, 1,7 fois pour le bois et 2,8 fois pour le café. Ces chiffres sont très approchés. Toutefois, une comparaison avec le Mali, autre pays enclavé, montre que le coût de transit au Zaïre est 2,1 fois supérieur ^{1/}. La différence de valeur totale du commerce extérieur zaïrois entre origine et destination est de l'ordre de 1,7 milliards de dollars, rémunérant les transporteurs, le fisc et les différents intermédiaires. Cette somme est répartie à peu près également entre transit physique, formalités et taxes, et charges diverses, essentiellement financières.

1.09 Le transport prélève 586 millions de dollars (34%), dont 258 pour le transport maritime; les coûts de transport terrestre sont donc très élevés, reflétant l'insuffisance et la faible productivité des infrastructures et des équipements, et les coûts d'acheminement terrestre par les pays voisins. Frais financiers et immobilisations, qui sont fonction de la lenteur des transports et de la longueur des formalités, sont de 407 millions de dollars (24%). Il est donc évident que toute stratégie des transports doit donner priorité à la réduction des temps morts pour accélérer la vitesse moyenne de déplacement et de livraison de la marchandise, et donc doit viser à l'allègement des formalités. Le fisc prélève 398 millions de dollars (23%), plus ce qu'il prélève, au second degré, sur les activités des autres intervenants, que ceux-ci ont inclus dans leurs prix. Les frais bancaires (licences, obtention de devises) sont importants (141 millions ou 8%); c'est un coût de réglementation, générateur de fraudes et donc, au second degré, de coûts informels. Les pertes et dommages, très importants sur les produits convoités (boissons, carburants, etc.) coûtent 42 millions de dollars (2,4%), les assurances 41 millions de dollars (2,4%) et les différents organismes de contrôle du fret, des poids et mesures, de la qualité, etc. 59 millions de dollars (3,4%). Le transit prélève 49 millions de dollars (2,8%) et les interventions destinées à faciliter les relations avec les services publics, dits coûts informels, sont de l'ordre d'une dizaine de millions, avec une marge d'erreur considérable. Ces coûts informels sont très inégalement répartis et pèsent beaucoup plus fortement sur les importations. Ils reflètent une fraude dont l'impact sur les finances publiques est plus important que celui sur les coûts de transport. Les chiffres ci-dessus sont des moyennes. Les écarts à la moyenne peuvent être considérables.

1.10 Le marché parallèle coûte environ 400 millions de dollars par an à l'Etat en recettes fiscales et douanières perdues. Le commerce se finance sur le marché parallèle moyennant des taux d'intérêt supérieurs de l'ordre de 20% aux taux officiels, mais l'absence de fiscalité ramène cette différence à

^{1/} Importations du Mali: 1,14 fois la valeur FOB Europe. Exportations: 1,29 fois la valeur à la production.

moins de 10%, faisant du marché parallèle, plus rapide que le marché officiel, une bonne alternative. L'impact macroéconomique du marché parallèle reste à analyser.

1.11 Les pratiques commerciales et tarifaires des transports sont également défavorables à l'économie zaïroise.

(i) Les factures pour transports internationaux sont payables au transitaire avant embarquement ou enlèvement de la marchandise au point de départ, mais le transitaire ne règle les transporteurs et intermédiaires, avec lesquels il est en compte, qu'après service fait, ce qui lui procure d'importantes liquidités. Ces liquidités flottantes sont estimées à 240 millions de dollars. Les longues durées d'acheminement du commerce extérieur zaïrois augmentent les frais de financement pour l'économie et gonflent la rente du transitaire. A l'importation (60% de la valeur du commerce extérieur), la totalité de cette rente, en devises, est encaissée en dehors du Zaïre. A l'exportation, seule une partie est appréhendée au Zaïre, mais n'y demeure pas forcément. Le coût, par contre, reste dans les deux cas à la charge du chargeur ou du destinataire zaïrois.

(ii) Les frets maritimes coûtent annuellement 260 millions de dollars environ, soit 65 dollars par tonne importée et exportée. Les taux de fret sont fixés administrativement après discussion avec les cartels (conférences). L'OGEFREM en assure la surveillance, son objectif étant la stabilisation ou, à la rigueur, une augmentation égale au plus à la moyenne des taux d'inflation relevés dans les pays de l'OCDE. Les frets ont augmenté de 10 à 14% environ de 1983 à 1985 et se sont stabilisés depuis, alors qu'ils ont beaucoup plus fortement augmenté sur d'autres marchés.

L'OGEFREM s'attribue cette évolution favorable; mais elle est due d'abord à la dépression qui affecte les économies africaines et raréfie le fret. La fixation en cartel des taux de fret permet aux armateurs hors cartel, de proposer des taux juste inférieurs à ceux des conférences. Ils doivent être encore rémunérateurs, puisqu'ils permettent des ristournes (paragraphe 2.13). En 1988, 80% des frets au départ du Zaïre étaient attribués aux navires membres des conférences dont 32% à la seule CMZ. A l'importation, les conférences obtenaient 50% des frets (18% pour la CMZ). Ces chiffres confirment que le système assure une rente aux conférences qui le soutiennent très fortement. D'autre part, le droit zaïrois réserve à l'armateur national 100% du fret induit par l'Etat ou les entreprises publiques, vrac ou divers, et 50% du fret induit par les aides bilatérales. Il n'y a aucune raison a priori que les frets facturés pour ces transports par la compagnie nationale soient plus avantageux pour l'économie zaïroise que ceux qui pourraient être négociés sur un marché libre.

(iii) La structure des tarifs ferroviaires, basés sur la valeur des marchandises transportées, n'encourage pas la conteneurisation. Les armateurs imposent un surfret sur les conteneurs transportés par route jusqu'à Kinshasa, plus des surestaries pour tenir compte des temps morts d'utilisation des conteneurs. La CMZ ajoute, pour des raisons de sécurité, un surfret pour conteneurs envoyés au delà de Kinshasa vers l'est. Il y a donc peu de conteneurs dans l'intérieur, d'où hausse des coûts de transport, le conteneur étant le moyen le plus sûr et le plus rationnel de transporter les marchandises diverses. Par voie maritime, les importations seraient actuellement conteneurisées à 63% et les exportations à 37%. Le taux interne de conteneurisation n'est pas connu. Un certain nombre de produits à l'exportation se prêtent mal à la conteneurisation.

(iv) Le contrôle des changes impose le recours à des banques agréées, en petit nombre, et à la banque centrale. Les services des unes et de l'autre sont coûteux, en l'absence d'une véritable concurrence.

(v) Les coûts au second degré sont plus difficilement identifiables, mais réels. Ainsi, la SONAS, n'ayant pas les moyens de couvrir les risques des contrats qu'elle souscrit, se réassure auprès de compagnies étrangères par des contrats en devises qui pèsent sur la balance des paiements, ajoutant un coût économique au coût financier direct reflété par ses livres. De même, la lenteur des règlements d'assurance conduit les clients à accepter de transiger moyennant une perte à laquelle s'ajoutent les coûts financiers de l'attente.

1.12 Les insuffisances du système logistique se manifestent également dans le domaine juridique, comme on le verra dans la suite du document.

II. CARENCES DU DROIT ET DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE INFORMELLE

2.01 On distingue ici l'insuffisance du droit applicable et l'état de non-droit. Cette distinction est importante pour mettre en valeur le rôle fondamental joué par l'économie informelle. Toutefois, insuffisance du droit et non-droit s'imbriquent étroitement, et il arrive que le droit existe, mais qu'il ne soit pas appliqué, parce que des considérations pratiques, ou la mauvaise volonté des opérateurs, le rendent sans objet. Dans les deux cas, des coûts supplémentaires en résultent.

A. Insuffisance du droit et de son application

2.02 Le droit des transports et du transit semble abondant. Mais il est en grande partie ancien: Code de Commerce belge de 1912, Convention de 1906 et de 1927 sur l'exploitation des chemins de fer, Règlement intérieur de l'Office National des Transports, Ordonnances de 1958 déterminant les conditions générales d'exploitation, de sécurité, des assurances, de la police et des autorisations de services de transport de personnes, etc. Le droit de la responsabilité, organisé par le Code de Commerce, et renforcé par les règlements d'exploitation des entreprises publiques de transport, qui s'imposent aux usagers, est caractérisé par de nombreuses clauses de non-responsabilité du transporteur, basées sur des règles anciennes, inadaptées au transport moderne. Le droit zaïrois n'a pas évolué dans le sens de la suppression de nombreux cas d'exonérations du transporteur; le Zaïre n'a pas ratifié les conventions internationales récentes qui règlent la matière. Cependant, en l'absence d'un système judiciaire efficace et intégré, la législation et la réglementation sont sans effet véritable.

2.03 Le régime restrictif de la responsabilité des grands transporteurs publics ne présentait pas d'inconvénient majeur quand les assurances fonctionnaient normalement, ce qui n'est plus le cas (paragraphe 1.03-iv). La loi rendant obligatoire l'assurance transport n'est pas respectée. Les grandes entreprises publiques de transport sont leur propre assureur, mais, comme elles dégagent leur responsabilité, une grande partie du trafic n'est couvert d'aucune façon, ce qui détourne les usagers de recourir à leurs services. Les grandes entreprises privées de transport, et les transitaires importants par contre, acceptent d'une façon générale que joue leur responsabilité. Dans les ports maritimes, les organismes d'Etat, qui ont le monopole du stockage et de la manutention, s'exonèrent de toute responsabilité du fait des avaries, vols et pertes survenant aux marchandises chargées ou déchargées.

L'impact de ces insuffisances juridiques sur les coûts est évident. Dans le cas du transport par une entreprise publique, le coût de l'assurance officielle est inclus dans le tarif. Celle-ci étant en fait inexistante, une assurance complémentaire est nécessaire, qui enchérit le transport de 1 à 2%. En l'absence de discipline à bord des véhicules de transport (bateaux sur les fleuves en particulier), un personnel d'accompagnement est nécessaire, aux frais du chargeur ou du destinataire, représentant 6 à 8% du prix de la marchandise transportée.

2.04 Des réformes du cadre juridique douanier sont en cours. Le Système Harmonisé a été adopté. C'est un nouveau tarif, recommandé par le Conseil de Coopération Douanière de Bruxelles, qui a pour but de faciliter le commerce international et l'établissement des statistiques, de diminuer les coûts globaux d'administration, et de faciliter la standardisation des documents. Dans le cadre de l'ajustement structurel, la structure des tarifs a été révisée, avec suppression des droits spécifiques et du cumul des taxes, réduction des différences entre taux, perception ad valorem. Une nouvelle loi douanière a été promulguée en février 1990. Cette législation a un cadre juridique large fixant des règles essentielles auxquelles il ne pourra être dérogé que par un texte de même nature. Ce parallélisme des formes protégera l'utilisateur contre l'arbitraire. Le projet réaffirme le principe de l'égalité de tous devant la loi douanière, rapproche le régime zaïrois des normes internationales, renforce les moyens juridiques de la lutte contre la fraude, mais réorganise également le système de recours gracieux dans un sens plus équitable pour les usagers du service.

2.05 Nombre de services, d'offices et entreprises publiques sont exonérés de droits de douane. Ces exonérations, parfois très anciennes, reposent sur le principe d'immunité de l'Etat, et ne se justifient que pour des services administratifs ou de souveraineté. Appliquées à des entreprises, elles faussent la concurrence, privent le Trésor de recettes importantes (alors que les entreprises publiques en question utilisent gratuitement les services publics que ces recettes sont supposées financer) et sapent la discipline financière de ces entreprises, déjà peu efficaces. L'impact global de ces exonérations n'a pas été calculé; il est important. D'autres exonérations découlent de dérogations accordées pour la création d'entreprises nouvelles ou la modernisation des entreprises existantes, dans le cadre du Code des Investissements. Leur application donne lieu à de nombreux abus. Le manque à gagner, justifié ou non, est de l'ordre de 40% des droits effectivement perçus.

2.06 Les entreprises privées de transit et de transport appliquent le droit commun (Code civil, Code de commerce, etc.), dans un régime de concurrence et de libre accès à la profession. Les commissionnaires en douane déposent une caution, à qui la dévaluation de la monnaie nationale fait perdre rapidement sa valeur. Elle ne constitue donc plus une garantie suffisante pour les Douanes, et est une perte sèche pour le commissionnaire. Il n'y a pas de conditions générales professionnelles s'appliquant aux contrats de prestations de service des professions du secteur. Toutefois l'Association Nationale des Entreprises du Zaïre (ANEZA) a élaboré des conditions générales d'intervention des transitaires, sous forme d'un contrat d'adhésion liant les transitaires à leurs commettants et clients. Ces conditions fixent les responsabilités des différents opérateurs et clients du système logistique les uns à l'égard des autres et vis à vis des autorités, en particulier de l'Office des Douanes, mais elles ne sont pas encore applicables.

2.07 Un monopole de droit est attribué aux organismes publics chargés de contrôler la qualité et la quantité des produits, l'OZAC et l'OZACAF. Un organisme professionnel, ou un cabinet privé, ne peuvent donc délivrer des certificats ayant même valeur probatoire. Or ces certificats ont deux raisons d'être : a) une preuve de droit privé, pour les relations commerciales entre vendeurs, acheteurs,

transporteurs, etc.; et b) une preuve à des fins administratives, afin que la Douane, le Contrôle des Changes, etc. puissent s'assurer que la marchandise en circulation correspond bien aux déclarations qui la concernent. Alors que, dans la plupart des pays, et sauf domaines tout à fait particuliers (comme le contrôle des poids et mesures), les certificats privés valent preuve au privé et au public, sous réserve de sanctions pénales en cas de délivrance de faux certificats, le Zaïre a entièrement publicisé le système, en le monopolisant au sein d'un même office, ainsi encouragé à multiplier ses prestations et les multipliant sans crainte de concurrence.

2.08 Le cadre juridique de la régulation des frets est fortement marqué par l'influence de choix politiques des pays africains. Le Zaïre a adhéré au Code de Conduite des Conférences, entré en vigueur en 1983. Celui-ci répartit le trafic au sein des conférences suivant la clef 40-40-20, étendue plus tard à la totalité des trafics de divers (paragraphe 1.03-iii). Faute de la conclusion d'un accord international en 1988 sur ce point, cette répartition n'a pu être étendue aux trafics de vrac. En outre, le Zaïre est membre de l'Union des Conseils des Chargeurs Africains, de l'Association des Compagnies de Navigation Maritimes Africaines, et du Comité de Négociation chargé de négocier les réajustements de taux de fret. Ici, le droit est suffisamment bien ordonnancé pour satisfaire les besoins et parvenir au but recherché. Toutefois, le système est contesté par la Communauté Economique Européenne, favorable à la liberté des mers, et principal partenaire commercial du Zaïre.

2.09 Mis à part celui des frets maritimes et le nouveau régime douanier, le système juridique des transports et du transit des marchandises apparaît mal coordonné, dispersé, vieilli et incomplet. Il y manque i) une réflexion d'ensemble, fixant les objectifs d'une politique des transports et du transit, en fonction desquels seraient élaborés les textes législatifs et réglementaires permettant l'application de cette politique dans les meilleures conditions de sécurité, d'économie et de coût; et ii) une organisation professionnelle, du type Chambre de Commerce, dotée de véritables pouvoirs d'organisation, de représentation et de conciliation. En l'absence de telles structures, les efforts législatifs et réglementaires dispersés se heurteront toujours à l'anarchie d'un milieu où, comme il est exposé ci-dessous, l'état de non-droit pose des problèmes encore plus sérieux que ceux posés par l'inadaptation du droit.

B. L'état de non-droit et l'économie informelle

2.10 Le marché officiel des transports, sa logistique et son organisation n'existent que dans une partie du Zaïre, essentiellement à proximité de quelques grands centres. Ils sont en recul dans les régions éloignées, qui tendent à vivre en autarcie. Le Zaïre n'est pas une entité économique unique: il est constitué par des entités régionales largement indépendantes de Kinshasa et les unes des autres. Chacune de ces régions exploite ses transports dans son environnement régional propre et est peu sensible aux statistiques, aux politiques et aux prix officiels. Des données fiables pour Kinshasa et Lubumbashi ne le sont pas pour la province.

2.11 L'importance des activités souterraines à la périphérie du pays est considérable. Dans les transports, elle représenterait 25 à 50% du trafic total. Si 30.000 à 50.000 tonnes de farine sont importées légalement d'Europe chaque année, 60.000 tonnes passent en contrebande de Zambie et 10.000 tonnes environ sont exportées illégalement du Bas-Zaïre vers l'Angola. 30 à 60% de la récolte de café du Nord Kivu, suivant l'année, est exporté illégalement vers l'Uganda. 2000 camions de sucre, chargés en moyenne à 30 tonnes, sont entrés illégalement au Shaba en 1988, en provenance de Zambie. En outre, seule une fraction des opérations commerciales et de transport utilise le Zaïre comme monnaie.

2.12 Cet important secteur informel des échanges et des transports, obéit à ses règles propres. Il est difficile de le cerner et de le qualifier, car il peut être légal et peu honnête ou illégal et parfaitement honnête et efficace, ou ni légal ni honnête. Il commence avec les plus grandes sociétés industrielles ou de plantations, qui sont passées du transport en compte propre de leurs productions et de leurs intrants, au transport public pour compte de tiers, à leurs conditions. Le sérieux de leur gestion leur permet de détourner le trafic des entreprises étatiques de transport dont la seule vocation est en principe le transport public. Cette activité est peut être illégale; toutefois elle est certainement économiquement efficace. De même, il existe une manutention portuaire privée, tolérée et doublant la manutention publique aux performances inadaptées. Dans ce cas, cette dernière qui facture sans produire devient une rente, injustifiée économiquement et juridiquement. Les transporteurs fluviaux traditionnels, dont les embarcations transportent des produits agricoles aux marchés, d'une part jouent un rôle microéconomique important, légal et justifié, et d'autre part participent éventuellement au trafic frontalier de contrebande avec les pays voisins, détournant vers ceux-ci des productions zaïroises volées (minerais rares, cuivre, café, etc.). Au sein des grandes entreprises publiques existent des circuits de transport gérés pour leur compte par des agents de ces entreprises, et qui en utilisent le matériel et les personnels. Au total, l'économie informelle des transports et sa logistique ont des aspects positifs: dynamisme, faibles coûts d'exploitation apparents, formation d'entrepreneurs. Mais elle mobilise beaucoup d'énergie pour des flux faibles et parfois frauduleux. Elle ne se modernise pas; elle n'investit pas à long terme. Outre les surcoûts immédiats, elle entraîne l'arrêt d'activités légales qui ne sont plus rentables, l'abandon de projets d'investissements et la délocalisation de certaines activités, éventuellement dans d'autres pays, lorsque la proximité des frontières le permet.

2.13 Un autre domaine apparent du droit et réel du non-droit est celui des frets maritimes. La façade constituée par la surveillance des frets par les soins de l'OGEFREM, et l'appareil juridique impressionnant qui l'entoure, ne résistent pas à l'examen. Il est notoire que les ristournes, versées en général en fin d'exercice, constituent un moyen de détournement de devises par des particuliers au détriment de l'économie nationale et des armateurs. C'est une rémunération supplémentaire du courtier qui négocie le fret, bien que la négociation soit simplifiée par l'existence d'un barème officiel. Il est probable, quoi qu'en dise le commerce, que la ristourne est partagée entre courtier et chargeur ou destinataire. Le système des ristournes, aussi ancien que l'armement maritime et destiné à sanctionner la fidélité à un armateur, montre que le marché et les usages commerciaux subsistent, malgré un régime juridique artificiel. La pratique de taux de fret différents des taux homologués administrativement est en principe sanctionnée par une pénalité de 20% du prix du transport, mais cette sanction, théorique, n'a jamais empêché le versement des ristournes.

2.14 A côté d'un marché officiel des changes fortement réglementé (paragraphe 1.10), il existe un marché parallèle alimentant l'économie informelle. Ce marché s'autoalimente, car son caractère occulte lui interdit l'accès aux sources de refinancement. Il est dû à: (i) l'absence de moyens réels de contrôle des changes dans une société où le sens civique est inégal, parmi les opérateurs économiques en contact avec l'étranger; (ii) la tentation pour une grande partie de l'économie de se dissimuler pour échapper aux administrations publiques; (iii) les différences de taux d'intérêt entre marché officiel et marché parallèle. Ce marché calque sa structure sur le marché officiel et comprend un réseau national pour couvrir le marché domestique et un réseau international pour les opérations d'import-export. Son volume varie, suivant les estimations, de 20 à 50% de la masse monétaire; il serait actuellement de l'ordre de 300 millions de dollars en ce qui concerne le marché intérieur et de 800 millions de dollars pour le marché extérieur. Un pourcentage non négligeable de la production agricole et de la production minière exportées quitterait, semble-t-il, le pays en évitant les contrôles et alimenterait le marché

parallèle, qui trouverait également des ressources dans les ristournes de fret et dans les intéressements versés lors de l'attribution des marchés et des contrats. Les avoirs à l'étranger des résidents zaïrois sont une des conséquences de l'existence de ce marché.

2.15 L'administration publique appartient en partie au domaine du non-droit. Insuffisamment rémunérés, les fonctionnaires multiplient les formalités et les documents et perçoivent des rémunérations parallèles pour les accomplir. Au sein d'un même service, la perception peut se faire, pour un même document, à différents niveaux de la hiérarchie. Eventuellement, les formalités se revendent; il y aurait eu ainsi un marché des timbres de l'Organisation Internationale du Café (OIC) permettant le suivi des quotas caféiers à l'exportation. D'autres formalités se traiteraient à forfait. Il y a donc une sourde résistance à la simplification des procédures, même quand elle est décidée au niveau le plus élevé. Des habitudes ont été prises, que ne peut faire disparaître immédiatement une augmentation importante, encore hypothétique, des traitements des fonctionnaires. Là encore, il y a divorce entre le droit formel et la réalité juridique telle qu'elle est perçue par le fonctionnaire. Pour celui-ci, et puisqu'il est dans une situation statutaire et non contractuelle, le salaire, au demeurant insuffisant, n'est pas lié au travail accompli. C'est un dû de la part de l'Etat, une rente qui doit lui échoir quel que soit ce travail. Il est lié à la fonction, pas à la tâche. Pour qu'une tâche soit accomplie, il faut donc que l'utilisateur paie un supplément.

2.16 Le non-droit est également perceptible dans les comportements des autorités locales, ou des représentants du parti dominant. Des taxes sont créées, des prélèvements sont opérés, des contributions sont sollicitées, qui ne peuvent être refusées. Tous ces comportements, soit individuels, soit collectifs, repoussent les opérateurs économiques dans la clandestinité, ridiculisent le système juridique et démoralisent les citoyens. Certes, l'économie informelle a ses règles, son droit, ses arbitrages, qui reposent sur la coutume, les usages, les liens familiaux, etc. Mais la société civile risque d'être profondément perturbée par le dualisme dans lequel elle fonctionne. Une tentative d'amélioration du domaine en apparence limité que constitue la logistique des transports et des échanges peut donc avoir un effet très positif et à longue portée sur l'ensemble de la vie publique et privée des Zaïrois. En fait, cette logistique et cette vie publique et privée souffrent des insuffisances des services publics et de la déresponsabilisation du secteur privé, qui sont examinées plus en détail dans ce qui suit.

III. DISTORSIONS DES SERVICES PUBLICS ET DERESPONSABILISATION DU SECTEUR PRIVE

3.01 Les deux insuffisances ici identifiées sont des insuffisances systémiques des institutions zaïroises, qu'il faut corriger si on veut améliorer les choses en profondeur et non pas simplement rectifier des abus ponctuels et locaux.

A. Distorsions des services publics

3.02 On a vu que le secteur public zaïrois des transports est caractérisé par l'existence de grands organismes publics. Certains assurent uniquement des travaux de construction et d'entretien d'infrastructures: Office des Routes, Régie des Voies Maritimes, Régie des Voies Fluviales, etc. D'autres sont également des concessionnaires de transports, comme l'Office National des Transports ou la Société Nationale des Chemins de Fer du Zaïre. D'autres enfin sont purement des transporteurs, comme la

Compagnie Maritime Zaïroise ou Air-Zaïre. Par ailleurs, on a identifié ci-dessus au moins trois organismes jouant un rôle de contrôle et de régulation, l'OZAC, l'OZACAF et l'OGEFREM. Tous ces organismes sont dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

3.03 Ces entreprises publiques ont fait l'objet de nombreuses analyses et études dont on a pu conclure que rares étaient celles faisant du transport terrestre, particulièrement importants du point de vue de la logistique et du transit, qui étaient rentables financièrement et économiquement. Une partie de leur clientèle paraît définitivement perdue. Leur part de marché est tombée à près de 40% du trafic; elle est probablement très inférieure, puisque les chiffres du trafic du secteur informel sont très approximatifs. Ces entreprises, héritées du régime colonial (et peut-être déjà non rentables à l'époque, ce que compensait la très forte rentabilité du commerce dont elles étaient partie), très intégrées, ne sont plus adaptées à un pays largement atomisé. Le contrôle de ces immenses machines est devenu très difficile, dans un contexte de fraude, de coulage, de bas salaires, de chômage technique faute d'approvisionnements, de pénurie de cadres qualifiés, etc. Elles utilisent très mal les ressources considérables qu'elles absorbent, en grande partie grâce à l'aide étrangère, bilatérale ou multilatérale. Leurs investissements sont rapidement engloutis par des déclassements de matériels, inutilisables faute d'entretien ou de pièces de rechange. La rentabilité ex-post des investissements de transports ici réalisés est douteuse. Ou les trafics prévus ne se matérialisent pas, ou le matériel est loin d'être amorti sur sa durée de vie prévue.

3.04 La situation des sociétés de transport est du moins sans ambiguïté. Par contre, les organismes assurant des fonctions de contrôle et de régulation sont constitués en entreprises (offices), administrés par des représentants de l'Etat, ou d'autres entités publiques. Certains d'entre eux, comme l'OGEFREM, accomplissent uniquement des fonctions de régulation. D'autres, comme l'OZAC et l'OZACAF, ont en outre des activités industrielles ou commerciales, ou ont un monopole d'activités confiées dans d'autres pays à des organismes professionnels ou à des cabinets agréés. L'OZAC, par exemple, contrôle les poids et mesures (fonction de police administrative), vérifie que qualité et quantité des produits transportés correspondent bien aux termes des commandes des acheteurs (fonction de surveillance commerciale privée), et gère des silos, des magasins sous douane (fonction d'intérêt collectif relevant d'organismes professionnels). Le même schéma est, dans les grandes lignes, valable pour l'OZACAF.

3.05 Ces offices cherchent à maximiser leurs excédents financiers, bien identifiés dans leurs comptes, tenus en la forme commerciale. Ils sont donc encouragés soit à multiplier les perceptions et les contrôles, donc les entraves au commerce et aux transports, soit à les regrouper sous forme de prélèvements automatiques qui deviennent des rentes, soit à augmenter leurs tarifs, ce que permet leur situation de monopole. La distinction entre mission de service public à caractère administratif, ou de police administrative, et activité industrielle et commerciale de l'Etat s'efface. La puissance publique est mise sur le marché et devient patrimoniale au profit de l'organisme qui l'exerce. Mais la position de l'Etat est elle-même ambiguë. En effet, il encourage les services à développer leurs recettes, pour ensuite prélever ce qu'il considère lui revenir, sous forme de taxes ou de dividendes, ou sous forme d'emprunts qu'il ne remboursera jamais, ou de prélèvements purs et simples. On a pu ainsi déterminer que les recettes perçues par l'OGEFREM, l'OZAC et l'OZACAF, sous les apparences de la couverture des besoins du service, dissimulaient une parafiscalité. Les offices, sous l'aspect d'entreprises, font partie du système fiscal de l'Etat, qui compense ainsi, et aggrave, les imperfections de la fiscalité ordinaire par la répétition des perceptions. Enfin, les soucis patrimoniaux des organismes leur fait orienter leurs comportements dans un sens contraire à leur mission d'intérêt général au profit du secteur tout entier. Par exemple, parce que l'ONATRA gère à la fois le terminal conteneurs de Matadi et le chemin de fer

Matadi-Kinshasa, les responsables du terminal favorisent le fer par rapport à la route, même si celle-ci peut, en l'espèce, rendre des services plus économiques.

3.06 Dans les cas extrêmes, l'organisme a obtenu une telle autonomie qu'il peut utiliser, à son profit, les sommes considérables ainsi prélevées sur le système des transports, sans même assurer les prestations auxquelles l'usager a droit. Dans le passé, l'ONATRA a ainsi continué à percevoir les redevances pour manutention des marchandises dans le port de Matadi, qu'elle ne pouvait effectuer faute de matériel en état de fonctionner. Le cas de la Régie des Voies Maritimes (RVM), qui n'a pas été incluse dans la présente étude, est presque caricatural. La RVM est responsable du maintien des profondeurs du chenal d'accès aux ports de Matadi et de Boma. A ce titre, elle perçoit des redevances sur les navires. Des dispositions particulières assurent le paiement de ces redevances en devises, pour permettre le financement immédiat des travaux de dragage. Ces travaux ne sont pas effectués comme il faudrait, bien que les redevances fassent de Matadi, et de loin, le port de la côte d'Afrique où les droits sur les navires sont les plus élevés. La RVM utilise les fonds ainsi prélevés à ses besoins propres de fonctionnement.

3.07 Une autre forme de dévoiement consiste à solliciter les textes pour augmenter les perceptions. Ainsi, la commission de l'OGEFREM, qui devait être perçue "pour chacune de ses interventions dans les opérations de chargement et de déchargement" a été transformée en une taxe de fait sur toutes les importations et exportations, sans identification d'un service rendu. Ce n'est plus de la parafiscalité, c'est de l'appropriation privée par le biais de la puissance publique. Plus la puissance publique se fait pesante, plus les fonds rentrent dans les caisses des organismes publics, qui n'ont aucun intérêt à voir s'améliorer le système logistique des transports et du transit, bien au contraire. En général, les offices chargés d'une fonction de régulation paraissent plus prospères que ceux qui ont une fonction de transport (et dont les tarifs sont sévèrement contrôlés), confirmant que, dans le système zaïrois, il est plus avantageux de prélever que de produire.

3.08 L'OGEFREM a été créé dans le but d'assurer au Zaïre les frets les plus avantageux et de développer l'armement national, c'est-à-dire la flotte d'Etat. Déjà, ces deux objectifs sont contradictoires, car l'armement d'Etat est peu rentable et les chargeurs ou destinataires zaïrois n'ont pas intérêt à payer des frets protégeant le transporteur marginal. Mais même ces frets réglementés, dont les taux sont plus élevés en principe que ceux qui s'établiraient dans un régime de concurrence parfaite, (si tant est qu'il existe ou puisse exister en matière de transports maritimes sur la côte d'Afrique) sont insuffisants pour permettre le renouvellement des flottes, donc l'emploi de navires plus modernes, plus efficaces et plus rentables. La satisfaction immédiate des intérêts des chargeurs et des destinataires condamne, à terme, le développement de l'armement, et cela se traduit déjà par une raréfaction des départs d'Europe vers l'Afrique et le retrait de certaines compagnies, qui vont opérer ailleurs. D'autre part, le trafic étant réservé à l'armement d'Etat (et non au pavillon national comme le voudrait l'application exacte de la règle 40-40-20), l'armement privé, qui viendrait concurrencer l'armement d'Etat, ne peut se développer. L'OGEFREM envisage d'autoriser le seul armement privé existant à opérer sur les Etats-Unis, parce que le Zaïre y dispose de "droits" et que l'armement d'Etat n'a pas de navires à y affecter.

3.09 L'ambiguïté dont souffre l'Office des Douanes et Accises (OFIDA) est d'un autre ordre. L'OFIDA est chargé d'appliquer la législation douanière et d'étudier et de préparer la législation et la réglementation douanières. Malgré les apparences juridiques, son autonomie de gestion est faible. Il n'est en fait qu'un service purement administratif et fiscal, qui ne perçoit qu'une faible proportion des recettes douanières, celles-ci étant encaissées par les banques agréées pour le compte du Trésor en

échange d'une attestation de paiement, document obligatoire lors d'une déclaration. La qualification de son personnel est très modeste. Il n'a pas pu investir. La récente réforme qui lui a accordé 5% des droits versés devrait améliorer la situation, et lui donner les moyens nécessaires à ses missions. Cela permettrait de récupérer la contre-valeur d'une centaine de millions de dollars qui lui échappent du fait de la fraude. Les efforts de son équipe de direction, récemment renouvelée et dont l'efficacité est reconnue, porteraient alors tous leurs fruits. Cependant, d'autres contrôles par l'ANI, la Garde Civile, le Service de Renseignement Militaire (SARM) et la brigade de repression des fraudes, qui ont tendance à multiplier sans cesse leur intervention de contrôle, ajoutent en lenteur le passage en douane. Aussi, ils accroissent les frais, et les prélèvements informels, sans assurer un meilleur respect du droit que la douane peut seule garantir, si elle était normalement équipée pour remplir sa fonction.

3.10 La société d'assurances SONAS encaisse les primes auxquelles son monopole lui donne droit. Elle jouit d'une rente, mais ne fournit aucun service réel, et ne joue même pas le rôle d'investisseur institutionnel qui est celui des sociétés d'assurances. L'absence d'assurances conduit l'opérateur de transport, ou le chargeur, à s'assurer à l'étranger, en devises. Il doit donc enfreindre la législation des changes et travailler sur le marché parallèle: la carence de l'organisme public ouvre la voie à la fraude. La SONAS draine des taxes sur les échanges, taxes qualifiées de primes, qui permettent de faire vivre les agents qu'elle emploie.

3.11 Au total, les services publics de la logistique des transports sont à la fois victimes de mauvaise organisation et causes de distorsions dans le fonctionnement du marché. Ou ils n'ont pas les moyens nécessaires, ou ils acquièrent des rentes économiques, ou ils aident à constituer de telles rentes au profit de tiers, également entreprises ou services publics, ou ils aident à maintenir des situations acquises, au détriment des usagers. Cet état de choses est dû : i) à l'absence d'une politique générale des transports et du transit, en fonction de laquelle le secteur serait organisé; ii) à la faiblesse complice des services de tutelle de l'Etat; et iii) au dévoiement de la notion d'entreprise publique et de son autonomie.

B. Déresponsabilisation du secteur privé

3.12 Un petit nombre d'entreprises efficaces dominant le marché du transit. Elles assurent le passage en douane et le courtage, établissent les documents de transport, consignent les navires, affrètent les moyens de transport, distribuent le fret, s'occupent des assurances. Quatre grandes sociétés, regroupant des intérêts zaïrois (publics et privés), belges et français, contrôlent 60% du trafic utilisant la Voie Nationale, 95% du trafic conteneurisé, 60% de la capacité de camionnage du Bas-Zaïre (principal axe de transport vers Kinshasa), 30% de la capacité de transport fluvial privé, et la presque totalité des assurances internationales. Ces grandes sociétés traitent directement avec les échelons élevés de l'administration et ont les moyens de se faire entendre. En même temps, elles dominant le marché et lui dictent leurs conditions, pesant sur les petits opérateurs, parmi lesquels des entreprises sérieuses, mais de moyenne importance, et de petites entreprises, parfois réduites à une personne, qui sont réputées vivre surtout de la fraude. Une partie importante du marché est par ailleurs occupée par les grandes entreprises faisant du transport et du transit pour compte propre et en fait travaillant aussi pour des tiers (paragraphe 2.12). Il n'y a donc pas cohésion du secteur privé du transit et de la logistique. Côté clientèle, essentiellement le commerce de gros et de détail, et à côté de maisons sérieuses, il existe des opérateurs, parfois groupés par ethnies ou nationalités réputés vivre dans l'illégalité et de l'illégalité. La sous-déclaration en douane est fréquente; les gains à tirer de la corruption active sont toujours supérieurs au coût de cette corruption. La frontière entre public et privé n'est pas nette et des agents publics auraient

des intérêts directs dans des entreprises commerciales, ce qui risque de biaiser leurs réactions vis à vis de la fraude, dans le sens de l'indulgence.

3.13 Comme on l'a déjà noté (paragraphe 1.11-iv), l'oligopole de banques agréées, auquel les opérateurs doivent automatiquement recourir, est un facteur d'augmentation des coûts. L'agrément garantit un marché à ces banques. De ce fait leurs tarifications devraient être contrôlées. Il serait en fait préférable de les soumettre à une concurrence accrue.

3.14 En résumé, le privé est déresponsabilisé. Il n'a aucune part dans la gestion du secteur et dans celle des entreprises publiques. Toutes ces dernières sont administrées par des conseils ne comprenant que des représentants de l'Etat, des autres services publics, ou des entreprises publiques. Il n'y a pas de comités consultatifs d'usagers. L'OGEFREM fait exception avec divers comités, dont celui de la négociation des frets dans lesquels les usagers des transports maritimes sont peu représentés. L'organisation professionnelle est faible. Il existe une Association des Entrepreneurs Zaïrois (ANEZA), mais elle n'a ni rôle, ni pouvoirs statutaires. L'adhésion à l'ANEZA est évidemment libre, et les communautés, ou les entreprises, qui fraudent le système logistique et la loi, peuvent se tenir à l'écart.

3.15 Il n'y a donc pas de système d'autorégulation et de discipline du commerce, ni de codification des usages commerciaux, ni de participation collective à la formation professionnelle, etc...; toutes activités de la compétence des chambres de commerce. Le point de contact officiel entre secteur privé et secteur public manque, ce qui est d'autant plus sérieux que le secteur public est évidemment national, et le secteur privé en partie étranger. Les relations de travail entre administration et offices publics d'une part, et secteur privé d'autre part, semblent marquées par la méfiance, si les services veulent défendre l'intérêt public, ou par la complicité, s'ils cèdent aux sollicitations du privé. L'application d'une stratégie, ayant une chance de réussir, suppose évidemment une transformation profonde des mentalités, de part et d'autre.

IV. STRATEGIE PROPOSEE ET RECOMMANDATIONS

4.01 Le problème de la logistique des transports au Zaïre n'est pas un problème purement technique. C'est un problème de société, un problème politique et un problème économique. De l'identification correcte de ces problèmes dépendent la stratégie à adopter (A), sa formulation (B) et les mesures spécifiques et à appliquer (C).

A. Synthèse des problèmes et de la stratégie

4.02 (i) Problème de société, d'abord parce que les difficultés et les abus actuels sont le revers du dynamisme zaïrois en matière commerciale et d'entreprise; dynamisme très positif, par lequel le Zaïre contraste fortement avec d'autres pays africains. Ce dynamisme, cet esprit d'entreprise, ce goût du risque et du gain matériel, ce style volontiers ostentatoire bousculent toutes les barrières. Le Zaïre vit dans l'atmosphère d'un capitalisme naissant, enthousiaste, individualiste et inégalitaire. On peut tirer parti de cet état de choses pour une stratégie, en particulier si on peut convaincre les entrepreneurs d'une part qu'il y a plus à gagner à une modernisation qu'à persévérer dans le système actuel, et les pouvoirs publics d'autre part qu'il faut tirer parti de ce dynamisme pour associer les entrepreneurs à la gestion du secteur.

(ii) **Problème politique** ensuite. Pouvoir, savoir et fortune sont, au Zaïre, fortement concentrés, cependant que s'effrite la société traditionnelle. Les cadres zaïrois, juristes, économistes, ingénieurs, sont particulièrement au courant de ce qui ne fonctionne pas dans le système logistique et de transports. Le sérieux de leurs études sur le sujet le prouve. Ils en souffrent, avec les usagers, mais n'ont pas les moyens de faire appliquer les réformes nécessaires. La stratégie à proposer devra donc être adoptée sans ambiguïté ni arrière-pensée par les dirigeants, et son élaboration devra être basée sur une large consultation, au Zaïre même, de toutes les compétences. C'est un aspect essentiel, car jusqu'ici les réformes partielles, préparées par le Comité de Facilitation et décidées par le Conseil Exécutif, semblent ne pas avoir été appliquées. Cela donne la mesure des résistances des intérêts en place.

(iii) **Problème économique** enfin. Il y a une réalité économique zaïroise: distances, ruptures de charge, écartèlement des relations aux frontières, faibles volumes transportés, recettes fiscales faibles, bas salaires des agents publics, etc. De cette réalité, on peut améliorer certains aspects, cependant que d'autres demeureront ce qu'ils sont, et pour longtemps encore. La stratégie adoptée devra donc être à la fois générale (poser les principes d'une politique), avoir des grands objectifs simples (réduire les frais de transport, accélérer les mouvements de marchandises), attaquer de front les grandes difficultés (mesures sectorielles concrètes), et être souple dans son application (on obtiendra plus de résultats en motivant les opérateurs économiques qu'en luttant contre la fraude par des mesures réglementaires ou pénales).

(iv) La stratégie doit être cohérente avec les mesures prises dans d'autres domaines. Elle fait partie de la politique d'ajustement structurel. Elle doit être une politique d'ajustement structurel de la logistique de transports.

4.03 La gravité des problèmes est telle que leur solution nécessite beaucoup plus que des mesures techniques isolées. Une stratégie politique est indispensable et il faut évaluer dans quel cadre les aides extérieures peuvent intervenir.

B. Formulation des axes de réformes

4.04 La Banque a apporté son appui à la politique d'ajustement structurel du Zaïre. En matière de transport, les composantes du projet d'ajustement structurel (Crédit A030-ZR, 1988) ont porté sur le redressement des entreprises publiques, l'amélioration de la planification et du choix des investissements, et le lancement d'un programme d'amélioration des routes rurales. Mais, si utiles et concrètes qu'elles soient, les mesures proposées ou prises dans le cadre de ce projet global sont encore insuffisamment stratégiques pour constituer une réforme en profondeur de la politique des transports, de la logistique et de la facilitation. La stratégie proposée ici devra donc être une véritable stratégie d'ajustement structurel des transports ayant avant tout pour but de réduire les coûts et dont les objectifs sous-sectoriels seront:

- de développer une approche économique du rôle de l'Etat en matière de transports, visant la suppression des rentes de situation;
- de réduire la durée et les coûts du processus logistique;
- de moderniser le processus et de développer la conteneurisation;
- de rétablir l'état de droit;
- de responsabiliser les opérateurs et les usagers;
- de subordonner les offices à une politique de transport ou de service et non à leurs

- intérêts patrimoniaux propres;
- d'éliminer les prédateurs, publics ou privés, et de lutter contre le formalisme et les prélèvements illégaux;
- de faire s'étioler l'économie parallèle par absorption dans l'économie formelle redynamisée par un cadre équitable des affaires.

4.05 Les moyens de mise en oeuvre de la stratégie seront:

- des moyens politiques: modification des concepts de la facilitation des transports et des échanges;
- des moyens juridiques: législation, réglementation;
- des moyens institutionnels: modifications aux structures des organismes publics et professionnels;
- des moyens administratifs: modifications aux méthodes de travail des administrations publiques;
- des moyens humains: actions de formation et d'incitation aux performances;
- des moyens matériels: augmentation des parcs (conteneurs, engins de manutention, et matériel informatique).

4.06 Pour atteindre ces objectifs et déployer utilement les moyens, il est nécessaire que la sécurité soit rétablie: sécurité des mouvements de passagers et de marchandises dans le système de transports et sécurité des rapports juridiques, c'est-à-dire rétablissement de l'état de droit dans le système logistique. La délinquance est partout, soit ouverte sous forme de vols et de pillages, soit implicite sous forme de corruption active et passive. La mentalité péagère qui prévaut à tous les niveaux du système, sape à la base aussi bien les efforts de développement que le moral des populations. Toute tentative de réforme, toute recommandation court le risque d'être freinée au passage dans la mesure où il se trouvera toujours, dans la chaîne des prises de décisions, un responsable qui aura quelque chose à perdre si la réforme est mise en ordre et la recommandation appliquée. Le secteur public zaïrois n'a pas actuellement la confiance des usagers, ce qui se traduit par le refus d'utiliser ses services lorsqu'une solution de remplacement existe dans le secteur privé. Le service privé applique alors des tarifs élevés, qui sont en somme une rente de sécurité, et qui renchérissent les marchandises.

4.07 Les recommandations qui suivent admettent implicitement que le rétablissement de la sécurité et l'ordre public, au sens large, doivent faire partie des objectifs fondamentaux pour faciliter les échanges et que ceux-ci doivent être exprimés par une volonté politique clairement affirmée. Ce rétablissement conditionne la mise en place de mesures en apparence très techniques et uniquement techniques. L'exemple le plus caractéristique en est fourni par le sectionnement du contrat de transport à Matadi, limitant l'emploi de connaissements directs libellés "Kinshasa". Ce sectionnement, et les coûts qu'il entraîne, sont la conséquence directe de l'insécurité : aucune autre mesure législative, réglementaire, matérielle, etc, si bien venue soit-elle, n'y mettra fin aussi longtemps que la sécurité ne sera pas rétablie.

4.08 La mise en oeuvre de cette stratégie suppose une participation active et également un suit, qui devraient se faire au niveau le plus élevé possible. Des mesures spécifiques sont proposées à cet égard dans la section C ci-après.

4.09 L'aide extérieure pourrait intervenir sous la forme de crédits d'ajustement du secteur de la facilitation, dont les fonds seraient débloqués en fonction des progrès accomplis et des mesures prises,

pour financer des éléments d'assistance technique, matériels et logiciels à identifier. La matière est complexe. En effet:

(i) si certaines des mesures à prendre peuvent l'être dans le cadre d'un projet sectoriel de transports, d'autres, en particulier celles qui concernent les banques, relèvent d'autres disciplines; il y a donc un problème de montage de projet;

(ii) les difficultés actuelles sont de gestion, alors que souvent les autorités zaïroises pensent qu'elles résultent de l'absence de moyens matériels. La mauvaise gestion conduit à l'absence de moyens matériels, soit parce que le matériel n'est pas entretenu, soit parce qu'il est volé, soit encore parce qu'il est mal et trop lentement utilisé. Et le désir d'avoir le maximum d'éléments matériels dans un projet peut s'expliquer en partie par les avantages qui peuvent être tirés de la passation de marchés et de contrats. Il y aura donc certainement un problème de définition de projet;

(iii) attaquer le problème de la facilitation, c'est attaquer au coeur les difficultés des transports au Zaïre. L'identification qui a été faite dans ce rapport des difficultés qui rongent véritablement la logistique des transports au Zaïre pose la question de savoir dans quelle mesure d'autres projets de transport ont un sens si on ne résout pas les problèmes de la facilitation, et si les conditions posées dans un tel projet de facilitation ne seraient pas satisfaites; et

(iv) si un projet incluait la création d'organismes de suivi (voir Recommandation 1 ci-dessous), la question se poserait de leur pérennité. Le Groupe d'Etudes des Transports (GET), créé dans le cadre d'un projet antérieur de la Banque, n'a pas, actuellement, les moyens de fonctionner convenablement. On peut craindre donc qu'il y ait, en matière de facilitation, une brève période de progrès pendant l'exécution même du projet, suivie d'un retour aux errements antérieurs, faute des moyens d'assurer le suivi nécessaire.

C. Mesures spécifiques

Recommandation 1: Orientation et formulation de la politique générale de la facilitation.

4.10 Cette recommandation a pour objet de créer les conditions institutionnelles, juridiques et économiques d'une gestion moderne de la facilitation. Il s'agit ici de formuler une politique qui replacera chaque organisme et chaque intervention au sein d'un ensemble cohérent et éliminera d'office les intervenants inutiles ou nuisibles. Il faut créer les conditions permanentes d'un retour à la sécurité et à la rationalité, au-delà de mesures partielles, qui peuvent toujours être remises en question.

4.11 L'Etat, principalement par ses Départements responsables des Finances, du Commerce Extérieur et des Transports, devrait associer des représentants des opérateurs et usagers, à la formulation de cette politique générale de la facilitation. Les ministres responsables du secteur devraient s'appuyer sur les recommandations de ce rapport et d'autres rapports existants pour:

(i) poursuivre la mise en oeuvre de la décision de réduire les offices intervenant dans le processus douanier à quatre: OFIDA, OZAC, ONATRA et le service d'hygiène;

- (ii) appliquer la loi douanière promulguée en février 1990, et accélérer la modernisation de l'OFIDA;
- (iii) mettre au point un document unique de saisie;
- (iv) reconstituer et réanimer le Comité national de facilitation; et
- (v) mettre en chantier et voter une loi d'orientation des transports. Elle définirait:
- le droit au transport et les conditions dans lesquelles il s'exerce;
 - les conditions d'exercice de la concurrence dans le cadre du marché;
 - les ressources permettant le financement des investissements, du fonctionnement et de l'entretien du système de transports;
 - les principes de tarification dans le cadre du marché;
 - les rôles respectifs des différents organismes responsables de la régulation d'une part et des prestations de transport d'autre part;
 - les principes de responsabilité applicables aux transporteurs, hors ceux du droit commun;
 - les règles concernant les entreprises privées et les intermédiaires de la profession;
 - la politique en matière de droit international des transports; et
 - le rôle des différents modes.

4.12 Le suivi des problèmes de facilitation devra être assuré par une commission de haut niveau sous les ordres des plus hautes autorités. Le Comité de facilitation existant pourrait être chargé de ce programme élargi et pourrait recevoir l'aide dans ce rôle d'un petit groupe permanent d'études et d'action tel que le Groupe d'Etudes des Transports qui devait être renforcé.

4.13 En outre, le Département des Transports devrait exercer sa tutelle en l'orientant vers l'accroissement de l'efficacité économique du système des transports, de sa logistique et de la facilitation. Dans ce but, il devrait, s'agissant des différents modes, en suivre les coûts, en connaître la rentabilité, la capacité fiscale, et les conditions de concurrence sur les différentes voies d'accès au Zaïre. Le Groupe d'Etudes des Transports devrait, avec des moyens développés, être organisé pour permettre ces suivis.

Recommandation 2: Evolution des offices du secteur de la facilitation

4.14 Cette recommandation a pour objet d'éliminer les rentes dont peuvent jouir les offices publics à fonction de régulation (tels que l'OZAC, l'OGEFREM ou l'OZACAF) et d'améliorer leur gestion dans l'intérêt de l'économie.

4.15 S'agissant des rentes, il faut, dans l'activité des offices, faire la part de ce qui est application de la loi et du règlement, et de ce qui est activité commerciale. Dans le premier cas, l'office exerce des fonctions de puissance publique au nom de l'Etat, qui donc ne peuvent être assumées que dans le cadre d'un monopole; dans le second, il exerce des activités lucratives pour son compte, et il doit être soumis à la concurrence. Cela conduit à des réformes concernant à la fois le fonctionnement des offices et le monopole dont ils jouissent.

En conséquence :

(i) Les recettes afférentes aux fonctions de puissance publique sont des taxes. Elles doivent être identifiées comme telles et versées intégralement au budget de l'Etat, après déduction des frais de perception. Elles ne doivent pas apparaître dans les comptes de l'office, mais dans des livres séparés, tenus au nom de l'Etat. Leur assiette peut être calculée en pourcentage des valeurs, du fait de leur caractère fiscal.

(ii) Seules sont des recettes propres d'un office les recettes tirées de ses opérations commerciales. Celles-ci doivent être tarifées sur la base de leurs coûts, ou de la situation du marché, s'il y en a un; par contre, la perception de redevances en pourcentage des valeurs, qui crée une rente, doit être prohibée.

(iii) Les activités de certification intéressant des rapports de droit privé, d'expertise, de stockage sous garantie, etc. doivent être ouvertes à des entreprises et à des cabinets agréés remplissant des conditions à fixer par voie réglementaire.

4.16 Une fois la distinction précisée en i) et ii) ci-dessus, les offices n'auront plus intérêt à multiplier les contrôles et les perceptions. Ils consacreront leurs efforts à leurs activités commerciales, sur lesquelles l'Etat prélèvera impôts et dividendes. Le risque, réel, de voir les offices négliger les perceptions revenant à l'Etat sera toutefois éliminé si l'Etat exerce correctement sa tutelle. L'application de la recommandation iii), d'autre part, créera un marché ouvert soit à des cabinets zaïrois, soit aux filiales zaïroises de groupes internationaux à réputation établie. Sauf ententes, qu'il appartient aux pouvoirs publics de déceler et de sanctionner, la concurrence entraînera un abaissement des coûts qui est le but recherché.

4.17 En ce qui concerne la gestion des offices, il faudrait créer les conditions d'une association des professionnels et des usagers, c'est-à-dire du public et des capitaux qu'il peut apporter. Ceci permettrait d'améliorer la gestion en réduisant les coûts et de donner une place aux prestataires finaux des services de ces organismes. Le système actuel, d'administration des offices par les seuls représentants de l'Etat, élimine l'un des principaux avantages de l'administration publique par voie d'offices, qui est la participation de toutes les compétences et de tous les intérêts à la mise en oeuvre d'une politique publique dans un domaine économique déterminé.

En conséquence:

(i) les conseils d'administration des offices pourront être élargis à des représentants qualifiés des usagers et des professionnels, désignés en particulier par l'intermédiaire des organismes qui les représentent;

(ii) offices et entreprises publiques du secteur, qu'il s'agisse de ceux chargés de fonctions de régulation ou de fonctions de transport, devraient évoluer vers le statut d'entreprises à capitaux mixtes, dont le bon fonctionnement au Zaïre est prouvé par les résultats de l'AMIZA ou du TCK. Cette évolution présentera, du point de vue de l'intérêt général et de la gestion, trois avantages:

- a) les capitaux privés zaïrois seront amenés à s'investir au Zaïre, dans des entreprises zaïroises, et les capitaux publics pourront donc se diriger vers d'autres emplois, où ils sont nécessaires d'urgence : routes, écoles, etc.;
- b) les conseils d'administration comprendront des propriétaires de parts, probablement professionnels du secteur qui auront un intérêt immédiat à la prospérité des entreprises et à la maîtrise de leurs coûts de fonctionnement; et
- c) les entraves à la gestion, dues au caractère public des offices, comme la domanialité publique, seront éliminées.

Recommandation 3. Renforcement de la représentation professionnelle et du secteur privé.

4.18 Il y a, actuellement, au Zaïre: (i) une administration entièrement zaïroise, (ii) un important secteur public d'offices et de sociétés, (iii) un secteur privé formel partiellement zaïrois et étranger, et (iv) un secteur informel. L'administration n'a pas les moyens de ses fonctions; le secteur privé en tire avantage et il est déresponsabilisé. Les relations entre administration et administrés, entre public et privé ne sont pas basées sur la confiance. Il n'y a pas de solidarité pour parvenir à des objectifs communs. La responsabilisation des usagers des transports et de la logistique nécessite une profonde refonte de leur représentation. En conséquence:

(i) il est nécessaire de reconstituer des chambres de commerce à fonctions et ressources statutaires, interlocutrices des pouvoirs publics. Ces institutions devraient être autorégulatrices des professions, responsables d'actions de formation commerciale et de formation continue, sur lesquelles viendraient s'appuyer les commerçants sérieux dans leur concurrence avec le secteur informel. L'ANEZA devrait pouvoir être le noyau de formation de la Chambre de Commerce.

(ii) tout en respectant le principe de liberté d'accès à la profession et d'ouverture de celle-ci, les transitaires doivent s'organiser en accord avec les pouvoirs publics. L'instrument juridique de cette organisation peut être un cahier de conditions générales tel que celui déjà préparé par l'ANEZA, valant contrat d'adhésion pour les clients et auquel les autorités donneront, par lettre, leur accord; et

(iii) doivent être revus et mis à jour:

- les conditions d'inscription des transitaires auprès de la Douane;
- le capital social minimum exigible du transitaire;
- les exigences en matière commerciale et civile; et
- les conditions de cessation d'activité;

Ces mesures doivent entraîner la disparition des transitaires douteux, spécialisés dans la fraude, et se traduire, à terme, par un accroissement des recettes douanières.

Recommandation 4 : Etude de la réforme de la rémunération des fonctionnaires.

4.19 Le système actuel de rémunération du fonctionnaire, celui-ci étant placé dans une situation statutaire et réglementaire, repose sur une fiction : qu'il existe au Zaïre une fonction publique de type européen, payée forfaitairement par l'Etat grâce aux recettes tirées de l'impôt. En fait, le fonctionnaire zaïrois se paie directement sur l'usager, car sa rémunération officielle ne lui permet pas de subvenir à ses besoins. Le système européen lui-même n'existe en Europe que depuis peu de temps et y a été précédé par l'affermage des fonctions publiques et la rémunération directe par l'usager. L'agent public zaïrois a retrouvé instinctivement ce système parce qu'il est le seul possible dans la réalité locale. Cette inadéquation entre le système de rémunération et la réalité nécessite une étude particulière. Elle aura des implications politiques et sociales et provoquera des réactions syndicales. La situation varie d'un office à l'autre, en fonction des statuts des personnels et du régime juridique de leur emploi. Leurs modifications, dans certains cas, se heurteront à des difficultés juridiques considérables, comme le montre l'existence, désormais, d'un contentieux judiciaire entre certains offices et leurs personnels mis à la retraite prématurément en application de mesures d'assainissement. Parmi les solutions à étudier, on peut citer, avec toute la prudence nécessaire en la matière:

(i) la suppression de la rémunération forfaitaire des fonctionnaires en contact avec le public et son remplacement par la rémunération à l'acte accompli, sur la base d'un tarif, système pratiqué en matière de notariat;

(ii) l'abandon de la notion de statut et son remplacement par celui de contrat rémunérant un poste de travail;

(iii) la rémunération du service autonome chargé du service public en fonction du coût de ses opérations et la liberté de rémunérer ses agents; et

(iv) un système d'affermage des produits du service, par lequel celui-ci versera une somme forfaitaire au Trésor, chaque mois, et fera son affaire de collecter les fonds correspondants, avec lesquels il paiera son personnel, s'équipera, paiera dividendes et impôts à l'Etat.

On ne peut actuellement chiffrer les avantages économiques d'une réforme dans ce domaine. Elle doit être vue comme faisant partie de la remise en ordre et de la moralisation du fonctionnement des services publics zaïrois.

Recommandation 5: Développement et modernisation d'un nouveau système logistique et études complémentaires.

4.20 Un nouveau concept logistique est nécessaire, dans le cadre de la politique des transports et des contrôles douaniers, à définir par le gouvernement et explicitée dans la loi d'orientation des transports faisant l'objet de la Recommandation 1. Ce concept doit avoir pour but de créer un mouvement continu, intermodal des marchandises, réduisant les ruptures de charge au minimum, simplifiant les procédures, concentrant les contrôles dans le nombre minimum de services, diminuant le nombre et l'importance des infractions. Il est inséparable d'une augmentation des moyens de la Douane. En effet, soit l'Office des Douanes est un office et il doit pouvoir fonctionner comme tel, couvrant ses

coûts, soit il est une administration en régie, et les pouvoirs publics doivent accepter les conséquences, actuellement subies, d'un budget réduit en deçà du nécessaire.

4.21 La mise en oeuvre du nouveau concept devra en conséquence inclure les éléments ci-après, soit matériels, soit institutionnels ou relevant de l'organisation des services:

(i) simplification des documents et des procédures, à précéder d'une étude de normalisation de la documentation, spécialement douanière, pour la rapprocher le plus possible de la pratique internationale (formule cadre des Nations-Unies), et dans le but de permettre l'utilisation d'un même document par plusieurs services (document unique de saisie, étudié par l'OGEFREM);

(ii) généralisation des connaissances directs Kinshasa (qui pourraient être favorisés sur le plan fiscal et tarifaire), pour développer le dédouanement à Kinshasa et la pratique du contrat CAF et non FOB, ceci en liaison avec la réforme des assurances, qui fait l'objet de la Recommandation 6, et qui doit ramener la confiance nécessaire des usagers du système logistique;

(iii) formation de trains-blocs vers les EPC et développement des terminaux de conteneurs de Kinshasa (TCK et TCPK) en terminaux douaniers pour supprimer les mouvements de conteneurs pleins entre TCK et EPC;

(iv) mise en concession des terminaux conteneurs de Kinshasa et de Matadi, à des sociétés d'économie mixte fonctionnant suivant les règles commerciales (et non suivant les normes de la loi sur les entreprises publiques), ou à des sociétés privées;

(v) détermination des éléments de taxation (classification et valeur) et calcul éventuel des droits et taxes, avant l'embarquement des marchandises à l'étranger à destination du Zaïre, afin d'accélérer et d'assurer la correcte liquidation des droits et taxes perçues par la Douane;

(vi) financement des besoins de l'Office des Douanes en fonction de ses coûts de recouvrement des taxes perçues pour le compte de l'Etat; établissement d'un plan de développement en matériel, en informatisation et en formation; affectation exceptionnelle de recettes au financement de la mise en oeuvre de ce plan;

(vii) décentralisation de l'Office des Douanes pour accélérer les dédouanements;

(viii) actualisation de la méthode de détermination de la valeur en douane, en se basant sur la définition de Bruxelles du Conseil de Coopération Douanière;

(ix) concentration des fonctions de surveillance au sein de la Douane en éliminant des contrôles frontaliers la participation des services en surnombre (ANI, Garde Civile, SARM, etc.); et

(x) tarifications des services publics et privés, fiscalité et parafiscalité encourageant le transport par conteneurs.

4.22 L'effet sur les coûts d'une accélération des mouvements de marchandises serait considérable: chaque diminution de 10% des délais se traduirait par un gain ou réduction de l'ordre de 2,5% de l'ensemble des coûts de transit.

Recommandation 6: Réforme du secteur et du régime des assurances

4.23 Le système des assurances est bloqué par l'existence d'une société nationale d'assurance qui dispose d'un monopole et n'a pas les moyens de l'exercer. Il est nécessaire de mettre à la disposition des opérateurs économiques un système répondant à leurs besoins et jouant son rôle d'investisseur institutionnel. En conséquence, il est recommandé:

(i) de supprimer le monopole de la SONAS et de restructurer cette société sous la forme d'une société d'économie mixte, avec des capitaux frais, et avec l'appui d'un assureur de réputation internationale;

(ii) d'ouvrir le marché des assurances à d'autres sociétés, pour permettre la concurrence entre elles;

(iii) d'organiser le contrôle du secteur par les mesures suivantes:

(a) création d'une commission tripartite (assureurs, administration, opérateurs économiques) qui établirait le cahier des charges du secteur, comprenant en particulier l'obligation pour les assureurs de s'implanter dans tout le pays, examinerait les demandes d'agrément des assureurs et arbitrerait les litiges entre assureurs et organe de tutelle; et

(b) mise en place d'un conseil de tutelle des assurances au sein du Département des Finances ou de la Banque du Zaïre, conseil qui reprendrait certains personnels en surnombre de la SONAS.

4.24 Une réforme du régime des assurances, dans le cadre d'un rétablissement de la sécurité, se traduirait par une baisse des coûts d'assurance, actuellement de 2 à 10% des valeurs CAF, alors que les moyennes internationales sont de l'ordre de 0,3 à 1%.

Recommandation 7: Analyses des moyens pour améliorer le financement des échanges.

4.25 D'autres mesures devraient être envisagées pour réduire les coûts et temps pour l'obtention des financements bancaires et des devises sur le marché officiel. Le développement du marché parallèle implique que le système bancaire tel qu'il fonctionne actuellement représente un coût très élevé qui dissuade les opérateurs économiques à rester dans la légalité. Des études devraient donc élucider les moyens qui permettraient de faciliter le financement des échanges dans le cadre du marché officiel. Un diagnostic a été posé au Chapitre V, mais des recommandations précises ne sont pas données, car elles sortaient du cadre de cette étude.

Table des Matières du Rapport Principal *

ANNEXE

No. Page

INTRODUCTION

1 - 4

Première partie: CAUSES ET EFFETS DE LA CRISE DE LA FACILITATION DES TRANSPORTS ET DES ECHANGES COMMERCIAUX

<u>Chapitre I</u>	<u>Les carences des transports, de l'administration et leurs conséquences</u>	1
A.	Système et organisation des transports au Zaïre	1
B.	Faiblesse de la performance des transports	2
C.	L'organisation de la facilitation et le délabrement administratif et juridique	5
	(i) L'organisation de la facilitation	5
	(ii) Le comportement patrimonial des organismes publics	6
	(iii) L'impuissance du système juridique	7
D.	Le développement de l'économie souterraine	8
	(i) Définition et importance	8
	(ii) Les principaux courants d'échanges	10
E.	Conséquences sur l'organisation du transit du fret	12
<u>Chapitre II</u>	<u>Les coûts de la facilitation</u>	15
A.	Importance des coûts de transit dans l'économie	15

* Copies du rapport principal peuvent être obtenues de la Division de l'Infrastructure, Département des Pays des Grands Lacs et de l'Océan Indien.

	<u>No. Page</u>
B. La chaine des coûts	19
(i) Méthode: l'étude de cas	19
(ii) Les opérations nécessaires aux échanges et leurs coûts unitaires	20
C. Eléments de justification des coûts unitaires proposés	21
(i) Transports extérieurs	21
(ii) Formalités d'import/export	23
(iii) Transport et transit intérieurs	28
(iv) Coûts en capital: pertes et immobilisations	30
D. Coûts du transit des produits de l'étude de cas	32
E. Généralisation à l'ensemble des échanges extérieurs	37
(i) Une estimation délicate	37
(ii) La répartition des prélèvements: des importations très pénalisées	38
(iii) Comparaison avec le Mali	38
(iv) Généralisation à l'ensemble du commerce extérieur enregistré	39
(v) Approfondissements utiles	41

Deuxième partie: LES OPERATEURS COMMERCIAUX DE LA FACILITATION

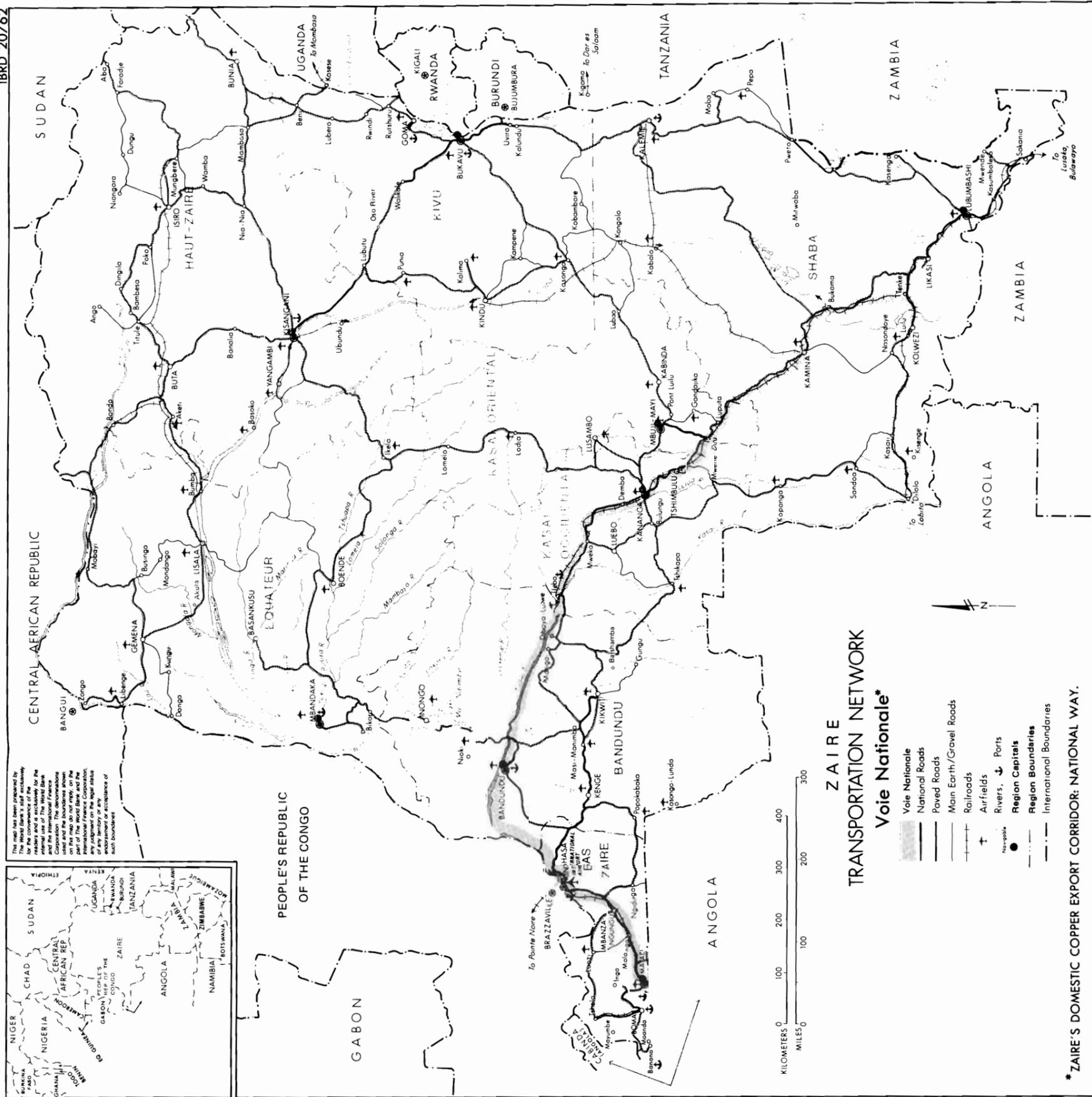
<u>Chapitre III Les auxiliaires de transport</u>	43
A. Groupage et transit au Zaïre: historique	43
B. Opérations des transitaires	44
C. Formalités et réglementation des transports	45
D. Fonctionnement du transit	47
(i) Les fonctions des transitaires	48
(ii) L'organisation du transit entre Matadi et Kinshasa	51
(iii) Pratiques tarifaires et conteneurisation	55
E. Prolifération de la documentation et des contrôles	57
F. Priorités pour l'amélioration du transit	59

	<u>No. Page</u>
<u>Chapitre IV</u> <u>La responsabilité des transports et les assurances</u>	61
A. Le régime de non-responsabilité des transports	61
B. Précarité du système d'assurances actuel	63
C. L'adaptation des usagers et les coûts	65
D. Nécessité de restaurer la sécurité et la couverture du risque	66
<u>Chapitre V</u> <u>Les échanges commerciaux et le système bancaire</u>	67
A. Un double marché difficile à appréhender	67
B. Le système bancaire officiel	67
(i) Un système inadapté au soutien des échanges	67
(ii) Le rôle de contrôle de la Banque Centrale du Zaïre	68
(iii) La réglementation des changes	69
C. Procédures bancaires à l'import et à l'export	70
D. Coûts bancaires pour les opérateurs économiques	73
E. Le marché parallèle	74
(i) Son importance dans le financement de l'économie souterraine	74
(ii) Causes du marché parallèle	75
(iii) Les domaines d'intervention du marché parallèle	75
(iv) Sources de financement	76
(v) Coûts pour les usagers et pour l'économie	77
F. Pour l'amélioration du financement des échanges	78
<u>Troisième partie: LES SERVICES PUBLICS DE LA FACILITATION</u>	
<u>Chapitre VI</u> <u>La douane et l'application du régime douanier</u>	80
A. L'Office des Douanes et le contexte institutionnel	80
B. Le cadre juridique du régime douanier	83

	<u>No. Page</u>
C. Procédures douanières	85
D. Les coûts du fonctionnement de la douane pour les usagers et pour l'économie	88
E. Analyse critique du système douanier	89
<u>Chapitre VII</u> <u>La régulation des flux de marchandises: contrôles maritimes et de qualité</u>	91
A. La régulation du transport maritime et l'OGEFREM	91
(i) Les accords internationaux et la politique interafricaine	91
(ii) Le cadre institutionnel zaïrois: l'OGEFREM	93
(iii) Impact sur les coûts de transport et répartition du trafic	97
(iv) Pour une réforme de l'OGEFREM	102
B. Le contrôle de la qualité des importations et des exportations: l'OZAC	104
(i) Compétence et rôle de l'OZAC	104
(ii) Fonctionnement de l'OZAC	105
(iii) Nécessité de réformer l'OZAC	106
C. Le contrôle du café: l'OZACAF	107
D. Pour une réforme des Offices de Contrôle	108
<u>Quatrième partie: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</u>	
<u>Chapitre VIII</u> <u>Conclusions et recommandations</u>	110
A. Synthèse sur la nature des problèmes	110
B. Formulation d'une stratégie et cadre d'intervention	111
C. Mesures spécifiques	113

ANNEXES

1. La Voie Nationale et les autres itinéraires internationaux
2. Taux de fret maritimes et terrestres
3. Tarifs des transports intérieurs
4. Durée de commande et de livraison de produits-type
5. Charges supportées par les importations et les exportations
6. Documents et procédures pour l'importation et pour l'exportation de marchandises-type
7. L'axe Matadi-Kinshasa
8. Tarifs de transport fluvial (applicables au 15.01.1989)
9. Trafic de conteneurs au Terminal Conteneurs Kinshasa
10. Tarifs du Terminal Conteneurs Kinshasa (TCK)
11. Coûts d'un mouvement de conteneur, Matadi-Kinshasa
12. Rôle des intervenants dans la chaîne logistique
13. Détail des procédures douanières
14. Bibliographie sommaire



The map has been prepared by the World Bank's staff exclusively for the use of the Bank's clients and is not to be used for any other purpose. The boundaries shown on this map do not imply, on the part of the Bank, any judgment on the legal status of any territory or on the endorsement or acceptance of such boundaries.



ZAIRE
TRANSPORTATION NETWORK
Voie Nationale*

- Voie Nationale
- National Roads
- Paved Roads
- Main Earth/Gravel Roads
- Railroads
- Airfields
- Rivers, ↓ Ports
- Region Capitals
- Region Boundaries
- International Boundaries

KILOMETERS 0 100 200 300 400
MILES 0 100 200 300

* ZAIRE'S DOMESTIC COPPER EXPORT CORRIDOR: NATIONAL WAY.