



GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

RAPPORT DE SUIVI DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE 2015

3^{ème} édition

*Renforcer la Résilience de Long Terme de la RDC: le Rôle de la Dédollarisation,
de la Prospection Artisanale et de la Diversification Économique*



GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

République Démocratique du Congo

Rapport de Suivi de la Situation Économique et Financière – Troisième Edition

**Renforcer la Résilience de Long Terme de la RDC: le Rôle de la
Dédollarisation, de la Prospection Artisanale et de la Diversification
Économique**

Septembre 2015

Table des Matières

Liste des Acronymes	4
PRÉFACE	5
RÉSUMÉ.....	6
PREMIÈRE PARTIE. ÉVOLUTIONS ÉCONOMIQUES RÉCENTES.....	9
1. La forte performance de l'économie se poursuit alors que les vulnérabilités des finances publiques s'accroissent	10
1.1. Le secteur minier continue à tirer la croissance économique.....	10
1.2. Politique monétaire, dynamique des prix et évolutions dans le secteur bancaire	12
1.3. Les comptes externes restent vulnérables aux chocs	13
1.4. Les vulnérabilités budgétaires augmentent avec le tassement des recettes.....	15
1.5. Renforcer la résilience pour une soutenabilité économique de long terme.....	18
2. Rétablir le rôle de la politique monétaire dans la gestion des chocs et des vulnérabilités: les avantages de la dédollarisation	19
2.1. Les incertitudes liées à l'inflation ainsi qu'à sa volatilité sont les causes principales de la persistance de la dollarisation en RDC	21
2.2. Les implications et conséquences d'une forte dollarisation dans un contexte de stabilité macroéconomique.....	22
2.3. Les leçons du passé et les cas réussis de dédollarisation.....	24
DEUXIÈME PARTIE: RENFORCER LA RESILIENCE À LONG TERME DE L'ÉCONOMIE – UN PLAIDOYER EN FAVEUR DE LA DIVERSIFICATION ET DE LA PROSPECTION ARTISANALE	29
3. La forte sensibilité aux chocs externes et le besoin de diversification	30
3.1 L'évolution du rôle du commerce international dans l'économie de la RDC.....	30
3.2 Concentration des exportations, chocs économiques et volatilité en RDC	33
4. Création d'emplois et génération des revenus pour l'économie nationale: les avantages de l'exploitation minière petite et artisanale (EMPA).....	37
4.1 L'emploi, la production et les revenus dans le secteur de l'EMPA en RDC.....	38
4.2 Les tendances sociales et les moyens de subsistance liés à l'EMPA en RDC.....	44
4.3 La formalisation de l'EMPA: un pas crucial pour transformer la petite mine en levier du développement économique et social.....	47
ANNEXES.....	51
BIBLIOGRAPHIE.....	55

Liste des Graphiques

Graphique 1.1. Croissance réelle du PIB en RDC et en Afrique subsaharienne (en pourcentage).....	10
Graphique 1.2. Structure du PIB et contributions sectorielles à la croissance (en % du total) en 2010-14	11
Graphique 1.3: La balance du compte courant en RDC, 2009 – 2014 (en % du PIB).....	14
Graphique 1.4: Investissements directs étrangers en RDC, 2009 – 2014 (en millions de dollars américains).....	14
Graphique 1.5. Couverture des importations non liées à l'aide internationale par les réserves de devises (en semaines).....	15
Graphique 1.6. Taux d'exécution du budget et dans les secteurs sociaux et dans les infrastructures	17
Graphique 1.7. Taux de prélèvement effectif sur les secteurs extractif, minier (axe de gauche) et pétrolier (droite)	17
Graphique 1.8. Relation entre la rente du secteur des ressources naturelles et les recettes (hors dons) en 2012 – En % du PIB.....	18
Graphique 2.1. Réserves de la BCC et dépôts dans les banques commerciales - en devises (million de dollars américains).....	23
Graphique 2.2. Revenus de seigneurage en RDC et au Pérou (en % du PIB).....	26
Graphique 2.3. Part des dépôts en devises dans le total entre 2001 et 2012.....	26
Graphique 3.1: Part des exportations et importations dans le PIB (en %)	31
Graphique 3.2: Composition des exportations de la RDC (en % du total).....	31
Graphique 3.3: Indices de concentration géographique, 2000-2013	32
Graphique 3.4: Indices de concentration des produits, 2000-2013	32
Graphique 3.5: Variations des revenus à l'export – RDC et monde	33
Graphique 4.1: Piliers d'une ébauche de stratégie publique pour l'EMPA en RDC.....	47

Liste des Tableaux

Tableau 1.1: Soldes budgétaires de 2009 à 2014 (en % du PIB).....	16
Tableau 2.1: Tendances de la dollarisation en RDC, 2000-13.....	20
Tableau 2.2: République démocratique du Congo– sélection d'indicateurs économiques	28
Tableau 3.1: Concentration des exportations et volatilité des recettes à l'export en RDC, 2000 – 2008..	34
Tableau 3.2: Sensibilité (élasticité) des exportations de la RDC par rapport au PIB des marchés étrangers et impact sur la part des exportations dans le PIB, 2000-2012	35
Tableau 3.3: L'impact sur la RDC d'une baisse de 1% du PIB d'un partenaire commercial en 2015 (en point de pourcentage, sauf précision)	36
Tableau 4.1: Estimations officielles du nombre des prospecteurs artisanaux en RDC, par province	39
Tableau 4.2: Aperçu général du programme iTSCi	40
Tableau 4.3: Prix moyen (dollars EU/kg) à la mine pour la Cassitérite (Sn), la Colombo-Tantalite (Ta) et la Wolframite (W)	42
Tableau 4.4: Prix moyen (dollars EU/kg) à l'exportation pour la cassitérite, la colombo-tantalite et la wolframite.....	43

Liste des Encadrés

Encadré 2.1: Les diverses formes de dollarisation.....	20
Encadré 2.2: La dollarisation comme réponse progressive et spontanée aux déséquilibres économiques et financiers	21
Encadré 2.3: Les réformes monétaires en RDC.....	25
Encadré 2.4: Les conditions préalables à une dédollarisation réussie - L'expérience de l'Amérique latine	26
Encadré 3.1: La relation entre le dynamisme des exportations et la croissance du PIB – affaire de dépendance ou de concentration?.....	34
Encadré 4.1: Définir l'exploitation minière petite et artisanale en RDC.....	38
Encadré 4.2: L'exploitation minière artisanale - Les raisons de sa faible contribution aux recettes domestiques.....	42
Encadré 4.3: La discrimination basée sur le genre dans l'exploitation minière artisanale.....	43
Encadré 4.4: Amélioration de la formation et des compétences dans le secteur minier	45
Encadré 4.5: Le travail des enfants – un défi social immense pour l'EMPA	46
Encadré 4.6: Options de simplification et exemples de régimes fiscaux pour l'EMPA.....	48

Liste des Acronymes

AID	Association internationale pour le développement
ASS	Afrique subsaharienne
BCC	Banque centrale du Congo
CDF	Franc congolais
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
EMPA	Exploitation minière petite et artisanale
ETP	Enseignement technique et professionnel
FMI	Fonds monétaire international
HHI	Harvard Humanitarian Initiative
HDI	Human Development Index
IDE	Investissements directs étrangers
INS	Institut national des statistiques
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
ITRI	International Tin Research Institute
iTSCi	ITRI Tin Supply Chain Initiative
PASF	Programme d'analyse du secteur financier
PEPM	Permis d'exploitation de la petite mine
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PMA	Pays les moins avancés
PMI	Pays à revenu moyen inférieur
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RA	Rendement des actifs
RDC	République démocratique du Congo
RDPF	Revue de la gestion des dépenses publiques et de la responsabilisation financière
SAESSCAM	Service d'assistance et d'encadrement du small-scale mining
TCER	Taux de change effectif réel
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
TWN	Third World Network
UE	Union européenne
WDI	World Development Indicators
ZEA	Zone d'exploitation artisanale

PRÉFACE

Le *Rapport de suivi de la situation économique et financière* de la Banque mondiale est une revue des principaux développements économiques en RDC. Pour cette édition, l'analyse s'étend sur l'année 2014 et la première moitié de 2015. La prochaine édition prévue pour fin 2016 couvrira l'année 2015 et la première moitié de 2016.

Au-delà de l'analyse des développements économiques récents, ce rapport présente les principaux résultats des travaux analytiques de la Banque mondiale en RDC et les replace dans la perspective de l'évolution de l'économie congolaise à long terme. Cette édition couvre une grande variété de sujets, allant de l'évolution des principaux indicateurs macroéconomiques, à la consolidation de la résilience économique et sociale à travers une réduction de la dollarisation et la diversification des activités et des structures économiques. Ce rapport s'adresse à une large audience comprenant les décideurs, les milieux d'affaires, les différents partenaires locaux et internationaux du développement, les acteurs de la société civile, les milieux académiques, et les praticiens de l'analyse économique et financière.

Le *Rapport de suivi de la situation économique et financière* est préparé par l'équipe de la Gestion économique et financière de la Banque mondiale - MFM. Il a été rédigé sous la direction d'Emmanuel Pinto Moreira (économiste en chef), et avec la participation de Chadi Bou Habib (économiste principal), Rachel Perks (spécialiste des mines), Ephraim Kebede (économiste) et Moïse Tshimenga Tshibangu (économiste résident). Albert Zeufack (directeur sectoriel), et Ahmadou Moustapha Ndiaye (directeur des opérations) en ont assuré la supervision. Aude Dipaolantonio a assuré la traduction de plusieurs parties du document et Elena Queyranne l'a relu, corrigé et édité. Louise Mekonda Engulu (chargée de communication), Lucie Lufialuisu Bobola et Jennifer Ngenyi Wabidia (assistantes) ont pris en charge la coordination logistique, l'impression du document, et la coordination avec les médias.

Les analyses, interprétations, et conclusions exprimées dans ce rapport reflètent le travail de l'équipe en charge de sa rédaction et ne représentent pas nécessairement le point de vue des membres du Conseil des administrateurs de la Banque mondiale ou des gouvernements qu'ils représentent.

Les informations sur la Banque mondiale, ses activités en RDC, et les copies électroniques de la présente publication, sont disponibles sur le lien suivant: <http://www.banquemondiale.org/fr/country/drc>.

Pour s'inscrire sur la liste de distribution électronique et recevoir le *Rapport de suivi de la situation économique et financière*, veuillez contacter Jennifer Ngenyi Wabidia (jngenyiwabidia@worldbank.org).

Pour les questions et commentaires sur le contenu de la publication, veuillez contacter Emmanuel Pinto Moreira (epintomoreira@worldbank.org).

Les requêtes de la part des médias peuvent être adressées à Louise Mekonda Engulu (lengulu@worldbank.org).

RÉSUMÉ

i. La croissance du PIB en RDC demeure robuste, tirée par un secteur minier dynamique et par une reprise dans les autres secteurs. Le taux de croissance du PIB a atteint un record en 2014 à 9,0%, après s'être établi en moyenne à 7,7% de 2010 à 2014. La croissance dans les industries extractives a atteint 25% en moyenne sur la même période. Le dynamisme du secteur minier repose sur l'augmentation substantielle de la production de plusieurs minerais tels que le coltan (+210% en 2014), et l'or (+125% en 2014). L'agriculture a réalisé une bonne performance et a ainsi permis d'améliorer l'offre de produits alimentaires abordables pour les populations. Le secteur des services a également continué de progresser, contribuant à 35% de la croissance totale au cours de la période 2010-2014.

ii. La croissance dans les secteurs des ressources naturelles n'a pas permis d'augmenter significativement les recettes fiscales et d'accumuler d'importantes réserves de devises. En effet, alors que l'activité minière se développe rapidement, les recettes fiscales de ce secteur ne semblent pas augmenter au même rythme. Par conséquent, le ratio des recettes fiscales totales par rapport au PIB stagne. En 2014, les recettes fiscales intérieures ont représenté 13,3% du PIB. En 2012, les recettes perçues par le gouvernement sur l'industrie extractive étaient équivalentes à 5,5% du PIB, soit environ 38% du total des recettes publiques. Le taux de prélèvement effectif n'a cependant pas dépassé 17,8% de la valeur des exportations minières et pétrolières. Ce montant est relativement faible pour un secteur dans lequel les entreprises bénéficient d'une situation de rente. De même, les réserves ont diminué de 100 millions de dollars américains, tandis que les exportations de pétrole et de minéraux ont atteint 11,7 milliards de dollars américains en 2014. En parallèle, le revenu net des facteurs a atteint -3 milliards de dollars américains, ou 9,3% du PIB, en raison d'importants transferts de revenus au titre de la rémunération des investissements directs étrangers (IDE).

iii. L'insuffisance des recettes publiques, le faible niveau de réserves en devises, et la forte dollarisation fragilisent l'économie. La politique de consolidation budgétaire du gouvernement a pour effet de contenir les dépenses publiques, ce qui risque d'affecter les objectifs de développement de long terme du pays. Une meilleure mobilisation des recettes fiscales est donc cruciale pour à la fois maintenir la stabilité macroéconomique et répondre aux besoins de développement de la RDC. En outre, une meilleure contribution de la politique monétaire à la gestion macroéconomique et à l'atténuation des chocs permettrait de renforcer la résilience de l'économie de la RDC. Toutefois, le haut niveau de dollarisation de l'économie (86% des dépôts et 91% des crédits) laisse peu de marges pour mettre en œuvre une politique monétaire efficace. De plus, il accroît la dépendance du pays vis-à-vis des réserves de change, pour atténuer les risques de conversion massive ou de sortie des dépôts en devises étrangères.

iv. Une dédollarisation progressive de l'économie de la RDC pourrait diminuer la dépendance à l'égard des réserves de change, augmenter les revenus de seigneurage, et restaurer le rôle de la politique monétaire dans la gestion économique. Les réserves de change de la banque centrale couvrent actuellement jusqu'à 57% de la valeur des dépôts en devises étrangères. Toutes choses égales par ailleurs, une moindre dollarisation pourrait augmenter ce taux de couverture, ou permettrait de

maintenir le taux actuel, avec un plus faible montant de réserves. En outre, une diminution de la dollarisation stimulerait les revenus de seigneurage du gouvernement, qui pourraient atteindre jusqu'à 2% du PIB. Enfin, avec des niveaux inférieurs de dollarisation, la politique monétaire et de taux d'intérêt domestiques serait en mesure de jouer un rôle plus important dans la gestion macroéconomique et des chocs. Cela réduirait en partie les contraintes pesant sur les politiques budgétaires.

v. À plus long terme, la résilience de la RDC va dépendre de la diversification de son économie et de ses exportations. Le niveau élevé des exportations (35%) et leur concentration géographique (41% vers la Chine) et par produit (95% de pétrole et de produits miniers) exposent la RDC aux variations des prix des matières premières et aux fluctuations économiques de ses partenaires commerciaux. En effet, toutes choses égales par ailleurs, un ralentissement de 3 points de pourcentage du PIB de la Chine coûterait 1 point de pourcentage de croissance à la RDC et 320 millions de dollars américains en réserves de change. Par conséquent, la réduction de ces vulnérabilités exige de diversifier la destination géographique et la nature des produits exportés. Cette diversification des produits exportés nécessite cependant un environnement favorable qui n'a pas encore été mis en place en RDC.

vi. La diversification économique n'a pu encore être réalisée dans la chaîne de valeur du secteur minier, faute d'un climat d'investissement favorable. Le développement des liens en amont et en aval dans le secteur minier aurait pu être une option pour augmenter la valeur ajoutée générée dans l'économie nationale, afin d'exporter non pas des matières premières mais des produits semi-finis. Mais le développement de ces liens est entravé par le manque de compétences techniques au niveau domestique. Plus particulièrement, le mauvais état des infrastructures électriques et de transport en RDC constitue un sérieux obstacle pour l'établissement de liens en aval.

vii. Formaliser l'exploitation minière artisanale et à petite échelle permettrait à la RDC de créer des emplois, de générer des revenus pour les ménages et des recettes fiscales aux niveaux national et local. L'activité minière se substitue à l'agriculture dans de nombreux milieux ruraux en RDC. À l'exception du cuivre et du cobalt, la majorité des minerais produits et exportés proviennent de mines artisanales. La RDC pourrait donc promouvoir différentes échelles de production minière. Contrairement à l'activité minière industrielle qui requiert d'importants investissements en capital physique, l'exploitation minière petite et artisanale (EMPA) est intensive en main d'œuvre. On estime que jusqu'à 870 000 personnes des deux sexes (soit 4,0% des personnes âgées de 15-64 ans) sont employées dans le secteur. En outre, les revenus générés par l'EMPA ne sont pas transférés à l'étranger pour rémunérer les IDE. Si une plus grande partie des revenus de l'exploitation minière était gardée en RDC, davantage de devises étrangères resteraient dans le pays. Cela stimulerait également la demande et la consommation des ménages et, potentiellement, les recettes fiscales nationales et locales.

viii. La formalisation de L'EMPA, dont dépendent de très nombreuses communautés, serait déterminante pour réduire les externalités négatives générées par cette activité tout en maximisant ses effets positifs. En RDC, la diversité de l'EMPA rend difficile l'estimation des rémunérations perçues par les populations, une situation aggravée par les relations de travail informelles qui régissent la vie du mineur. De plus, les femmes perçoivent de plus faibles rémunérations que les hommes et continuent à

être victimes de discrimination. En outre, la main-d'œuvre de ce secteur est pour l'essentiel constituée de jeunes. Et en dépit d'un potentiel fiscal élevé, ce secteur largement informel contribue très peu aux budgets nationaux et locaux.

ix. En 2014, le gouvernement a élaboré sa première stratégie de formalisation de l'EMPA. Au-delà de la variété des techniques d'exploitation minière, de l'utilisation de la technologie et de la division du travail selon les minerais, des similitudes socio-économiques peuvent être trouvées dans les environnements miniers à travers le pays. Le permis d'exploitation minière à petite échelle, qui est potentiellement avantageux, reste sous-utilisé en RDC. Son absence perpétue l'informalité. La stratégie nouvellement proposée donne l'occasion d'organiser une transition des pratiques artisanales du travail informel vers une activité de petites mines formelles. Pour que cette stratégie réussisse, il convient d'assurer la sécurité d'occupation, de mettre en place un régime d'imposition efficace pour l'EMPA, de fournir une assistance technique aux mineurs, y compris pour les travaux de géologie, et d'offrir une meilleure organisation sociale aux mineurs.

PREMIÈRE PARTIE. ÉVOLUTIONS ÉCONOMIQUES RÉCENTES

LA MOBILISATION DES RECETTES PUBLIQUES RESTE LE PRINCIPAL DÉFI ET LA DÉDOLLARISATION POURRAIT RENFORCER LA RÉSILIENCE

MESSAGES PRINCIPAUX

La croissance économique reste soutenue, tirée par le dynamisme du secteur minier.

Les finances publiques affichent à la fois une faible exécution des dépenses budgétées et une hausse des dépenses exceptionnelles, alors que la mobilisation des recettes reste modeste.

Au-delà des équilibres budgétaires, la résilience macroéconomique bénéficierait d'une politique de dédollarisation progressive de l'économie.

1. La gestion macroéconomique prudente et les réformes structurelles continuent d'avoir des effets positifs sur la performance économique de la République démocratique du Congo. Le gouvernement maintient la politique de stabilisation lancée en 2011 avec un contrôle des déficits budgétaires et la réduction de l'inflation. Le déficit budgétaire et l'inflation sont désormais à des niveaux historiquement bas. Toutefois, la stabilisation budgétaire par le contrôle des dépenses a atteint ses limites et aboutit maintenant à des retards inquiétants dans l'exécution des dépenses en faveur des pauvres et du développement. Par conséquent, l'augmentation des recettes publiques pour maintenir la consolidation budgétaire et un niveau adéquat de dépenses publiques est une nécessité. En outre, la restauration du rôle de la politique monétaire dans la gestion macroéconomique permettrait d'accroître la résilience de l'économie congolaise et de soulager la pression excessive exercée sur les politiques budgétaires. Cependant, pour renouer avec une politique monétaire efficace, la RDC doit réduire la dollarisation, un processus qui a déjà commencé et qui devrait être poussé plus loin.

2. Dédollariser l'économie donnerait à la RDC plus de latitude pour utiliser la politique monétaire dans sa gestion macroéconomique et permettrait d'accroître la résilience du pays. La dollarisation a été une réponse spontanée à des politiques budgétaires erratiques et à l'hyperinflation. Ces deux facteurs s'étant estompés, les conséquences négatives de la dollarisation se font désormais plus fortement sentir. En effet, des niveaux élevés de dollarisation signifient : (i) la perte de marges de manœuvre en termes de politique monétaire, (ii) la dépendance excessive à l'égard des réserves en devises étrangères pour maintenir la stabilité monétaire et bancaire, en cas de conversion ou de retrait des dépôts en devises étrangères, et (iii) la perte des revenus de seigneurage, qui pourrait atteindre jusqu'à 2% du PIB si la dollarisation de l'économie était faible ou inexistante.

3. La résilience à long terme nécessite une diversification de l'économie pour réduire la concentration des exportations par types de produit et par destination, et la promotion de différentes échelles de production minière. La forte concentration des exportations de la RDC est une source de

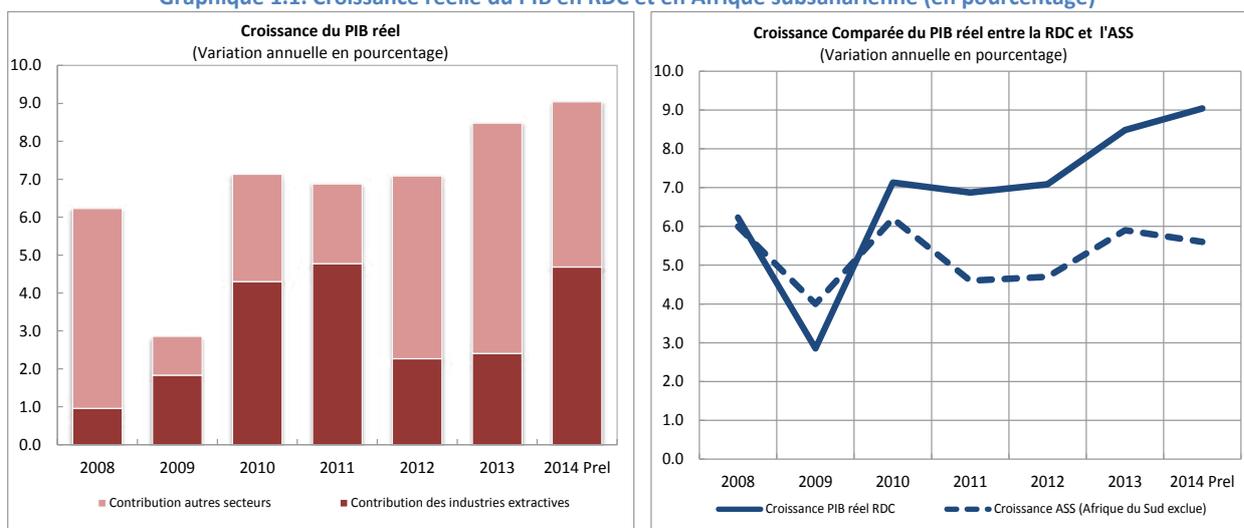
vulnérabilité, comme l'a montré l'épuisement rapide des réserves de devises étrangères en 2008-2009 avec l'effondrement des prix des matières premières. Les industries minières à forte intensité capitalistique sont contrôlées par des multinationales et génèrent peu d'emplois. Elles conduisent à des transferts importants de revenus au titre de la rémunération des IDE et ne contribuent pas assez aux recettes fiscales domestiques nationales et locales. Par conséquent, la réduction de la concentration par produits et par marchés des exportations de la RDC permettrait d'accroître la résilience du pays et de promouvoir ses objectifs de développement de long terme. Aussi, la formalisation et le développement des EMPA aideraient à garder une plus grande partie des revenus de l'exploitation minière dans l'économie nationale pour améliorer les revenus des ménages, les recettes fiscales des entités nationales et locales, et les réserves de devises de la banque centrale.

1. La forte performance de l'économie se poursuit alors que les vulnérabilités des finances publiques s'accroissent

1.1. Le secteur minier continue à tirer la croissance économique

4. La forte croissance économique observée en 2010-2013 a continué en 2014 pour atteindre 9,0% (voir graphique 1.1). La RDC reste l'une des économies africaines les plus dynamiques grâce à un secteur minier en plein essor. Depuis 2010, la croissance économique réelle a été élevée avec une moyenne d'environ 7,7% entre 2010 et 2014 et un record de 9,0% en 2014. La croissance de la RDC est de trois points de pourcentage au-dessus de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (ASS). La production minière et les investissements connexes sont les principaux moteurs de la croissance, bien que l'activité économique se renforce dans d'autres secteurs tels que l'agriculture. Entre 2010 et 2014, la production de cuivre a doublé pour atteindre 1 million de tonnes. Le cuivre et le cobalt représentent plus de 80% des exportations de biens.

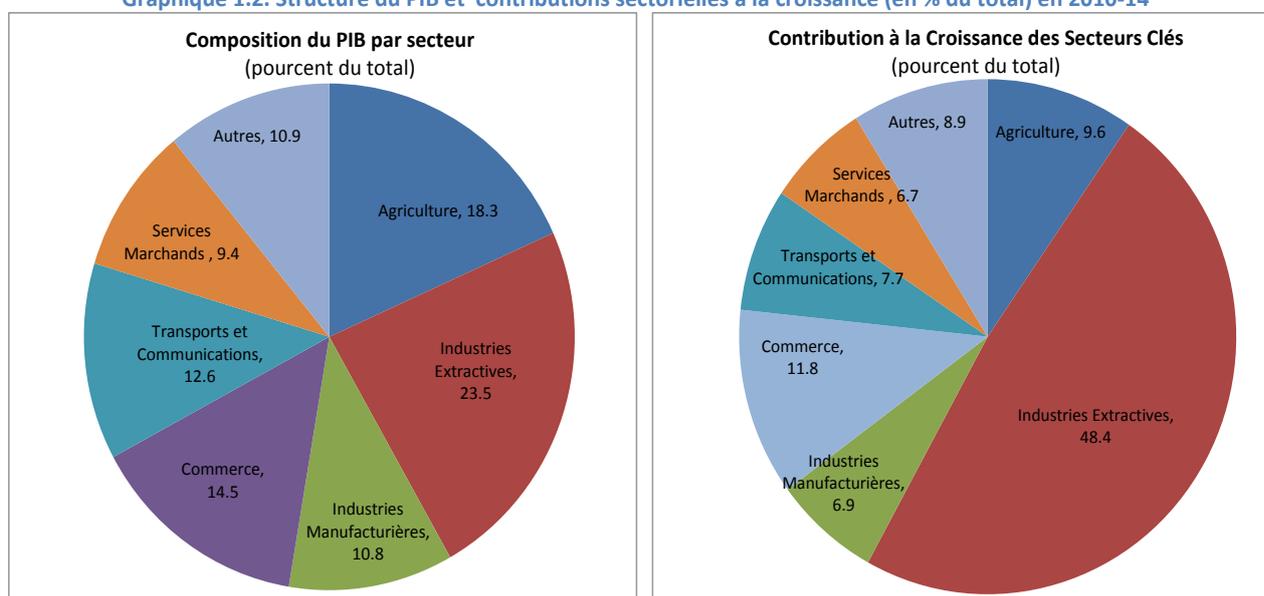
Graphique 1.1. Croissance réelle du PIB en RDC et en Afrique subsaharienne (en pourcentage)



Source: calculs des équipes de la Banque mondiale en utilisant les données officielles et les bases de données de la Banque.

5. Le dynamisme des industries extractives reste le principal moteur de la croissance économique et représente environ 48% de la croissance du PIB réel (voir graphique 1.2). La valeur ajoutée dans les industries extractives a augmenté de 25% par an en moyenne en 2010-2014. Les chiffres préliminaires pour 2014 indiquent une augmentation de la valeur ajoutée dans les industries extractives de 19,4%, tandis que l'indice général de la production minière a augmenté de 16,2%. La production de coltan¹ a plus que triplé (+210%), ce qui compense largement la baisse des prix de 19,8% en 2014. La production d'or a plus que doublé (+125%), tandis que les prix ont baissé de 10,3%. La production de cuivre a augmenté de 12,2% en parallèle à une diminution des prix de 6,4%. Le secteur minier emploie de 2 à 9% des travailleurs congolais, selon les définitions utilisées pour identifier les emplois dans le secteur (voir la section 4 ci-dessous).

Graphique 1.2. Structure du PIB et contributions sectorielles à la croissance (en % du total) en 2010-14



Sources: calculs des équipes de la Banque mondiale, en utilisant les données officielles et les bases de données de la Banque.

6. La production agricole continue de croître, permettant ainsi d'augmenter les revenus des agriculteurs et d'améliorer la nutrition de la population. Le taux de croissance du secteur agricole a été en moyenne de 3,9% entre 2010 et 2014. Les données disponibles sur la production agricole pour 2014 montrent une augmentation de la production de café, d'huile de palme et de farine de blé de respectivement 25,7%, 37% et 0,8%. Le secteur agricole continue d'être le premier employeur du pays, selon l'analyse de l'enquête 1-2-3 de l'Institut national des statistiques (INS), avec 71,7% de la population active travaillant dans l'agriculture, dont la majorité (59,7%) dans des activités informelles (INS, 2014). L'agriculture de subsistance et la consommation à la ferme continuent de prévaloir. L'utilisation de méthodes de production traditionnelles ainsi que l'enclavement persistant de grandes

¹ Le coltan, ou colombo-tantalite, est un minéral à partir duquel est extrait le tantale. Le tantale est un métal stratégique utilisé dans la fabrication de condensateurs pour matériel électronique et dans l'aérospatiale. Les gisements de coltan en RDC sont parmi les plus riches du monde et sont faciles à exploiter par les méthodes artisanales.

zones du pays constituent en effet des obstacles à la circulation et au commerce intérieur des produits agricoles.

7. Les secteurs manufacturier et des services ont également affiché un dynamisme certain en 2014. Entre 2010 et 2014, la croissance dans le secteur manufacturier a atteint en moyenne 4,6%. En 2014, cette croissance était estimée à 9,9%. La contribution du secteur manufacturier représentait 6,9% de la croissance totale en 2010-2014, l'agro-industrie étant la composante la plus dynamique du secteur. Le secteur tertiaire comprenant le commerce, les services, le transport, les télécommunications et les autres services a crû en moyenne de 3,3% entre 2010 et 2014, tandis que sa croissance en 2014 était de 5,7%. Au cours de la période 2010-2014, le secteur tertiaire a contribué à 35% de la croissance du PIB.

1.2. Politique monétaire, dynamique des prix et évolutions dans le secteur bancaire

8. L'inflation a légèrement accéléré en 2014, mais est restée bien en dessous de l'objectif de moyen terme des autorités. L'inflation a légèrement accéléré en 2014, l'indice des prix à la consommation augmentant de 1,25% en moyenne et en glissement annuel, comparé à respectivement 0,8% et 1% en 2013. Mais l'inflation reste en dessous de l'objectif de moyen terme de 3,7% fixé par les autorités. Ces faibles taux sont le résultat de la décélération de l'inflation qui a commencé en 2010, alors que le taux d'inflation était de 46% en 2009. L'indice des prix des produits alimentaires est resté en ligne avec l'indice général, avec une augmentation de 1,5% en moyenne, soulignant le fait que la société dans son ensemble a bénéficié de la réduction de l'inflation initiée en 2010, y compris les plus pauvres pour lesquels les denrées alimentaires représentent l'essentiel de leurs dépenses de consommation.

9. Les taux d'inflation bas sont la conséquence de la politique monétaire crédible et de la gestion budgétaire prudente conduites par les autorités. Parallèlement à la décélération de l'inflation, la croissance de la masse monétaire s'est ralentie, avec des augmentations de 14% en 2014 et de 18% en 2013, comparé à des taux de croissance de 21% en 2012 et de 23% en 2011. La réduction du déficit budgétaire et l'engagement des autorités à ne plus recourir au financement des déficits budgétaires par la banque centrale du Congo (BCC) sur le moyen terme, ont contribué à contenir l'inflation. L'encours des créances nettes du secteur bancaire sur le gouvernement s'est maintenu à -1,3% du PIB en 2014, contre -1,8% en 2013 (et un encours net de +1,2% en 2009). Les deux tiers de ces dépôts nets du gouvernement auprès du secteur bancaire sont à la BCC, et représentent en pratique une stérilisation à hauteur de 6,8% de la masse monétaire. Prenant en compte les créances nettes de la BCC sur le gouvernement, les dépôts des banques commerciales à la BCC, les bons BCC, et les réserves obligatoires, la stérilisation atteint 22,9% en 2014, bien au-dessus des 8,4% enregistrés en 2009.

10. Le secteur bancaire a continué à se développer avec la croissance des prêts et des dépôts. Les crédits au secteur privé ont augmenté de 16,8% en 2014, contre 21,3% un an plus tôt et les dépôts bancaires ont augmenté de 14,7% en 2014, contre 18,5% en 2013. Cependant, les crédits en monnaie nationale ont connu une dynamique exceptionnelle en 2014 et se sont accrus de 97% contre 20% en 2013. L'accès de la population aux services bancaires reste faible en général, bien que la situation soit en

train de changer avec la généralisation du versement direct des salaires des fonctionnaires sur leurs comptes bancaires. Les informations disponibles à fin 2013 montrent que ce processus concernait déjà 634,973 fonctionnaires civils et militaires sur un total de 878,201². Les crédits au secteur privé ainsi que les dépôts de ce dernier demeurent toutefois à des niveaux très faibles représentant respectivement 6,2% et 10,4% du PIB.

11. Les rendements des actifs des banques restent faibles, bien que le coût du crédit demeure très élevé et continue d'augmenter, et que les écarts de taux entre les prêts et les dépôts soient élevés. En effet, la charge effective d'intérêts a atteint 20,1% en 2014 pour les prêts en monnaie nationale contre 19,2% en 2013, tandis que les taux d'intérêt sur les prêts en devises étrangères sont restés stables à 14,8%. Les taux d'intérêt sur les dépôts ont augmenté, atteignant 4,9% contre 3,9% en 2013 pour les dépôts en monnaie nationale, et 3,5% contre 3,2% pour les dépôts en devises étrangères. Malgré ce grand écart, le rendement des actifs avant l'impôt (RA) est très faible et a été estimé à 0,85% en 2012. Selon le programme d'analyse du secteur financier (PASF) réalisé en 2014, le RA est probablement resté faible depuis 2012, en raison des frais généraux d'exploitation (gestion de la liquidité, électricité, communications, etc.), ainsi que du coût élevé des liquidités (dépôts auprès des banques correspondantes sans aucun rendement, réserves obligatoires non rémunérées, et coûts élevés de la supervision bancaire). Enfin, le développement des dépôts bancaires reste entravé par les craintes liées à la solvabilité des banques et surtout par le risque de saisie des dépôts à la discrétion des inspecteurs des impôts en vertu de la pratique de l'«avis à tiers détenteurs» (PASF, 2014).

12. La dollarisation est systémique et reste très élevée, aussi bien du côté de l'actif que du passif, et génère de nos jours autant voire plus d'effets négatifs que positifs. Les dépôts sont essentiellement en monnaies étrangères et le taux de dollarisation des dépôts est resté stable, pour atteindre 85,7% en 2014, contre 85,8% en 2013. En parallèle, la dollarisation des prêts a baissé jusqu'à 91%, partant de 95% en 2013, mais reste exceptionnellement élevée. Dans le passé, la dollarisation a permis au système de s'ajuster à l'hyperinflation et aux grands chocs macroéconomiques liés à une gestion budgétaire imprudente. Cependant, avec la stabilisation macroéconomique et budgétaire, la forte dollarisation entraîne des options limitées en termes de politique monétaire, et une forte exposition du secteur bancaire et de l'économie aux chocs externes.

1.3. Les comptes externes restent vulnérables aux chocs

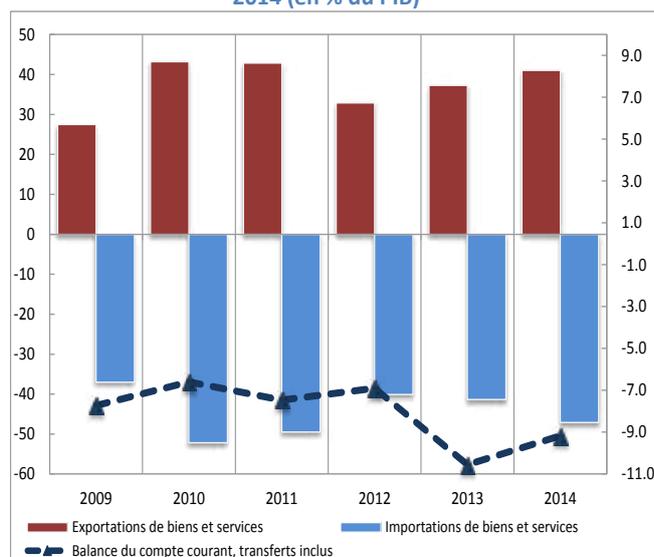
13. La RDC continue de réaliser un excédent dans le commerce des biens et un déficit dans le commerce des services (cf. graphique 1.3). En 2014, le solde des échanges de biens de la RDC a enregistré un excédent de 3,4% du PIB, contre 3% en 2013. L'amélioration de l'excédent du commerce de biens reflète l'augmentation des exportations de produits miniers alors que les investissements nouveaux des années précédentes atteignent la phase de production. En effet, les exportations de biens ont augmenté de 12%, tandis que les importations de biens ont augmenté de 11%. Les exportations d'or ont augmenté fortement, atteignant 816,2 millions de dollars américains en 2014, comparé à 184

² Source: ministère du Budget, <http://www.budget.gouv.cd/etat-des-lieux-de-la-bancarisation/>

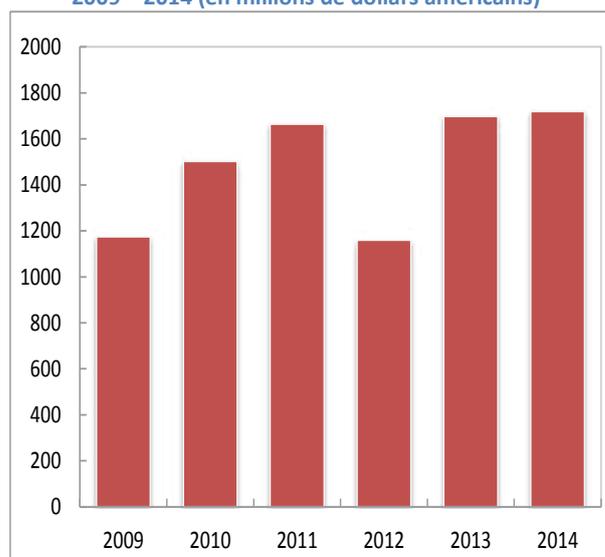
millions de dollars réalisés en 2013. Les exportations de café témoignent d'une dynamique similaire, augmentant jusqu'à 223 millions de dollars américains, contre 51 millions en 2013. Le déficit de la balance des services reste élevé à 9,4% du PIB en 2014. Au total, la balance des biens et services a affiché un déficit de 6,1% du PIB en 2014 (contre 4,1% en 2013).

14. La combinaison d'un déficit du commerce des biens et services et d'un déficit des revenus des facteurs a conduit à un solde fortement négatif du compte courant (voir graphique 1.3). En effet, la balance des revenus des facteurs est fortement négative, avec un déficit de 9,3% du PIB (ou 3 milliards de dollars américains). Ce déficit va continuer d'augmenter puisqu'il est lié au rapatriement de fonds par les investisseurs étrangers. En effet, les investissements dans le secteur minier sont générateurs de revenus substantiels pour les investisseurs étrangers, et ce processus est amplifié par des règles d'amortissement accéléré prévues par le code minier. En parallèle, les transferts courants nets (composés à 70% d'aide internationale) représentaient 6,2% du PIB en 2014, soit le double de leur niveau de 2013. Ainsi, le déficit du compte courant aurait atteint 9,2% du PIB en 2014, et serait entièrement dû au déficit de la balance des revenus des facteurs.

Graphique 1.3: La balance du compte courant en RDC, 2009 – 2014 (en % du PIB)



Graphique 1.4: Investissements directs étrangers en RDC, 2009 – 2014 (en millions de dollars américains)

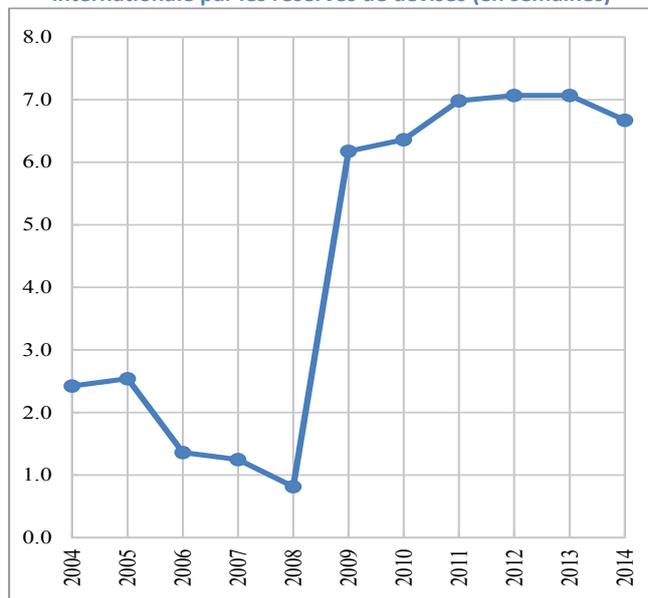


Sources: calculs et estimations des équipes de la Banque mondiale en utilisant les données officielles et du FMI.

15. Les investissements directs étrangers (IDE) et le financement public externe des projets de développement continuent à combler l'important déficit du compte courant. Les IDE sont restés autour d'une moyenne de 5,9% du PIB entre 2010 et 2014. En 2014, les IDE ont couvert 57% du déficit du compte courant. En plus des IDE, la RDC a reçu l'équivalent de 4,8% du PIB en flux financiers, y compris des dons et prêts pour le financement de ses projets de développement. Les IDE vont continuer d'augmenter dans les prochaines années, stimulés par l'attractivité croissante du secteur des ressources naturelles.

16. Les IDE et les financements externes ne suffisent plus pour augmenter ni même pour stabiliser les réserves en devises de la RDC. Les IDE et les dons en capital, ainsi que les prêts, ont permis à la RDC

Graphique 1.5. Couverture des importations non liées à l'aide internationale par les réserves de devises (en semaines)



Sources: calculs et estimations des équipes de la Banque mondiale en utilisant les données officielles et du FMI.

de couvrir le déficit du compte courant et mais les réserves en devises de la BCC se sont toutefois tassées de 0,3% du PIB, soit 100 millions de dollars américains. Par conséquent, le taux de couverture des importations par les réserves en devises a atteint 6,7 semaines en 2014, une baisse par rapport à la couverture de 7,1 semaines atteinte en 2013. Ces réserves assurent une bonne couverture de la masse monétaire en monnaie nationale (129%), permettant ainsi au secteur bancaire de faire face aux risques de conversion en devises étrangères. Cependant, la couverture des dépôts en devises étrangères n'est que de 57%, en retrait par rapport au niveau de 65% enregistré en 2013. Cela souligne un certain affaiblissement de la protection contre un risque d'une sortie de dépôts en devises étrangères. Cette évolution rappelle les potentiels risques systémiques liés à la forte dollarisation, à présent que la stabilité macroéconomique a été assurée. Le taux de change est resté stable, variant entre 925,5 CDF/dollars américains et 922,38 CDF/dollars américains au cours de l'année 2014, pour terminer à 924,51 CDF/dollars américains en décembre.

1.4. Les vulnérabilités budgétaires augmentent avec le tassement des recettes

17. Les dépenses ont augmenté en 2014, tirées par les dépenses exceptionnelles, mais le ratio des dépenses par rapport au PIB reste structurellement faible. Le gouvernement a continué d'éviter le financement monétaire du déficit budgétaire par la BCC et à adopter des plans de trésorerie trimestriels, sur la base desquels sont fixés les plafonds d'engagement des dépenses budgétées. Cependant, l'année 2014 aurait vu aussi se réaliser des dépenses exceptionnelles équivalentes à 2% du PIB. Ces dépenses auraient couvert des besoins sécuritaires et les préparatifs des élections, et ont porté les dépenses primaires sur budget domestique à 13,1% du PIB en 2014 contre 12,1% en 2013. Ces dépenses exceptionnelles ont produit un solde budgétaire domestique négatif de -0,1% du PIB en 2014, contre un solde positif de 0,1% en 2013. En effet, hors dépenses exceptionnelles, le solde budgétaire domestique devient positif de 1,9% du PIB en 2014 et les dépenses financées sur recettes domestiques se limitent à 11,4% du PIB.

18. Les dépenses publiques ont stagné depuis 2011 suite à la consolidation budgétaire et en raison de l'insuffisance des recettes. Les dépenses publiques domestiques oscillent autour de 12,6% du PIB depuis 2011 en raison de l'insuffisance des recettes recouvrées. La crédibilité du budget devient une

préoccupation majeure, compte tenu de l'importance des dépenses exceptionnelles alors que le taux d'exécution des lignes budgétées ne dépassait pas 51% en 2014. Ce taux est en baisse par rapport aux 56% atteints en 2013 (Revue de la gestion des dépenses publiques et de la responsabilisation financière -RDPF-, 2015) et il est encore plus faible dans les secteurs sociaux et les infrastructures, ne dépassant pas 31% en 2014, contre 36% en 2013 (voir graphique 1.6). Ces faibles niveaux de dépenses et d'exécution soulignent l'incapacité du budget à relever les défis du développement économique et social du pays.

Tableau 1.1: Soldes budgétaires de 2009 à 2014 (en % du PIB)

En % du PIB	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Solde budgétaire global	1,3	1,3	-0,5	1,8	1,8	0,2
Solde budgétaire global - paiements d'arriérés inclus	0,4	0,5	-0,9	1,5	1,6	0,1
Solde budgétaire domestique	0,6	1,0	-1,0	2,6	0,3	-0,1
Solde budgétaire domestique - paiements d'arriérés inclus	-0,3	0,3	-1,4	2,3	0,1	-0,1

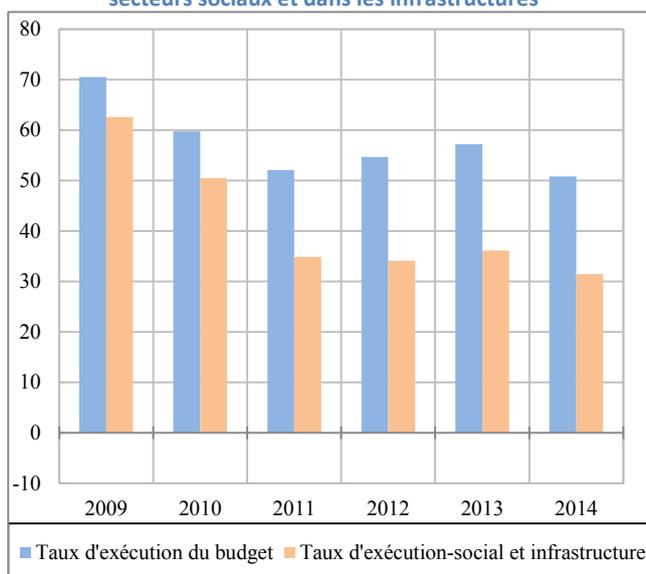
Sources: calculs des équipes de la Banque mondiale en utilisant les données officielles et du FMI.

19. Les recettes intérieures de l'État ont augmenté de 0,4 point de PIB, mais restent loin de leur potentiel en raison de la faible mobilisation des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et du secteur des ressources naturelles. Les recettes intérieures ont atteint 13,3% du PIB en 2014, contre 12,9% en 2013 et 14,4% en 2012. Ce tassement des recettes est en partie dû à la faible mobilisation de la TVA qui reste en dessous de son potentiel (FMI, 2015). En effet, depuis son introduction en 2012 pour remplacer la taxe sur le chiffre d'affaires, la TVA est devenue une composante importante de la structure des recettes du pays. En 2014 et 2013, la TVA a représenté 25% des recettes intérieures, contre 31% en 2012, ce qui correspond respectivement à 3,3% et 4,5% du PIB. La sous-performance de la TVA est principalement due: (i) à la persistance de procédures longues et fastidieuses, et (ii) à un mauvais contrôle des dossiers des contribuables, ce qui affecte le processus de recouvrement de l'impôt (FMI, 2013). Selon le dernier rapport de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), les revenus tirés du secteur des industries extractives (minière et pétrolière) ont atteint 5,5% du PIB en 2012, dont 74% sont allés au budget, ce qui représente 38% du total des recettes domestiques (ITIE, 2012).

20. La faiblesse des recettes dans le secteur des ressources naturelles contraste avec le dynamisme de ce secteur et reflète des problèmes structurels. La production minière s'est accélérée à partir de 2007 et les exportations minières ont plus que doublé entre 2009 et 2014. Les exportations minières et pétrolières représentent environ 95% des exportations du pays et 34% de son PIB. Cependant, leur part dans les recettes fiscales et leur contribution aux efforts de développement du pays restent modestes. Le rapport de l'ITIE pour 2012 montre que les recettes fiscales perçues sur les industries extractives par toutes les entités du gouvernement se sont élevées à 1,5 milliard de dollars américains (5,5% du PIB). La mobilisation des recettes dans les secteurs minier et pétrolier a atteint au mieux 17,8% de la valeur globale de la production exportée, en forte augmentation par rapport aux 14,5% enregistrés en 2011 et aux 10,8% observés en 2010. Mais la mobilisation des recettes fiscales reste faible au regard de la rente dont bénéficient ces secteurs. Une analyse plus détaillée montre que les revenus du secteur pétrolier ont représenté 54% des exportations de pétrole, tandis que les recettes

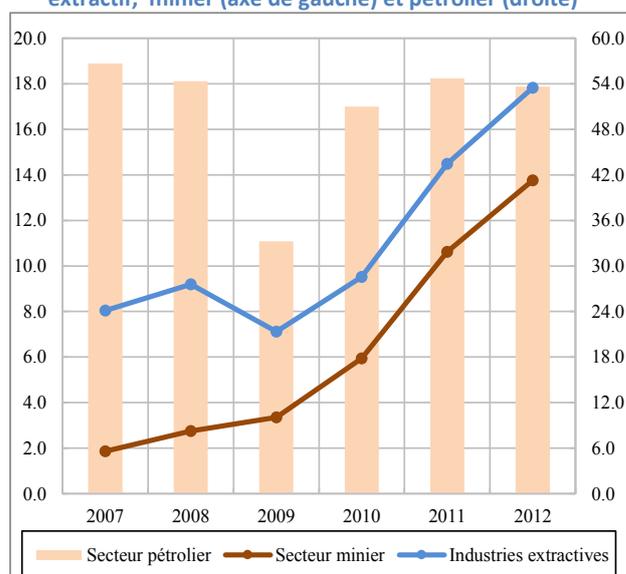
du secteur minier ne représentaient que 13,8% de l'exportation minière (voir graphique 1.7). Le taux de prélèvement effectif sur le secteur minier a certes augmenté par rapport à 2011 où il se situait à 10,6%, mais l'écart entre les taux de prélèvement effectifs du secteur pétrolier (54%) et du secteur minier (13,8%) souligne à quel point le potentiel fiscal des mines reste inexploité.

Graphique 1.6. Taux d'exécution du budget et dans les secteurs sociaux et dans les infrastructures



Sources: calculs des équipes de la Banque mondiale en utilisant les données officielles.

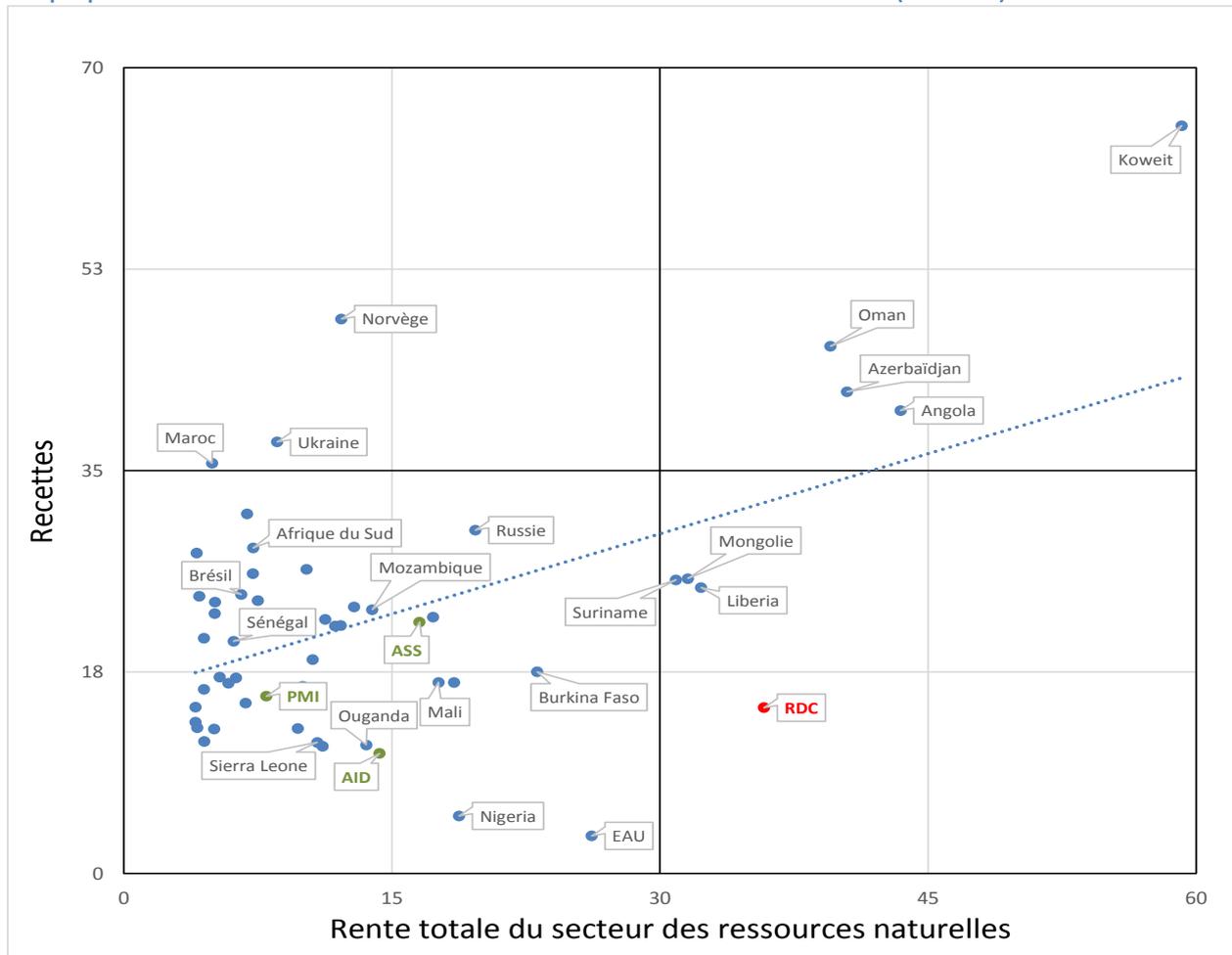
Graphique 1.7. Taux de prélèvement effectif sur les secteurs extractif, minier (axe de gauche) et pétrolier (droite)



Sources: calculs des équipes de la Banque mondiale en utilisant les données de l'ITIE (déclarations des entreprises) et du FMI.

21. Les comparaisons internationales montrent que la RDC est un cas atypique, combinant à la fois des niveaux élevés de rente et une faible mobilisation des recettes. La part de la rente du secteur des ressources naturelles en RDC a atteint 36% du PIB en 2012, ce qui place le pays à la 16^{ème} position parmi les 186 pays et territoires pour lesquels l'information est disponible. Cependant, la mobilisation des recettes n'a pas dépassé 14,4% du PIB, ce qui place le pays à la 104^{ème} position parmi les 117 pays pour lesquels des données sont disponibles. Le graphique 1.8 confirme que la RDC est un cas à part par rapport au reste du monde, en combinant l'un des plus hauts niveaux de rente par rapport au PIB et l'un des plus bas niveaux de recettes hors dons. Plus précisément, la RDC est dans la même catégorie que des pays tels que le Suriname, le Libéria, la Mongolie, Oman et l'Azerbaïdjan qui ont une rente représentant entre 30,9% et 40,5% du PIB. Pourtant, alors que les recettes dans ces pays variaient entre 24,8% et 45,8% du PIB en 2012, la RDC recouvrait seulement 14,4% de son PIB, bien en dessous de la droite marquant la relation entre les recettes publiques et la rente du secteur des ressources naturelles. En effet, les recettes en part de PIB de la RDC sont proches des niveaux des pays à revenus moyens inférieurs (PMI) qui collectent en moyenne 15,4% du PIB en recettes, mais dont le niveau de rente ne dépasse pas 8,0% du PIB. En outre, comme le montre le graphique, la performance des recettes de la RDC est inférieure à celles de pays moins dotés en ressources naturelles, comme le Mali, le Burkina Faso, le Mozambique et le Sénégal.

Graphique 1.8. Relation entre la rente du secteur des ressources naturelles et les recettes (hors dons) en 2012 – En % du PIB



Sources: calculs des équipes de la Banque mondiale, en utilisant les bases des indicateurs mondiaux du développement (WDI).
Note: la rente des ressources naturelles est la somme des rentes pétrolières, du gaz naturel et du charbon, des rentes minières, et de la rente forestière. Les estimations sont basées sur les sources et méthodes décrites dans *"The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development in the New Millennium"*, (Banque mondiale, 2011).

1.5. Renforcer la résilience pour une soutenabilité économique de long terme

22. La faible mobilisation des recettes fiscales confirme la faiblesse structurelle des finances publiques en RDC. Un niveau de dépenses sur recettes domestiques de 13,4% du PIB (11,4% hors dépenses exceptionnelles) est insuffisant et ne peut être maintenu sans affaiblir les principales fonctions sociales et économiques de l'État. Dans de telles circonstances, la consolidation budgétaire est obtenue au détriment des objectifs de développement à long terme des infrastructures et des secteurs sociaux du pays. En outre, des recettes fiscales de 13,3% du PIB sont faibles et doivent être augmentées pour fournir les ressources indispensables à l'exécution des dépenses tout en maintenant les équilibres budgétaires.

23. Le renforcement de la résilience macroéconomique ne peut reposer sur la seule politique budgétaire, et doit s'appuyer sur la politique monétaire, qui reste contrainte par des niveaux élevés

de dollarisation en RDC. La dollarisation a été une réponse spontanée du système à l'hyperinflation et aux politiques budgétaire et monétaire chaotiques des années 1980. Aujourd'hui, la politique budgétaire est plus prudente, et les problèmes sont davantage liés à l'insuffisance de recettes plutôt qu'à des dépenses incontrôlées. Les avantages de la dollarisation systémique sont donc moindres et les inconvénients plus importants. En effet, une forte dollarisation: (i) réduit l'efficacité de la politique monétaire pour faire face aux chocs et pour gérer les vulnérabilités, et (ii) rend les réserves en devises plus vulnérables aux fluctuations du comportement des déposants, soit par le canal de la conversion de la monnaie locale en devises, soit à travers les transferts de dépôts à l'étranger.

24. Pour une économie dollarisée comme celle de la RDC, les réserves en devises étrangères restent particulièrement faibles et sont vulnérables à la forte spécialisation de la RDC dans l'exportation de matières premières. En effet, un niveau de réserves équivalent à moins de deux mois d'importations est insuffisant. En outre, seuls 57% des dépôts en devises étrangères présents dans le secteur bancaire sont couverts. Enfin, ces réserves sont très vulnérables à l'évolution des prix des produits de base, comme en témoigne l'expérience de 2008-2009 lorsque l'effondrement des prix des matières premières a entraîné une baisse rapide des réserves de devises étrangères. À plus long terme, une réduction à la fois de la concentration par marchés et par produits des exportations sera nécessaire pour diminuer la vulnérabilité et augmenter la résilience des comptes extérieurs de la RDC.

25. La résilience économique à plus long terme de la RDC serait renforcée par la formalisation de l'exploitation minière petite et artisanale (EMPA), qui profiterait au gouvernement et aux populations locales. L'EMPA est très répandue en RDC et est intensive en main d'œuvre, mais reste largement informelle et génère beaucoup d'externalités négatives. Cependant, l'EMPA a de nombreux avantages potentiels: (i) elle crée des emplois et génère des revenus pour les communautés locales, et (ii) peut générer des recettes pour les gouvernements locaux. Parallèlement, l'exploitation minière industrielle est intensive en capital et la plupart des revenus qu'elle génère sont transférés à l'étranger pour rémunérer les IDE. Ces transferts nets de revenus contribuent à maintenir un solde négatif élevé du compte courant de la balance des paiements et de faibles niveaux de réserves en devises. En outre, les grandes sociétés minières ont un fort pouvoir de négociation et appliquent des méthodes sophistiquées de tarification interne qui leur permettent de réduire leur contribution aux recettes de l'État en toute légalité. Ainsi, en gardant une grande partie des revenus de l'exploitation minière dans l'économie nationale, que ce soit au niveau des ménages ou des collectivités locales, l'EMPA pourrait renforcer la résilience macroéconomique et, à terme, la résilience sociale et politique du pays.

2. Rétablir le rôle de la politique monétaire dans la gestion des chocs et des vulnérabilités: les avantages de la dédollarisation

26. Les devises étrangères sont utilisées dans les transactions commerciales en RDC depuis des décennies. Ces devises, notamment le dollar américain, continuent à être utilisées pour libeller les prix des biens et services sur le marché intérieur, effectuer des paiements et constituer une épargne, laissant

une marge limitée à la monnaie nationale. Ainsi, les frais scolaires et médicaux sont souvent libellés en dollars, et la majeure partie des dépôts ainsi que les crédits bancaires sont effectués et octroyés en devises étrangères (voir tableau 2.1). La monnaie nationale³ a, au fil du temps, perdu ses fonctions de réserve de valeur, d'unité de compte et d'intermédiaire des échanges. La monnaie nationale est concurrencée par plusieurs monnaies étrangères jugées plus fortes, stables et convertibles, avec en tête le dollar américain⁴.

Tableau 2.1: Tendances de la dollarisation en RDC, 2000-13

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011	2012	2013
Crédit en devises (en % de crédit total)	...	...	...	...	...	100	94,8	94,5	94,7
Crédit en devises (en % de M2)	...	...	...	...	...	24,6	38,3	42,4	43,5
Dépôt en devises (en % des dépôts totaux)	43,5	81,3	86,0	86,3	87,1	84,7	89,3	86,5	85,8
Dépôt en devises (en % de M2)	12,0	38,3	45,4	49,7	60,6	63,6	66,6	69,0	68,6
Dépôt en monnaie nationale (en % du total)	56,5	18,7	14,0	13,7	12,9	15,3	10,7	13,5	14,5
Dépôt en monnaie nationale (en % de M2)	15,5	8,8	7,4	7,9	8,9	11,5	7,9	10,7	11,6

Source: Banque centrale du Congo (BCC), rapports annuels 2004 à 2013 et bulletins mensuels.

Encadré 2.1: Les diverses formes de dollarisation

La dollarisation peut prendre des formes multiples. Dans une dollarisation totale ou officielle, le dollar américain est adopté par un pays comme monnaie légale principale ou exclusive. Dans une dollarisation partielle ou de fait, un pays garde sa monnaie nationale en circulation, mais permet aussi d'effectuer librement des paiements et des transactions en dollars. Aussi, il est utile de distinguer trois types de dollarisation:

- la dollarisation transactionnelle: le dollar est utilisé essentiellement comme moyen de paiement,
- la dollarisation financière: les résidents détiennent des actifs financiers en dollars,
- la dollarisation réelle: les prix et/ou les salaires intérieurs sont fixés en dollars.

Il n'existe qu'une poignée d'économies totalement dollarisées (Le Salvador, l'Équateur et Panama), mais la dollarisation partielle est très répandue. La RDC fait partie des 14 pays qui connaissent une dollarisation partielle.

27. Le volume exact des monnaies étrangères dans l'économie congolaise n'est pas connu des pouvoirs publics. Le degré de pénétration des devises étrangères dans l'économie congolaise est difficile à évaluer. Les dépôts bancaires en monnaie étrangère représentent plus de 80% du total des dépôts bancaires et plus de 60% de la masse monétaire. Bien que ces niveaux traduisent un degré élevé de dollarisation, ceux-ci ne prennent pas en compte les billets étrangers en circulation et hors circuit bancaire, ce qui conduit dans les faits à une sous-estimation de la dollarisation. La difficulté d'estimer la taille des liquidités étrangères en dehors du système bancaire est due à la fois à la faiblesse de l'appareil statistique du pays, à l'importance de l'économie informelle et aux mécanismes incontrôlés de circulation de la monnaie et de sa thésaurisation (Muadimanga, 2014).

³ La monnaie nationale en RDC fut successivement le franc congolais hérité de l'indépendance en 1960, le zaïre (1967-1993), le nouveau zaïre (à partir d'octobre 1993) et puis de nouveau le franc congolais (à partir de juin 1998).

⁴ Parmi les devises étrangères en circulation en RDC, on pouvait trouver le dollar américain, le franc belge, le franc français, le franc suisse, le deutsch mark, la livre sterling et plus récemment l'euro. On observait également la présence des monnaies des pays voisins avec lesquels la RDC enregistre un commerce frontalier telles que le franc CFA pour les provinces en frontière avec le Congo-Brazzaville et la République centrafricaine, le kwacha zambien, le schilling tanzanien ou ougandais, le kwanza angolais, le franc rwandais, le franc burundais, et même le rand sud-africain dans la province du Katanga.

2.1. Les incertitudes liées à l'inflation ainsi qu'à sa volatilité sont les causes principales de la persistance de la dollarisation en RDC

28. Des années d'inflation forte et volatile sont la cause principale de la dollarisation en RDC.

Depuis les années 1970 et jusqu'aux années 1990, l'État a recouru à la planche à billets pour financer ses déficits publics successifs. Cela a mené l'économie dans un processus autoentretenu d'hyperinflation et de dépréciation continue de la monnaie nationale. La dollarisation s'est développée parallèlement à la hausse de l'inflation (Ngonga Nzinga et Ulimwengu, 1998). L'inflation est passée de 5% en 1970 à 15% en 1972. Puis, la hausse annuelle des prix à la consommation a rapidement progressé pour atteindre environ 50% vers fin 1980 et 265% en 1990. La décennie 1990 fut celle de l'hyperinflation en RDC, la hausse annuelle des prix atteignant plus de 9 700% à fin 1994. Un record historique de 90 000% a même été atteint entre août 1993 et septembre 1994 (P. Beaugrand, 1997). Dans un contexte de contraction sensible de la production domestique des biens et services, ce processus d'hyperinflation a été entretenu directement par la croissance de la masse monétaire et indirectement par les anticipations inflationnistes que cette croissance avait contribué à créer.

Encadré 2.2: La dollarisation comme réponse progressive et spontanée aux déséquilibres économiques et financiers

Des degrés élevés de dollarisation sont généralement non pas une cause mais plutôt un symptôme de déséquilibres et de faiblesses financières sous-jacentes. En RDC, la dollarisation ne relève pas d'une décision officielle mais est plutôt une réaction spontanée des agents économiques à la perte continue de valeur de la monnaie nationale. Dans une économie soumise à une forte inflation, les agents économiques cherchent à protéger leur patrimoine et sont alors incités à en réduire la part détenue sous forme de titres de créance libellés en monnaie nationale. Une forte inflation constitue un coût d'opportunité pour la détention de monnaie nationale. Dans ce contexte, la dollarisation est considérée comme une réponse endogène des agents économiques domestiques qui cherchent à éviter la taxe inflationniste et les pertes en capital sur les actifs libellés en monnaie nationale. Cette taxe est d'autant plus élevée que le taux d'inflation est élevé. Au même moment, la dollarisation répond aux besoins de diversification de portefeuille, qui peuvent exister même à des taux d'inflation relativement bas. A cet égard, elle est décrite comme la conséquence de la faible mise en œuvre des politiques économiques, occasionnant ainsi un réflexe normal des agents en face d'une monnaie nationale instable et en perte de crédibilité.

La préférence des agents économiques pour les devises étrangères s'est manifestée sous des formes diverses en RDC. Comme le niveau de l'inflation demeurait élevé, érodant ainsi la valeur de la monnaie nationale, la préférence des résidents et agents économiques s'est tournée progressivement et spontanément vers les devises étrangères pour remplir les trois fonctions économiques de la monnaie. Ainsi, la dollarisation est apparue en RDC d'abord pour un motif de thésaurisation, par précaution ou comme moyen de protection du patrimoine financier des agents économiques (dollarisation financière). Elle a vite pris aussi la forme d'unité de compte dans la fixation des prix des biens et services et/ou dans la conclusion des contrats (dollarisation réelle). Et avec la persistance de l'inflation, l'usage des devises étrangères comme instrument direct de paiement dans les transactions intérieures s'est généralisé rapidement (dollarisation transactionnelle), même pour le paiement d'impôts et taxes. Dans un contexte d'effondrement de l'activité économique et de faillite du système bancaire, le développement d'un marché de change parallèle n'a fait qu'aggraver la forte dépendance du pays aux devises étrangères.

29. En période de forte inflation, la dollarisation est une réponse rationnelle qui favorise le maintien des équilibres macroéconomiques et la stabilité des prix intérieurs. C'est dans des

circonstances où il devenait difficile de rétablir rapidement la stabilité de la monnaie nationale que la dollarisation a été acceptée comme solution (voir encadré 2.2). En effet, face à l'instabilité économique persistante des années 1990, les agents économiques ont trouvé dans les devises étrangères, en l'occurrence le dollar américain, une réponse rationnelle pour préserver la valeur de leurs actifs. Ainsi, les autorités politiques de la RDC décidèrent au début de l'année 2001 d'autoriser la libre circulation des devises étrangères sur le territoire national. Grâce à leur crédibilité, ces devises étrangères ont favorisé la stabilité macroéconomique du pays, et ont aussi encouragé une certaine discipline budgétaire en réduisant la possibilité de battre monnaie pour financer les déficits budgétaires chroniques de l'époque. Tout en permettant de préserver le pouvoir d'achat des agents privés, la dollarisation a limité la démonétisation de l'économie congolaise qui aurait pu freiner les échanges intérieurs et donc occasionner une contraction supplémentaire de la production. La dollarisation a aussi permis d'assurer la continuité de la chaîne de paiements des transactions au niveau national ainsi que la répartition des revenus. En plus de remonétiser l'économie, la dollarisation a permis de rétablir l'intermédiation dans le pays et d'inverser la fuite des capitaux.

2.2. Les implications et conséquences d'une forte dollarisation dans un contexte de stabilité macroéconomique

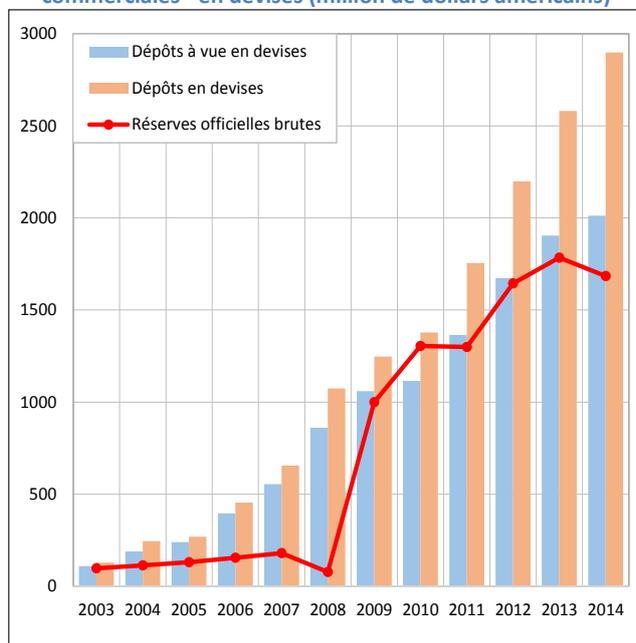
30. Le contexte de stabilité macroéconomique actuel révèle les limites de la dollarisation. La dollarisation est adoptée comme solution dans un environnement instable. Cependant, lorsque l'environnement macroéconomique se stabilise, la dollarisation devient un fardeau pour la mise en œuvre des politiques économiques. En effet, dans une économie dollarisée, les décideurs disposent de peu de marges de manœuvre pour la conduite de la politique monétaire et de change et perdent leur aptitude à user de la politique de change pour faire face aux chocs exogènes⁵. La dollarisation conduit également à perdre l'instrument de seigneurage. Enfin, la dollarisation devient un fardeau supplémentaire pour la banque centrale, en tant que prêteur de dernier recours en devises. En somme, en limitant le champ d'action des autorités, la dollarisation finit par augmenter la fragilité du système bancaire sur le long-terme, ce qui devient évident lorsque les perturbations macroéconomiques se réduisent et que la stabilité est restaurée.

31. La forte dollarisation limite la portée des actions de la Banque centrale du Congo (BCC). En effet, l'efficacité du canal de transmission du taux d'intérêt est diluée lorsque la majeure partie de l'intermédiation se fait en dollars. De plus, les autorités monétaires ne contrôlent plus qu'une partie réduite de l'agrégat monétaire, dont une partie importante est composée de billets et de dépôts en devises étrangères (voir graphique 2.1). La dollarisation affecte ainsi le choix des actifs qui devraient servir d'indicateurs des conditions monétaires ou de variables cibles pour les agrégats monétaires. Ces agrégats qui incluent les liquidités et dépôts étrangers peuvent déformer le lien entre la monnaie nationale et l'inflation. En effet, la faible composante de la monnaie nationale dans la base monétaire

⁵ Pour certains analystes, la dollarisation correspond à une aliénation de la souveraineté monétaire de l'État congolais (Muadimanga, E., 2014). Cet argument est utilisé en référence à l'article 170 de la Constitution de la RDC qui stipule que «le franc congolais est l'unité monétaire de la République démocratique du Congo et a pouvoir libératoire sur tout le territoire national».

rend difficile le contrôle de la variation de la masse monétaire, ce qui réduit l'efficacité de la politique monétaire comme instrument de stabilisation de l'économie et de ciblage de l'inflation.

Graphique 2.1. Réserves de la BCC et dépôts dans les banques commerciales - en devises (million de dollars américains)



Source: calculs des équipes de la Banque mondiale en utilisant les données de la BCC et du FMI.

monétaires renoncent aux gains que leur aurait procurés chaque année la frappe de nouvelle monnaie. Le manque à gagner en termes de revenus de seignuriage pour la RDC serait important et certains l'estiment à 600 millions de dollars américains par an ou près de 2% du PIB (Tshiani, 2013).

32. La dollarisation implique la perte des revenus de seignuriage, car la demande de la base monétaire nationale devient plus faible.

Le revenu du «seignuriage» constitue des recettes que peut tirer l'autorité monétaire de son droit de battre la monnaie. Ces recettes correspondent à la différence entre la valeur de l'argent et le coût de sa production. A cause de la dollarisation, aussi bien l'aptitude que la nécessité de battre monnaie s'estompent, et la banque centrale perd sa faculté de recueillir les revenus de seignuriage. Quand la planche à billets se met à tourner, les effets positifs en termes de revenu de seignuriage sont largement effacés par l'hyperinflation et l'instabilité macroéconomique. Cependant, une fois l'inflation maîtrisée, le maintien d'une forte dollarisation implique que les autorités

33. La dollarisation réduit les capacités de la BCC à agir comme prêteur en dernier recours et accroît la vulnérabilité du système financier. Avec la dollarisation, une grande partie des dépôts sont effectués en devises étrangères, mais les capacités de la BCC à fournir des liquidités en devises étrangères en cas de crise bancaire sont limitées. En effet, les dépôts en dollars américains dans les banques commerciales en RDC représentaient 86% du total des dépôts en 2014 et 174% des réserves internationales brutes de la BCC. Ainsi, alors qu'en cas de besoin, la BCC pourrait fournir au secteur bancaire un financement en monnaie nationale, son intervention en monnaie étrangère reste forcément limitée. Par conséquent, la dollarisation amplifie les risques d'une crise de liquidité en devises parce qu'elle accroît la demande potentielle de prêts de dernier recours en devises étrangères alors que les réserves en devises de la BCC restent limitées.

34. La dollarisation a engendré une forte corrélation de long terme entre le taux de change nominal et le niveau des prix. L'élasticité des prix à long terme par rapport au taux de change nominal est forte en RDC et se situe à 0,80 selon Fischer et Jahjah (2013). Cette élasticité élevée est une conséquence de la dollarisation de l'économie congolaise et explique l'impact élevé du taux de change sur les prix intérieurs. Dans ce contexte de dollarisation élevée et de sensibilité de l'inflation aux fluctuations du taux de change, le choix du régime de change devient crucial. En effet, avec la

dollarisation, une volatilité du taux de change se traduit par une volatilité de l'inflation qui a un impact négatif sur l'économie nationale.

2.3. Les leçons du passé et les cas réussis de dédollarisation

35. La stabilité macroéconomique obtenue à force d'efforts et de discipline suggère que la RDC est prête à prendre le chemin de la dédollarisation. Au cours de la dernière décennie, La RDC a enregistré les performances macroéconomiques les plus remarquables de son histoire. Depuis 2001, le gouvernement a réussi à se débarrasser de l'hyperinflation des années 1990 en mettant en œuvre des politiques macroéconomiques prudentes et mieux coordonnées. L'inflation en fin de période a baissé de manière spectaculaire, passant de plus de 500% en 2000 à 135% en 2001, puis à moins de 10% en 2004, avant de remonter à 46% en 2009 à la suite de la crise financière internationale. Depuis 2012, l'inflation a atteint le niveau le plus bas de son histoire, passant de 2,1% en 2012 à 1,25% en 2014. Malgré cette performance, la confiance en la monnaie nationale et dans le système bancaire n'est pas encore gagnée et la dollarisation reste élevée avec 85,7% du total des dépôts libellés en dollars américains en 2014.

36. Une dédollarisation forcée peut comporter des risques, surtout dans un contexte de fragilité du secteur financier. Vers la fin de la décennie 1990, les autorités congolaises avaient décidé d'interdire de libeller et d'effectuer des opérations en monnaies étrangères sur le territoire national et, en septembre 1999, de détenir des devises. Elles ordonnèrent la fermeture des bureaux de changes (Kabuya et Tshiunza, 2000). Ces mesures visaient à dédollariser l'économie, mais ont immédiatement provoqué une désintermédiation financière, une situation déjà observée en Bolivie dans les années 1980 (FMI, 2014). La part de la monnaie scripturale dans les liquidités monétaires et quasi-monétaires baissa sensiblement de 51% en 1995 à 24,8% en 1999, avant de remonter à 32,2% en 2000. Ces tentatives ratées de dédollarisation sont venues s'ajouter à une longue histoire de réformes monétaires, souvent non-réussies (voir encadré 2.3).

37. La RDC pourrait s'inspirer des expériences d'autres pays qui ont su rehausser l'attrait de leur monnaie nationale. Bien des pays ont tenté de mettre en œuvre une stratégie pour réduire la dollarisation et en ont récolté les dividendes. Au Pérou, l'une des retombées positives de la dédollarisation est la restauration des revenus de seigneurage, en même temps que la stabilisation des prix et le recours accru à l'intermédiation financière en monnaie nationale. Sur la même période, les revenus de seigneurage en RDC baissaient alors que la dollarisation restait élevée (voir graphique 2.2).

38. La plupart des pays qui ont réussi à réduire la dollarisation de leur économie n'y sont parvenus que partiellement. Même si la Bolivie, le Pérou et l'Uruguay peuvent être cités comme des exemples réussis de dédollarisation, le niveau de la dollarisation dans ces pays est resté supérieur à 40%. En dix années de réformes, la Bolivie n'a réussi à baisser sa dollarisation que de moitié. Le Pérou est sur la voie de la dédollarisation depuis plusieurs années, mais n'a réussi à réduire sa dollarisation que de 25% (voir graphique 2.3). En effet, d'après le FMI (2014), aucun des pays qui ont des niveaux de dollarisation supérieurs à 80% n'a été capable de la faire baisser en dessous de 20%. Cette inertie à la

baisse paraît ne pas avoir des justifications macroéconomiques, mais des fondements microéconomiques.

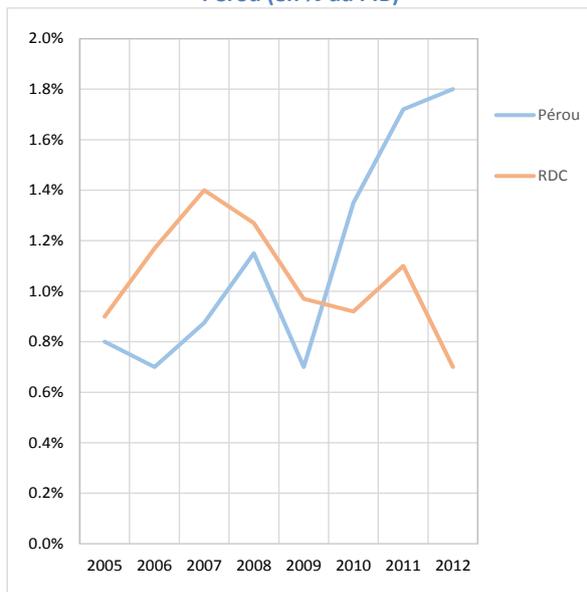
Encadré 2.3: Les réformes monétaires en RDC

La plupart des réformes monétaires conduites en RDC depuis les années 1960 ont été dictées par l'objectif de désinflation. Les choix du régime de change ont été souvent contraints par la dollarisation élevée de l'économie, notamment à partir des années 1980. A peine sorti de l'ère coloniale, le Congo indépendant était déjà contraint de procéder en 1961 à une légère dévaluation de sa monnaie. A en croire Kabuya et Tshiunza (Avril 2000), toutes les réformes monétaires se sont soldées par des échecs, à l'exception de celle de 1967 qui avait bénéficié d'une conjoncture économique favorable. L'une des voies adoptée par les autorités consistait à contrôler les opérations de change, basculant souvent d'une réglementation de change à une autre et d'un régime de change fixe au régime de change flottant ou vice-versa. Ainsi, la monnaie actuelle – «le franc congolais» – a été introduite en 1998 en remplacement du «nouveau zaïre» dans un contexte de libéralisation de la réglementation de change. Mais elle a été vite confrontée de nouveau à un régime de change fixe avec contrôle strict des opérations de change, ce qui a eu pour conséquence de renforcer le marché parallèle et informel. La libéralisation de la réglementation des changes introduite depuis 2001 a permis de stabiliser le cadre macroéconomique du pays et a favorisé une reprise de l'intermédiation financière. Sur une cinquantaine d'années, la RDC a connu 7 réformes monétaires :

- La réforme monétaire de novembre 1963 consacrant la dévaluation du franc congolais hérité de l'époque coloniale. Cette réforme a introduit un double taux de change et visait à transférer les ressources en devises vers l'État et les secteurs productifs –exportations, industrie, agriculture– par le biais des prix relatifs,
- La réforme de juin 1967 instituant une nouvelle unité monétaire, le zaïre et supprimant le double taux de change instauré en 1963,
- La réforme du 12 mars 1976 rattachant le zaïre au DTS (1Z = 1DTS), qui valait à l'époque 1,17 dollar américain,
- La réforme de décembre 1979 consistant à la démonétisation des billets de 5 zaïres et 10 zaïres et à leur remplacement par d'autres billets de mêmes valeurs faciales,
- La réforme monétaire de septembre 1983 fut la cinquième grande opération de redressement monétaire à travers la réforme du régime de change. Le taux de change a été modifié et libéralisé avec l'adhésion au régime de taux flottants,
- La réforme monétaire d'octobre 1993 se caractérisa par l'émission d'une nouvelle unité monétaire, le "nouveau zaïre" (NZ), au taux officiel de 1 dollar américain = 3NZ (la parité interne retenue était de 1NZ = 3 000 000 Z),
- La réforme monétaire de mai 1997 marqua le retour au franc congolais. Cette réforme bénéficia d'une longue et minutieuse préparation technique. Plusieurs actions préalables ont été menées, entre mai 1997 et juin 1998, en vue de stabiliser la monnaie et de restaurer sa convertibilité et l'éventail fiduciaire.

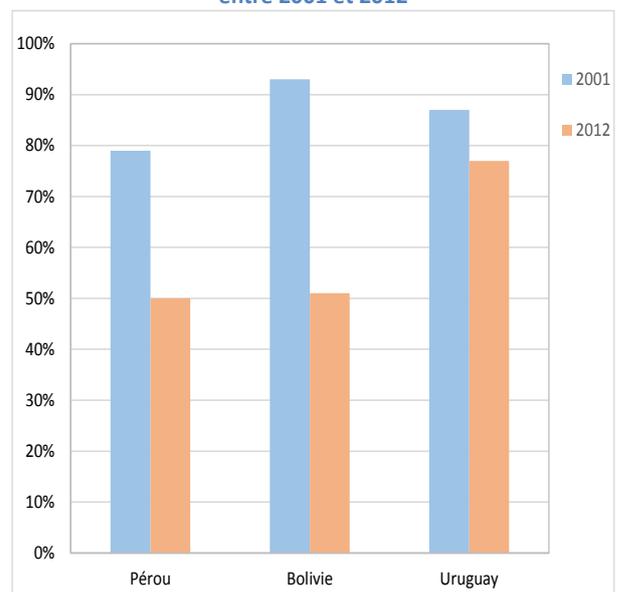
Source: François Kabuya Kalala et Tshiunza Mbiye, l'Économie congolaise et la réforme monétaire de juin 1998, L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 1999-2000, avril 2000.

Graphique 2.2. Revenus de seigniorage en RDC et au Pérou (en % du PIB)



Sources: calculs des équipes de la Banque mondiale et du FMI, sur la base du PASF, 2014.

Graphique 2.3. Part des dépôts en devises dans le total entre 2001 et 2012



Sources: calculs des équipes de la Banque mondiale et du FMI, sur la base du PASF, 2014

Encadré 2.4: Les conditions préalables à une dédollarisation réussie - L'expérience de l'Amérique latine

En Amérique latine, la Bolivie, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay ont tous connu une réduction progressive de leur dollarisation au cours des années 2000. En 2011, García-Escribano et Sosa ont examiné les facteurs favorisant la dédollarisation des dépôts et des crédits dans ces quatre pays (García-Escribano et Sosa, 2011). Ils ont trouvé que des fondamentaux solides et la stabilité macroéconomique, qui apportent une inflation faible et stable et une appréciation du taux de change, sont des facteurs clés qui ouvrent la voie de la dédollarisation. Un autre facteur clé est la gestion active des réserves obligatoires. En fait, les quatre pays ont mis en œuvre une gestion active de leurs réserves obligatoires. En particulier, l'augmentation de l'écart entre les ratios de réserves obligatoires requises sur les dépôts en devises étrangères et les dépôts en monnaie nationale semble avoir favorisé la dédollarisation des dépôts et des crédits. Un troisième facteur déterminant pour la dédollarisation est le développement des marchés de capitaux en monnaie locale. Les marchés de capitaux en monnaie nationale dans les quatre pays sont encore étroits, mais leur développement continu permettrait de réduire davantage la dollarisation. Selon les auteurs, cela implique l'approfondissement des marchés en monnaie nationale aussi bien pour les titres publics que pour les obligations privées.

Source: García-Escribano M., and Sosa S., "What is Driving Financial De-dollarization in Latin America?", IMF Working Paper, No 11/10, Janvier 2011.

39. Pour une économie comme celle de la RDC, les mesures d'incitation pour une dédollarisation progressive comportent moins de risques qu'une dédollarisation forcée. Les autorités congolaises sont conscientes qu'une dédollarisation à court terme ne serait pas réaliste et ont pris depuis 2012 une série des mesures s'inscrivant sur le long terme. Ces mesures s'inspirent du rapport du FMI sur l'efficacité de la politique monétaire en RDC mettant en exergue les mesures d'incitation (ou «pull») qui agissent au niveau microéconomique et qui doivent être privilégiées pour accroître l'attrait de la monnaie nationale

(voir annexe 1). Ces mesures s'appuient sur les comportements de marché plutôt que sur des mesures contraignantes de dédollarisation forcée (ou «push»). Parmi ces mesures d'incitations figurent: (i) l'élimination du plafonnement administratif des taux d'intérêts, (ii) la réduction des taux élevés de réserves obligatoires non rémunérées sur les dépôts en monnaie nationale, (iii) l'adoption du ciblage de l'inflation et de régimes de change plus flexibles, (iv) le développement d'un marché pour les titres publics libellés en monnaie nationale, et (v) l'accroissement de l'efficacité du système de paiement national. Ces mesures sont compatibles avec les expériences réussies de dédollarisation conduites en Amérique latine (voir encadré 2.4).

Tableau 2.2: République démocratique du Congo– sélection d'indicateurs économiques

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 Prél.
<u>Revenu et croissance économique</u>						
Croissance du PIB (% annuel)	2,9%	7,1%	6,9%	7,2%	8,5%	9,0%
Formation brute de capital fixe (% du PIB)	14,8%	18,9%	17,0%	20,8%	22,4%	22,0%
Formation brute de capital fixe – public (% du PIB)	4,1%	5,3%	5,4%	6,2%	6,2%	6,4%
Formation brute de capital fixe – privé (% du PIB)	10,7%	13,5%	11,6%	14,6%	16,2%	15,6%
<u>Monnaie et prix</u>						
Inflation, prix à la consommation (% annuel, en moyenne)	46,2%	23,5%	15,5%	2,1%	0,8%	1,3%
Masse monétaire (% annuel)	50,4%	30,8%	23,2%	21,1%	18,1%	13,6%
Taux de change nominal (CDF/US\$, en moyenne)	807,5	905,9	919,6	919,4	919,7	925,2
<u>Finances Publiques</u>						
Solde budgétaire, incluant les dons (% du PIB)	0,4%	0,5%	-0,9%	1,5%	1,6%	0,1%
Solde budgétaire domestique (% du PIB)	-0,3%	0,3%	-1,4%	2,3%	0,1%	-0,1%
Recettes domestiques (% du PIB)	10,7%	12,1%	11,8%	14,4%	12,9%	13,3%
Dettes publiques extérieures (% du PIB)	83,6%	24,5%	20,5%	18,3%	15,1%	12,7%
<u>Comptes extérieurs</u>						
Exportations de biens (fob, milliards de US\$)	4,3	8,3	10,0	9,0	10,9	12,2
dont pétrole et produits miniers (milliards de US\$)	4,1	8,1	9,7	8,9	10,1	11,7
Importations de biens (fob, milliards de US\$)	-4,9	-7,5	-9,6	-8,7	-10,0	11,1
Solde du compte courant (% du PIB)	-7,7%	-6,6%	-7,5%	-6,9%	-10,6%	-9,2%
Investissements directs étrangers (milliards de US\$)	1,18	1,50	1,67	1,16	1,7	1,7
<u>Population</u>						
Population, total (millions)	63,85	65,94	68,09	70,28	72,55	74,88
Croissance de la population (% annuel)	3,3%	3,3%	3,3%	3,2%	3,2%	3,2%
Espérance de vie à la naissance (années)	48,70	48,99	49,30	49,62	49,94	n.d
<u>Pour mémoire</u>						
Indice du développement humain	0,310	0,319	0,323	0,333	0,338	n.d

Sources: calculs des équipes de la Banque mondiale en utilisant le modèle MFMod, sur la base des données officielles et du FMI, et du Rapport du développement humain 2015 du PNUD.

Note: n.d = non disponible.

DEUXIÈME PARTIE: RENFORCER LA RESILIENCE À LONG TERME DE L'ÉCONOMIE – UN PLAIDOYER EN FAVEUR DE LA DIVERSIFICATION ET DE LA PROSPECTION ARTISANALE

LA DIVERSIFICATION ET LA PROSPECTION ARTISANALE COMME AMORTISSEURS DES CHOCS EXTERNES ET SOURCES DE REVENUS POUR L'ÉCONOMIE DOMESTIQUE

MESSAGES PRINCIPAUX

La concentration géographique par produits et la dépendance vis-à-vis des industries minières intensives en capital génèrent des vulnérabilités importantes pour l'économie de la RDC.

La concentration géographique et par produits expose la RDC aux chocs externes avec des pertes substantielles en termes de croissance du PIB, en réserves de change, et en recettes fiscales.

Les exploitations minières petites et artisanales (EMPA) formalisées et développées créent des niveaux élevés d'emplois directs et indirects et génèrent des revenus pour les résidents, aussi bien les ménages que les autorités nationales et locales.

40. La sensibilité de la RDC aux chocs externes et aux fluctuations de l'activité internationale et des prix des matières premières est très élevée. Cette sensibilité est due à la concentration des exportations sur les produits primaires des industries extractives et à la part importante des importations de produits alimentaires. Les exportations représentent en effet 35% du PIB, dont 95% sont des produits pétroliers et des minéraux. Afin de réduire cette sensibilité, la RDC pourrait opter pour une diversification géographique et par produits. Une autre option complémentaire serait d'augmenter le contenu local des produits exportés dans divers secteurs, notamment les mines et l'agriculture. Cependant, des infrastructures déficientes⁶ entravent l'activité économique en général et empêchent le développement des activités en aval et en amont dans le secteur minier.

41. Une autre façon d'aborder la diversification dans le secteur minier serait sous l'angle de l'exploitation minière artisanale. La révision des comptes nationaux (INS, 2013) révèle que plus de 50% de la valeur ajoutée dans les industries extractives sont générés par l'activité informelle, qui est surtout artisanale. Ainsi, la promotion de différentes échelles de production minière en faveur de l'EMPA pourrait accroître la résilience de l'économie puisque: (i) l'EMPA est intensive en main d'œuvre, et (ii) les

⁶ D'une manière générale, les goulots d'étranglement dans les infrastructures et le manque de compétences sont les principaux freins à la compétitivité de la RDC, tandis que le taux de change effectif réel (TCER) ne semble pas avoir d'impact. En effet, l'Article IV du FMI pour 2014 indique que le TCER «est globalement en ligne avec les fondamentaux macroéconomiques de la RDC».

revenus générés par l'EMPA sont susceptibles d'être captés par les ménages et les autorités nationales et locales.

42. Le développement de l'EMPA permettrait une diversification des acteurs et des structures de production dans le secteur minier. Ce développement serait en faveur des petits acteurs et entreprises locaux qui opèreraient aux côtés des multinationales intensives en capital. Cela permettrait à un grand nombre de congolais de bénéficier de la richesse minière à la source au lieu de voir une grande partie de la rente captée par une minorité et transférée à l'étranger. Que les gisements minéraux en RDC soient dans de nombreux endroits accessibles par les seules méthodes artisanales plaide en faveur de l'EMPA, surtout qu'elle existe déjà et qu'elle est intensive en travail, quoiqu'elle génère beaucoup d'externalités négatives. La formalisation permettrait de réduire les externalités négatives et de renforcer l'impact positif d'un secteur déjà existant et à fort potentiel. En matière de comparaison, l'émergence d'autres secteurs nécessiterait d'importants investissements à long terme dans le capital physique et humain.

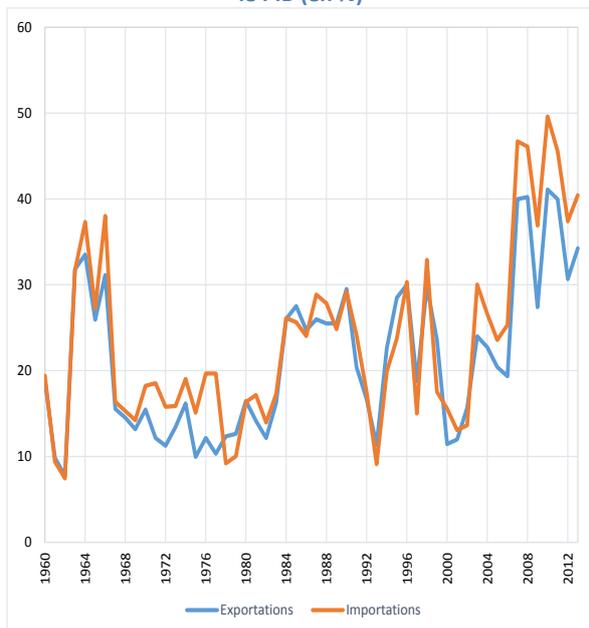
3. La forte sensibilité aux chocs externes et le besoin de diversification

43. Les exportations de la RDC sont volatiles et l'évolution du PIB est étroitement liée à celle des exportations. En effet, au cours des 20 dernières années, la RDC a connu trois années de croissance négative de ses exportations: 1997 (crise financière de l'Asie de l'Est), 2001 (11 septembre) et 2009 (crise financière internationale). Avec la récession globale de 2009 et le déclin qui s'en est suivi au niveau des volumes et des prix des exportations, la part de ces dernières dans le PIB a chuté, passant de 40 à 27%. La corrélation entre la croissance du PIB et le dynamisme des exportations est forte, atteignant 0,89 sur la période 1990 - 2013. En effet, le PIB de la RDC s'est contracté en moyenne de 5,6% entre 1990 et 2000, tandis qu'il a enregistré une croissance moyenne de 5,3% entre 2001 et 2013. Dans le même temps, les exportations ont à peine augmenté de 0,8% durant toute les années 1990, avant de rebondir et d'enregistrer une croissance annuelle moyenne de 8,3% entre 2001 et 2013. Malgré ces chiffres encourageants, la balance commerciale excédentaire s'est fortement réduite, passant d'une moyenne de 478,3 millions de dollars américains entre 1990 et 2000 à moins de 150 millions entre 2001 et 2013, en raison d'une augmentation des importations plus rapide que celle des exportations.

3.1 L'évolution du rôle du commerce international dans l'économie de la RDC

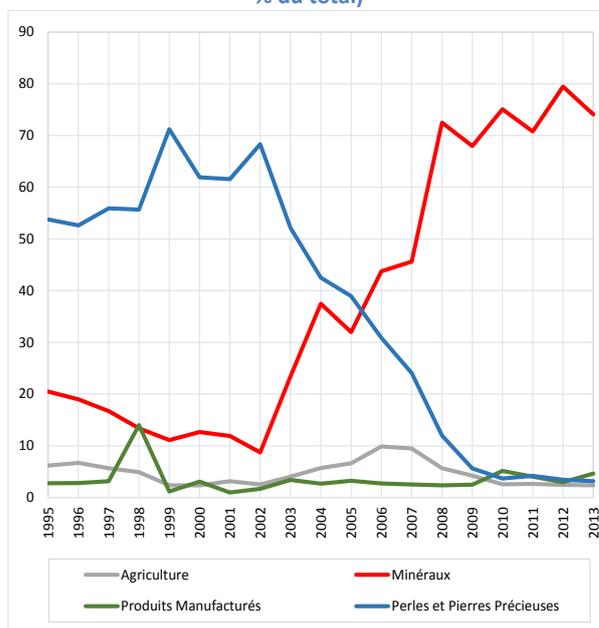
44. La dépendance du pays vis-à-vis du commerce extérieur demeure relativement élevée (voir graphique 3.1). L'excédent commercial était de 0,5% du PIB sur la période 2001 – 2013, en recul par rapport aux 6,5% observé dans la décennie précédente, mais la dépendance vis-à-vis du commerce extérieur est beaucoup plus élevée aujourd'hui. En effet, cette dépendance (commerce extérieur/PIB) a augmenté, passant de 43% entre 1990 et 2000 à 62% entre 2001 et 2013. En termes d'exportation, la dépendance de la RDC a augmenté, passant de 11% en 2000 à 36% en 2013. Même au cours des années de récession mondiale, la dépendance commerciale est restée élevée. En 2009, par exemple, les exportations de la RDC ont reculé de 28%, mais leur part dans le PIB est demeurée élevée à 24%.

Graphique 3.1: Part des exportations et importations dans le PIB (en %)



Source: calculs des équipes de la Banque mondiale sur la base des données de la CNUCED.

Graphique 3.2: Composition des exportations de la RDC (en % du total)



Source: calculs des équipes de la Banque mondiale sur la base des données de la CNUCED.

45. Au cours des quatre dernières décennies, le volume des échanges a plus que décuplé, mais la part de la valeur ajoutée n'a pas évolué, la composition des exportations demeurant essentiellement basée sur les matières premières. La part de la valeur ajoutée dans les exportations de la RDC est restée relativement constante à environ 3% et n'a pas été affectée par les changements opérés ces deux dernières décennies, avec le passage de l'exportation de perles et pierres précieuses vers les produits minéraux. L'exportation de minerais représentait 83% du total des exportations en 2013, suivie de celle du carburant, à 8%. Le poids des perles et pierres précieuses dans le panier d'exportations de la RDC a diminué tout au long de la décennie précédente, passant de 62% en 2000 à environ 7% du total des exportations. L'agriculture et les industries manufacturières demeurent des secteurs de moindre importance.

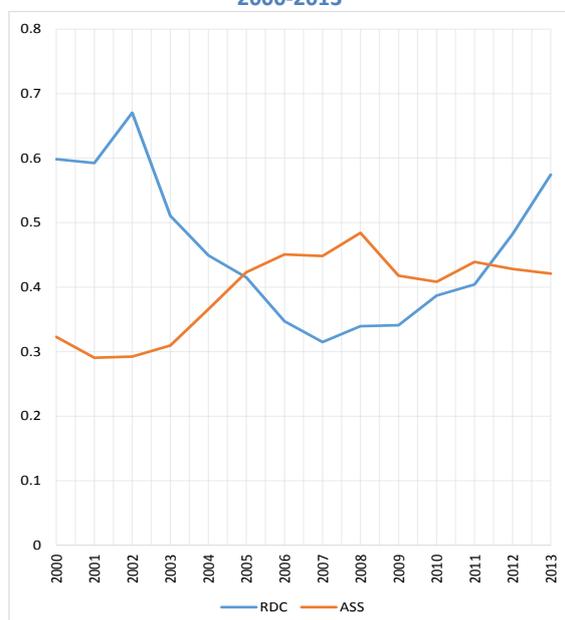
46. La Chine est devenue le principal marché d'exportation pour la RDC au cours de la décennie précédente, remplaçant ainsi l'Union européenne (UE 27). L'UE était traditionnellement le grand marché destinataire des exportations de la RDC, mais a reculé face à la Chine durant la majeure partie de la décennie précédente. En 2013, la Chine comptait à elle seule pour 41% des exportations de la RDC. Les exportations du pays vers la Chine ont augmenté à un taux annuel moyen de 102,9% entre 2000 et 2013 et leur part dans le total des exportations a été multipliée par plus de 500. Simultanément, la part du total des exportations vers l'UE 27 a décliné à un taux annuel moyen de 4,6%, passant de 77,4% en 2000 à 23,6% en 2013. Cependant, l'ensemble des pays de l'UE 27 demeure une des principales destinations des exportations de la RDC. La Corée a également pris de l'importance en tant que destination des exportations de la RDC ces dernières années, atteignant environ 3,3% du total des exportations en 2013 (comparé à 0,4% en 2000). Au cours des dernières années, les États-Unis semblent

avoir perdu leur place parmi les principaux partenaires commerciaux de la RDC, avec une chute de leur part dans les exportations, passant de 18,5% en 2000 à tout juste 1,2% du total en 2013.

47. Le déclin et/ou la stabilisation des parts de l'UE 27 et des États-Unis ne correspond pas à un schéma similaire en termes de valeur, du fait de l'augmentation du total des exportations de la RDC. En effet, tandis que la part des exportations vers l'UE 27 a décliné de façon importante entre 2000 et 2013, la valeur nominale des exportations était, elle, de 130% plus élevée en 2013 qu'en 2000. La décennie précédente a connu une augmentation remarquable des exportations de la RDC vers l'Afrique subsaharienne (ASS), qui sont passées d'à peine 1,5% en 2000 à près de 28% du total des exportations en 2013. Cependant, une part importante des exportations du pays vers l'ASS transite vers la Zambie pour être ensuite réexportée. En 2013, la Zambie était destinataire de 95% des exportations de la RDC vers l'ASS, part qui se limitait à 54% en 2000.

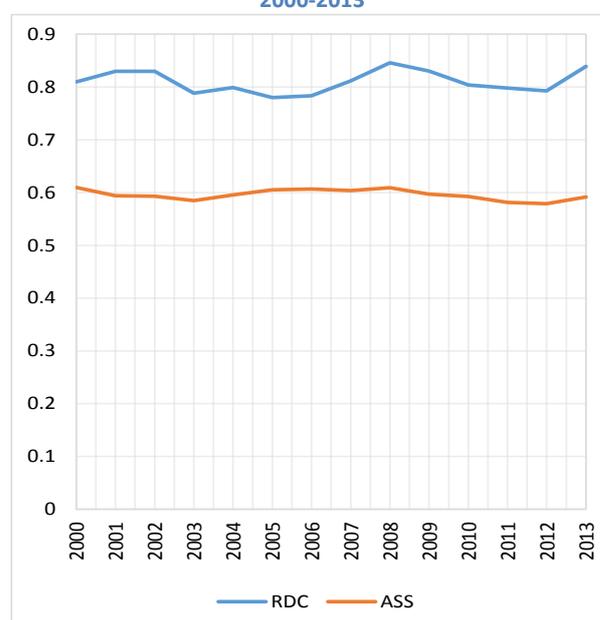
48. Outre la dépendance géographique des exportations à l'égard de la Chine qui en est la principale destination, la diversité des produits exportés est en baisse. La dépendance vis-à-vis de quelques destinations⁷, en particulier la Chine, fait de la RDC un pays ayant l'un des niveaux les plus élevés de concentration géographique de son marché à l'export en ASS. S'agissant des produits, le taux de concentration de la RDC figure parmi les dix les plus élevés de l'ASS.

Graphique 3.3: Indices de concentration géographique, 2000-2013



Source: calculs des équipes de la Banque mondiale sur la base des données de la CNUCED.

Graphique 3.4: Indices de concentration des produits, 2000-2013



Source: calculs des équipes de la Banque mondiale sur la base des données de la CNUCED.

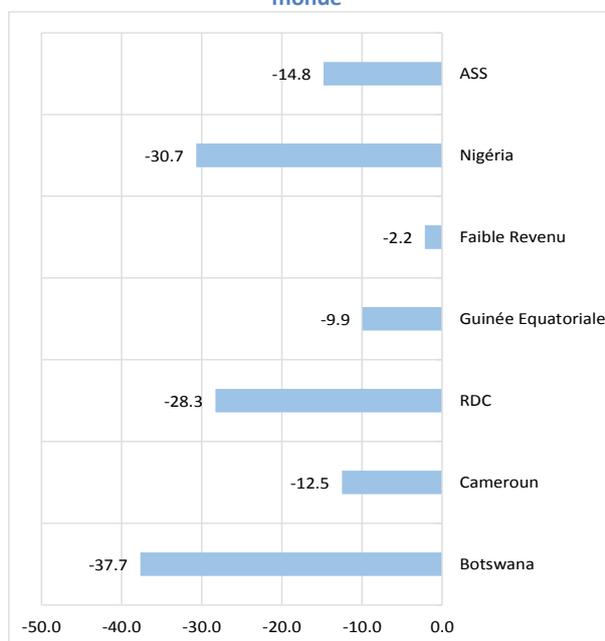
⁷ L'indice de concentration du marché (ou de produit) Herfindahl-Hirschman est une mesure de la dispersion de la valeur des échanges d'un exportateur sur l'ensemble de ces partenaires (ou ces produits). La valeur de l'indice varie de 0 à 1. Un pays dont l'essentiel des échanges est concentré dans très peu de marchés (ou de produits) aura un indice d'une valeur proche de 1.

49. Les indices de concentration des exportations de la RDC sont en augmentation depuis quelques années du fait de la concentration des échanges sur un petit nombre de pays partenaires et d'une gamme limitée de produits (voir graphiques 3.3 et 3.4). Le taux de concentration géographique était en déclin entre 2000 et 2007, passant de 0,60 à 0,32, mais il augmente depuis lors pour atteindre 0,57 en 2013, un niveau bien supérieur à la moyenne de 0,32 pour l'ASS. Au cours de la période 2005 - 2011, la RDC semble avoir connu une amélioration, avec un indice de concentration de 0,36, mais ces dernières années (2012 - 2013), celui-ci s'est de nouveau accru. Ceci semble coïncider avec la hausse impressionnante des exportations minières qui représentent les trois quarts des exportations de la RDC depuis le milieu des années 2000. Cependant, une perspective historique à plus long terme montre que l'indice de concentration du marché n'a pas évolué depuis les années 1990. En fait, l'indice moyen sur cette période était de 0,57, exactement le même qu'en 2013. Ceci montre que la RDC dépend depuis longtemps d'un nombre limité de marchés destinataires. Par ailleurs, le pays s'appuie largement sur l'exportation de quelques matières premières, comme le montre son indice de concentration des produits de 0,81 en moyenne entre 2000 et 2013. Cette concentration par produits est très élevée comparé à celle de l'ASS qui affiche un indice moyen de 0,60.

3.2 Concentration des exportations, chocs économiques et volatilité en RDC

50. Les recettes d'exportation de la RDC ont fortement chuté avec la crise de 2008 qui a fait baisser fortement la demande et les prix sur le marché international. En 2009, les revenus à l'export du

Graphique 3.5: Variations des revenus à l'export – RDC et monde



Source: calculs des équipes de la Banque mondiale sur la base des données de la CNUCED.

pays ont diminué de plus de 28%, l'équivalent de 933 millions de dollars américains, soit 6,4% du PIB. Cela a rapidement détérioré la balance commerciale, qui est passée d'un excédent de 5,4% du PIB en 2007 à un déficit de 3,5% en 2009. La RDC a été beaucoup plus affectée que les autres pays de l'ASS. En effet, pour l'ensemble de l'ASS, les recettes d'exportation ont chuté de 15%, tandis que la RDC est parmi les pays ayant enregistré les plus fortes pertes (voir graphique 3.5). Sans la diversification des exportations hors de l'UE 27 vers la Chine, l'impact de la crise financière sur la RDC aurait été encore plus grand. En fait, suite à ce bouleversement mondial, les exportations de la RDC vers l'UE 27 ont chuté, passant de 47% du total à 29% en 2009, tandis que celles destinées à la Chine augmentaient de 22 à 42%. Cependant, la RDC est désormais plus exposée aux fluctuations de l'économie chinoise.

51. L'effondrement des revenus d'exportation a ralenti la croissance du PIB et accentué les faiblesses liées à la concentration des produits d'exportation de la RDC. Le taux de croissance économique a chuté en flèche tandis que les revenus d'exportation diminuaient. Par exemple, pendant les six années précédant la crise de 2009, l'économie de la RDC avait connu un taux de croissance moyen de 5,6%. Celui-ci tomba à 2,9% en 2009. La dépendance vis-à-vis des exportations et surtout la forte concentration des produits sont les principaux facteurs de l'impact négatif sur la croissance économique de l'effondrement des prix et des volumes à l'export (voir encadré 3.1).

Encadré 3.1: La relation entre le dynamisme des exportations et la croissance du PIB – affaire de dépendance ou de concentration?

Bien que la dépendance vis-à-vis des exportations augmente l'exposition d'une économie aux chocs extérieurs, l'importance de la perte en termes de revenus d'exportation dépend de la combinaison, pour chaque pays, des produits et des principaux partenaires commerciaux (c'est-à-dire de son degré de concentration à l'exportation). Ceci explique les variations en termes de pertes subies entre différents pays et régions. Ainsi, l'Asie de l'Est est la région la plus dépendante à l'égard des exportations mais celle dont le portefeuille d'exportations est le plus diversifié. Cette région a connu des pertes moindres de revenus d'exportation, comparée à des régions telles que l'ASS, qui bien que relativement moins exposée, possède un panier d'exportations très concentré. «Le fait que la plupart des pays comptent sur une étroite gamme de matières premières, comme de marchés, rend les revenus à l'export de l'Afrique extrêmement vulnérables à la volatilité de ces marchés.» (TWN, 2010). Plus précisément, l'Asie de l'Est, avec son panier d'exportations hautement diversifié, a connu une chute de 10% de ses revenus d'exportation en 2009, tandis que les pays de l'ASS ont subi une baisse de 15% (28% pour la RDC), en raison de leur plus fort taux de concentration. La perte de revenus d'exportation ayant un impact direct sur la croissance économique, une plus grande perte entraîne donc une plus forte chute de la croissance économique. Les taux de croissance de la région de l'Asie de l'Est ont connu une légère baisse de 1% (de 8,5 à 7,5%) entre 2008 et 2009. La croissance de l'ASS a quant à elle fortement chuté, passant de 5% à tout juste 2,1%. De même, la croissance économique de la RDC s'est effondrée, passant de 6,2% en 2008 à 2,9% en 2009.

Tableau 3.1: Concentration des exportations et volatilité des recettes à l'export en RDC, 2000 – 2008

Pays / Niveau de développement	Concentration du marché des exportations		Concentration des produits d'exportations		Écart type relatif ⁸ des revenus à l'export
	Moyenne	Médiane	Moyenne	Médiane	
RDC	0,46	0,432	0,811	0,807	63,1
Pays les moins avancés	0,41	0,429	0,69	0,692	56,8
Afrique subsaharienne	0,393	0,419	0,599	0,601	50,8
Économies en développement	0,163	0,166	0,235	0,238	44,4
Économies développées	0,067	0,066	0,162	0,166	29,5

Source: calculs des équipes de la Banque mondiale à partir des données de la CNUCED.

52. La concentration des exportations en RDC expose le pays à des fluctuations potentiellement élevées de ses revenus à l'exportation. L'examen de la relation entre concentration des exportations et

⁸ L'équation de l'écart type relatif exprimé en pourcentage est comme suit: $RSD = \frac{s}{\bar{x}} \times 100$, où s est égal à l'écart type et \bar{x} est à la moyenne. Un pourcentage inférieur indique une plus faible variabilité de l'ensemble des données. De même, un pourcentage plus élevé indique un ensemble de données plus varié.

volatilité des revenus à l'export pour la période 2000 – 2013 (tableau 3.1) montre qu'une concentration élevée est fortement corrélée à une plus grande instabilité des revenus à l'export: les pays (selon leur niveau de développement) ayant un taux de concentration des exportations plus élevé connaissent un écart type relatif supérieur des revenus à l'export. Les pays les moins avancés (PMA) ayant le taux de concentration de marchés et de produits d'exportation le plus élevé connaissent également l'écart type relatif le plus grand des revenus à l'export. Le taux de concentration des exportations de la RDC est encore plus élevé que les moyennes (et médianes) des PMA et de l'ASS, avec un écart type relatif plus important des recettes à l'export (63,1%, comparé à 56,8% pour les PMA et 50,8% pour l'ASS).

53. Un panier d'exportations plus diversifié favorise des revenus plus stables et réduit la volatilité.

Un portefeuille de produits et de partenaires plus diversifié génère un flux de revenus à l'export plus stables (Samen, 2010). En effet, si les exportations d'un pays sont parfaitement concentrées sur un produit, les revenus à l'export fluctueront selon les prix du produit sur le marché international. De telles variations, en particulier dans le cas des matières premières, peuvent être de grande ampleur et entraîner d'importantes conséquences macroéconomiques. Pour les pays ayant un portefeuille plus diversifié, les fluctuations des prix d'un ou deux produits auront un impact moindre sur le total des revenus à l'export. Plus les exportations d'un pays sont diversifiées et indépendantes les unes des autres, moins leurs revenus seront instables.

Tableau 3.2: Sensibilité (élasticité) des exportations de la RDC par rapport au PIB des marchés étrangers et impact sur la part des exportations dans le PIB, 2000-2012

	Élasticité des exportations de la RDC par rapport au PIB étranger		Effet d'une variation de 1% du PIB étranger sur le ratio exportations de la RDC par rapport à son PIB			
	Tous	Mat. prem.	Tous		Mat. prem.	
			2000-2012	2008-2012	2000-2012	2008-2012
Tous les marchés	1,363	1,357	0,4044	0,5012	0,4026	0,4990
Anciens pôles de croissance	1,01	1,01	0,1592	0,0918	0,1527	0,0848
États-Unis	0,97	0,88	0,0298	0,0274	0,0265	0,0245
Japon	1,04	1,03	0,0015	0,0007	0,0014	0,0007
UE 27	0,99	0,99	0,1242	0,0613	0,1185	0,0549
Nouveaux pôles de croissance	1,807	1,802	0,1617	0,319	0,1600	0,3168
Brésil	1,09	1,09	0,0052	0,0019	0,0050	0,0014
Russie	1,14	1,15	0,0003	0,0003	0,0002	0,0002
Inde	1,60	1,60	0,0047	0,0091	0,0046	0,0091
Chine	1,89	1,89	0,1495	0,3077	0,1490	0,3074
Corée	1,77	1,77	0,0043	0,0106	0,0043	0,0105

Notes: Tous=total des exportations de marchandises. Mat. prem.=exportations de matières premières. Les élasticités estimées diffèrent statistiquement de zéro. Source: calculs de la Banque mondiale à partir des données de la CNUCED.

54. Outre la sensibilité aux fluctuations des prix sur le marché international, les exportations de la RDC semblent être également vulnérables aux variations générales des revenus des pays étrangers. La

sensibilité des exportations aux variations du PIB des marchés destinataires n'est pas surprenante, les exportations du pays étant largement dominées par les produits minéraux, considérés généralement comme des matières premières à forte élasticité par rapport aux revenus (Rankin, 2011)⁹. L'offre et la demande de ce type de produits sont généralement susceptibles d'évoluer en fonction du changement des revenus des pays clients. Les deux premières colonnes du tableau 3.2 présentent les estimations de l'élasticité des exportations de la RDC par rapport au PIB pour chaque marché destinataire spécifique (voir annexe 1, pour un aperçu sur l'estimation de l'élasticité). Il n'y a aucune différence significative entre l'élasticité du total des exportations de marchandises et celle des exportations de matières premières par rapport au PIB étranger. En effet, la première est de 1,363, tandis que la dernière est de 1,357¹⁰. Ceci s'explique par le fait que la part des minéraux et matières premières dans les exportations est très élevée, atteignant plus de 95% du total sur de nombreuses années. Dans le cas de la Chine, un déclin de 1% du PIB chinois entraînerait une baisse de près de 2% du total des exportations de marchandises de la RDC vers la Chine. Les exportations de la RDC vers la Chine consistant exclusivement en matières premières, le résultat de ces dernières est exactement le même que celui concernant «tous les produits».

Tableau 3.3: L'impact sur la RDC d'une baisse de 1% du PIB d'un partenaire commercial en 2015 (en point de pourcentage, sauf précision)

Variations	... du ratio des exportations au PIB	... de la croissance du PIB	... du solde du compte courant	... des réserves en devises étrangères (millions de dollars)	... du solde budgétaire
États-Unis	-0,0274	-0,0296	-0,0287	-9,5	-0,0006
Japon	-0,0007	-0,0007	-0,0006	-0,2	-0,0000
UE27	-0,0613	-0,0663	-0,644	-21,3	-0,0013
Brésil	-0,0019	-0,0021	-0,0020	-0,7	-0,0000
Russie	-0,0003	-0,0003	-0,0003	-0,1	-0,0000
Inde	-0,0091	-0,0098	-0,0095	-3,2	-0,0002
Chine	-0,3077	-0,3322	-0,3230	-106,7	-0,0061
Corée	-0,0106	-0,0115	-0,0111	-3,7	-0,0002

Sources: simulations des équipes de la Banque mondiale en utilisant MFMod.

55. Une baisse de la croissance économique des pays clients aurait un impact important sur la croissance du PIB et sur les comptes extérieurs et la stabilité macroéconomique de la RDC. En utilisant les moyennes pour la période 2008-2012¹¹ à partir du tableau 3.2, le tableau 3.3 présente l'ampleur de l'impact d'une réduction de 1% du PIB des clients de la RDC sur le ratio au PIB des exportations de la RDC, et en déduit l'impact sur la croissance du PIB et les comptes extérieurs du pays. Un ralentissement

⁹ W. J. Rankin, 2011, *Minerals, Metals and Sustainability: Meeting Future Material Needs*.

¹⁰ Les matières premières comprennent les produits suivants : 0201, 0202, 0203, 0204, 0206, 0207, 0209, 0210 (viandes) ; 03 (poisson, à l'exception de 030110) ; 0803 (bananes et bananes plantain) ; 080510, 080512 (oranges) ; 0901 (café) ; 0902 (thé) ; 1001, 1003, 1005, 1006 (céréales) ; 1201, 1020, 1026 (oléagineux / arachides) ; 1507, 1509, 1510, 1511, 151211, 151219, 151321, 1514 (huiles végétales) ; 1701 (sucre) ; 1801 (cacao) ; 230120 (farine de poisson) ; 2304 (farine de soja) ; 2601, 2603, 2604, 2606, 2607, 2608, 2609, 261210 (minerais) ; 2701 (charbon) ; 2709 (huiles de pétrole) ; 271111 (gaz naturel) ; 284410, 284420, 284430 (uranium) ; 4001-4006 (caoutchouc) ; 41 (peaux) ; 4401-4412 (bois, à l'exception de 4402, 4404, 4406) ; 5101-2110 (laine) ; 5201 (coton).

¹¹ L'utilisation de la moyenne de la période 2008-2012 est motivée par le fait que la destination des exportations de la RDC a radicalement changé depuis 2008, avec un poids croissant de la Chine.

de 1% du PIB de la Chine entraînerait une réduction des exportations au PIB en RDC de 0,31 point de pourcentage. Par suite, la croissance de la RDC baisserait de 0,33 point de pourcentage, le déficit du compte courant au PIB se détériorerait de 0,32 point de pourcentage, les réserves de devises totales seraient inférieures de 106,7 millions de dollars américains au niveau de référence, et le solde budgétaire se détériorerait de 0,01 point de pourcentage du PIB. Toutes choses égales par ailleurs, un ralentissement de la croissance du PIB de la Chine de 10% à 7% réduirait donc la croissance du PIB de la RDC de 1,0 point de pourcentage, coûterait 320 millions de dollars américains de réserves, et creuserait le déficit budgétaire de 0,019 point de pourcentage.

4. Création d'emplois et génération des revenus pour l'économie nationale: les avantages de l'exploitation minière petite et artisanale (EMPA)

56. Le débat sur le développement minier et sur les bénéfices du secteur en RDC a tendance à ignorer le fait que la grande majorité de l'exploitation minière est essentiellement de nature artisanale. Le débat sur la diversification économique de la RDC est souvent focalisé sur la réduction de la dépendance envers les revenus des industries extractives ou sur l'augmentation du contenu local et de la valeur intérieure produite par l'extraction minière¹². Pourtant, une autre opportunité de diversification est moins fréquemment évoquée: l'encouragement des opérations minières à différentes échelles.

57. Dans une perspective de développement, l'exploitation minière petite et artisanale (EMPA) offre trois avantages principaux par rapport aux opérations minières industrielles. Tout d'abord, parce qu'elle repose sur le travail manuel, l'EMPA emploie une main-d'œuvre locale importante, en particulier si on la compare aux opérations industrielles mécanisées. Dans de nombreux endroits de l'ASS, y compris la RDC, la facilité d'accès aux ressources minières en fait un secteur d'emploi de plus en plus attractif pour la population active rurale. Deuxièmement, cette vaste main-d'œuvre perçoit des revenus qui alimentent la demande locale et la consommation dans les zones minières. Troisièmement, l'EMPA peut offrir d'importantes sources de revenus pour les autorités locales et le gouvernement central, puisqu'elle est théoriquement assujettie aux mêmes lois et dispositions fiscales que les opérations minières industrielles.

58. Pour que ces trois avantages se concrétisent de façon optimale, la RDC devrait poursuivre ses efforts pour formaliser l'EMPA. La formalisation permettra de réduire les externalités négatives aux niveaux social et environnemental qui sont associées aux activités du secteur tout en permettant de renforcer les retombées positives sur l'emploi et les revenus. Le résultat ultime de la formalisation serait l'émergence d'un réseau dense d'exploitations minières locales à petite échelle qui contribuerait à la résilience économique et sociale de la RDC.

¹² L'augmentation du contenu local et de la valeur intérieure (*beneficiation* en Anglais) est présentée comme étant difficile en RDC du fait du manque d'infrastructure (électricité) et d'environnement propice en général.

4.1 L'emploi, la production et les revenus dans le secteur de l'EMPA en RDC

59. En Afrique subsaharienne, la RDC est inégalée pour la taille de sa population active dans l'EMPA et la variété des minerais exploités. Les statistiques sur le nombre de personnes directement employées par l'EMPA sont très variables,¹³ bien que l'estimation de la Banque mondiale (500 000 à 2 millions d'individus) soit souvent utilisée comme référence (Banque mondiale, 2008).¹⁴ En comparaison, la Tanzanie, le Ghana et le Zimbabwe ont respectivement environ 700 000, 500 000 et 1 million de mineurs dans l'EMPA; des pays plus petits tels que le Burundi et le Rwanda ont respectivement 20 000 et 35 000 mineurs. Tandis que ces pays se concentrent généralement sur l'or (Burundi, Ghana, Tanzanie et Zimbabwe), les diamants (Zimbabwe), les pierres précieuses (Tanzanie et Rwanda), et certains métaux de base tels que la cassitérite, la wolframite et la colombo-tantalite (Burundi et Rwanda), les mineurs de l'EMPA en RDC exploitent au moins sept minerais différents,¹⁵ quelques pierres précieuses (la tourmaline) et les matériaux de construction (Pact, 2010).

Encadré 4.1: Définir l'exploitation minière petite et artisanale en RDC

En RDC, comme dans de nombreux pays, il existe une distinction juridique entre l'exploitation minière artisanale et l'exploitation à petite échelle. Cette distinction sert à limiter l'étendue de l'activité sur un site donné et à minimiser ainsi l'impact environnemental et social, en dictant les types d'équipement et la profondeur de l'exploitation autorisés.

Le Code minier de 2002 définit l'exploitation artisanale comme suit :

«Toute activité par laquelle une personne physique de nationalité congolaise se livre, dans une zone d'exploitation artisanale délimitée en surface et en profondeur jusqu'à trente mètres au maximum, à extraire et à concentrer des substances minérales en utilisant des outils, des méthodes et des procédés non industriels».

60. L'enquête 1-2-3 fournit des données récentes sur l'emploi dans le secteur de l'EMPA. L'enquête 1-2-3 auprès des ménages suggère que 2,5% de la main d'œuvre active âgée de 15 à 64 ans, soit plus de 550 000 individus, travaillent dans le secteur minier, dont 450 000 à titre d'activité principale. La majorité d'entre eux travaille dans l'EMPA. Les chiffres de l'enquête sont toutefois probablement sous-estimés, car ils ne reflètent pas les emplois indirects¹⁶ (transporteurs, marchands¹⁷ et exportateurs) intervenant dans la chaîne de valeur de l'exploitation minière. L'enquête 1-2-3 indique

¹³ Voir les discussions sur les grandes variations constatées dans les statistiques sur l'EMPA en RDC dans *Promines Study: Artisanal Mining in the DRC*, Pact Inc, 2010, pages 20 & 21.

¹⁴ Le défi de la collecte et de la vérification des données sur la main-d'œuvre de l'EMPA n'est pas propre à la RDC : il demeure un obstacle à l'élaboration efficace de politiques dans le domaine, tel que le soulèvent Davidson (1998) et Hilson et Maponga (2001).

¹⁵ Cassitérite, cobalt, colombo-tantalite, cuivre, diamants, or et wolframite.

¹⁶ Les emplois indirects peuvent être jusqu'à quatre fois supérieurs en nombre aux emplois directs des mineurs, ce qui, sur la base des statistiques de l'enquête 1-2-3 pourrait porter le nombre total d'emplois, y compris indirects, au chiffre de 2 millions estimé en 2008 par la Banque mondiale.

¹⁷ Il s'agit d'hommes et de femmes qui achètent la matière première sur les sites miniers artisanaux et la revendent à des comptoirs d'exportation dans les grands centres urbains du pays. Le rapport de l'Initiative diamant et développement (DDI, 2014) mentionne environ 58 626 négociants enregistrés dans le pays.

que les femmes représentent au plus 5,5% des mineurs, tandis qu'une étude récente (Hayes et Perks, 2012) montre qu'elles constituent environ 40% des mineurs dans les zones d'EMPA du pays. Ce chiffre correspond à celui qu'on retrouve dans la plupart des zones d'EMPA en Afrique subsaharienne (Banque mondiale, 2012). Si la proportion de 40% était retenue, le nombre d'actifs dans le secteur de l'EMPA serait plus proche de 870 000, soit 4% des individus de 15 à 64 ans pratiquant l'activité minière à titre principal ou complémentaire.

61. L'étendue et la diversité du secteur de l'EMPA sont confirmées par le fait qu'un village sur cinq en zones rurales déclare avoir une activité minière (INS, 2014). Ceci signifie que 20% des zones rurales en RDC comptent sur les retombées économiques de l'exploitation minière (INS, 2014), l'essentiel des emplois et des sites miniers se trouvant dans les provinces du Katanga ou Orientale. Au niveau national, cette statistique est légèrement réduite, et seule une communauté sur sept déclare avoir une activité minière (INS, 2014). Le Service d'assistance et d'encadrement du small-scale mining (SAESSCAM) fournit des chiffres sur le nombre de mineurs ventilés par province minière, bien que ceux-ci soient probablement sous-estimés (voir tableau 4.1).

Tableau 4.1: Estimations officielles du nombre des prospecteurs artisanaux en RDC, par province

Province	SAESSCAM 2012	SAESSCAM 2013
	Nombre de mineurs	Nombre de mineurs
Bandundu	5 869	5 869
Bas-Congo	369	369
Equateur	1 358	2 438
Kasaï Occidental	35 586	9 245
Kasaï Oriental	189 624	43 026
Katanga	244 783	250 000
Maniema	13 043	9 012
Nord-Kivu	5 000	7 463
Sud-Kivu	51 548	46 000
Province Orientale	211 509	300 000
TOTAL	758 689	673 422

Source: rapports annuels du SAESSCAM de 2013 et 2014.

62. Selon l'enquête 1-2-3, l'EMPA est plus répandue que l'exploitation minière semi-industrielle ou industrielle, puisque 92% des sites miniers actifs¹⁸ de la RDC sont artisanaux. Comme on le constate dans le tableau 4.1, les sites artisanaux sont présents dans toutes les provinces minières. L'exploitation minière semi-industrielle ou industrielle est limitée à trois opérations dans la province Orientale et au Sud-Kivu, et à plus d'une douzaine au Katanga. L'enquête 1-2-3 suggère l'existence de 6 000 sites artisanaux dans le pays tandis que les chiffres de 2013 du SAESSCAM en indiquent 1 378. Les données au niveau provincial se développent également. L'enquête 1-2-3 dénombre 893 sites pour les provinces de Maniema, du Sud-Kivu et du Nord-Kivu, et le Service international d'information sur la paix (International Peace Information Service - IPIS) compte au moins 1 100 sites miniers actifs rien que dans les provinces de Maniema, du Sud-Kivu, du Nord-Kivu et Orientale¹⁹. L'hétérogénéité des données

¹⁸ «Sites miniers» fait ici référence aux sites industriels et artisanaux.

¹⁹ Voir : http://issuu.com/ipisresearch/docs/20141030_promines_analysis/5?e=1

relatives aux emplois ou aux sites d'exploitation illustre l'absence d'approche systématique pour l'enregistrement des mineurs en RDC et le besoin d'améliorer les méthodes de collecte et de stockage des données.²⁰

63. Les travaux en cours pour retracer le parcours sur le marché mondial des minéraux extraits artisanalement des sites du pays fournissent de nouvelles données sur l'emploi dans l'EMPA et sur l'étendue géographique du secteur. L'exemple le plus pertinent est celui d'ITRI Ltd²¹ et de son programme iTSCi²² mis en œuvre dans les provinces du Katanga, de Maniema, du Sud-Kivu et du Nord-Kivu. Bien que portant sur trois minerais spécifiques (cassitérite, colombo-tantalite et wolframite, généralement appelés les «3T»), les données du programme révèlent l'importance des sites, des mineurs et de la production. Le suivi des données de l'EMPA par l'iTSCi, dont les résultats sont présentés dans le tableau 4.2, démontre que l'enregistrement et le suivi permanent sont possibles lorsque les pouvoirs publics jouent fermement leur rôle (dans ce cas, le SAESSCAM). Le projet de développement d'une base nationale de données sur l'EPMA gérée par le SAESSCAM porte la promesse de données plus fiables sur le secteur.

Tableau 4.2: Aperçu général du programme iTSCi

Province	Nombre de sites artisanaux	Nombre de mineurs	Production moyenne au niveau de la mine kg/m (2013, 2014 et premier trimestre 2015)
Katanga	178 sous-secteurs couvrant 232 sites, dont 144 actifs	26 489	2013: 400 000 2014: 475 000 2015: 426 000
Maniema	52 sous-secteurs couvrant 164 sites, dont 140 actifs	6 672	2013: 93 000 2014: 176 000 2015: 177 000
Sud-Kivu	15 sous-secteurs couvrant 29 sites, dont 26 actifs	2 211	2013: 44 000 2014: 38 000 2015: 153 000
Nord-Kivu	15 sous-secteurs couvrant 15 sites, tous actifs	4 250	2013: NA 2014: 81 000 2015: 70 000

Source: iTSCi et SAESSCAM.

²⁰ Les mineurs artisanaux sont eux-mêmes confrontés à des contraintes de mobilité lorsqu'il s'agit de se rendre dans les bureaux pour s'enregistrer et obtenir la carte d'exploitation minière artisanale (Initiative Diamant et Développement, 2014). Le SAESSCAM est confronté aux mêmes difficultés, qui entravent sa capacité à effectuer un suivi des niveaux d'activité artisanale dans les provinces (Price Waterhouse Coopers, 2013). Il existe entre les différents bureaux provinciaux d'autres disparités en matière de capacités et de ressources qui ont un impact sur l'offre de services.

²¹ L'ITRI est la principale autorité mondiale pour l'étain, avec plus de 80 ans d'expérience dans les technologies liées à ce minerai. Il s'agit d'une organisation constituée de membres représentant les principaux producteurs et fondeurs d'étain, qui est aussi la principale source de données sur ce minerai. L'ITRI est le représentant pour l'étain au sein du Comité directeur et du Secrétariat du Programme iTSCi. Des renseignements plus détaillés sont disponibles auprès de l'ITRI <http://www.itri.co.uk>

²² Le Programme iTSCi est un mécanisme inter-industries conçu pour répondre aux préoccupations en matière de «minerais de conflits» en RDC, au Rwanda et dans d'autres pays de la région des Grands Lacs. Ce programme établit la traçabilité en amont de la chaîne d'exploitation des minerais pour les 3T en collaboration avec les gouvernements locaux et leurs agents sur le terrain, et aide les entreprises à mettre en place des vérifications grâce à des suivis et audits réguliers indépendants. Le programme soutient la mise en œuvre pratique des orientations de l'OCDE pour la vérification des circuits d'acheminement des minéraux provenant de zones de haut risque et de conflit.

https://www.itri.co.uk/index.php?option=com_zoo&view=frontpage&Itemid=60

64. La lente reprise de l'activité minière industrielle en RDC implique que l'exploitation artisanale continue à produire une grande variété de minerais destinés aux marchés mondiaux. En 2008, la Banque mondiale estimait que plus de 90% des exportations des minerais du pays provenaient de l'exploitation artisanale (Banque mondiale, 2008). Ceci reste vrai pour de nombreux minerais et s'explique en grande partie par la lenteur de la reprise des opérations industrielles dans le pays, à l'exception de l'exploitation du cuivre et du cobalt, dans le sud du Katanga notamment²³. Malgré d'importants investissements dans le Sud-Kivu et la province Orientale pour la construction de deux grands projets de mines d'or, ces dernières ont produit moins de 3 tonnes d'or en 2014. À titre de comparaison, certains rapports d'ONG indiqueraient une production artisanale annuelle d'or de près de 12 tonnes, sachant cependant que les hypothèses ayant permis ces calculs doivent être vérifiées²⁴. La communauté internationale semble toutefois s'accorder sur les déclarations d'un groupe d'experts des Nations Unies selon lequel 98% des exportations d'or de la RDC ne sont pas déclarées (ONU, 2014).

65. L'exploitation minière artisanale est particulièrement dominante pour les diamants et les 3T. Les diamants des deux provinces du Kasai et les 3T du nord du Katanga, de Maniema, du Sud-Kivu et plus récemment du Nord-Kivu sont presque tous issus de l'EMPA. D'après le processus de Kimberley, la RDC a produit près de 16 millions de carats de diamants en 2013, soit 12% de la production mondiale. Seuls deux pays ont produit plus de diamants que la RDC la même année, et ce, de façon industrielle: il s'agit de la Fédération de Russie et du Botswana, avec respectivement 38 millions et 23 millions de carats. En 2013, la production totale enregistrée de 3T en RDC s'élevait à 5 238 tonnes (ITSCI, 2015), dont une portion de cassitérite représentant jusqu'à 2,5% de la production mondiale.²⁵ Selon l'Institut d'études géologiques des États-Unis (USGS), la RDC se place donc au 6^e rang mondial des producteurs de cassitérite, et cela en dépit du caractère artisanal de sa production²⁶.

66. Malgré l'importance estimée de ses niveaux de production, l'EMPA ne contribue que marginalement aux recettes domestiques. La contribution du secteur minier aux recettes publiques en 2012 ne représentait que 13,8% de la valeur totale des exportations minières (Banque mondiale, 2014), dont une partie au mieux marginale revient à l'EMPA (SAESSCAM, 2014). Cette situation est due à plusieurs facteurs, notamment: (i) le manque de valeur ajoutée faute de transformation locale de base,

²³ Le cuivre et le cobalt, les deux principaux minerais exploités dans le Katanga ont vu leur production industrielle augmenter de façon importante depuis 2009, ce qui a entraîné dans le nord du Katanga une transition d'une grande partie des mineurs artisanaux exploitant ces minerais vers les 3T.

²⁴ Par exemple, l'estimation de Partnership Africa Canada (PAC) de 12 tonnes de production annuelle (<http://www.pacweb.org/images/PUBLICATIONS/All%20That%20Glitters.pdf>). Voir la note de bas de page 14 du rapport dans laquelle PAC tire son estimation d'un rapport de 2013 du projet *Enough Project* (<http://www.enoughproject.org/files/StrikingGold-M23-and-Allies-Infiltrating-Congo-Gold-Trade.pdf>). Ce projet explique (note de bas de page 4 du rapport) avoir tiré son estimation initiale de la production d'or des déclarations officielles d'exportation faite par l'Ouganda et le Burundi avant 2010, reposant sur l'hypothèse que ni l'Ouganda ni le Burundi ne produisent eux-mêmes d'or. Pour le Burundi, ce n'est certainement pas le cas. On constate ainsi comment les chiffres sont cités d'un rapport à l'autre sans vérification rigoureuse. Voir Pact, 2010, page 20 pour une discussion intéressante sur le «jeu des chiffres» et la nécessité d'appliquer à l'EMPA en RDC des méthodes de recherche rigoureuses.

²⁵ <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-03-24/miners-face-congo-conflict-history-seeking-tin-without-warlords>

²⁶ Voir l'annuaire de l'USGS (*USGS Minerals Yearbook*, 2012: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2012/myb3-2012-cg.pdf>).

les exportations de la RDC étant essentiellement constituées de minerais ou de pierres bruts, (ii) la contrebande de certains minerais tels que l'or, et (iii) les méthodes de collecte et de diffusion des statistiques relatives aux minerais, qu'il s'agisse des exportations ou des recettes perçues (voir encadré 4.2 pour plus de détails).

Encadré 4.2: L'exploitation minière artisanale - Les raisons de sa faible contribution aux recettes domestiques

Selon le SAESSCAM, la contribution de l'exploitation artisanale aux recettes minières en RDC est marginale, pour plusieurs raisons.

L'absence de valeur ajoutée: il n'y a aucune transformation locale, même de base, en RDC et le pays exporte essentiellement des minerais non raffinés ou non taillés (dans le cas des diamants et des pierres précieuses). En RDC, pour les diamants, les prix sur le marché intérieur ou à l'exportation sont largement en-deçà des moyennes internationales: en 2013, par exemple, les marchands achetaient les diamants sur le marché intérieur à 8,4 dollars américains le carat et l'exportaient à 14,7 dollars / carat, alors que sur le marché mondial, la moyenne était respectivement de 107,95 dollars américains / carat et 126,06 dollars / carat. D'autres pays africains producteurs de diamants possédant des services de taille et de polissage, comme le Lesotho et la Namibie, s'en sortent mieux, avec des prix d'environ 560 dollars américains / carat à l'exportation. On observe également des pays non producteurs de diamants qui réexportent des pierres polies et taillées à des prix allant jusqu'à 884 dollars américains au Japon. Un autre exemple est celui des 3T. Dans ce cas, en 2012 et 2013, les minerais étaient achetés à la mine et exportés avec une très faible différence marginale de prix, indiquant le peu ou l'absence de traitement supplémentaire. En comparaison, le Rwanda par exemple parvenait dans la même période à dégager une plus grande marge bénéficiaire même à l'export grâce à des techniques de traitement plus sophistiquées, bien que toujours très rudimentaires (voir les tableaux 4.3 et 4.4).

La persistance de la contrebande: dans le cas de l'or, le secrétariat national de l'ITIE a estimé que, le pays avait perdu plus de 8 millions de dollars américains de revenus du fait de la contrebande transfrontalière, rien que pour l'année 2012 (ITIE, 2012).

Les méthodes de collecte et de diffusion des statistiques relatives aux minerais: pour les minerais pour lesquels les statistiques existent, les comptes nationaux ne font pas la distinction entre les sources de production artisanales et industrielles, bien qu'il y ait une distinction entre production formelle et informelle, cette dernière étant essentiellement de nature artisanale. Les comptes nationaux estiment en effet à 50,5% du total la part des activités informelles dans l'exploitation minière (ministère de la Planification, 2013). Comme souligné ci-dessus, les revenus peuvent encore être estimés pour certains minerais tels que le diamant ou les 3T dont peu d'opérations sont industrielles. Mais pour les minerais pour lesquels d'importantes quantités continuent de faire l'objet de contrebande (tels que l'or), les estimations sont très difficiles. L'initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) en RDC prévoit d'inclure les données de l'EMPA dans son prochain rapport. Cela permettrait d'apporter un éclairage sur la contribution de l'EMPA à l'économie du pays.

Tableau 4.3: Prix moyen (dollars EU/kg) à la mine pour la Cassitérite (Sn), la Colombo-Tantalite (Ta) et la Wolframite (W)

	Prix Moyen en RDC (dollars EU/kg)		Prix Moyen au Rwanda (dollars EU/kg)	
	2012	2013	2012	2013
Sn	6	5	6	8
Ta	34	35	23	31
W	5	3	8	11

Source: Banque mondiale, adapté d'ITSCI, 2015, et ITSCI, 2014.

Tableau 4.4: Prix moyen (dollars EU/kg) à l'exportation pour la cassitérite, la colombo-tantalite et la wolframite²⁷

	Prix Moyen en RDC (dollars EU/kg)		Prix Moyen au Rwanda (dollars EU/kg)	
	2012	2013	2012	2013
Sn	7	7	13	12
Ta	32	29	49	51
W	6	7	14	10

Source: Banque mondiale, adapté d'iTSci, 2015, et iTSci, 2014.

67. Les revenus individuels sont très variables selon le type de minerais exploités et le travail du mineur, et la collecte de données fiables sur les revenus s'avère être un véritable défi. Les mineurs sont réticents à l'idée de déclarer ouvertement leurs revenus, en partie du fait de la nature clandestine de leurs opérations et par crainte de prédation de la part de l'État. Les travailleurs de l'EMPA sont également payés selon leur production et non en salaire quotidien. Par exemple, dans les mines de cassitérite du Katanga, du Sud-Kivu et de Maniema, un mineur peut produire en moyenne un kilo par jour, ce qui lui rapporte de 4 à 6 dollars américains par jour. Après les contributions collectées par la coopérative et les autorités locales, le mineur rapporte chez lui environ 3 dollars américains par kilo de cassitérite produit. Pour les diamants, un mineur remettrait l'équivalent d'environ 10% de sa production aux autorités locales²⁸.

Encadré 4.3: La discrimination basée sur le genre dans l'exploitation minière artisanale

Les hommes et les femmes ne gagnent pas les mêmes salaires. Les données qualitatives et quantitatives de Kabamba (2015) suggèrent que la rémunération de la plupart des femmes se situe dans des tranches inférieures à la moyenne, soit entre 1 000 et 3 000 francs congolais / jour, c'est-à-dire moins de 3 dollars américains. L'essentiel du travail des femmes consiste à transporter les minerais ou à leur faire subir un traitement rudimentaire (battage et lavage). Dans une autre enquête récente, les femmes de la province du Sud-Kivu ont déclaré gagner 4 000 francs (environ 4,5 dollars américains) pour transporter un sac de 50 ou 60 kilos de minerai de la mine (HHI, 2013). Une femme ne peut accomplir ce type de transport qu'une fois par jour. Dans ses recherches de doctorat, Geenen (2014) a comparé les revenus des femmes et des hommes dans les zones de mines d'or du Sud-Kivu. Là où les femmes peuvent gagner entre 1,40 et 2 dollars américains/ jour à battre du minerai, leurs homologues masculins perçoivent près de 5 dollars américains/ jour pour une tâche similaire.

68. Les revenus de l'EMPA sont bien plus élevés que ceux d'autres activités, et les femmes continuent de gagner beaucoup moins que les hommes. Les individus interrogés dans l'enquête 1-2-3 ont mentionné avoir choisi de travailler dans l'EMPA du fait des gains supérieurs reçus par rapport à

²⁷ Le prix du colombo-tantalite à la mine dans le tableau 4.3, est plus élevé que le prix à l'exportation du tableau 4.4. Ceci s'explique pour 2012 et 2013 par l'interdiction frappant les exportations de minerais et les difficultés rencontrées par les exportateurs à placer leurs produits sur le marché international. Ils se voyaient proposer des prix à la baisse, alors que les prix n'avaient pas été ajustés au niveau du site minier.

²⁸ Dans le cas de l'or, par exemple, un mineur dans une équipe peut découvrir un gisement aurifère important qui lui permet de ne plus travailler pour le restant du mois. Un mineur peut également travailler tout le mois sans faire de découverte substantielle, en particulier si la mine est en phase de développement ou si les puits deviennent inaccessibles du fait d'inondations ou d'effondrement des galeries. Pendant de telles périodes, le mineur accumule des dettes auprès du propriétaire ou concessionnaire du puits, qu'il doit rembourser une fois qu'il trouve de l'or, généralement avec des intérêts. Ainsi, lorsque le mineur déclare ses revenus, il est difficile de déduire de ces chiffres un salaire mensuel. De plus, ce que gagne un mineur n'est pas nécessairement ce qu'il rapporte chez lui en liquidités. Dans les mines d'or, il est courant pour les mineurs de ne ramener que 30% du produit de leur travail. Dans les 3T, les mineurs ramènent chez eux plus l'équivalent de 30% à 70% du produit de leur travail.

d'autres secteurs, notamment l'agriculture (INS, 2014). Ainsi, les revenus des mineurs sont plus attractifs que ceux des actifs dans d'autres secteurs, et l'enquête 1-2-3 montre que le revenu mensuel moyen d'un travailleur du secteur minier informel est de 285 dollars américains, soit quatre fois plus que la moyenne de l'ensemble du secteur informel (68 dollars). La rémunération des femmes est typiquement inférieure de 50%, voire plus, à celle des hommes (voir encadré 4.3).

4.2 Les tendances sociales et les moyens de subsistance liés à l'EMPA en RDC

69. L'EMPA s'implante durablement dans de nombreuses zones rurales, et les mineurs artisanaux ne sont plus attirés par les bénéfices de court terme et ont davantage tendance à rester dans l'activité minière. Des enquêtes récentes en RDC suggèrent que l'activité minière artisanale tend à devenir permanente²⁹. Par exemple, une enquête réalisée en 2010 auprès de 128 mineurs artisanaux avait trouvé qu'en moyenne ces derniers avaient passé 8 ans dans cette profession (Pact, 2010). Plus récemment, une enquête auprès de 435 femmes dans 11 sites miniers des provinces de Maniema, Orientale, du Nord et du Sud-Kivu, a observé que tandis que la moitié d'entre elles n'avait passé que 1 à 5 ans dans les mines, l'autre moitié y avait passé entre 6 à 25 ans. Dans une sélection de mines d'or du Sud-Kivu, 84% des propriétaires des puits ont déclaré être restés plus de 5 ans dans le métier. Lorsque le marché chute pour un minerai, plutôt que d'abandonner l'extraction minière, les mineurs choisissent parfois de s'orienter vers un autre minerai, en passant par exemple des diamants à l'or dans la Province Orientale (Hilgert et Perks, 2010; Perks, 2011). Ce changement n'est pas un choix simple comme le souligne Perks, car il « *nécessite également une familiarisation avec de nouvelles structures et relations de commerce et de production. Malgré cela, les mineurs artisanaux considèrent leurs compétences plus facilement transférables à travers l'environnement minier plutôt que vers d'autres moyens de subsistance en milieu rural comme l'agriculture.* » (Perks, 2011)

70. Cette plus grande stabilité de l'EMPA s'explique en partie par le recul de l'agriculture dans certaines régions de la RDC, tendance observée dans d'autres environnements d'extraction minière à petite échelle de l'Afrique subsaharienne. Le recul de l'agriculture est un facteur qui permet d'expliquer la durabilité de l'EMPA et de réévaluer les hypothèses émises traditionnellement sur le comportement et le profil du mineur artisanal.³⁰ Si les jeunes entrent dans ce secteur en raison d'un faible niveau d'éducation, d'un manque d'accès à l'emploi ou de contraintes liées à leur ménage, les faits commencent à montrer que les individus restent dans l'EMPA sur le long terme. La rémunération est citée comme facteur de motivation, l'agriculture étant souvent considérée comme incapable de concurrencer les bénéfices tirés de l'EMPA (Perks, 2011; Geenen, 2012; HHI, 2013; Bashwira et autres, 2014; Kabamba, 2015)³¹. Dans le contexte de la RDC, le recul de l'agriculture et l'essor de l'exploitation

²⁹ Les recherches en RDC confortent des travaux similaires au Ghana (Hilson, 2010), en Tanzanie (Jønsson et Bryceson, 2009) et au Rwanda (Perks, 2014), en remettant en question l'hypothèse selon laquelle les mineurs de l'EMPA sont motivés par les bénéfices à court terme et l'opportunisme, et que, si d'autres choix leurs sont offerts, abandonneraient cette activité.

³⁰ Pour une introduction aux ouvrages traitant du recul de l'agriculture (*deagrarianisation* en anglais), voir Hilson (2010).

³¹ Par exemple, sur les 465 femmes interviewées par Kabamba (2015:16), 56% étaient à l'origine dans le secteur agricole.

minière artisanale sont cependant amplifiés par l'héritage de conflits et l'insécurité continue dans certaines zones rurales, comme observé dans le Nord et le Sud Kivu (Smith, 2011; Kelly, 2014).

Encadré 4.4: Amélioration de la formation et des compétences dans le secteur minier

La Banque mondiale a récemment approuvé un projet en RDC qui, entre autres, se focalise sur le développement des compétences dans l'agriculture, la construction et l'exploitation minière. Les trois secteurs ont un fort potentiel de croissance mais les entreprises souffrent d'une pénurie de compétences qui sont habituellement acquises grâce à l'enseignement secondaire et tertiaire. Les activités minières sont essentielles en raison de leurs retombées importantes sur l'économie. Les besoins en main d'œuvre les plus urgents portent sur les travailleurs semi-qualifiés, en particulier les plombiers, électriciens, maçons, soudeurs, forgerons, charpentiers, les techniciens de l'information, mécaniciens, opérateurs d'équipement, et les conducteurs. La qualité de l'enseignement technique et professionnel (ETP) est peu adaptée aux besoins de l'économie. Les programmes qui ciblent le développement des compétences dans les secteurs clés pour la croissance de l'économie attirent relativement peu d'élèves, avec notamment une très faible scolarisation professionnelle ne dépassant pas 1% pour le secteur minier. Le projet de la Banque mondiale se concentrera sur les secteurs prioritaires pour la croissance économique et la création d'emplois, y compris les industries extractives et ciblera les provinces du Katanga, du Kasai Occidental, de l'Equateur, du Bandundu, de Kinshasa et la Province Orientale qui ont tous des activités dans l'agriculture, la construction et les industries extractives.

Sources: Banque mondiale, *projet d'éducation pour la qualité et la pertinence des enseignements au niveau secondaire et universitaire*, document de projet, rapport No PAD1242, mai 2015.

71. Les bénéfices économiques et le développement des services dans les zones minières attirent de plus en plus de jeunes travailleurs, les jeunes constituant une part importante de la population active dans l'EMPA. Les individus des deux sexes continuent d'être attirés très jeunes par la mine. Considérons l'exemple des résultats d'une enquête quantitative menée en 2014 (HHI, 2015) auprès de 991 individus s'identifiant comme mineurs. Près de la moitié des répondants étaient âgés de 26 à 40 ans (n=428) tandis qu'un tiers avaient entre 18 et 25 ans (n=383). Si les hommes mentionnent l'accès aux services dans les zones minières urbaines comme motivation pour le choix du secteur minier, les femmes citent plus souvent les bénéfices économiques. Ce motif est logique, compte tenu du fait qu'une grande partie des femmes travaillant dans les mines est constituée de veuves ou de femmes divorcées qui sont la seule source de revenus du ménage, avec à leur charge des enfants et potentiellement, d'autres membres de la famille élargie.

72. Les femmes sont confrontées à d'importantes formes de discrimination dans les zones minières, et le harcèlement sexuel est souvent le prix à payer pour accéder à ces zones. Les femmes migrent vers les zones minières à la recherche d'opportunités économiques, mais une fois installées, elles font l'objet de discriminations variées. De récentes études montrent que le harcèlement sexuel et l'intimidation sont beaucoup plus communs sous la forme d'échanges de faveurs sexuelles contre l'accès à un travail dans la mine (Kelly et al., 2014). Ces faits sont extérieurs au commerce du sexe répandu dans

les villes minières de la RDC³². Les femmes veuves et divorcées semblent particulièrement vulnérables à la prédation sexuelle. Ceci semble suggérer que la vulnérabilité économique entraîne le harcèlement sexuel dans les mines, plutôt qu'une violence plus largement politique ou armée³³. Dans certaines régions, comme Manono au nord du Katanga, les femmes sont les acteurs majeurs du secteur, et l'exploitation de la cassitérite est uniquement l'affaire des femmes. Il n'est cependant pas inhabituel que les autorités ou les mineurs de sexe masculin empêchent les femmes d'accéder aux mines, par pure discrimination. Ceci est illégal puisque, conformément au code minier de 2002, les femmes ont les mêmes droits que les hommes dans les mines de la RDC³⁴.

Encadré 4.5: Le travail des enfants – un défi social immense pour l'EMPA

Les enfants sont de plus en plus impliqués dans les mines. Les données de l'enquête 1-2-3 montrent que 45% des communautés ayant une activité minière déclarent que celle-ci implique le travail d'enfants et la perte d'années de scolarisation. En 2008, on estimait qu'il y avait, rien que dans la ville de Kolwezi du sud du Katanga, environ 4 000 enfants mineurs (Pact, 2008). Les enfants sont chargés d'activités semblables à celles des adultes: creuser, ramasser les minerais à la main, laver et trier, écraser et traiter, ainsi que vendre (Pact, 2013). Ils apprennent en accompagnant leurs parents à la mine et, s'ils commencent parfois par des menus travaux, en grandissant, ils sont chargés de tâches plus laborieuses (telles qu'écraser et actionner les machines), en particulier les garçons âgés de 14 ans et plus (Pact, 2013).

73. Ces tendances soulèvent d'importantes questions quant au développement futur du secteur et à sa contribution au développement du pays. Les paragraphes précédents suscitent de nombreuses questions, notamment: (i) comment attirer une plus grande partie de la main-d'œuvre artisanale dans des opérations plus organisées et réglementées? (ii) quelles sont les conditions requises pour favoriser des modalités de travail plus sécurisées et équitables? (iii) pourquoi très peu de permis d'exploitation minière à petite échelle sont accordés en RDC, malgré la plus grande sécurité juridique qu'ils pourraient offrir? (iv) quelles mesures juridiques et réglementaires contribueraient à une meilleure réglementation et à une performance accrue de l'exploitation minière artisanale? Ces questions sont liées à celle de la formalisation qui consiste à rassembler la majorité des activités minières du pays dans un cadre géré par les pouvoirs publics. Ceci implique non seulement l'acquisition de titres légaux, mais aussi la mise en place d'une structure de soutien pour favoriser la croissance de ces petites opérations. La formalisation

³² Dans ces zones, 18% de femmes ayant une occupation se sont définies comme travailleuses du sexe dans une récente enquête menée par HHI (Harvard Humanitarian Initiative - 2015).

³³ Les femmes échangeront des faveurs sexuelles pour obtenir l'accès aux emplois périphériques sur les sites miniers, qui consistent principalement à gérer des petits commerces. Par exemple, selon une enquête auprès de 475 femmes mineurs dans les provinces des Kivu et Orientale, 37% des femmes dans les mines gèrent de petits commerces (principalement dans le secteur alimentaire) pour fournir les travailleurs masculins (Kabamba, 2015). Ceci est corrélé par une autre étude menée dans le Sud-Kivu auprès de 357 femmes (HHI, 2015), selon laquelle 46,8% des femmes interrogées se sont identifiées comme marchandes d'épicerie. Pourtant, des femmes travaillent aussi directement dans les mines où elles lavent et trient les minerais, ou transportent les minerais nettoyés (Hayes et Perks, 2012; Geenen, 2014; Kabamba, 2015).

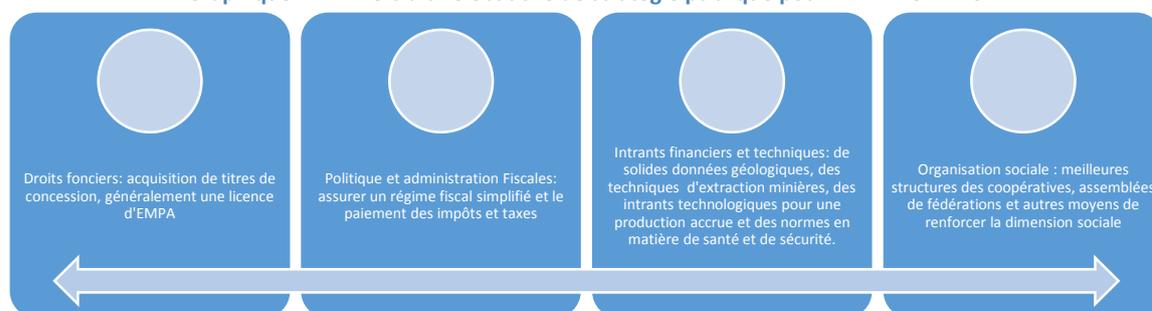
³⁴ Il faut noter que la législation nationale sur les mines ne discrimine pas les femmes et leur accorde le droit à un salaire et un statut égaux à ceux des hommes. Les femmes sont toutefois rarement autorisées à entrer dans les mines, conséquence des tabous sociaux relatifs à la «malédiction des femmes» pouvant affecter la rentabilité de la mine (Hayes et Perks, 2012; HHI, 2013; HHI, 2015; Kabamba, 2015).

aiderait également à traiter les problèmes environnementaux et sociaux liés l'extraction artisanale (Banque mondiale, 2014), notamment la discrimination entre sexes et le travail des enfants (voir encadré 4.5).

4.3 La formalisation de l'EMPA: un pas crucial pour transformer la petite mine en levier du développement économique et social

74. Le gouvernement souhaite favoriser l'émergence d'une classe moyenne de mineurs congolais (SAESSCAM, 2014) par une transition de l'exploitation artisanale au développement de l'exploitation minière à petite échelle. Au regard des expériences menées dans d'autres pays, transformer un secteur échappant largement à toute réglementation en un secteur florissant au service du développement local et national nécessite une série de mesures simultanées. Le graphique 4.1 résume les piliers d'une ébauche de stratégie gouvernementale pour l'EMPA en RDC. Cette stratégie entraînerait une réduction du nombre de mineurs artisanaux travaillant dans les zones d'exploitation artisanale (ZEA) en faveur d'entreprises minières à petite échelle possédant un permis. La stratégie d'EMPA de l'État serait bénéfique aussi bien pour les pouvoirs publics que pour les mineurs, en permettant la transition suivante: grâce à des pratiques minières formelles conformes aux meilleures pratiques et normes internationales de l'EMPA, des opérations minières plus sécurisées et efficaces généreraient de meilleures conditions de travail pour les mineurs et des rémunérations supérieures ayant des retombées sur les économies locales, tandis que l'État serait mieux placé pour récupérer les recettes fiscales provenant de ces opérations³⁵.

Graphique 4.1: Piliers d'une ébauche de stratégie publique pour l'EMPA en RDC



a. Les droits fonciers et une meilleure sécurité des concessions

75. Quelques mesures simples pourraient promouvoir un large développement de l'enregistrement des activités d'EMPA dans le pays. Tout d'abord, en s'alignant sur les bonnes pratiques internationales, le gouvernement éliminerait la carte d'exploitation minière artisanale pour évoluer vers une forme plus fiable et sécurisée de concession: un permis d'exploitation minière artisanale. Premièrement, un tel permis serait valide pour des gisements géologiques précis dans les ZEA,

³⁵ La principale agence impliquée dans la mise en œuvre de cette stratégie est le SAESSCAM, qui entend mettre en place une forte coordination avec le ministère des Mines et d'autres ministères tels que celui des Finances (DGI et DGRAD en particulier) et avec les autorités locales et provinciales, les coopératives, les partenaires au développement et les investisseurs potentiels dans l'EMPA.

et, comme le montrent les expériences d'autres pays, inciterait les coopératives à investir davantage dans un développement plus rationnel des mines. Deuxièmement, l'État pourrait étendre les terrains disponibles pour les activités d'EMPA sous licences en révisant les zones géologiques à potentiel de prospection au sein des concessions parapubliques actuellement dormantes. Nombre de ces zones ne sont pas adaptées à de futures opérations minières industrielles et ont bénéficié de recherches géologiques extensives qui permettent de distinguer les zones adéquates qui pourraient devenir des ZEA ou des zones de Permis d'exploitation de la petite mine (PEPM). Libérer ces zones dormantes générerait de nouvelles recettes pour l'État sous la forme de loyers annuels et de redevances recouvrés sur la nouvelle production. Troisièmement, l'État pourrait entreprendre une enquête courte mais efficace sur les PEPM pour en particulier, identifier les obstacles à son utilisation par les petits entrepreneurs. Des réformes ciblées du PEPM pourraient ensuite offrir d'autres opportunités afin de favoriser l'entrée de petits entrepreneurs et ainsi développer le secteur.

b. Assurer une approche harmonisée du recouvrement et de la gestion des recettes

76. Le recouvrement et la distribution des recettes minières sont essentiels pour accroître l'impact des mines sur le développement local (voir encadré 4.6). Actuellement, les différentes expériences dans les provinces se sont avérées peu concluantes pour la formalisation du secteur et le développement des investissements par des mineurs à petite et moyenne échelle. Il est important pour l'État, aux niveaux national et local, de trouver un consensus sur la meilleure façon d'appliquer les règles fiscales dans ce secteur et d'en gérer les recettes en faveur d'un développement élargi. Ceci pourrait être accompli par des audits des pratiques actuelles, dont les conclusions seraient discutées avec les différentes autorités provinciales.

Encadré 4.6: Options de simplification et exemples de régimes fiscaux pour l'EMPA

Concernant les régimes fiscaux simplifiés, la RDC peut s'inspirer de l'expérience d'autres économies ayant des EMPA. Les régimes miniers présentent une grande variété en termes de simplicité des régimes fiscaux pour l'EMPA. Deux des régimes fiscaux pour l'EMPA qui sont à la fois les plus complets et les plus simples existent en Guyane et en Tanzanie. En Guyane, le pays offre une option à petite échelle (457 m X 244 m) et à moyenne échelle (jusqu'à 607 000 m²) pour un loyer annuel respectif de 5 dollars américains et 1 dollar américain / 4 046 m². Ces droits sont payés au bureau local de la Commission guyanaise de la géologie et des mines (CGGM). Pour le cas de l'or, les mineurs doivent ensuite vendre le minerai au Conseil guyanais de l'or à la discrétion du mineur, ce dernier s'acquittant d'une taxe de 7% à la CGGM. Pour les individus travaillant sur des parties de concessions appartenant à d'autres personnes, une taxe foncière de 10% est payée au concessionnaire; lorsque l'exploitation est sur des terres amérindiennes, la taxe de 10% est versée au *touchau* (capitaine). En Tanzanie, il n'existe qu'un seul permis pour l'EMPA: la licence minière principale (*Primary Mining License – PML*). Suite au paiement des frais de demande de licence au Bureau des zones d'exploitation minière (*Zonal Mining Office – ZMO*), les mineurs paient une redevance de 5% sur la vente de l'or à l'Office tanzanien des recettes (*Tanzania Revenue Authority*) et un loyer annuel de 6 dollars américains par 10 000 m² au ministère de l'Énergie et des Mines (Jønsson et Fold, 2013). Le Rwanda et le Burundi appliquent une nomenclature fiscale simplifiée et centralisent la collecte des impôts au niveau de l'organe national chargé des recettes.

Sources: équipes de la Banque mondiale sur la base de la comparaison des expériences dans plusieurs pays.

c. Améliorer la disponibilité et la fiabilité des données relatives au secteur

77. Ces dernières années, les efforts pour enregistrer les mineurs et les zones minières en RDC, et documenter les pratiques de l'EMPA ont permis une meilleure compréhension de l'étendue et de l'importance du secteur. Cependant, ces récents efforts révèlent aussi des lacunes persistantes dans les données sur le fonctionnement du secteur et sur sa contribution à l'économie nationale. Une meilleure disponibilité et fiabilité des données permettrait de mieux informer les politiques de développement du secteur. Un premier pas dans cette direction serait que l'État établisse des normes minimales pour la collecte de données pertinentes pour l'EMPA auxquelles se plieraient les ONG, les entreprises et autres partenaires impliqués dans des travaux relatifs à ce secteur. Ces normes guideraient les futures collectes des données et leur communication par les partenaires bilatéraux et multilatéraux travaillant sur l'EMPA dans le pays. Une deuxième étape pour le gouvernement serait d'établir une base de données nationale sur l'EMPA pour accueillir toutes ces données. Le gouvernement pourrait commencer par harmoniser les diverses bases de données actuellement utilisées par les partenaires en une plateforme centrale administrée par les pouvoirs publics. Cela n'exigerait pas de la part des partenaires de renoncer au caractère confidentiel de leurs données mais de s'engager à partager un minimum de données et à les mettre à disposition pour leur agrégation dans une base centrale. Certains éléments de cette base seraient publiés. D'autres seraient d'usage interne à l'État, à des fins de planification et de prise de décision.

d. Augmenter les connaissances géologiques sur les ZEA et les PEPM et les mettre à la disposition du public

78. Un enregistrement réussi des ZEA nécessite des données géologiques plus fiables. Une première mesure publique serait d'élaborer des méthodes géologiques simples pour les petits gisements. Un échantillon de ZEA pourrait être identifié par l'État dans le but d'effectuer une prospection géologique ciblée et des travaux de terrain peu coûteux. Si cela s'avérait utile pour identifier les terrains propices aux activités minières, le gouvernement pourrait établir un programme élargi de prospection géologique pour les ZEA dans le pays. Une seconde mesure serait de se concentrer sur le développement de l'utilisation des PEPM. Pour inciter au développement rationnel à plus long terme des PEPM, l'État pourrait également mettre à la disposition des concessionnaires potentiels de PEPM des services géologiques financés par des dons ou payant. Les modèles utilisés dans d'autres pays, dans lesquels ces types de financement ou de services payants sont appliqués, pourraient utilement informer le gouvernement. Les projets de la Banque mondiale ont réussi à cet égard dans des pays tels que la Tanzanie et le projet Promines en RDC pourrait constituer une des sources de financement d'initiatives similaires.

e. Promouvoir les pratiques minières formelles grâce à des aides financières

79. Un fonds de crédit, tel que le proposé par le gouvernement, pour les coopératives et les titulaires de PEPM permettrait d'éviter la sous-capitalisation³⁶. Il s'agit là d'une initiative qui mérite

³⁶ La sous-capitalisation fait référence à l'incapacité pour un concessionnaire d'EMPA de développer la ressource minérale dont il a fait l'acquisition (Shefa et Veiga, 2009)

d'être soutenue en RDC. Le SAESSCAM est chargé d'établir un fonds de crédit pour l'EMPA et, à cet effet, a soumis une proposition au gouvernement pour un Fonds d'assistance à la petite mine. Il existe plusieurs modèles alternatifs de financement pouvant favoriser l'utilisation de technologies plus efficaces sur les sites et augmenter la productivité. Ces modèles comprennent aussi bien des programmes de prêt ou de petites subventions soutenus par l'État que le préfinancement ou les accords de concession avec les acheteurs potentiels de minerais. La Banque mondiale a soutenu les gouvernements de l'Ouganda, de la Sierra Leone et de la Tanzanie pour développer et administrer des programmes de petits dons destinés aux mineurs de l'EMPA. Ces programmes incitaient en outre à la formalisation en exigeant de la part des candidats un permis artisanal ou de petite exploitation minière valide.

f. Renforcer l'organisation sociale et le soutien technique aux mineurs

80. La représentation des mineurs serait meilleure dans le cadre de structures telles que les coopératives et les fédérations qui ont démontré leur utilité. Les coopératives d'EMPA en RDC sont essentiellement organisées autour d'arrangements de sous-traitance sans participation des mineurs à leur gouvernance. Il importe de modifier ce système, les structures fédératives pouvant jouer un rôle important de défense des mineurs sur de nombreuses questions sociales, qu'il s'agisse de la santé, de la sécurité, des rémunérations, de la technologie, etc. Les mineurs des deux sexes soulignent l'intérêt de la plateforme qu'offrent les structures associatives pour créer des groupes d'épargne et d'entraide ou pour accéder à des schémas de financements et des crédits renouvelables. Les associations permettent aussi d'informer les mineurs sur leurs droits et de négocier des «prix plancher» plus favorables pour leurs membres en agrégeant leur production à l'exportation. Les fédérations peuvent également financer la modernisation technologique des sites de leurs membres afin d'augmenter le rendement de la production. Outre les structures associatives, l'EMPA bénéficierait d'améliorations dans la façon dont les services publics opèrent dans le secteur, notamment le SAESSCAM. Sur la base des conclusions d'un audit institutionnel mené pour le ministère des Mines, et financé par Promines, une feuille de route a été établie pour ce service. Certains éléments sont déjà mis en œuvre, notamment le renforcement de la stratégie relative à l'EMPA et des capacités. La poursuite des efforts d'harmonisation du SAESSCAM avec le cadastre minier et la division des mines dans les provinces serait précieuse.

ANNEXES

Annexe 1: dédollarisation - enseignements de l'expérience d'autres pays

Sur la base de l'analyse de Fischer, Lundren et Jahjah (2013).

1. D'après Erasmus et autres (2009) et Kokenyne (2010), une bonne stratégie de dédollarisation doit reposer sur trois dimensions à savoir: (i) les politiques macroéconomiques, (ii) les réformes du cadre légal et réglementaire, et (iii) les mesures administratives directes. Les mesures ayant pour objectif de rehausser l'attrait de la monnaie nationale doivent viser en général à réduire les risques et les coûts liés à son utilisation (Socorro, 2005). L'expérience montre que les mesures incitatives à l'utilisation de la monnaie locale (mesures «pull») ont plus de chances de fonctionner que les mesures contre la dollarisation (dédollarisation contrainte ou mesures «push»). Une liste de mesures qui ont été prises dans différents pays dollarisés est présentée ci-dessous.

A. Mesures de dédollarisation s'appuyant sur les forces du marché (mesures «pull»)

2. Renforcer la gestion de liquidité et les instruments de la banque centrale afin de rendre la monnaie locale plus attractive en augmentant sa facilité d'usage et réduisant la volatilité du taux d'intérêt. Dans ce cadre, plusieurs instruments peuvent être mobilisés y compris: (i) les réserves obligatoires, (ii) les facilités permanentes de prêt et de dépôt, (iii) les opérations d'open-market visant à stabiliser le taux national interbancaire, (iv) l'introduction d'effets publics à moyen terme pour développer une courbe de rendements et favoriser l'émergence d'un marché obligataire local, et (v) le développement du marché des changes, pour assurer un accès facile aux devises étrangères et réduire l'épargne de précaution en devises. S'agissant du point (iv), les échéances des billets de trésorerie, actuellement de 7 ou 28 jours, sont trop brèves pour développer des marchés secondaires, stimuler le marché interbancaire, développer une courbe de rendements, et au final développer le marché des capitaux. Cela dit, la demande de titres à échéances plus longues est probablement trop faible pour justifier leur introduction par la BCC.

3. Améliorer la gestion du budget et de la dette publique: la réduction des emprunts d'État en devises étrangères peut contribuer à réduire la dollarisation des engagements de l'État. Le gouvernement doit autant que possible recourir à la monnaie nationale pour ses opérations, notamment les prélèvements sur salaires, et les impôts directs et sur les biens et services (comme l'Angola). La fiscalité doit être neutre, c'est-à-dire ne pas favoriser la détention de devises étrangères, et l'aide étrangère doit être utilisée en monnaie locale. Le développement des émissions de titres de dettes libellés en monnaie nationale serait un moyen de dédollariser le bilan de l'État et permettrait d'accroître la flexibilité du taux de change, comme en Bolivie, au Brésil, en Israël, au Mexique, et en Turquie. Toutes ces mesures pourraient être appliquées en RDC sous une forme ou sous une autre, parallèlement à la poursuite d'une gestion budgétaire prudente.

4. Faire émerger un marché national de capitaux et développer la banque de détail: l'émission d'obligations d'État libellées en monnaie nationale serait une première étape vers l'émergence d'un marché obligataire national liquide. Cependant, la RDC devrait renforcer la gestion de sa dette nationale comme préalable à l'émission d'obligations en monnaie nationale et la création d'un marché obligataire national. La dédollarisation peut être encouragée en élargissant le choix de titres libellés en monnaie nationale échangés sur les marchés monétaires et financiers nationaux. L'approfondissement financier permettra d'étendre les services bancaires à des fractions du secteur des entreprises et de la population plus susceptibles d'utiliser la monnaie nationale. Le potentiel accru du marché des services bancaires aux particuliers incitera également davantage les banques à conduire leurs opérations en monnaie nationale. L'expansion du secteur bancaire à laquelle on assiste est positive et doit s'accompagner d'un renforcement de la supervision bancaire.

5. Renforcer les systèmes de paiement et amélioration de la facilité d'utilisation de la monnaie nationale: les systèmes de paiement doivent être conçus de façon à ce que payer en monnaie nationale soit au moins aussi pratique et efficace que de payer en devise étrangère. La première étape pour cela consiste à s'assurer de la disponibilité de coupures de montants adaptés aux besoins des usagers, permettant de minimiser les coûts de transaction et rendant la monnaie nationale plus pratique pour les transactions de montants élevés. En effet, l'introduction de coupures d'une valeur plus importante au Cambodge a stimulé la demande de monnaie nationale. L'introduction récente de plus grosses coupures en RDC va donc dans la bonne direction. Par ailleurs, une nouvelle loi sur les systèmes de paiement, qui sera prochainement soumise au Parlement, devrait faciliter les paiements et réduire les coûts de transaction pour le secteur bancaire.

6. Créer un différentiel de taux d'intérêt: quelques pays ont essayé cette stratégie, avec un succès mitigé. Un différentiel de taux d'intérêt ne peut fonctionner que si la substitution a plus de chances de s'opérer entre monnaie étrangère et monnaie nationale au sein du pays, plutôt qu'avec les dépôts en devises à l'étranger. En effet, un important différentiel de taux peut aussi entraîner des rentrées massives de capitaux (Hongrie).

7. Établir une supervision et une régulation prudentielle efficaces: cela peut être un moyen d'encourager la dédollarisation en mettant en évidence les risques bilanciaux et opérationnels de la dollarisation. Au Mozambique par exemple, les banques sont tenues de constituer des provisions plus importantes pour les prêts en devises accordés aux non-exportateurs. Le renforcement de la supervision bancaire est reconnu comme une priorité en RDC et un ambitieux programme de réformes est en cours.

8. Exclure les dépôts en devises du dispositif d'assurance des dépôts ou assurer les dépôts uniquement en monnaie locale, quelle que soit leur devise: cette mesure nécessite que le public soit bien informé. En effet, les banques auraient intérêt à encourager les dépôts en devises puisque les taux d'intérêts sur ces dépôts sont généralement plus bas que ceux sur les dépôts en monnaie nationale. La RDC n'offre actuellement aucune assurance sur les dépôts, et sa mise en place nécessite des améliorations considérables de la supervision bancaire et l'application de normes prudentielles.

B. Mesures de dédollarisation contraignantes (mesures «push»)

9. Accroître les réserves obligatoires en monnaie locale. Plusieurs mesures ont été prises par différents pays pour accroître le différentiel d'intérêt en faveur des dépôts en monnaie nationale. Ces mesures consistent notamment à: (i) imposer que les réserves obligatoires soient libellées totalement ou partiellement en monnaie locale (RDC), (ii) créer un marché captif de monnaie nationale en rémunérant les réserves obligatoires en monnaie nationale à un taux plus élevé que les réserves en devises (Bolivie, Honduras, Israël et Nicaragua), et (iii) imposer des réserves obligatoires plus importantes sur les dépôts en devises. Etant donné le niveau extrêmement élevé de dollarisation en RDC, la pratique des réserves obligatoires en monnaie locale couvrant également les dépôts en devises n'est pas recommandable, car les positions nettes ouvertes des banques commerciales seraient très élevées et leur gestion deviendrait impossible. De plus, des réserves obligatoires sur les dépôts en devises libellées uniquement en monnaie nationale priveraient la banque centrale d'un apport supplémentaire de devises et réduirait sa capacité de réponse en cas de crise bancaire.

10. Imposer l'utilisation de la monnaie locale pour les transactions intérieures et pour la fixation des prix des biens et services: l'interdiction de l'utilisation des devises étrangères dans les transactions intérieures a été pratiquée dans de nombreux pays (notamment l'Angola, Israël, Laos et Pérou). Dans certains cas, l'utilisation de devises a été autorisée tout en maintenant l'obligation d'afficher les prix en monnaie nationale.

11. Une réglementation pénalisant l'utilisation de devises étrangères est pratiquée dans certains pays avec, par exemple, des limites sur les emprunts ou les prêts en devises (Angola, Argentine, Israël, Liban, Turquie et Vietnam). Dans d'autres pays, une période obligatoire de conservation des devises étrangères est instaurée. En effet, il existe des cas où les dépôts à vue en devises étrangères sont interdits et où des mesures légales imposent des échéances sur les dépôts à terme en devises supérieures à celles des dépôts en monnaie nationale. Le revers d'un tel dispositif est de favoriser la détention des devises étrangères sous forme liquides.

12. Une dédollarisation contrainte par l'obligation de convertir en monnaie nationale les dépôts en devises: cette option a eu des effets néfastes en Bolivie, au Mexique, et au Pérou car elle a entraîné une perte de confiance dans les autorités et la perception d'un risque de confiscation. Le Mexique a tenté de limiter aux entreprises le droit de détenir des avoirs en devises. Certains pays, y compris l'Argentine et le Pakistan, ont tenté diverses mesures pour suspendre l'accès aux dépôts en devises, mais cela a aussi compromis la confiance dans le système bancaire et a déclenché une fuite des capitaux.

Annexe 2: la sensibilité des exportations de la RDC aux fluctuations du PIB des partenaires commerciaux

1. L'estimation de la sensibilité des exportations peut préciser l'évaluation de la dépendance du pays sur les marchés étrangers. Une telle analyse peut être réalisée par l'estimation des élasticités des exportations de la RDC par rapport au PIB des principaux marchés étrangers. Le modèle de gravité du commerce est l'approche la plus utilisée pour une telle analyse, car il relie les flux commerciaux bilatéraux aux PIB des marchés étrangers, tout en contrôlant pour les facteurs bilatéraux qui déterminent les coûts du commerce bilatéral. En outre, la méthodologie est cohérente avec les avancées récentes dans l'estimation du modèle de gravité du commerce, en particulier celles d'Helpman, Melitz et Rubinstein (2008), qui contrôlent pour la nullité des flux d'échanges bilatéraux entre de nombreux pays. Ces méthodes sont crédibles et se situent à la frontière du savoir actuel sur les déterminants des flux du commerce international.

2. L'analyse porte sur les élasticités affectant les exportations totales de marchandises du pays (les services n'étant pas inclus) et les exportations de matières premières. Il n'y a aucune raison de penser que les estimations des élasticités des exportations de produits manufacturés pourraient être d'une magnitude plus ou moins grande que celles des élasticités des exportations de matières premières. Des élasticités des exportations de matières premières inférieures à celles des exportations de produits manufacturés suggèrent que les exportations de matières premières sont moins sensibles aux fluctuations du PIB des partenaires commerciaux que les exportations de produits manufacturés. Cela pourrait certainement être le cas si les matières premières sont des produits énergétiques comme le gaz naturel ou des produits alimentaires, comme les céréales. Si les revenus déclinent à l'étranger, il est probable que la demande va reculer tout d'abord pour les articles manufacturés comme les vêtements, ou même les minerais utilisés pour les équipements de construction et de transport, avant d'affecter le combustible de chauffage et les aliments de base. Toutefois, si les matières premières sont elles-mêmes des articles de luxe, tels que des fruits exotiques ou du café de qualité supérieure, le contraire pourrait se produire. En outre, il existe une situation spécifique où les produits manufacturés pourraient être moins sensibles aux fluctuations du PIB des partenaires commerciaux PIB. En effet, les produits manufacturés pourraient avoir une faible élasticité si la production est caractérisée par une concurrence monopolistique.

BIBLIOGRAPHIE

Africa Progress Panel, *Equity in Extractives: Stewarding Africa's Natural Resources for All*, Africa Progress Report, 2013.

Banque centrale du Congo, «Rapport sur la politique monétaire en 2014», No 009, Kinshasa, février 2015.

Banque centrale du Congo, direction générale de la politique monétaire et des opérations bancaires, direction de la recherche et des statistiques, «Bulletin mensuel d'informations statistiques», avril 2015.

Banque mondiale et Fonds monétaire international, "Democratic Republic of Congo - Financial Sector Assessment", mai 2014.

Banque mondiale, projet d'éducation pour la qualité et la pertinence des enseignements aux niveaux secondaire et universitaire, document de projet, Rapport No PAD1242, mai 2015.

Banque mondiale, *Revue des dépenses publiques et de la responsabilisation financière - Accroître l'efficacité et l'efficience du secteur public pour promouvoir la croissance et le développement*, Rapport No. 96172-ZR, volume I, septembre 2015.

Baunsgaard, T., M. Villafuerte, M. Poplawski-Ribeiro, and C. Richmond, "Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries", *IMF Staff Discussion Note*, No 12/04, Fonds monétaire international, 16 mai 2012.

Beaugrand Ph., "Zaire's Hyperinflation, 1990-1996", *IMF Working Paper*, No 50, 1997.

Beaugrand Ph., (2003) "Overshooting and Dollarization in the Democratic Republic of Congo", *IMF Working paper WP/03/105*, 2003

Erasmus L., J. Leichter J. and J. Menkulasi, "Dedollarization in Liberia-Lessons from cross-country experience", *IMF Working Paper*, No 37, 2009.

Fischer F., Ch. Lundren, and S. Jahjah, "Vers une politique monétaire plus efficace: le cas de la République démocratique du Congo », *IMF Working Paper*, No 226, 2013.

Fonds monétaire international, «République démocratique du Congo: évaluation de la stabilité du système financier», *IMF Report No 14/315*, 2014.

Fonds monétaire International, Département des finances publiques (FAD), «Evaluation de l'administration de la TVA dix-huit mois après son introduction», aide-mémoire de la mission d'assistance technique en gestion du recouvrement, octobre 2013.

Fonds monétaire international, "Democratic Republic of the Congo: Staff Report for the 2014 Article IV Consultation", juin 2014.

Fonds monétaire international, “Democratic Republic of the Congo: Staff Report for the 2015 Article IV Consultation”, août 2015.

Fonds monétaire international, *Assessing Reserves Adequacy*, 14 février 2011.

García-Escribano M., and Sosa S., “What is Driving Financial De-dollarization in Latin America?”, IMF Working Paper, No 11/10, janvier 2011.

Hilgert F, Perks R., Chapter 3: Bafwasende and Mambasa, in *The complexity of resource governance in a context of state fragility: an analysis of the mining sector in The Kivu hinterlands*, Spittaels, S (ed). International Alert: London, UK, 2010.

Hilson G. 2010. “Once a miner, always a miner: Poverty and livelihood diversification in Akwatia, Ghana, Journal of Rural Studies, No 26, pages 296 à 307, 2010.

ITRI, “iTSCi Governance Assessment: Payments and taxation in the Democratic Republic of Congo (Katanga, Maniema and South Kivu provinces) and Rwanda”, (2014)

iTSCi Democratic Republic of Congo (DRC) Summary Q1 2012 to Q2 2014 Katanga, South Kivu and Maniema, 2015

iTSCi Rwanda Summary Q2 2011 to Q4 2013, 2014

Jønsson, J.B., Fold, N., “Dealing with Ambiguity: Policy and Practice among Artisanal Gold Miners”, in *Mining and Social Transformation in Africa: Mineralizing and Democratizing Tends in Artisanal Production* (ed. D. Bryceson et al.), Routledge, London, 2013.

Jønsson JB, Bryceson DF., “Rushing for Gold: Mobility and Small-Scale Mining in East Africa”, *Development and Change*, No 40(2): pages 249 to 279, 2009.

Kabuya Kalala F., and Tshiunza Mbiye, «L'économie congolaise et la réforme monétaire de juin 1998», *L'Afrique des Grands Lacs*, annuaire 1999-2000, 2000.

Kokenyne A., J. Ley, and R. Veyrone, *Dedollarization*, IMF Working Paper, No 188, 2010.

Malpeli, K and P. Chirico, “Testing a Small UAS for Mapping Artisanal Diamond Mining in Africa”, *Photogrammetric Engineering and Remote Sensing Journal*, No 81(4), pages 257 à 267, 2015.

Muadimanga Ilunga E., Dédollarisation de l'économie de la République démocratique du Congo : enjeux, défis et perspectives dans [http://www.idgpa.org/downloads/African-Journal-of-Democracy-and-Governance-\(AJDG\)/issue-2/articles/Art-Emile-Mwadi.pdf](http://www.idgpa.org/downloads/African-Journal-of-Democracy-and-Governance-(AJDG)/issue-2/articles/Art-Emile-Mwadi.pdf), 2014.

Nations Unies (2014) "Letter dated 22 January 2014 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council", S/2014/42, Conseil de sécurité des Nations Unies, New York.

Ngonga Nzinga V. and J. Mususa Ulimwengu, "La persistance de la dollarisation au Congo-Kinshasa : manifestation d'une substitution monétaire ou d'une complémentarité monétaire?", I.R.E.S, document de Travail du CAP, No 15, faculté d'Economie, université de Kinshasa, 1998.

Pact Inc., *The Kolwezi Economic and Governance Transition Plan*. Pact Inc: Washington, DC., 2008

Poole, H., Hayes, K., and A. Kacapor, *Breaking the Chain: Ending the Supply of Child-Mined Minerals*. Pact Inc.: Washington DC, 2013.

Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport sur le développement humain 2015 - Repenser le travail pour le développement humain*, 2015.

République démocratique du Congo, Initiative de transparence des industries extractives, «Rapport de conciliation ITIE RDC, exercice 2012», décembre 2014.

République démocratique du Congo, ministère de la Planification, Institut national des statistiques (INS), «Comptes nationaux cersion SCN93 - synthèse de l'activité économique de 2000 à 2009», juillet 2013.

République démocratique du Congo, ministère de la Planification, Institut national des statistiques (INS), «Résultats de l'enquête sur l'emploi, le secteur informel et sur la consommation des ménages/2012», septembre 2014.

Smith J., "Tantalus in the Digital Age: Coltan ore, temporal dispossession, and "movement" in the Eastern Democratic Republic of Congo", *Journal of the American Ethnological Society*, No 38(1), pages 17 à 35, 2011.

Socorro, H., in *L'ABC de l'économie*, «Dollarisation: le tout», Finances et développement, FMI, 2005

Tshiani, N., «La dollarisation fait perdre 600 millions USD à la RDC chaque année», <http://www.lephareonline.net/docteur-noel-tshiani-la-dollarisation-fait-perdre-600-millions-usd-a-la-rdc-chaque-annee/>, 2013

Ucko Neill, H., "End of the Road for Congo's M23?", *International Institute of Strategic Studies*, 6 Novembre, 2013.



GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE