



GRUPE DE LA BANQUE MONDIALE

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

RAPPORT DE SUIVI DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE 2016

4^{ème} édition

*Choc Exogène, Stabilité Macroéconomique et Développement :
Options de Politique Economique*

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

République Démocratique du Congo

Rapport de Suivi de la Situation Économique et Financière – 4^{ème} Édition

**Choc Exogène, Stabilité Macroéconomique et Développement :
Options de Politique Économique**

Décembre 2016

Table des Matières

PRÉFACE	1
RÉSUMÉ.....	2
PREMIERE PARTIE : DÉVELOPPEMENTS ÉCONOMIQUES RÉCENTS	5
1. DES PERFORMANCES MACROECONOMIQUES ENCORE SOLIDES MAIS LES VULNERABILITES S'ACCROISSENT	6
1.1. <i>La croissance économique de la RDC reste forte en dépit du ralentissement des activités minières</i> .6	
1.2. <i>La position extérieure de la RDC s'est détériorée occasionnant une baisse des réserves internationales en devises</i>	8
1.3. <i>Politique budgétaire : le contrôle des dépenses publiques pour faire face au tarissement des recettes domestiques</i>	9
1.4. <i>Une politique monétaire favorisant des taux d'inflation bas mise à l'épreuve par l'affaiblissement du taux de change et la vulnérabilité du secteur financier</i>	12
1.5. <i>Les indicateurs économiques révèlent les signes d'une situation de pré-crise</i>	15
1.6. <i>Les perspectives de moyen long terme restent favorables mais sous le signe de la vulnérabilité</i>	17
2. CONSTRUIRE LA RESILIENCE ET LA CREDIBILITE DU CADRE MACROECONOMIQUE A TRAVERS UN FONDS DE STABILISATION.....	19
2.1. <i>Politique et règles budgétaires : les choix actuels du gouvernement et les options possibles</i>	19
2.2. <i>Une règle budgétaire pour un cadre macro-budgétaire durable et crédible</i>	22
2.3. <i>Un fonds de stabilisation pour renforcer la règle budgétaire</i>	22
DEUXIEME PARTIE : RENFORCER LA CONNECTIVITÉ DU PAYS - LA DEPENSE PUBLIQUE DANS LES INFRASTRUCTURES ROUTIERES.....	26
3. ÉTAT ET ROLE ECONOMIQUE DES INFRASTRUCTURES ROUTIERES EN RDC	27
3.1. <i>Le réseau routier de la RDC reste, en quantité et en qualité, bien inférieur au minimum requis pour le bon fonctionnement du pays</i>	27
3.2. <i>Le mauvais état des infrastructures routières alourdit les coûts de transaction des activités économiques</i>	29
3.3. <i>Le déficit d'entretien ne permet pas de maintenir les gains obtenus grâce à la réouverture et à la réhabilitation de routes</i>	29
3.4. <i>La gouvernance du secteur s'améliore, mais la fragmentation reste importante</i>	30
4. LE FINANCEMENT DU RESEAU ROUTIER NATIONAL PRESENTE DES DEFIS IMPORTANTS	31
4.1. <i>Des dépenses publiques croissantes mais toujours insuffisantes par rapport aux besoins du pays</i> .32	
4.2. <i>Les faiblesses dans le processus budgétaire ainsi que dans celui de la passation des marchés publics sont d'ordre systémique</i>	37
BIBLIOGRAPHIE.....	40

Liste des Graphiques

Graphique 1.1. Évolution de la croissance du PIB réel en RDC et en ASS.....	6
Graphique 1.2. Composition du PIB et contributions sectorielles	7
Graphique 1.3. Évolution de la production de quelques produits miniers et de leurs cours mondiaux	7
Graphique 1.4. Investissements directs étrangers et déficit du compte courant en RDC, 2011 – 2015 (en % du PIB).8	
Graphique 1.5. Évolution mensuelle des réserves internationales et du taux de change, 2014 – 2016.....	9
Graphique 1.6. Taux d'exécution du budget (en % du total budgété)	11
Graphique 1.7. Taux de prélèvement effectif sur les secteurs extractif, minier (axe de gauche), et pétrolier (droite)	11
Graphique 1.8. Dépenses publiques totales en pourcentage du PIB (en %)	11
Graphique 1.9. Évolution mensuelle de l'inflation (en %) et de la masse monétaire (en milliards de CDF)	13
Graphique 1.10. Croissance potentielle et écart de production en RDC.....	18
Graphique 3.1. Distribution du ring national parmi les 11 provinces (en km)	28
Graphique 3.2. Évolution de l'état du ring national (en %)	28
Graphique 3.3. Organigramme des agences opérant dans le secteur routier entre 2008 et 2012.....	31
Graphique 4.1. Évolution de la dépense publique sur l'infrastructure routière par sources de financement (Millions de Dollars US)	32
Graphique 4.2. Investissements publics dans les infrastructures routières (% du PIB).....	34

Liste des Tableaux

Tableau 2.1. Sélection d'indicateurs économiques en RDC.....	25
Tableau 4.1. Comparaison de l'exécution budgétaire du MATUHITPR et des données des responsables de la dépense dans les infrastructures routières (Millions de Dollars US).....	36
Tableau 4.2. Classement des coûts des matériaux et des travaux dans le secteur routier	38

Liste des Encadrés

Encadré 1.1. Fixation des prix des carburants terrestres à la pompe en RDC.....	14
Encadré 2.1. Règles budgétaires et viabilité financière : définition et types de règles	23
Encadré 4.1. Méthodologie de calcul des besoins d'investissement minimaux dans le réseau routier	33
Encadré 4.2. Le volet routier du programme Sino-Congolais et état des lieux	35
Encadré 4.3. La réforme de la passation des marchés de 2010	38

Liste des Acronymes

ACGT	Agence Congolaise des Grands Travaux	DCB	Direction du Contrôle Budgétaire
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics	DDR	Désarmement, Démobilisation et Réinsertion
ASS	Afrique Subsaharienne	DFID	British Department for International Development
AT	Assistance Technique	DGCMP	Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics
BAD	Banque Africaine de Développement	DGRAD	Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales
BCC	Banque Centrale du Congo	DPE	Dépenses par Procédure d'Exception
BCECO	Bureau Central de Coordination	DPSB	Direction de Préparation et de Suivi du Budget
BCMI	Bureau Central des Marchés Publics	DPU	Dépenses en Procédure d'Urgence
BDE	Bon d'Engagement	DVDA	Direction des Voiries de Desserte Agricole
BI	Budget d'Investissement	EP	Entreprises Publiques
BIAC	Banque Internationale pour l'Afrique au Congo	EPM	Évaluation des Systèmes de Passation de Marchés
BM	Banque mondiale	ESB	États du Suivi Budgétaire
BOT	Build-Operate-Transfer	ETD	Entités Territoriales Décentralisées
C2i	Coordination Informatique Interministérielle	FC	Franc Congolais
CAG	Cellule d'Appui et de Gestion	FiBank	First International Bank
CBA	Contrôleurs Budgétaires Affectés	FIDA	Fonds International de Développement Agricole
CBMT	Cadres Budgétaires à Moyen Terme	FK	Fonds Koweïtien
CDF	Franc congolais	FMI	Fonds Monétaire International
CDMT	Cadres de Dépenses à Moyen Terme	FONER	Fonds d'Entretien Routier Autonome
CDSMT	Cadres des Dépenses Sectorielles à Moyen Terme	GFP	Gestion des Finances Publiques
CGPMP	Cellule de Gestion des Passations de Marchés Publics	GTZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
CI	Cellule Infrastructures	HIMO	Haute Intensité de Main d'Œuvre
COFED	Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National du Fonds Européen de Développement	IDE	Investissements Directs Étrangers
COHYDRO	Congolaise des Hydrocarbures	INS	Institut National des Statistiques
COPIREP	Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises du Portefeuille de l'État	IPL	Indice de Performance Logistique
COREF	Comité d'Orientation des Réformes des Finances Publiques	IPR	Impôt Professionnel sur les Rémunérations
CPIA	Country Policies and Institutional Assessment	ITIE	Initiative de Transparence dans les Industries Extractives
CTB	Coopération Technique Belge		
DAO	Dossiers d'Appel d'Offres		

ITPR	Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction	PME	Petites et Moyennes Entreprises
JICA	Japan International Cooperation Agency	PMF	Prix Moyen Frontière
KCC	Kamoto Copper Compagny	PMURR	Programme Multisectoriel d'Urgence, de Réhabilitation et de Reconstruction
KFW	Deutsche Kredietanstalt für Wiederaufbau	PNUD	Programme des Nations Unis pour le Développement
LOFIP	Loi Organique Relative aux Finances Publiques	PPTÉ	Pays Pauvres Très Endettés
MATUHITPR	Ministère de l'Aménagement du Territoire, Urbanisme, Habitat, Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction	PSRFP	Plan Stratégique de Réforme des Finances Publiques
MECRECO	Mutuelle d'Épargne et de Crédit du Congo	PTF	Partenaires Techniques et Financiers
MINAGRI	Ministère de l'Agriculture	PTR	Plan de Trésorerie du Trimestre
MSP	Ministère de la Santé Publique	PUACV	Projet d'Urgence pour l'Amélioration des Conditions de Vie
OCC	Office Congolais de Contrôle	PUSPRES	Programme d'Urgence de Soutien au Processus de Réunification Économique et Sociale
OCDE	Organisation de Coopération et Développement Économique	RDC	République Démocratique du Congo
ONATRA	Office National des Transports	RDP	Revue des Dépenses Publiques
OPI	Ordre de Paiement Informatisé	RDPF	Revue de la Gestion des Dépenses Publique et de la Responsabilisation Financière
OR	Office des Routes	RFDP	Responsabilisation dans les Finances et les Dépenses Publiques
OVD	Office des Voiries et Drainages	RGCP	Règlement Général sur la Comptabilité Publique
PAR II	Projet d'Appui et de Réhabilitation des Infrastructures Routières	RN	Route Nationale
PARAU	Projet d'Entretien et de Réhabilitation des Infrastructures Routières et d'Amélioration de l'Assainissement Urbain à Kinshasa	RNB	Revenu National Brut
PAREST	Projet d'Entretien et de Réhabilitation des Infrastructures à l'Est	RP2	Routes Provinciales Secondaires
PAUK	Projet d'Amélioration de l'Assainissement Urbain à Kinshasa	RRIG	Réseau Routier d'Intérêt Général
PBAG	Programmation Budgétaire des Actions du Gouvernement	SICOMINES	Sino-Congolaise des Mines
PEB	Plan d'Engagement Budgétaire	Sous-Ges	Sous-Gestionnaire de Crédits
PEFA	Public Expenditures and Financial Accountability	TOFE	Tableau des Opération Financières de l'État
PGAI	Plateforme de Gestion de l'aide et des Investissements	TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
PIB	Produit Intérieur Brut	UCOP	Unité de Coordination de Projets
		UE	Union Européenne
		UGP	Unité de Gestion de Projet
		WDI	World Development Indicators
		WDR	World Development Report

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 2015 et une partie de l'année 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 variété de sujets, allant de l'évolution des principaux indicateurs macroéconomiques et les mesures nécessaires pour faire face au retournement de conjoncture, à la nécessité pour la RDC d'avoir des règles budgétaires et un fonds de stabilisation et de maintien des dépenses d'investissements, notamment dans les infrastructures routières, pour promouvoir la diversification et le développement à long terme. 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), avec la participation de Chadi Bou Habib (économiste principal) et de Moïse Tshimenga Tshibangu (économiste résident). Seynabou Sakho (directeur sectoriel) et Ahmadou Moustapha Ndiaye (directeur des opérations) en ont assuré la supervision. Louise Mekonda Engulu (chargée de communication) et Alpha Balume (assistant) ont pris en charge la coordination logistique, l'impression du document et la coordination avec les médias.

Les analyses, les interprétations et les 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 Alpha Balume (babonabo@worldbank.org).

Pour les questions et les 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 baisse des prix des matières premières et de la demande mondiale ont commencé à avoir un impact négatif sur les équilibres macroéconomiques de la RDC.** Le taux de croissance du PIB réel a atteint 6,9 % en 2015, soit 3,6 points de pourcentage de moins que son niveau initialement projeté au début de l'année, et le ralentissement s'est accentué en 2016. La croissance des industries extractives s'est ralentie à 4,8 % contre 20,4 % par an en moyenne entre 2010 et 2014 alors que le prix des produits comme le cuivre qui représentait 53 % des exportations de biens entre 2010 et 2015 a baissé d'un quart.
- ii. **La détérioration de la balance commerciale a induit une dégradation du compte courant et une baisse sensible des réserves en devises étrangères.** La balance du compte courant a enregistré un déficit de 2,5 % du PIB en 2015, en raison du fléchissement du cours des matières premières. En outre, la facture des importations reste importante pour la RDC et dominée par l'importation de biens d'équipement et de consommation. Les Investissements Directs Étrangers (IDE) ainsi que les dons et les prêts des partenaires au développement extérieur n'ont que partiellement compensé le déficit courant, ce qui a conduit à une consommation importante des réserves en devises de la Banque Centrale du Congo (BCC). Ces réserves ont baissé de 240 millions de dollars US en 2015 et 480 millions entre fin 2015 et octobre 2016, et le taux de change officiel se retrouvait à 1088 CDF/ dollar US à la fin d'octobre 2016.
- iii. **La baisse importante des prix des produits énergétiques et miniers a ralenti la mobilisation des recettes domestiques.** Les recettes intérieures de l'État n'auraient nominalelement augmenté que de 6 % en 2015, contre des projections initiales de 14,5 % ; et 2016 pourrait même connaître une baisse des recettes. Cette contreperformance est essentiellement due à la baisse des recettes pétrolières et minières. Les recettes issues de la TVA qui constituent le quart des recettes intérieures, n'ont pas dépassé 3,5 % du PIB en 2015, alors que son potentiel serait de l'ordre de 5 à 5,5 % du PIB. Le solde budgétaire global s'est érodé en 2015 et pourrait être en déficit de 1,4 % du PIB en 2016, financé essentiellement par une consommation des dépôts de l'État accumulés depuis 2012 auprès du secteur bancaire.
- iv. **Le défi immédiat pour la RDC est de réduire l'incertitude politique et d'atténuer les déséquilibres macroéconomiques.** La baisse continue des revenus des industries extractives aura un impact important sur la stabilité macroéconomique et sur le budget, ainsi que sur les soldes extérieurs. La baisse des réserves de change peut conduire à une pénurie en devises étrangères rendant l'importation de produits de base difficile, ce qui se traduirait par des hausses de prix préjudiciables pour les pauvres. En outre, la baisse des réserves conduirait à une nouvelle détérioration du taux de change, renforçant ainsi les pressions inflationnistes. Cet environnement de ralentissement de la croissance économique et d'augmentation de l'inflation est souvent propice pour les tensions sociales. En parallèle, à la date de la mise sous presse du présent document en Décembre 2016, les tensions politiques restaient vives dans le pays. La RDC devrait ainsi éviter une situation où les tensions pourraient se nourrir les unes des autres, conduisant à l'instabilité et au déclin de l'activité économique.
- v. **Pour faire face au choc exogène, le gouvernement a pris un ensemble de mesures d'urgence, mais ces mesures ne paraissent pas toutes adaptées à une période de vulnérabilité macro-budgétaire.** Parmi les vingt-huit mesures du gouvernement, quatre ont un impact direct sur les recettes, trois un impact indirect, six relèvent de la gestion des finances publiques avec rationalisation des dépenses, et les

quinze autres mesures ont des visées sectorielles et structurelles dont les implications en termes de finances publiques peuvent aller dans un sens comme dans l'autre.

vi. **Le renforcement de la mobilisation des recettes sera le moyen le plus durable pour créer l'espace budgétaire et amortir l'impact des chocs exogènes.** La viabilité budgétaire à long terme en RDC est difficile étant donné le faible niveau des recettes publiques, l'inefficacité dans les dépenses publiques et les besoins sociaux pressants. Pour maintenir la soutenabilité des finances publiques, l'ajustement du solde budgétaire ne sera pas suffisant. Le gouvernement devra surtout résister aux pressions pour augmenter les exonérations qui réduiraient une assiette fiscale déjà modeste et, au contraire, commencer par diminuer les exonérations et les cadeaux fiscaux. Le gouvernement pourrait aussi introduire une procédure de liquidation différée de la TVA perçue à l'importation pour les grands exploitants miniers et mettre en place un cadre de collaboration entre la DGI et la DGRAD pour diligenter des contrôles fiscaux communs auprès des entreprises minières et pétrolières, etc. La finalisation des révisions du code minier est essentielle pour améliorer la gouvernance du secteur minier et augmenter sa taxation effective.

vii. **La RDC a fait face au retournement de tendance actuel avec peu de moyens, notamment en raison d'absence de règles budgétaire et de fonds de stabilisation.** Une règle budgétaire appropriée pour la RDC devrait aussi comprendre : (i) un objectif de revenus minimums pour accroître les recettes fiscales ; et (ii) un objectif de préservation de l'équilibre budgétaire avec une règle budgétaire basée sur un solde primaire structurel. La mise en place d'un fonds de stabilisation en parallèle avec une règle budgétaire permettrait une meilleure gestion budgétaire et macroéconomique. Lors des conjonctures défavorables (comme actuellement), ce fonds aiderait le gouvernement à maintenir le niveau des dépenses d'investissement et à respecter une « règle d'or » qui se réfère au solde budgétaire net des dépenses d'investissement.

viii. **Préserver l'investissement et l'entretien en temps de crises permet d'éviter la détérioration des infrastructures, notamment routières, dont l'état actuel est déjà un frein à la diversification.** Le déficit d'infrastructures routières en quantité et en qualité entrave le développement des activités économiques et constitue un frein au développement du secteur privé. Les infrastructures routières permettent l'accès physique aux ressources et aux marchés et facilitent les échanges commerciaux entre les provinces du pays. Le niveau de couverture du réseau routier situe la RDC largement en dessous de la moyenne africaine, avec son Réseau Routier d'Intérêt Général (RRIG) représentant une densité spatiale de routes de 25 km/1000 km² contre une moyenne africaine de 204 km/1000 km². La couverture par rapport à la population est de 0,9 km/1000 habitants contre une moyenne africaine de 3,4 km/1000 habitants.

ix. **Le déficit d'entretien accélère la détérioration des routes et empêche de tirer profit des gains de l'expansion du réseau en état de circulation.** Ce déficit d'entretien, fait que les routes passent d'un état moyen à mauvais. Ainsi, 13 000 km de routes auraient dû être entretenues en 2012, mais l'OR n'en avait entretenu que 7 600 km, soit 58 % du total. Le financement de l'entretien devrait être assuré par le Fonds d'Entretien Routier (FONER) qui, pour le moment, concentre ses activités sur les travaux d'investissement, laissant ainsi persister un déficit d'entretien.

x. **Le financement des transports routiers a continué à augmenter mais il devient de plus en plus difficile de capter et de réconcilier les données.** Les dépenses sur le secteur vont continuer à augmenter grâce à la croissance des financements de l'État tirés par le FONER et le Budget d'Investissement (BI). Toutefois, ce niveau de financement reste en dessous du minimum, notamment pour le réseau interurbain. Les investissements de l'État entre 2008 et 2012 étaient en moyenne de 1,8 % du PIB et sont restés inférieurs de 1,2 point au minimum nécessaire pour assurer l'entretien et le développement du réseau routier, estimés à 3,0 % du PIB. En regardant de près, le déficit moyen annuel pour assurer l'entretien et le développement progressif du réseau interurbain est de 1,4 % du PIB alors que les dépenses de voiries urbaines dégagent un excédent annuel de 0,2 % du PIB. En parallèle, la traçabilité des dépenses se complique et reflète un problème général de gestion des finances publiques et de pertinence des rapports budgétaires.

xi. **Les dysfonctionnements du processus budgétaire et de passation des marchés contribuent à l'inefficacité et l'inefficience de la dépense publique dans le secteur routier.** Le dysfonctionnement au niveau du processus budgétaire conduit à la faible allocation de ressources et l'irrégularité des décaissements, et amoindrit la performance de la dépense. Même lorsque les fonds sont disponibles et alloués et l'orientation politique favorable, le taux d'exécution des programmes de développement reste faible. Cela est dû aux dysfonctionnements du système de passation des marchés publics qui se traduisent, entre autres, par une préparation insuffisante des dossiers d'appel d'offres et une passation des marchés contestable. En effet, lorsque les informations et les références des soumissionnaires ne sont pas vérifiées, cela aboutit dans certains cas à la résiliation tardive des contrats non-performants. Les déficiences du système de marché, les retards de paiement et les risques de résiliation des contrats induisent des problèmes d'efficacité et contribuent à des coûts supérieurs aux moyennes de l'Afrique Sub-saharienne (ASS). Ainsi, à titre d'exemple, les coûts de l'asphaltage en RDC seraient supérieurs de 44 % à ceux d'un échantillon de 11 pays de l'ASS (Alexeeva et al. ; 2008).

DÉVELOPPEMENTS ÉCONOMIQUES RÉCENTS

MESSAGES PRINCIPAUX

L'économie congolaise affiche une vulnérabilité croissante face au retournement de la conjoncture internationale.

La croissance du PIB a ralenti à 6,9 % en 2015 et devrait se ralentir davantage en 2016.

Le choc aurait été fortement atténué si la RDC avait réussi à mettre en place des règles budgétaires contra-cycliques et à mobiliser plus de recettes qui auraient alors servi à élargir l'espace budgétaire et à accumuler une épargne publique considérable.

1. La croissance du PIB réel est restée forte à 6,9 % en 2015 mais la baisse des prix des matières premières et de la demande mondiale ont un impact négatif sur les équilibres macroéconomiques de la RDC. La croissance économique a atteint 6,9 % en 2015, soit 3,5 points de pourcentage de moins que son niveau initialement projeté au début de l'année, et le ralentissement semble s'accroître en 2016. La détérioration des termes de l'échange a induit une dégradation du compte courant et une baisse sensible des réserves en devises étrangères. En outre, la baisse importante des prix des produits énergétiques et miniers a ralenti la mobilisation des recettes domestiques. Ainsi, le solde budgétaire global s'est érodé en 2015 et pourrait être en déficit d'au moins 1,4 % du PIB en 2016. Le gouvernement a financé le déficit budgétaire en consommant les dépôts du secteur public auprès du secteur bancaire, accumulés depuis 2012. Cela a engendré des pressions sur le marché des changes et a contribué à la baisse des réserves en devises. La faiblesse des recettes intérieures et du niveau des réserves en devises ainsi que la vulnérabilité de l'économie face aux chocs exogènes confirment la nécessité de lancer des réformes structurelles pour renforcer la résilience de l'économie congolaise et promouvoir sa diversification.

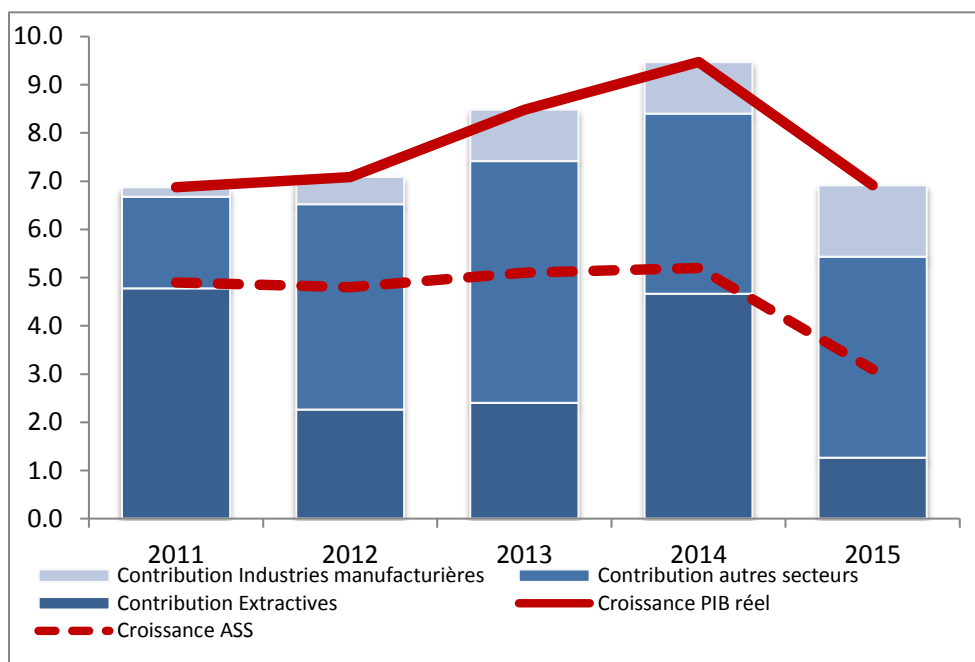
2. Renforcer la résilience de l'économie congolaise ne peut se faire qu'à travers une combinaison de politiques budgétaires, monétaires et structurelles. À plus long terme, la réduction de la vulnérabilité de l'économie et l'augmentation de la résilience des comptes extérieurs exigent à la fois une diversification des marchés et des produits d'exportation. Par ailleurs, la RDC pourrait adopter des règles budgétaires visant à prévenir un déséquilibre dans les finances publiques, à réduire la nature pro-cyclique des politiques publiques, et à assurer le maintien des ratios de la dette publique à des niveaux soutenables. Associé à ces règles budgétaires, un fonds de stabilisation permettrait de lisser la dépense publique, en épargnant les recettes exceptionnelles lors du cycle ascendant des prix des matières premières et en puisant dans cette épargne lors du retournement du cycle.

1. Des performances macroéconomiques encore solides mais les vulnérabilités s'accroissent

1.1. La croissance économique de la RDC reste forte en dépit du ralentissement des activités minières

3. La croissance de la RDC s'est maintenue en 2015, quoiqu'à un taux plus faible que celui observé en 2013 et 2014. Après une forte accélération à près de 9 % entre 2013 et 2014, le taux de croissance du PIB réel a ralenti à 6,9 % en 2015, un niveau proche de celui de 2011. Ce ralentissement est en grande partie attribuable à la baisse des cours et de la demande des matières premières. En effet, la valeur ajoutée des industries extractives s'est accrue de seulement 4,8 %, contre une projection initiale de 16,7 % lorsque le taux de croissance du PIB était projeté à 10,4 %. Au même moment, les contraintes structurelles, notamment celles liées au déficit en énergie électrique, ont continué à peser sur les capacités de production du secteur minier¹. En dépit du ralentissement, la croissance du PIB est restée supérieure de quatre points de pourcentage à la moyenne des pays de l'ASS. En effet, le dynamisme dans les secteurs du commerce (+10,8 %) et des télécommunications (+9,6 %) ainsi qu'une bonne performance dans le secteur des industries manufacturières (+13,7 %) ont soutenu la croissance en RDC. La consommation privée (+6,7 %) s'est maintenue, alors que les investissements publics ont baissé sensiblement (-43,3 %) et les investissements privés ont ralenti.

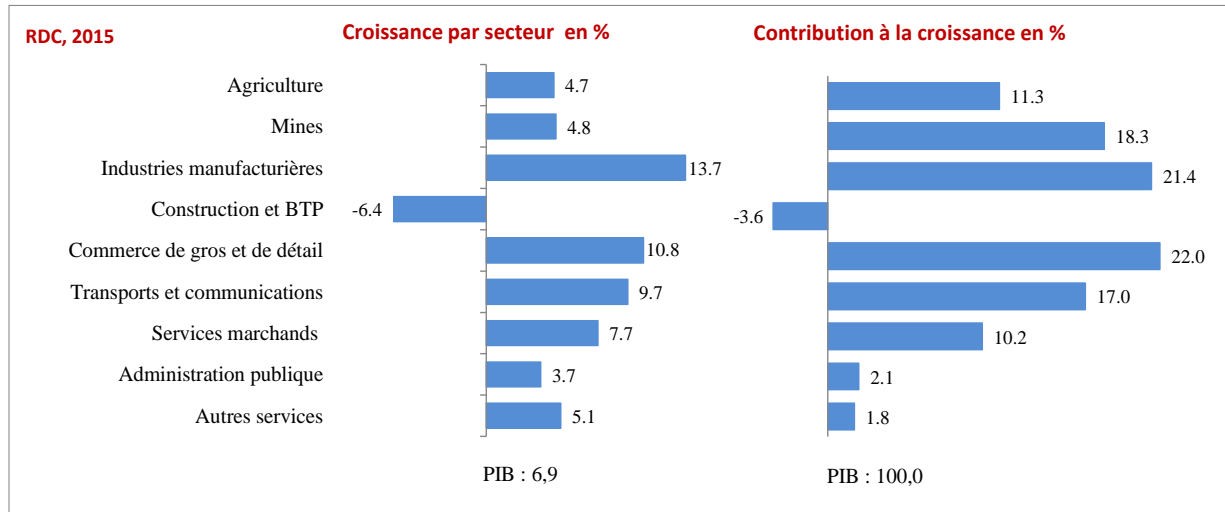
Graphique 1.1. Évolution de la croissance du PIB réel en RDC et en ASS (Variation annuelle en pourcentage, 2011-15)



Source : auteurs sur la base des données officielles

¹ D'après la chambre des mines (une composante de la fédération des entreprises au Congo), le déficit en matière d'électricité est passé de 542 mégawatts en 2014 à 950 mégawatts en 2015 (www.chambreminesrdc.com).

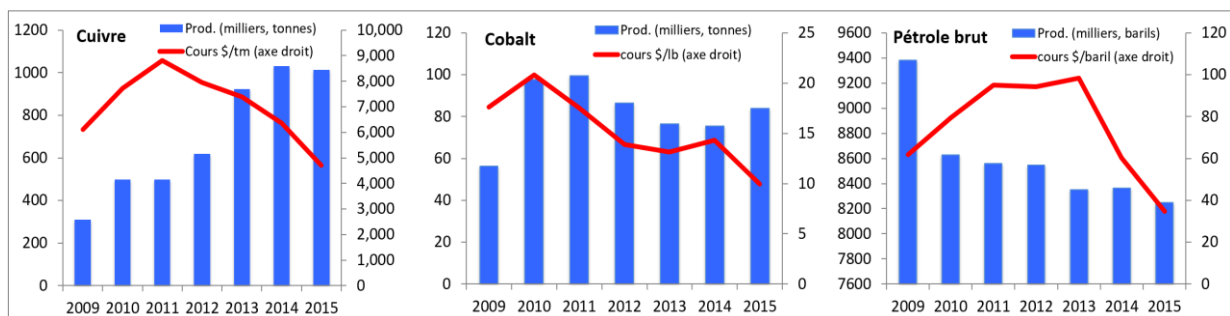
Graphique 1.2. Composition du PIB et contributions sectorielles



Source : auteurs sur la base des données officielles

4. Le secteur minier continue de jouer un rôle important dans la croissance économique en RDC, et la hausse de la production, notamment artisanale, a limité l'impact de la baisse des cours. La valeur ajoutée dans les industries extractives a augmenté de 20,4 % par an en moyenne entre 2010 et 2014. L'indice général de la production minière calculé par la BCC a enregistré un accroissement annuel moyen de 23,6 % depuis 2009. Toutefois en 2015, la croissance des industries extractives ne dépassait pas les 4,8 %. La production du cuivre est passée de 1 030 129 tonnes en 2014 à 1 039 007 tonnes en 2015, soit une légère hausse de 0,9 %, et son prix a baissé de 19,7 % en moyenne. Entre 2010 et 2015, le cuivre représentait environ 53 % de la valeur des exportations de biens, et le cobalt 28%. La production d'hydrocarbures a baissé de 1,4 % alors que le prix du baril s'est effondré de 38,2 %, passant de 63 à 38,9 dollars US. En parallèle, la production de cobalt a augmenté de 11,8 % alors que son prix a chuté de 8,6 % entre 2014 et 2015. D'autres produits ont connu des augmentations importantes de leur production, et cela en dépit de la baisse des cours, notamment l'Or (33 %) et le Coltan (84 %), la production de ce dernier étant essentiellement artisanale.

Graphique 1.3. Évolution de la production de quelques produits miniers et de leurs cours mondiaux

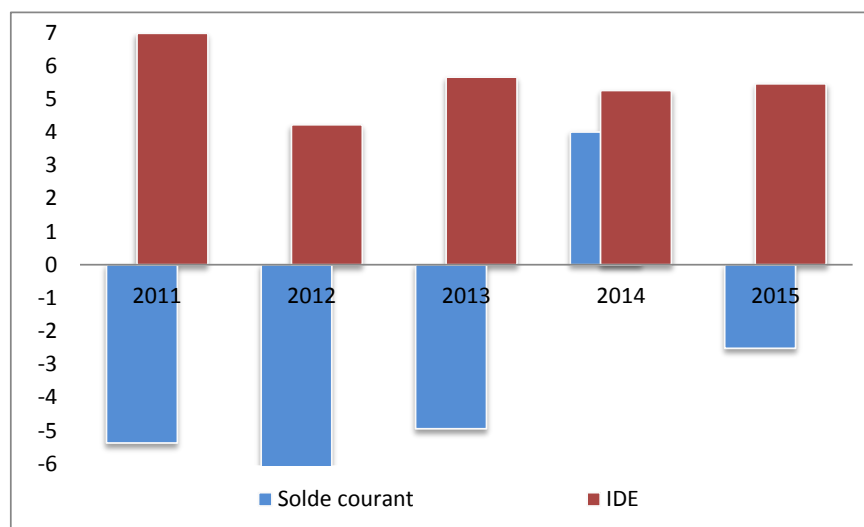


Source : BCC, 2016

1.2. La position extérieure de la RDC s'est détériorée occasionnant une baisse des réserves internationales en devises

5. La position extérieure de la RDC s'est dégradée à la suite de la détérioration des termes de l'échange en 2015, et la situation en 2016 semble s'aggraver. Le déficit des transactions courantes s'est creusé, se situant à 2,5 % du PIB en 2015 contre un surplus de 4 % en 2014 (FMI, 2016), en raison du fléchissement des cours des matières premières, dont l'indice des prix à l'exportation a baissé de près de 21,5 %. La baisse dans les prix à l'exportation s'est traduite par une détérioration sensible des termes de l'échange d'environ 14,8 % en 2015 (selon les calculs préliminaires) contre une hausse de 2,5 % en 2014. La rémunération des IDE contribue fortement au déficit du compte courant en RDC. Ce phénomène est amplifié par les règles d'amortissement accéléré des investissements prévues dans le code minier². En parallèle, les transferts courants nets (composés essentiellement de l'aide internationale) permettent de compenser le déficit de la balance des revenus des facteurs. Les données disponibles pour 2016 montrent une baisse continue des prix des principaux produits d'exportation, notamment le cuivre (-16,7 %), le pétrole (-22,4 %) et le Cobalt (-17,3 %) entre les premiers dix mois de 2015 et 2016. Ces données augurent d'une baisse importante des exportations en valeur en 2016.

Graphique 1.4. Investissements directs étrangers et déficit du compte courant en RDC, 2011 – 2015 (en % du PIB)



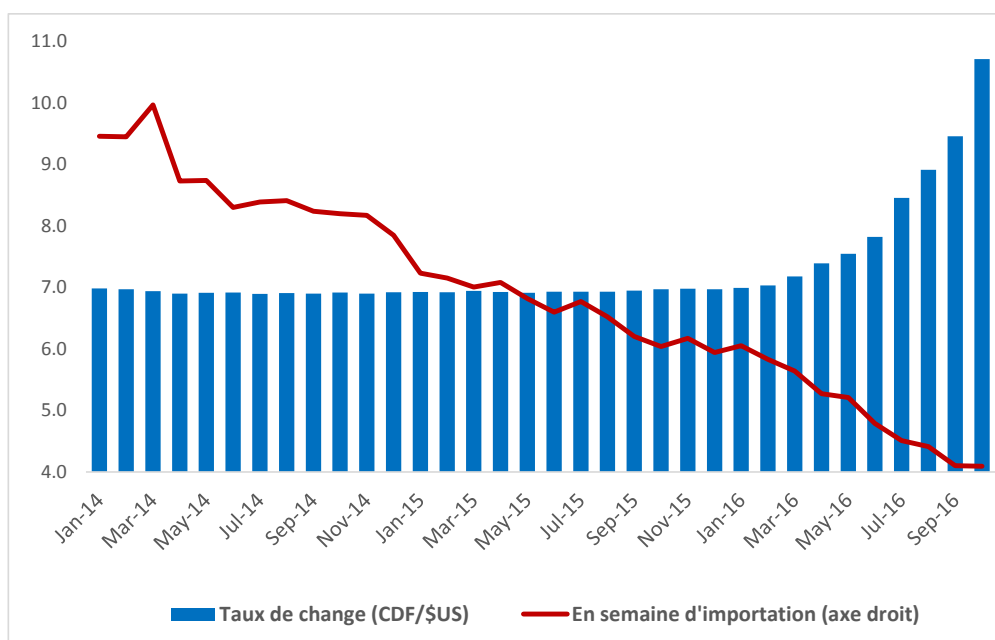
Sources : calculs et estimations des équipes de la Banque mondiale sur la base des données du FMI, 2015 et du Perspectives de l'Economie Mondiale, 2016.

6. Malgré le ralentissement en 2015, qui se confirme en 2016, la facture des importations reste importante. En effet, la valeur des importations de marchandises aurait diminué de 16,7 % en 2015 contre une augmentation de 18,6 % en 2014. Les importations de marchandises sont passées d'environ 8 milliards de dollars US en 2010 à 12,7 milliards en 2014, avant de baisser à 10,6 milliards en 2015. La part de biens d'équipement dans les importations du pays reste importante, soit 58,7 % en 2015 (selon la BCC). La facture des biens de consommation, y compris ceux de premières nécessités, représente aussi une part importante avec 29,6 % du total des importations nationales. En effet, les biens d'alimentation ont représenté 23 % du total entre 2010 et 2014. Le faible niveau d'industrialisation du pays est à la base de

² Le code minier permet aux investisseurs l'amortissement accéléré de leurs dépenses de recherche et de développement, ainsi que des dépenses en immobilisations corporelles.

la faiblesse de la part des produits semi-finis qui selon les statistiques de la BCC ne comptent que pour moins de 5 % des importations. Les chiffres disponibles pour le premier semestre de 2016 montrent une baisse de 17 % du tonnage de biens importés par le port de Matadi. Ce chiffre montre une tendance à la baisse de la demande domestique de biens de consommation et d'investissement qui se refléterait au niveau des importations.

Graphique 1.5. Évolution mensuelle des réserves internationales et du taux de change, 2014 – 2016



Source : auteurs sur la base des données officielles de la BCC

7. Les IDE et le financement public externe ont permis de couvrir la majeure partie du déficit du compte courant, mais une partie a été financée à travers la baisse des réserves de change. Les IDE ainsi que les dons et les prêts pour les projets de développement n'ont pas permis à la RDC de faire face au déficit du compte courant. Par conséquent, les réserves en devises de la BCC ont enregistré une baisse importante de 240 millions de dollars US. À 1,4 milliard de dollars US, les réserves de devises ne couvraient que 5,8 semaines d'importations de biens et de services à la fin de 2015, en baisse par rapport à la couverture de 7,9 semaines en 2014. Par conséquent, face à une forte demande pour les importations et pour les besoins divers dans une économie fortement dollarisée, le taux de change qui est resté stable entre 926 CDF et 922 CDF pour 1 dollar US au cours de la période 2010-2014, a commencé à subir des pressions, d'abord légères vers la fin de l'année 2015, puis de plus en plus fortes à partir de Mars 2016 (voir graphique 1.5).

1.3. Politique budgétaire : le contrôle des dépenses publiques pour faire face au tarissement des recettes domestiques.

8. La politique budgétaire a été mise en œuvre dans le cadre d'une faible marge de manœuvre due à une mobilisation des recettes domestiques insuffisante. Le gouvernement a maintenu les dépenses publiques dans les limites de ses ressources domestiques et externes. Cela a été possible grâce à une politique de plafonnement des dépenses, soutenue par des plans d'engagement et de trésorerie

adoptés trimestriellement. De plus, le gouvernement s'est engagé à s'abstenir de recourir au financement monétaire de tout déficit budgétaire éventuel. Les statistiques disponibles pour 2015 montrent un solde budgétaire quasiment nul. Cependant, la dynamique des dépôts de l'État auprès du système bancaire suggère le contraire. En effet, ces dépôts auraient diminué de 237,8 milliards de CDF en 2015 (BCC, 2016), équivalent à environ 0,8 % du PIB, ce qui suggère un déficit d'une magnitude équivalente.

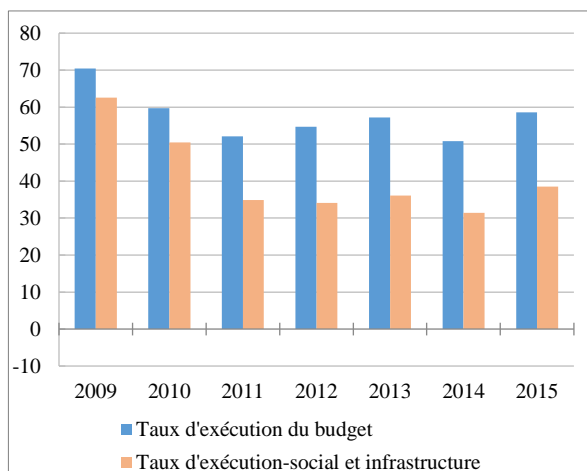
9. Les recettes intérieures de l'État auraient augmenté de 3,1 % en 2015, bien en dessous des projections initiales et en net ralentissement par rapport à 2014. Les recettes de l'État auraient seulement augmenté de 3,1 %, contre des projections initiales de 14,5 %. Ainsi, les recettes de l'État, hors dons étrangers, n'auraient pas dépassé 12,4 % du PIB, contre 13,3 % du PIB en 2014. Ce ralentissement des recettes est en partie dû à la faible mobilisation des recettes pétrolières. En effet, les recettes pétrolières (essentiellement provenant des pétroliers producteurs) baissent depuis 2013 et ont décliné successivement de 1,4 % du PIB en 2013 à 1,1 % du PIB en 2014 et auraient baissé de 48 % en 2015. Au même moment, les recettes issues de la TVA qui constituent le quart des recettes intérieures mobilisées n'ont pas dépassé 3,5 % du PIB au cours des trois dernières années de sa mise en application. Les recettes issues de la TVA auraient même régressé de 9 % en 2015 par rapport à 2014.

10. Cependant, et au-delà du choc conjoncturel, les recettes publiques, et surtout celles provenant du secteur minier, restent bien inférieures à leur potentiel. La mobilisation des recettes à moins de 14 % du PIB est restée globalement bien en dessous de la moyenne des pays de l'ASS qui était de 20 % en 2014 (FMI, 2016) et prouve qu'il y a encore une marge importante pour l'élargissement de la base d'imposition. Ceci est d'autant plus vrai que près de 55 % de l'économie congolaise est informelle (INS, 2013). En outre, la mobilisation des recettes dans le secteur minier reste faible au regard de la nature rentière des revenus dans ce secteur selon les rapports de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE). Les revenus tirés du secteur minier ont atteint 3,7 % du PIB en 2014, dont 58 % sont allés au budget, ce qui représente 16,3 % du total des recettes domestiques du trésor (ITIE, 2014). De plus, l'ensemble des prélèvements sur le secteur minier ne dépassait pas 12,2 % de la valeur des exportations minières. Ceci souligne à quel point le potentiel fiscal des mines reste inexploité. D'autre part, plusieurs autres pistes restent encore à exploiter, notamment au niveau des impôts sur le revenu des entreprises et des personnes physiques qui se situaient chacun à 1,7 % du PIB en 2014 (IMF, 2015) contre des moyennes en ASS de 2,9 % et 3,7 %, respectivement (USAID, 2013).

11. Les dépenses publiques ont augmenté en 2015 mais leur niveau en pourcentage du PIB reste structurellement faible. Les dépenses publiques n'ont jamais dépassé 16 % du PIB au cours de la période 2011-2015 et cela en raison de l'insuffisance des recettes. À 13,5 % du PIB en 2015, les dépenses sont inférieures à la moyenne des pays de l'ASS qui était de 23 % du PIB en 2014 (FMI, 2016), ce qui rend difficile le financement des dépenses nécessaires pour la fourniture des services publics à la population, et même pour le fonctionnement de l'administration. La rémunération du personnel civil et militaire de l'État a été contenue à moins de 5 % du PIB. Cette part de rémunération peut atteindre 95 % du total des dépenses sur ressources intérieures pour des ministères tels que ceux de l'éducation et de la santé. Cela laisse peu de marge aux dépenses d'investissement et d'équipement, souvent prises en charge par les partenaires techniques et financiers extérieurs, et aux dépenses sur biens et services. Par conséquent, les ménages continuent à soutenir une grande partie de la dépense sociale, soit 39 % du total contre 15 % par l'État dans la santé, et 73 % contre 23 % par l'État dans l'éducation (RDPF, 2015). Les dépenses

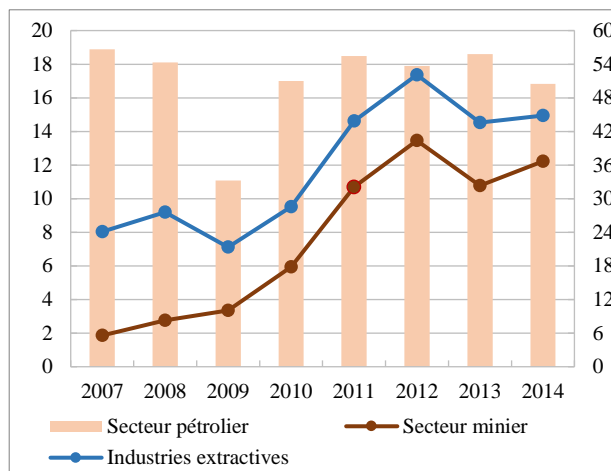
exceptionnelles ont baissé à 0,7 % du PIB en 2015 contre près de 2,0 % en 2014, en raison du report des élections provinciales, municipales et locales.

Graphique 1.6. Taux d'exécution du budget (en % du total budgété)



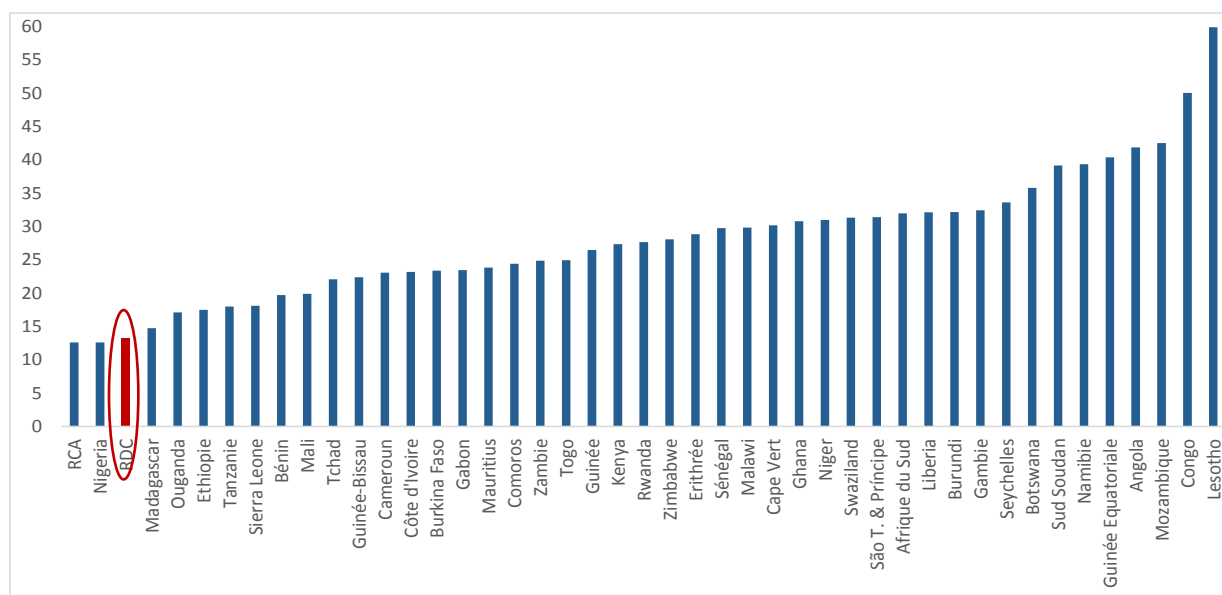
Sources : calculs des équipes de la Banque mondiale en utilisant les données officielles

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

Graphique 1.8. Dépenses publiques totales en pourcentage du PIB (en %)



Sources : calculs des équipes de la Banque mondiale en utilisant les données du FMI, 2016.

12. La crédibilité du budget est une préoccupation majeure pour les secteurs sociaux et d'infrastructures. Le taux d'exécution du budget s'est situé autour de 55 % entre 2012 et 2014, et n'a pas dépassé 59 % en 2015. Le problème se pose d'une manière plus aigüe au niveau des dépenses sur ressources extérieures qui se concentrent sur les investissements sociaux et en infrastructures. Cela montre que la faible exécution n'est pas uniquement la conséquence de l'insuffisance des recettes et de

la consolidation budgétaire, mais aussi un symptôme du dysfonctionnement du processus budgétaire et des systèmes de passation des marchés en RDC (RDPF, 2015). Ces dysfonctionnements se traduisent, entre autres, par des votes de budgets peu réalistes par rapport à la capacité de mobilisation des ressources et par des problèmes allant de la capacité à gérer la chaîne de dépenses jusqu'à l'examen de la validité des dossiers d'appel d'offres, en passant par les problèmes de coordinations avec et entre les partenaires extérieurs.

1.4. Une politique monétaire favorisant des taux d'inflation bas mise à l'épreuve par l'affaiblissement du taux de change et la vulnérabilité du secteur financier

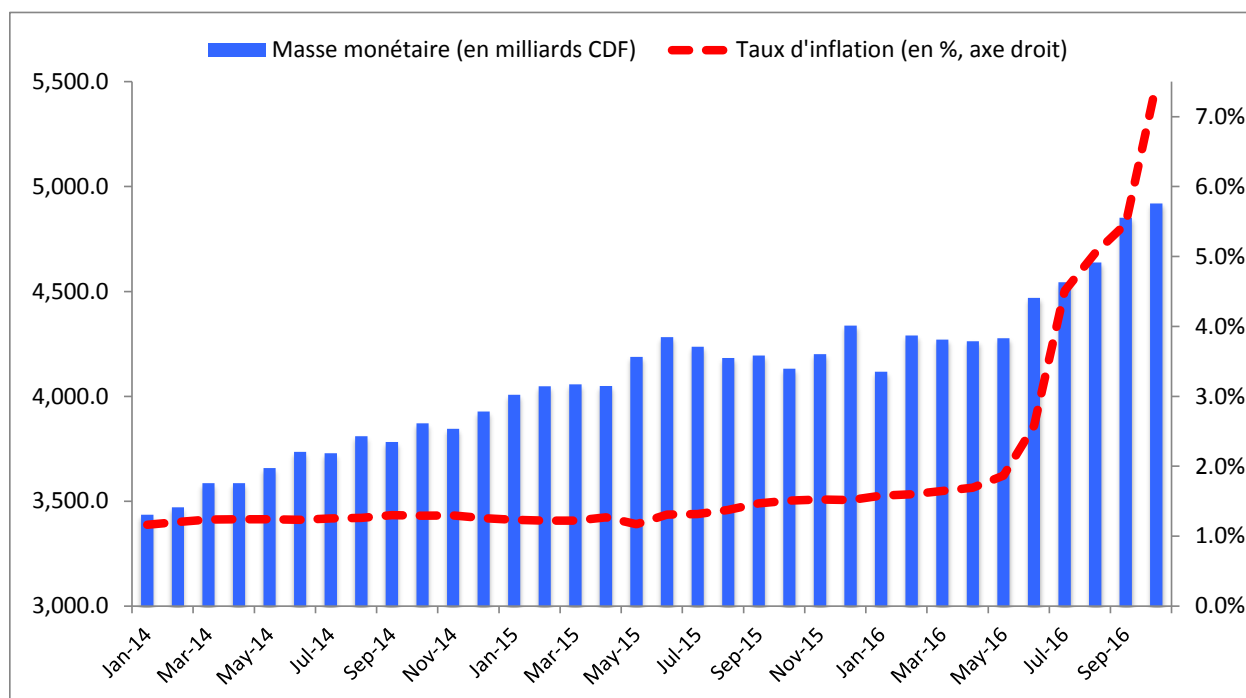
13. La politique monétaire bénéficie de la prudence budgétaire et de l'arrêt du financement monétaire du budget. Grâce à la consolidation budgétaire depuis 2012 et à la renonciation au financement monétaire du budget, la BCC a pu maintenir une politique monétaire prudente en 2015 avec un suivi régulier du niveau des liquidités dans l'économie. Le taux d'intérêt directeur annuel de la BCC est resté inchangé à 2 % depuis novembre 2013 en ligne avec la faible inflation. Les coefficients de la réserve obligatoire ont été fixés différemment selon qu'il s'agisse des dépôts à vue ou à terme ou selon qu'il s'agisse des dépôts en devises ou en monnaie locale. Dans le cadre de la politique de dédollarisation, la BCC a fait passer le coefficient de la réserve obligatoire sur les dépôts à vue en franc congolais de 5 à 2 % depuis avril 2015, tout en maintenant inchangé les taux pour les dépôts à vue et à terme en devises (10 et 9 %, respectivement). Le ralentissement de la masse monétaire s'est confirmé en 2015, avec un accroissement de 10,5 %, contre 13,6 % en 2014 et 18 % en 2013. Un des moteurs de l'accroissement de la masse monétaire est la baisse des dépôts de l'État auprès du secteur bancaire. Ainsi, ces dépôts auraient baissé de près de 60 % par rapport à 2014, passant de 1,3 % du PIB en 2014 à 0,5 % en 2015. En parallèle, les avoirs extérieurs nets auraient régressé de 6,1 %.

14. Les chiffres disponibles pour 2016 indiquent un accroissement de la masse monétaire en raison de la hausse des dépôts à vue en monnaie nationale. La masse monétaire, au sens large, a augmenté de 13,4 % entre la fin 2015 et la fin octobre 2016, contre une augmentation de 5,2 % un an plus tôt. Ce résultat est la combinaison d'une hausse de 12 % de la masse monétaire en devises étrangères exprimée en monnaie nationale et d'une hausse de 14,3 % de la masse monétaire en monnaie nationale. La hausse de la masse monétaire en monnaie nationale (200 milliards de CDF) pourrait s'expliquer essentiellement par la variation des créances nettes sur l'Etat auprès du secteur bancaire, qui ont augmenté de 192 milliards de CDF. La dynamique des dépôts en devises est plus délicate à expliquer. En effet, la hausse de 12 % de la masse monétaire en devises exprimée en monnaie nationale s'avère être une baisse de 4,5% lorsque nous tenons compte de la dépréciation du Franc Congolais. Cela correspond à une baisse des dépôts en devises de 142 millions de dollars US, mais il est difficile de déterminer s'il s'agit de transferts vers l'étranger ou d'une augmentation de la liquidité en devises détenue en dehors du système bancaire.

15. Le taux d'inflation commence à afficher des tendances haussières à partir de fin 2015, après avoir atteint un niveau historiquement bas. L'indice général des prix à la consommation a augmenté de 1,3 % en 2015 contre 1,2 % en 2014. La tendance haussière se confirme depuis septembre 2015, avec un taux d'inflation moyen mensuel de 1,5 % pour les quatre derniers mois de 2015 et de 3,3 % pour les dix premiers mois de 2016 (voir graphique 1.9). La dynamique de l'inflation est tirée par l'indice des prix des produits alimentaires qui a augmenté de 1,7 % en 2015 contre 1,5 % en 2014. Cet indice a augmenté de

4,0 % en moyenne entre fin 2015 et octobre 2016. Par ailleurs, puisque la RDC importe du pétrole raffiné, l'inflation aurait dû bénéficier de la baisse du prix de baril. Or, le gouvernement n'a baissé les prix de l'essence à la pompe qu'en janvier 2015 et dans des proportions qui ne reflètent pas la baisse des cours mondiaux, et l'a gardé stable jusqu'en Août 2016 (encadré 1.1).

Graphique 1.9. Évolution mensuelle de l'inflation (en %) et de la masse monétaire (en milliards de CDF)



Source : Banque centrale du Congo

16. Le secteur bancaire en RDC se développe mais les crédits à la population restent faibles et coûteux. Les dépôts et les prêts bancaires poursuivent leur accroissement, et ont augmenté respectivement de 11,7 % et 14,4 % en 2015, contre 14,7% et 20,2 % en 2014. Mais leurs niveaux respectivement de 11,2 et 6,8 % du PIB en 2015 demeurent encore très faibles. Le faible niveau de dépôts bancaires signifie que peu d'individus utilisent le système pour se constituer des réserves pour les périodes difficiles. Le faible niveau de crédit implique que la population ne dispose pas d'alternatives pour surmonter les contraintes financières et lisser la demande en cas de chocs négatifs. Le secteur bancaire comprend 18 banques commerciales et près de 200 agences pour un pays de la surface de l'Europe de l'ouest. Ainsi, les services bancaires n'atteignent qu'une faible partie de la population, soit 3,4 % sur une population adulte de 37,7 millions d'habitants. Le nombre de comptes bancaires est passé de 0,6 million en 2010 à 1,3 million en 2012, grâce au versement direct des salaires des fonctionnaires sur leurs comptes bancaires. Le coût du crédit demeure élevé, se situant à 19 % pour la monnaie nationale et à 14,2 % en devises étrangères fin 2015. Les écarts entre les taux d'intérêt pour les prêts et pour les dépôts sont importants, se situant à 15,7 % en monnaie nationale. Cependant, même avec cet écart, le rendement des actifs en RDC avant l'impôt reste très faible, soit de 1,7 % fin 2014 contre 1,1 % fin 2012 (FMI, 2015), reflétant les charges d'exploitation, et les frais de supervision bancaire équivalents à 0,6 % des dépôts, ainsi que les coûts de liquidité élevés. En effet, près d'un tiers des actifs est déposé auprès de banques correspondantes sans aucun rendement.

Encadré 1.1. Fixation des prix des carburants terrestres à la pompe en RDC

La RDC adopte la libre fixation des prix par les mécanismes du marché. Cependant, certains produits jugés stratégiques comme l'eau et l'électricité, le transport en commun et les produits pétroliers sont encore soumis à l'homologation préalable du Ministre ayant l'Économie Nationale dans ses attributions en vertu des dispositions de l'Ordonnance-loi n°83/026 du 12 septembre 1983 portant modification du Décret-loi du 20 mars 1961 relatif aux prix. Partant du principe d'homologation des prix des produits pétroliers, il a été créé par Arrêté interministériel n°010/CAB/MIN-ECO/2004 et n°014-04/CAB.MIN-ENER/2004 du 5 juillet 2004 portant réorganisation du Comité de Suivi des Prix des Produits Pétroliers (CSPP), un organe technique consultatif du gouvernement de la République, placé sous l'autorité du Ministre de l'Économie Nationale et composé des Experts de toutes les instances du gouvernement impliquées, ainsi que de la profession pétrolière regroupant les sociétés de logistique (SEP-CONGO et SOCIR) et les sociétés de distribution (COBIL, ENGEN, TOTAL, GABCOM, etc.).

Ce comité est chargé d'analyser l'évolution de tous les paramètres de la structure des prix des produits pétroliers en vue de formuler à l'intention du Ministre de l'Économie Nationale des propositions de prix à fixer à la pompe. Selon l'Arrêté interministériel n°06/CAB/MIN-ECO COM/2012, n° 08/CAB/MIN/HYDRO/2012 et n° 650/CAB/MIN/FINANCES/2012 du 14 décembre 2012, ces paramètres comprennent le prix moyen frontière (PMF-prix fournisseurs), Volume-structure par zone géographique (visant la détermination des charges unitaires par type de produits et par zone géographique) et le taux de change (servant à la conversion en CDF des éléments des prix calculés en dollars US dans la structure des prix). Ainsi, c'est la variation au-delà du seuil de tolérance, fixé à plus ou moins 5 %, de l'un de ces trois principaux paramètres, qui conduit à la publication d'une nouvelle structure des prix des produits pétroliers.

Cependant, depuis la baisse du cours du baril de pétrole observée au second semestre 2014, le gouvernement n'a revu à la baisse le prix du litre à la pompe qu'en janvier 2015, alors que le prix du baril était passé de 111,9 dollars US en juin 2014 à 49,4 dollars US en janvier 2015 et enfin 38,9 dollars US en décembre. La révision des prix de janvier 2015 a été appliquée au sud du pays (baisse de 12%) ainsi qu'à l'est et à l'ouest du pays (5,6%). Ce maintien des prix de carburant a permis à l'État de maintenir inchangées ses recettes fiscales et parafiscales du fait de la fiscalité et parafiscalité pétrolière. Les sociétés pétrolières devraient également tirer profit de cette rigidité à la baisse. Au mois août 2016, les prix à la pompe de l'essence et gasoil ont été revus à la hausse de 3,5% et 6,2% respectivement, pour tenir compte de changements observés sur les trois paramètres de la structure des prix des produits pétroliers cités ci-haut. Ces trois paramètres ont varié de +13% pour le PMF, de -45% pour le volume et de +11,7% pour le taux de change.

Source : auteurs sur la base des informations fournies par les autorités

17. Le système bancaire congolais se caractérise par une forte dollarisation et les courtes maturités des dépôts et des crédits. L'essentiel des dépôts bancaires est libellé en devises étrangères (85,6 % fin 2014 et 83,1 % fin 2015), ce qui souligne l'importance des risques associés aux bilans fortement libellés en dollars. En effet, ces bilans ne sont pas couverts par des réserves en dollars suffisantes, et la couverture des dépôts en devises ne dépassait pas 44 % à la fin de 2015, alors que celle-ci était de 56 % fin 2014. Ainsi, la protection contre une éventuelle sortie de dépôts en devises étrangères s'est considérablement affaiblie en 2015. Cependant, le niveau des réserves continuait à assurer une bonne couverture de la masse monétaire en monnaie nationale (près de 95 %), permettant ainsi au secteur bancaire de faire face aux risques de conversion en devises étrangères. Une autre caractéristique du système est la prévalence des dépôts à vue (72 % fin 2015), avec en corollaire des crédits à court terme octroyés par les banques commerciales (63 % du total). Les chiffres disponibles pour 2016 montrent un renforcement des tendances observées en 2015. Ainsi, la dollarisation des dépôts restait élevée en octobre 2016 (82,1 % du total), mais la couverture par les réserves n'était plus que de 31 % pour les dépôts en devises et de 63 % pour la masse monétaire en monnaie nationale.

18. Les banques congolaises sont aussi exposées aux problèmes de solvabilité et de leurs conséquences sur la liquidité. La crise de liquidité de la BIAC (Banque Internationale pour l’Afrique au Congo), une des grandes banques du pays, début 2016, a mis à l’épreuve la solidité du système financier congolais et a soulevé les questions liées à la supervision bancaire et à l’indépendance de la BCC. Les difficultés de la BIAC seraient dues au non-respect du principe de gestion prudentielle, avec des coûts d’exploitation structurellement élevés, et également à des créances douteuses accumulées envers les entreprises d’État. Ces créances douteuses ont affaibli la solvabilité de la banque et ont généré un besoin structurel de liquidité qui était couvert par la BCC. Ainsi, la situation de la BIAC s’est dégradée avec la suspension par la BCC de la ligne de refinancement mise à sa disposition, une décision qui fait partie des mesures visant à enrayer la baisse des devises étrangères. La BIAC ainsi qu’une autre banque, la FiBank (First International Bank) ont été mises sous l’administration provisoire de la BCC en vue de leur redressement. Une autre institution financière du pays, la MECRECO (Mutuelle d’Épargne et de Crédit du Congo) regroupant 21 coopératives agréées, a été également mise sous gestion de la BCC en octobre 2016, prouvant ainsi la vulnérabilité du système financier congolais.

1.5. Les indicateurs économiques révèlent les signes d’une situation de pré-crise

19. La baisse continue des cours des matières premières a commencé à affecter l’économie congolaise à partir de la seconde moitié de 2015. Jusqu’à la mi-2015, la baisse des prix des matières premières a été en grande partie compensée par une augmentation de la production minière en volume, et soutenue par une demande assez forte des pays émergents dont principalement la Chine. Ainsi, le taux de croissance du PIB réel est resté élevé à 7,7 % en moyenne au cours de la période 2010-2014. En effet, le niveau des cours de la plupart des produits d’exportation était jugé acceptable par les opérateurs miniers en comparaison à leur seuil de rentabilité, ce qui a permis la poursuite des investissements et de la production dans le secteur³. Cependant depuis le second semestre 2015, la baisse continue de la demande et des prix des matières premières a commencé à affecter la production minière et l’économie de la RDC. Cette dernière montre désormais des signes de vulnérabilité due aux effets combinés de l’accélération de la baisse des prix des produits de base.

20. L’érosion des prix des matières premières et le ralentissement de l’économie mondiale ont poussé la RDC dans une situation de pré-crise. Depuis le second semestre de 2015, les prix des produits de base et pétroliers ont diminués rapidement, avec une baisse plus marquée pour les produits pétroliers. Au même moment, le ralentissement de l’économie chinoise a commencé à affecter l’économie de la RDC. Partant d’une analyse économétrique sur la période 2000 à 2012, les simulations montrent qu’un ralentissement de 1 pourcent en Chine entraînerait une baisse de 0,3 point de pourcentage du PIB de la RDC, une détérioration similaire dans le déficit du compte courant, et une baisse des réserves en devises de 107 millions de dollars US (Bou-Habib et Kebede, 2016). Or, le ralentissement en Chine a jusqu’à présent atteint 3 à 4 points de pourcentage du PIB et la croissance du PIB estimée pour 2015 est de 6,9 %, soit plus de 2 points de pourcentage en dessous de son niveau de 2014 (9,5 %), et en baisse par rapport aux projections initiales de 10,4 % faites par le gouvernement.

³ Les opérateurs miniers estiment que ce seuil se situerait entre 3500-4000 \$US la tonne pour le cuivre, lequel représente environ 50% des exportations du pays. En 2008-09, la chute du prix du cuivre à moins de 4000\$ US/tonne avait eu des effets néfastes sur la production et la rentabilité dans le secteur. La province minière de Katanga avait enregistré une perte de près de 200 000 emplois et 1,2 million de personnes avait été indirectement touchées par cette crise.

21. Cette situation s'est aggravée par la décision d'un opérateur minier majeur de suspendre en septembre 2015 ses activités de production pendant 18 mois. En effet, alors que la RDC était déjà aux prises avec le ralentissement chinois, la décision du groupe suisse Glencore de suspendre la production d'une de ses deux filiales à Kolwezi (Kamoto Copper Compagny, KCC) pendant 18 mois à partir de fin août 2015 a ajouté une pression supplémentaire à la vulnérabilité de l'économie de la RDC. En effet, KCC a produit 17 % du cuivre de la RDC et 5 % du cobalt en 2014. Les deux minéraux représentaient entre 70 % et 80 % des exportations de la RDC. Par conséquent, l'impact de la décision de Glencore sur une année entière pourrait être un manque à gagner à l'export de 1,2 milliard de dollars US pour 2016. Il s'agit d'un choc équivalent à 3,1 % du PIB et qui pourrait coûter entre 500 à 700 millions de dollars US en réserves.

22. Les indicateurs disponibles pour les premiers mois de 2016 soulignent un ralentissement sensible de l'activité économique. Ainsi, le gouvernement prévoyait en juin une croissance ne dépassant pas 4,3 % pour l'ensemble de l'année 2016. Les indicateurs quantitatifs montrent qu'entre les premiers six mois de 2015 et 2016, la production de pétrole a diminué de 3,8 %, celle de cuivre de 13,3%, celle de cobalt de 14,2 % et celle de l'or de 15,6 % contre des augmentations respectives de 0,4 %, 8,6 %, 18,8 % et 72 % entre les premiers semestres 2014 et 2015. La production de diamants, artisanale pour l'essentiel, a augmenté de 3,3 % entre les premiers semestres 2015 et 2016. La consommation de ciment a diminué de 45 % entre les six premiers mois de 2015 et 2016. Cette baisse de la consommation de ciment contraste avec l'augmentation de 22 % constatée entre les six premiers mois de 2014 et 2015 et souligne l'importance du ralentissement de l'économie domestique en 2016.

23. La baisse des réserves de change de la Banque centrale s'est accélérée au cours de l'année 2016. Les réserves en devises de la BCC ont diminué de 480 millions de dollars US entre la fin de l'année 2015 et la fin octobre 2016. Cette diminution au rythme de 48 millions de dollars par mois est en nette accélération par rapport à la baisse observée au cours de l'ensemble de l'année 2015 (240 millions de dollars US, au rythme de 20 millions par mois). Ainsi, les réserves sont passées de 5,8 semaines d'importations à la fin 2015 à 4,1 semaines en octobre 2016. Ce niveau est bien inférieur au niveau standard, estimé par le FMI à au moins trois mois d'importations (FMI, 2011), soit 3 à 4 milliards de dollars US dans le cas de la RDC. Le niveau de réserves en octobre 2016 permet de couvrir à peine quatre mois d'importations de biens de consommation. Cela tend à montrer la vulnérabilité à laquelle est exposée la RDC avec de faibles niveaux de réserves censés à la fois subvenir aux besoins d'importation et assurer la stabilité du marché des changes. Si aucune initiative n'est prise pour arrêter l'hémorragie et en se basant sur la tendance actuelle, les réserves devraient baisser jusqu'à 800 millions de dollars US à la fin de 2016, ce qui ne couvrirait que 3,5 semaines d'importations.

24. Le corollaire fiscal au choc de la balance des paiements subit par la RDC est également très important. Selon le rapport de l'ITIE pour 2014, les taxes et les redevances payées par KCC représentaient 19 % des recettes perçues par le secteur public congolais du secteur minier et 3 % des recettes totales du trésor, équivalents à 0,4 % du PIB. Le gouvernement s'attendait à une augmentation des recettes minières en 2015 et 2016, y compris pour KCC, grâce à la fin de la période d'amortissement accéléré des investissements dont plusieurs grandes mines ont bénéficié au titre des dispositions du code minier. Ainsi, alors que les recettes auraient dû augmenter de 0,4 % du PIB en 2015 et 2016, cela ne s'est pas produit en 2015 et ne se produira pas en 2016. En effet, la somme des pertes de recettes en 2016 devrait atteindre 720 millions de dollars US, soit 2 % du PIB, dont 0,4 % est lié à la suspension de la production par KCC.

25. Les données des dix premiers mois de 2016 montrent une baisse des recettes domestiques et un ralentissement des dépenses, mais avec des dynamiques asymétriques suivant les composantes. Les chiffres préliminaires pour les dix premiers mois de 2016 montrent une baisse des recettes domestiques totales de 5,9 % par rapport à la même période de 2015 alors que les dépenses n'ont diminué que de 0,02 %. Par conséquent, le déficit cumulé du budget est passé de 136 millions de dollars US en octobre 2015 à 250 millions en octobre 2016. Une tendance inquiétante en 2016, est la forte baisse des dépenses d'investissement qui en octobre 2016 représentaient, en cumulés, seulement une fraction (5,1 %) de leur montant en 2015. Par contraste, les dépenses primaires courantes cumulées ont augmenté légèrement de 0,08 % sur la même période. Le creusement du déficit de la RDC risque de compromettre les efforts de consolidation budgétaire menés par le gouvernement depuis 2011. D'autre part, l'effondrement des dépenses en capital risque de compromettre les perspectives de croissance à long terme du pays.

1.6. Les perspectives de moyen long terme restent favorables mais sous le signe de la vulnérabilité

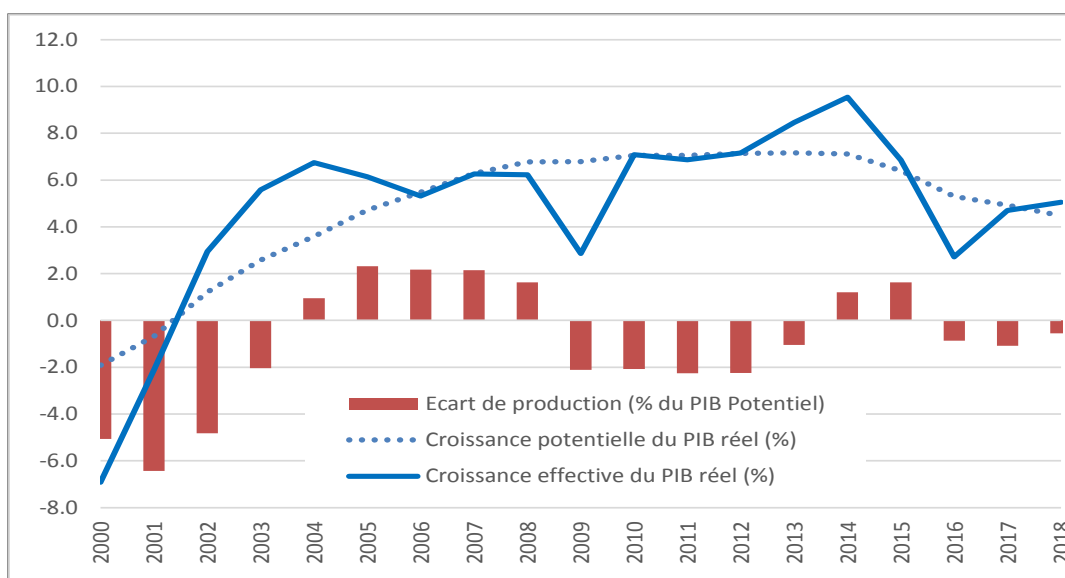
26. A court et moyen terme, les tensions politiques prolongées et les perspectives économiques mondiales moroses freineraient la croissance en RDC. Les projections prévoient une croissance économique de 5 % en moyenne en 2017-2018, au-dessus du niveau le plus bas observé en 2016, mais nettement en dessous de la moyenne observée entre 2010-2015. La croissance en 2017-2018 bénéficierait d'une reprise progressive des industries extractives répondant à une lente reprise de la demande mondiale, ainsi que de l'expansion de l'agriculture et des services. La lente reprise de la mobilisation des recettes domestiques permettrait de rétablir une certaine marge de manœuvre budgétaire et une reprise des dépenses publiques.

27. A plus long terme, le déverrouillage du potentiel de croissance de la RDC nécessite des investissements importants dans les infrastructures et le capital humain. En raison de ses ressources naturelles abondantes et d'une main d'œuvre nombreuse et sous-employée, la RDC dispose d'un potentiel de croissance important. Cependant, mobiliser ce potentiel exige la suppression des goulots d'étranglement dans l'infrastructure et le capital humain. Cela reste difficile à obtenir sans une mobilisation des recettes domestiques et externes qui permettrait au gouvernement d'augmenter à la fois les dépenses publiques et de renforcer les institutions censées exécuter cette dépense et la suivre. Pour mobiliser plus de ressources, le pays a besoin d'adopter et d'appliquer des cadres juridiques, administratifs et institutionnels crédibles, y compris l'adoption des amendements au code minier. Au-delà des investissements publics et en capital humain, cette plus grande disponibilité des ressources est indispensable pour réduire les vulnérabilités macroéconomiques et contribuer au succès de la décentralisation et de la diversification. D'autre part, plus de clarté sur le processus électoral et le respect des délais constitutionnels contribueront à renforcer la crédibilité du pays et à améliorer l'environnement des affaires.

28. La résilience à long terme exige la diversification des exportations par produit et destination, la promotion à différentes échelles de la production minière, et d'investir dans l'infrastructure. La forte concentration des exportations de la RDC est une source de vulnérabilité. Le niveau des exportations est élevé (35 % du PIB), ainsi que leur concentration géographique (41 % vers la Chine) et par produit (pétrole

et mines à 97 %). Par conséquent, la diversification des exportations de la RDC par produit et par marché augmenterait la résilience du pays et contribuerait aux objectifs de développement à long terme. En outre, l'exploitation minière industrielle à forte intensité capitalistique contrôlée par les multinationales ne contribue pas assez aux recettes domestiques nationales et infranationales, génère peu d'emplois, et conduit à d'importants transferts au titre de rémunération des IDE. Par contraste, l'exploitation artisanale est intensive en main d'œuvre et génère des revenus pour les ménages, mais reste largement informelle.

Graphique 1.10. Croissance potentielle et écart de production en RDC



Source Estimations de la Banque mondiale

29. Le risque immédiat pour l'économie est la baisse continue des revenus des industries extractives. Cette baisse aura un impact important sur la stabilité macroéconomique ainsi que sur le budget et les soldes extérieurs en particulier. Des rentrées insuffisantes en devises pourraient conduire à une baisse des réserves de change et entraîner une pénurie en devises étrangères rendant l'importation de produits de base difficile, ce qui se traduirait par des hausses de prix préjudiciables pour les pauvres. En outre, la baisse des réserves conduirait à une nouvelle détérioration du taux de change, renforçant ainsi les pressions inflationnistes. Cet environnement de ralentissement de la croissance économique et d'augmentation de l'inflation est souvent propice pour les tensions sociales. En parallèle, les tensions politiques ont été persistantes en 2016 et, au jour de la mise du présent document sous presse, la situation politique en RDC demeurerait volatile. Ainsi, le défi immédiat pour la RDC est de réduire l'incertitude politique et d'atténuer les déséquilibres macroéconomiques afin d'éviter une situation où les tensions pourraient se nourrir les unes des autres, conduisant à l'instabilité et au déclin de l'activité économique.

30. A plus long terme, l'impasse dans laquelle se trouve l'agenda de la réforme rendrait difficile toute avancée sur des dossiers de taille, comme la décentralisation et la diversification. Jusqu'à présent, la création de nouvelles provinces reste formelle et le décollage du processus de décentralisation fait face à d'importantes contraintes de capacité à différents niveaux. En outre, la diversification est indispensable pour surmonter les vulnérabilités associées à la forte concentration des exportations qui expose la RDC à la volatilité des prix des matières premières et aux fluctuations du PIB des partenaires commerciaux.

2. Construire la résilience et la crédibilité du cadre macroéconomique à travers un fonds de stabilisation

31. La fragilité à long terme des finances publiques de la RDC est corrélée à la faible mobilisation des recettes publiques. En effet, les dépenses publiques effectuées sur ressources intérieures, se situant à 12,3 % du PIB en 2015, sont faibles, et maintenir ce niveau pourrait avoir un impact négatif sur les fonctions sociales et économiques essentielles du gouvernement. Dans de telles circonstances, la contribution des finances publiques aux objectifs de développement à long terme du pays dans les infrastructures et les secteurs sociaux reste modeste. Pour fournir les ressources nécessaires à l'augmentation des dépenses de l'État, tout en maintenant les équilibres budgétaires, les recettes publiques, s'élevant à 12,4 % du PIB et qui sont également très faibles, devraient être augmentées.

32. Au-delà des politiques budgétaires, la RDC a aussi besoin de se tourner vers d'autres options pour renforcer la résilience macroéconomique, à savoir les politiques monétaires. La dollarisation a été une réponse spontanée du système à l'hyperinflation et aux politiques fiscales erratiques ainsi que leur corollaire monétaire dans les années 1980. À l'heure actuelle, la politique budgétaire étant orientée vers la consolidation, les problèmes des finances publiques sont plus liés à l'insuffisance des recettes plutôt qu'aux dépenses non contrôlées. Par conséquent, les avantages de la dollarisation systémique sont en diminution, laissant plus de conséquences négatives dans la balance. Ces conséquences sont à deux niveaux : (i) une faible efficacité de la politique monétaire pour faire face aux chocs et gérer les vulnérabilités ; et (ii) une plus grande vulnérabilité des réserves en devises aux fluctuations dans le comportement des déposants, soit par la conversion entre la monnaie locale et en devises, soit par le biais des transferts de dépôts à l'étranger.

33. Les réserves en devises étrangères de la RDC restent particulièrement faibles et sont vulnérables à la forte spécialisation du pays dans l'exportation de matières premières. En effet, un niveau de réserves s'approchant d'un mois d'importations est insuffisant. Ces réserves sont très vulnérables à l'évolution des prix des matières premières, comme en témoigne l'expérience de 2008 et 2009 lorsque l'effondrement des prix internationaux a entraîné une baisse rapide des réserves en devises étrangères. À plus long terme, cette vulnérabilité et l'augmentation de la résilience des comptes extérieurs de la RDC exigent à la fois une diversification des marchés et des produits d'exportation.

2.1. Politique et règles budgétaires : les choix actuels du gouvernement et les options possibles

34. La politique budgétaire prudente de la RDC a été au centre de sa performance macroéconomique remarquable en 2011-2014, y compris le maintien d'un équilibre budgétaire, la baisse de l'inflation et la stabilisation du taux de change. Cette politique réussit très bien lorsque les conditions extérieures et intérieures sont favorables (hausse des prix des produits de base, augmentation des flux en provenance de l'extérieur et développement de la production minière). Cependant, elle est mise à l'épreuve par des chocs extérieurs adverses (chute des prix des matières premières et resserrement du financement extérieur) et un environnement intérieur défavorable (suspension de la production minière par un ou plusieurs opérateurs). Le gouvernement a trois options pour faire face à la situation

actuelle : (i) la réduction des dépenses ; (ii) la recherche de financements externes ; et (iii) la mobilisation des ressources domestiques.

35. L'option de réduire les dépenses est celle du gouvernement, qui l'adopte comme l'option immédiate d'ajustement. En effet, le gouvernement a réagi à la baisse des recettes en 2016 en réduisant le budget de 22 % et en maintenant les dépenses sous contrôle. Toutefois, la pro-cyclicité de cette politique peut aggraver l'impact du choc sur l'économie, et cela dépend essentiellement de la composition des dépenses à réduire. En effet, une des priorités de la politique budgétaire devrait être de protéger l'investissement public ainsi que les dépenses de santé et d'éducation qui stimulent la croissance et réduisent la pauvreté. Le gouvernement devrait définir un « programme de dépenses publiques de base » qui seraient protégées contre les coupes de dépenses afin d'empêcher l'économie de plonger dans la récession et les indicateurs sociaux de reculer. Le gouvernement semble aller dans ce sens et privilégie un programme d'investissement concentré sur la construction et la réhabilitation des infrastructures (énergie et routes rurales), et le financement des projets agricoles existants (Bukanga Lonzo, petits agriculteurs et agro-parcs). Cependant, il reste encore à définir comment le gouvernement financera ce programme.

36. En effet, confronté aux chocs exogènes, le gouvernement a pris un ensemble de mesures d'urgence aux niveaux structurel et budgétaire. Le gouvernement a adopté une série de 28 mesures⁴ censées atténuer le choc exogène et promouvoir la reprise. Parmi ces 28 mesures, 4 ont un impact direct sur les recettes, 3 un impact indirect, 6 relèvent de la gestion des finances publiques avec rationalisation des dépenses, et les 15 autres mesures ont des visées sectorielles et structurelles dont les implications en termes de finances publiques peuvent aller dans un sens comme dans l'autre. Les 4 mesures avec impact direct sur les recettes de l'État et autres entités publiques incluent des mesures au niveau de la TVA, le renforcement de l'administration de l'Impôt Professionnel sur les Rémunérations (IPR), le renforcement de la fiscalité et parafiscalité forestières, et l'installation de compteurs par la Société Nationale d'Électricité. Les mesures ayant un impact indirect sur les recettes touchent à la lutte contre la fraude fiscale, à la lutte contre la corruption au niveau de l'administration fiscale, et au renforcement du contrôle aux frontières. Le groupe des 6 mesures affectant la gestion des finances publiques vise à assurer une meilleure mobilisation des financements intérieur et extérieur et une meilleure administration du cadastre et des transactions foncières, une réduction du train de vie des administrations publiques, la poursuite de la réforme des entreprises du portefeuille, et la mise en place des mécanismes de partenariat public-privé. Les 15 mesures à visées sectorielles et structurelles touchent des domaines variés, allant de la diversification, à la création de banques spécialisées, en passant par la relance des activités touristiques.

37. Bien que s'inscrivant dans une optique certaine de réforme, les mesures proposées ne paraissent pas être toutes adaptées à une période de vulnérabilité macro-budgétaire. En effet, un accroissement important des recettes de l'IPR permettrait sans doute d'atténuer légèrement la baisse des recettes domestiques. Aussi, cette mesure semble réalisable, même à court terme, par la mise en place d'actions sur l'élargissement de l'assiette, la simplification du barème et une campagne contre l'évasion fiscale, étant donné qu'il s'agit d'un impôt prélevé à la source. Il en va de même de la fiscalité et la

⁴ Les objectifs du gouvernement dans la mise en œuvre des mesures d'urgence comprennent : (i) Installer la transparence, l'équité et la diversification horizontale et verticale dans le partenariat avec les sociétés minières ; (ii) Éradiquer les tracasseries, la fuite des capitaux et la dilapidation des ressources du Trésor ; (iii) Rationaliser la gestion du portefeuille de l'État ; (iv) Attirer les capitaux en République Démocratique du Congo grâce à la normalisation des rapports d'investissement dans un climat des affaires serein ; (v) Promouvoir et encourager le Partenariat Public - Privé pour impliquer le secteur privé dans l'activité du gouvernement ; (vi) Améliorer les infrastructures pour la circulation des hommes et des richesses et promouvoir l'électrification rurale pour un développement harmonieux et équilibré de l'ensemble du territoire national ; et (vii) Résorber le chômage, particulièrement celui des jeunes.

parafiscalité forestière, de la collecte des factures de la SNEL et de la lutte contre la fraude et la corruption au niveau de la collecte des recettes. Les six mesures touchant à la gestion des finances publiques auraient des impacts macro-budgétaires variés, allant de la réduction des dépenses (réduction du train de vie des administrations) à la recherche de solutions palliatives (mobilisation de l'épargne interne et externe) en passant par des mesures dans l'administration foncière qui pourraient impacter les recettes sur le plus long terme. Bien que pertinente pour le long terme, les 15 mesures à visées sectorielles et structurelles sont plus difficiles à comprendre dans un contexte de vulnérabilité macro-budgétaire. En effet, ces mesures exigeraient plus d'intervention et de dépenses publiques, et la manière dont la RDC parviendrait à les financer doit encore être éclaircie.

38. L'option de rechercher des financements extérieurs semble difficile car les conditions de ces financements se resserrent. La recherche de financements extérieurs apparaît difficile pour la RDC. Dans ce contexte, la RDC devrait privilégier les diverses options de financement prudent et de nature concessionnelle avec les partenaires au développement afin d'alléger le problème financier occasionné par la chute des prix des matières premières, sur les finances publiques. Ces types de financement présentent trois avantages : (i) éviter que le gouvernement ne réduise davantage le niveau de ses dépenses déjà bas, au-delà de la nécessité minimale pour son fonctionnement et au détriment des dépenses pro-pauvres et des dépenses d'investissement ; (ii) reconstituer les réserves de change qui sont actuellement en déclin rapide et qui risquent de mettre en péril les performances passées, principalement l'amélioration de la gestion macroéconomique reflétée par l'augmentation de la composante macroéconomique de l'évaluation CPIA⁵ ; et (iii) promouvoir une résilience à long terme par le renforcement de la capacité du gouvernement à mener des politiques macro-prudentielles et promouvoir des politiques de diversification.

39. Le renforcement de la mobilisation des recettes sera le moyen le plus durable pour créer l'espace budgétaire et amortir l'impact des chocs exogènes. La viabilité budgétaire à long terme en RDC est difficile étant donné le faible niveau des recettes publiques, l'inefficacité dans les dépenses publiques et les besoins sociaux pressants. Pour maintenir la soutenabilité des finances publiques, l'ajustement du solde budgétaire ne serait pas suffisant. Des réformes sont nécessaires pour améliorer l'efficacité des dépenses et stimuler la croissance économique en vue d'élargir la base des recettes domestiques. En attendant, et en plus des 13 mesures parmi les 28 qui auraient un impact sur les recettes et la gestion des finances publiques, il serait possible à court terme d'entamer la mise en œuvre des recommandations de la Banque mondiale⁶, du FMI et des autres partenaires. Ainsi, le gouvernement devrait résister aux pressions pour augmenter les exonérations qui réduiraient une assiette fiscale déjà modeste⁷. Le gouvernement pourrait aussi introduire une procédure de liquidation différée de la TVA perçue à l'importation pour les grands exploitants miniers⁸ et mettre en place un cadre de collaboration entre la DGI et la DGRAD pour diligenter les contrôles fiscaux auprès des entreprises minières et pétrolières. La finalisation des révisions du code minier est essentielle pour aborder la gouvernance du secteur et augmenter sa taxation effective. Construire un cadre macro-budgétaire crédible nécessiterait l'adoption

⁵ CPIA (*Country Policies and Institutional Assessment*) est l'évaluation des politiques et des institutions nationales. Sa notation globale pour la RDC s'est améliorée de 2,7 à 3,0 en deux années, en 2013 et 2014. La notation sur la gestion macroéconomique a augmenté de 3,2 à 3,5, reflétant les améliorations de la politique budgétaire, de la politique monétaire et de la gestion de la dette. Sur la gestion de la dette, le risque d'endettement est passé de « élevé » à « modéré ».

⁶ Une étude sur l'écart fiscal est en cours avec l'appui technique des services de la Banque mondiale depuis Mars 2016 et devrait se poursuivre jusqu'à fin 2017.

⁷ En effet, ces demandes risquent de se multiplier avec le ralentissement de l'activité sous prétexte de retenir les entreprises dans le pays. Or la RDC demeure une destination privilégiée des entreprises sur les moyen et le long termes, notamment dans le secteur minier.

⁸ Depuis août 2016, le gouvernement a mis en application le décret portant suspension de la TVA perçue au cordon douanier auprès des opérateurs miniers.

d'une règle budgétaire pour signaler l'engagement à long terme du pays vers la stabilité macro-budgétaire.

2.2. Une règle budgétaire pour un cadre macro-budgétaire durable et crédible

40. Les règles budgétaires visent à prévenir un déséquilibre structurel et persistant dans les finances publiques d'un pays. Cela permet de réduire la nature pro-cyclique des politiques publiques et d'assurer le maintien des ratios de la dette publique à des niveaux soutenables. Fondamentalement, les règles budgétaires visent à réduire l'incitation à creuser des déficits publics à laquelle les décideurs sont confrontés et de prévenir les perturbations et distorsions qui en découlent. Pour la RDC, la promotion d'une règle budgétaire servirait à consolider la stabilité acquise au cours des dernières années et de fournir un point d'ancrage à la politique budgétaire avec pour objectif ultime, la construction de la résilience macro-budgétaire. Mais le choix de la "bonne" règle n'est pas évident. De façon générale, quatre types de règles sont à la disposition des décideurs politiques : (i) les règles sur les dépenses ; (ii) les règles sur les recettes ; (iii) les règles sur l'équilibre budgétaire ; et (iv) les règles sur la dette.

41. Une règle budgétaire bien conçue et ancrée dans la législation de la RDC peut renforcer l'équilibre budgétaire et assurer une stabilité dynamique de la dette. Une règle budgétaire appropriée pour la RDC devrait avoir deux composantes : (i) un objectif de revenus minimums pour accroître les recettes fiscales ; et (ii) un objectif de préservation de l'équilibre budgétaire basé sur un solde primaire structurel. La règle budgétaire ne serait pas en soi suffisante. Comme la RDC fait face à des chocs intérieurs et extérieurs importants avec des conséquences importantes sur ses finances publiques, il est essentiel de compléter la règle budgétaire par la mise en place d'un fonds de stabilisation.

2.3. Un fonds de stabilisation pour renforcer la règle budgétaire

42. La mise en place d'un fonds de stabilisation en parallèle avec une règle budgétaire permettrait une meilleure gestion budgétaire et macroéconomique. Une combinaison de règles est indispensable afin que la RDC soit en mesure de faire face à de grands chocs intérieurs et extérieurs. Dans un pays où les finances publiques sont fortement tributaires des exportations de ressources naturelles et de l'évolution des prix des matières premières, le fonds de stabilisation contribuerait à maintenir le rôle contra-cyclique de la politique budgétaire. Ainsi, le fonds de stabilisation permettrait d'accumuler une épargne pendant les périodes de hausses exceptionnelles des prix des matières premières et utiliserait cette épargne pour maintenir la dépense lors des retournements de tendance (par exemple une grave récession ou une forte baisse des prix des matières premières). Un fonds de stabilisation pourrait même contribuer à renforcer la crédibilité des règles budgétaires.

43. Le fonctionnement et la gouvernance de ce fonds pourraient être discutés avec les autorités. Le Fonds de stabilisation devrait bénéficier d'un dépôt initial de ressources et doit recevoir une part des recettes publiques par une formule à déterminer. Une option à considérer serait de garder une partie des recettes que la Gécamines et les autres sociétés minières transfèrent à l'État. Pour déterminer la part des transferts que l'État devrait épargner et investir dans le fonds de stabilisation, la RDC pourrait utiliser une formule simple (par exemple, celle utilisée par le Chili), qui déterminerait les recettes " exceptionnelles " à épargner en mesurant l'écart entre le prix actuel des exportations minières et le prix à long terme estimé par les autorités ou par un comité indépendant. Lors des conjonctures défavorables (comme

actuellement), ce fonds aiderait le gouvernement à maintenir le niveau des dépenses d'investissement. En effet, en l'absence de règles budgétaires et d'un fonds de stabilisation, les dépenses d'investissement sont souvent les premières à être coupées en période de ralentissement économique ou de chute imprévue des recettes fiscales.

Encadré 2.1. Règles budgétaires et viabilité financière : définition et types de règles

Définition et justification. Une règle budgétaire est une contrainte légale (permanente ou temporaire) imposée à la politique budgétaire pour empêcher un déséquilibre permanent entre les recettes et les dépenses du gouvernement. Les règles budgétaires visent à éviter un déséquilibre structurel des finances de l'État, ce qui limite la nature pro-cyclique des politiques publiques et empêche une croissance insoutenable de la dette publique. En général, il existe quatre types de règles.

(i) Règles sur les Dépenses. Elles imposent une limite stricte et permanente sur les dépenses publiques totales, les dépenses primaires, ou les dépenses de fonctionnement, soit en termes absolus, soit en termes de taux de croissance soit en termes de pourcentage du PIB. Ces règles ne sont pas directement liées à un objectif de stabilité des finances publiques du gouvernement, car elles ne tiennent pas compte de l'évolution des revenus de l'État. Toutefois, elles peuvent contribuer à cet objectif dans la mesure où elles sont complétées par des objectifs de soutenabilité des déficits budgétaires et de la dette publique quand un déséquilibre budgétaire risque de résulter d'une augmentation incontrôlée des dépenses plutôt que d'une baisse des recettes. D'autre part, dans un pays en développement exposé à de grandes variations des prix des produits de base, elles aident les autorités à éviter la pro-cyclicité des dépenses publiques. Cependant, cet avantage peut aussi devenir une contrainte pendant la récession économique, étant donné que dans cette circonstance, les règles de dépenses limitent la capacité du gouvernement à mettre en œuvre une politique contra-cyclique. Certaines dépenses qui sont très sensibles au cycle économique, telle que l'assurance-chômage, peuvent être exclues de la règle.

(ii) Règles sur les recettes. Ces règles imposent des plafonds ou des planchers sur les recettes publiques et visent à augmenter les recettes fiscales et/ou éviter une pression fiscale excessive. Ces règles ne tiennent pas compte de l'évolution des dépenses publiques et par conséquent n'ont pas nécessairement un impact direct sur la stabilité des finances publiques. Dans certains cas, les règles de recettes publiques ont été introduites pour protéger certaines dépenses prioritaires en affectant certaines taxes à des secteurs spécifiques. Exprimées en termes absolus, ces règles peuvent être difficiles à mettre en œuvre car les revenus fluctuent de manière significative avec le cycle économique. Cependant, dans un pays en développement, elles peuvent être particulièrement utiles pour gérer les recettes exceptionnelles associées à l'évolution des prix des matières premières, notamment lorsqu'elles imposent qu'une partie des recettes du gouvernement soit épargnée ou affectée à un fonds de stabilisation.

(iii) Règles sur l'équilibre budgétaire. En général, elles précisent un équilibre du solde budgétaire global, du solde primaire et du solde structurel ajusté au cycle économique, afin de veiller à ce que le ratio de la dette publique au PIB converge vers une valeur stationnaire. Ces règles comprennent également la « règle d'or » qui se réfère au solde budgétaire net des dépenses d'investissement. Toutefois, la règle de l'équilibre budgétaire n'est pas directement liée à la question de la viabilité de la dette ni à l'augmentation de l'assiette fiscale et des revenus futurs.

(iv) Règles sur la dette. En général, elles prennent la forme d'une limite explicite sur le ratio de la dette publique au PIB. Par définition, ce sont les règles les plus efficaces pour garantir que ce ratio ne dépasse pas une valeur ciblée. La convergence vers ce ratio est le critère approprié pour assurer la solvabilité budgétaire car elle garantit que la contrainte inter-temporelle du gouvernement est maintenue au cas où le taux d'intérêt sur la dette publique dépasse le taux de croissance de l'économie. Dans le même temps, ces règles n'imposent pas de contraintes sur la politique budgétaire lorsque le ratio est inférieur à sa valeur cible. En outre, l'évolution des ratios d'endettement ne dépend pas seulement des décisions sur les recettes et les dépenses publiques, mais aussi de plusieurs autres facteurs qui échappent au contrôle du gouvernement tels que les taux d'intérêt, les taux de change et les opportunités existantes pour financer les déficits du gouvernement.

Source : équipe de la Banque mondiale sur la base de OCDE, 2002 ; Kopits 2004, FMI, 2009 ; Garcia, 2012

44. La RDC a fait face au retournement de tendance actuel avec peu de moyens, notamment en raison d'absence de règles budgétaires et de fonds de stabilisation. Les politiques poursuivies par la RDC ont été pro-cycliques. Cela s'est traduit en une préférence pour dépenser la manne des ressources naturelles au cours du cycle ascendant, souvent sous forme de cadeaux fiscaux. Ainsi, la faible mobilisation des recettes domestiques pendant le cycle ascendant ont laissé la RDC avec une marge de manœuvre réduite lors du retournement de cycle. En effet, les réserves budgétaires de la RDC ont augmenté de 610 millions de dollars US à partir de décembre 2011, pour atteindre un maximum de 790 millions de dollars US en mars 2014. En parallèle, les réserves en devises se sont accrues de 607 millions de dollars US sur la même période pour atteindre un maximum de 1,88 milliard de dollars. Bien que positives, ces dynamiques ne représentent qu'une petite fraction des 20 milliards de dollars US d'exportations pétrolières et minérales de la RDC en 2012 et 2013. L'augmentation des réserves en devises n'a amené le taux de couverture qu'à 10 semaines d'importations. En comparaison, le Kenya et le Pérou, deux pays qui ont adopté des politiques contra-cycliques, ont réussi à accumulé des réserves de 4 et 17 mois d'importations respectivement et avaient réussi à atténuer le choc de la crise de 2008 sans grande peine. La RDC avait effleuré la crise en 2008-2009 et le choc actuel a déjà consommé la totalité des réserves budgétaires, les créances nettes de l'état devenant positives de 21 millions de dollars US à fin octobre 2016 alors que les réserves en devises n'étaient plus que de 925 millions de dollars.

Tableau 2.1. Sélection d'indicateurs économiques en RDC

	2011	2012	2013	2014	2015 PREL.	2016 PROJ.
<u>REVENU ET CROISSANCE ECONOMIQUE</u>						
CROISSANCE DU PIB (% ANNUEL)	6,9	7,2	8,5	9,5	6,9	2,7
FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE (% DU PIB)	17,0	20,8	22,4	22,6	19,7	16,0
FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE – PUBLIC (% DU PIB)	9,4	7,9	7,5	9,5	6,8	n.d
FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE – PRIVE (% DU PIB)	8,0	12,9	14,9	13,1	12,9	n.d
<u>MONNAIE ET PRIX</u>						
INFLATION ET PRIX A LA CONSOMMATION (% ANNUEL, EN MOYENNE)	15,5	2,1	0,8	1,2	1,3	3,4
MASSE MONETAIRE (% ANNUEL)	23,2	21,6	18,1	13,2	10,5	n.d
TAUX DE CHANGE NOMINAL (CDF/US\$, EN MOYENNE)	919,6	919,4	919,7	925,2	926,0	1000,0
<u>FINANCES PUBLIQUES</u>						
SOLDE BUDGETAIRE, INCLUANT LES DONS (% DU PIB)	-0,5	1,8	1,9	0,2	0,1	-1,4
SOLDE BUDGETAIRE DOMESTIQUE (% DU PIB)	-0,9	2,0	-0,1	-0,2	0,1	n.d
RECETTES DOMESTIQUES (% DU PIB)	11,8	14,4	12,9	13,3	12,4	11,0
DETTE PUBLIQUE EXTERIEURE (% DU PIB)	20,5	18,3	15,1	12,7	14,3	n.d
<u>COMPTES EXTERIEURS</u>						
EXPORTATIONS DE BIENS (FOB, MILLIARDS DE US\$)	9,5	8,7	11,6	12,3	9,7	8,5
DONT PETROLE ET PRODUITS MINIERES (MILLIARDS DE US\$)	9,2	8,6	11,3	12,0	9,4	8,2
IMPORTATIONS DE BIENS (FOB, MILLIARDS DE US\$)	-8,9	-8,7	-10,8	12,7	10,6	8,1
SOLDE DU COMPTE COURANT (% DU PIB)	-5,4	-6,3	-4,9	4,0	-2,5	-6,5
INVESTISSEMENTS DIRECTS ETRANGERS (MILLIARDS DE US\$)	1,7	1,2	1,7	1,7	0,8	0,4
<u>POPULATION</u>						
POPULATION, TOTAL (MILLIONS)	68,09	70,29	72,55	74,88	77,28	79,75
CROISSANCE DE LA POPULATION (% ANNUEL)	3,26	3,24	3,22	3,20	3,20	3,20
ESPERANCE DE VIE A LA NAISSANCE (ANNEES)	57,4	57,9	58,3	58,7	n.d	n.d
<u>POUR MEMOIRE</u>						
INDICE DE DEVELOPPEMENT HUMAIN	0,418	0,423	0,430	0,433	n.d	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, PREL. = Préliminaire, PROJ. = Projections.

Deuxième partie

RENFORCER LA CONNECTIVITÉ DU PAYS LA DEPENSE PUBLIQUE DANS LES INFRASTRUCTURES ROUTIERES

MESSAGES PRINCIPAUX

Le secteur routier est indispensable pour assurer la connectivité du territoire national et du marché domestique.

Les investissements de l'État dans le réseau routier restent en dessous du minimum, notamment pour le réseau interurbain.

Le secteur routier souffre d'inefficacité et d'inefficiences majeures, en partie dues aux dysfonctionnements du processus de passation des marchés et au déficit d'entretien.

Le choix minimal incompressible de la RDC serait d'utiliser ses ressources limitées pour améliorer le Réseau Routier d'Intérêt Général (RRIG).

45. Les infrastructures, y compris celles de transports peuvent doper la croissance, accroître la productivité des activités économiques et ainsi contribuer à la réduction de la pauvreté. Des études diagnostiques ont montré que la croissance économique par habitant augmenterait de 2,2 points de pourcentage par an en ASS si les pays disposaient du même niveau d'infrastructures que l'île Maurice (Briceno-Garmendia et Foster, 2010). Plus spécifiquement, une hausse de 1 % du stock d'infrastructures de transport serait associée à un gain d'environ 1/3 de point de croissance potentielle (Canning, 1999 et Canning et Bennathan, 2000). Celles-ci jouent directement sur la croissance lorsqu'elles induisent une offre de services publics. Elles ont aussi un impact indirect car elles permettent d'accroître les investissements privés par le biais de la diminution des coûts de transaction et de production ce qui accroît la rentabilité des activités. Cette partie se focalise sur le secteur des transports routiers, notamment la suffisance, l'efficacité et l'efficience de la dépense publique qui ont été détaillées dans la RDPF (Banque mondiale, 2015)⁹.

46. Les indicateurs liant le secteur des transports aux perspectives de développement de long terme du pays sont au bas de l'échelle. En effet, l'indice de performance logistique (IPL) de la RDC n'était en 2014 que de 1,89 sur une échelle de 1 à 5 et le pays est classé au bas de l'échelle à la 159^{ème} position sur 160 pays pour lesquels l'information est disponible. À noter que l'IPL permet une analyse comparative qui aide à identifier les défis qu'un pays rencontre dans la performance de la logistique du commerce. Ainsi, un regard plus rapproché sur les composantes de l'indice montre que la RDC se situe en 156^{ème} position en termes de qualité de l'infrastructure.

⁹ Cette partie est le résumé du Chapitre 4 du Volume I de la Revue de la Gestion des Dépenses Publique et de la Responsabilisation Financière – RDPF (Banque mondiale, 2015).

3. État et rôle économique des infrastructures routières en RDC

47. Le secteur des transports en RDC est à l'image de l'immensité du pays dont le désenclavement exige la coordination de divers réseaux de transport. Les routes, les chemins de fer, les aéroports et les ports fluviaux et maritimes, sont gérés et entretenus par des acteurs/services publics et privés qui mènent des activités commerciales formelles ou informelles (Banque mondiale, 2012). Le développement des réseaux de transport est un élément majeur de la politique gouvernementale pour l'accélération de la croissance économique et la diversification, ainsi que pour la réduction de la pauvreté. Les autorités de la RDC ont mis l'accent sur le développement des transports routiers avec pour but de désenclaver le pays.

48. À partir de la fin des années 1990, et principalement à partir de 2005, les autorités de la RDC, ont lancé un vaste programme de réhabilitation des infrastructures routières. Appuyé par la communauté internationale, le programme d'action (PAG) 2012-2016 reconnaît le rôle majeur de l'aménagement et de la construction des infrastructures de base fiables et de bonne qualité comme vital pour le développement des activités économiques et sociales de la RDC. Les besoins en infrastructures de transport restent énormes, et le transport routier est un catalyseur essentiel de la croissance de l'agriculture et un support de la croissance du secteur minier ainsi que de l'amélioration des échanges commerciaux interne et externe.

49. Dans le cadre du réseau des transports en RDC, les routes jouent un rôle de liaison essentiel, avec un impact important sur l'activité et le bien-être. Les services de transport routier fournissent un accès essentiel aux zones rurales et contribuent grandement au commerce local, national et international. D'après l'enquête 1-2-3, la disponibilité de transports routiers affecte positivement le niveau de vie des ménages. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, les dépenses sont 24,6 % plus élevées pour un ménage vivant dans une communauté accessible par une route praticable en toute saison, ce qui reflète une amélioration du revenu et du bien-être (Banque mondiale, 2014). En effet, l'accessibilité par la route accroît la circulation des individus et des marchandises et l'accès aux services sociaux, notamment l'éducation et la santé, soulignant ainsi l'importance de l'investissement public.

3.1. Le réseau routier de la RDC reste, en quantité et en qualité, bien inférieur au minimum requis pour le bon fonctionnement du pays

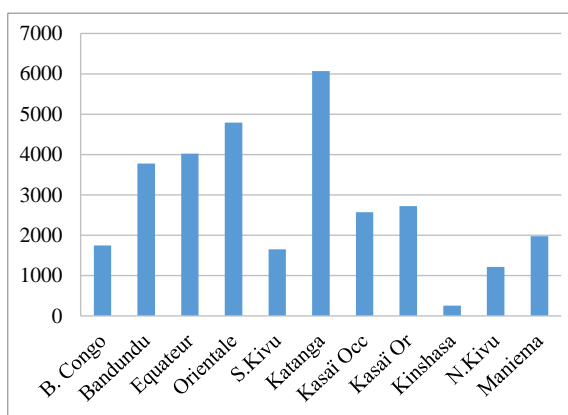
50. Le réseau routier de la RDC est largement insuffisant pour un pays de la taille de l'Europe de l'ouest. Sa longueur officielle est de 152 000 km comprenant 58 129 km de routes nationales et provinciales qui constituent le RRIG. Le reste est composé de routes d'intérêt local et de voies de desserte agricole dont 86 471 km sont répertoriées. Le RRIG comprend 20 683 km de routes nationales, 20 201 km de Routes Provinciales Prioritaires (RP1), et 17 245 km de Routes Provinciales Secondaires (RP2). Au total, il n'y avait que 3 126 km de routes revêtues en 2012, soit à peine 5 % du RRIG, alors que la moyenne africaine est de 25 %. Le RRIG est officiellement à charge de l'Office des Routes (OR).

51. Le niveau de couverture du réseau situe le pays largement en dessous de la moyenne africaine et le parc automobile du pays reste très modeste. En effet, sur un territoire aussi vaste et avec une population d'environ 75 millions d'habitants, le RRIG représente une densité spatiale de routes de 25 km/1000 km² alors que la moyenne africaine est de 204 km/1000 km². Par ailleurs, la couverture par rapport à la population est de 0,9 km/1000 habitants alors que la moyenne africaine est de 3,4 km/1000

habitants. Ces chiffres sont d'autant plus préoccupants que le RRIIG est théorique et que le réseau circulaire couvrait moins de 20 % du RRIIG à la fin des années 1990. En effet, les négligences observées durant les années 1990 avaient laissé la plupart des infrastructures routières dans un état impraticable au trafic motorisé. Aujourd'hui l'OR annonce un réseau circulaire de l'ordre de 15 000 km, soit 26 % du RRIIG. De plus, le nombre de véhicules reste largement modeste par rapport à la taille de la population et à celle du pays. Ainsi, les chiffres disponibles montrent que les immatriculations de véhicules entre 2008 et 2011 n'ont pas dépassé 170 000 véhicules (INS, 2014). Même si nous considérons que ce nombre s'ajoute à un stock d'une taille similaire et que le tout a doublé en nombre depuis, nous obtenons une projection de 650 000 véhicules au plus en 2016 pour un pays de près de 80 million d'habitants.

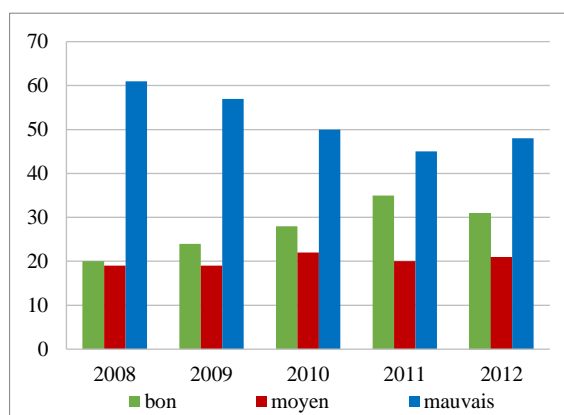
52. Le retour des bailleurs en 2005 s'est accompagné de l'extension du réseau programmé et de sa redéfinition. Après 2005, suite au retour des financements des bailleurs de fonds dans le secteur routier, le gouvernement a demandé à l'OR de porter son réseau programmé à 30 788 km, qui constituent le Ring National (RN). Le RN est issu d'une étude des besoins d'échange et de communication au plan national. Il constitue un réseau d'intégration politique et socio-économique de désenclavement et de connexion. Ce réseau permet d'assurer les déplacements faciles de la population et le ravitaillement en denrées de première nécessité vers les centres de consommation. C'est sur ce réseau prioritaire que se concentrent les principales activités de l'OR. La distribution du RN parmi les provinces figure au Graphique 3.1. Les efforts consentis par le gouvernement ont permis d'améliorer le RN, mais ce dernier reste en-dessous de la moyenne africaine de 70 % des routes primaires et secondaires en état bon à moyen. Selon l'OR, en 2008, le RN était constitué d'environ 20 % de routes en bon état, 20 % de routes en état moyen, et 60 % de routes en mauvais état. En 2012 ces pourcentages seraient passés respectivement à 30 %, 20 % et 50 %. Ces chiffres ne sont malheureusement pas documentés par des relevés systématiques et ils sont très probablement optimistes compte tenu de la faiblesse des volumes d'intervention annuels sur cette période (voir Graphique 3.2).

Graphique 3.1. Distribution du ring national parmi les 11 provinces (en km)



Source : calculs basés sur les données de l'OR

Graphique 3.2. Évolution de l'état du ring national (en %)



Source : calculs basés sur les données de l'OR

3.2. Le mauvais état des infrastructures routières alourdit les coûts de transaction des activités économiques

53. Le déficit d'infrastructures routières en quantité et en qualité entrave le développement des activités économiques et constitue un frein au développement du secteur privé. En 2013, 24,8 % des firmes ont indiqué les problèmes liés aux transports comme étant une contrainte majeure à leurs activités (Enquête d'Entreprise, 2013). En effet, la majeure partie du territoire reste inaccessible par la route, ce qui rend les déplacements de personnes et de biens très coûteux. À titre d'exemple, Kinshasa était reliée par la route à seulement cinq capitales des anciennes provinces (Bandundu, Kananga, Matadi, Mbandaka et Mbuji-Mayi), à une capitale provinciale (Kisangani) par voie fluviale et aérienne, et à quatre capitales provinciales (Bukavu, Goma, Kindu et Lubumbashi) par voie aérienne.

54. Le mauvais état des routes est à la base de l'augmentation des coûts de transactions et des pertes dans l'économie. D'après le modèle géo-spatial de Briceno-Garmendia et Foster, le lien étroit entre les infrastructures et l'activité économique fait que le rendement économique des transports est plus important là où il constitue une contrainte importante pour l'activité économique. Par exemple, les secteurs forestier et agricole ont des rendements qui dépendent fortement des investissements dans les infrastructures de transport. D'après la Banque mondiale (2012), le mauvais état des infrastructures en RDC dans son ensemble entraîne des pertes de productivité pouvant aller jusqu'à 40 %. En réalisant les investissements adéquats, les coûts des entreprises pourraient être réduits de 80 % et les coûts occasionnés par le transport des produits agricoles pourraient diminuer de 70 %. Le Projet d'Urgence d'Appui à l'Amélioration des Conditions de Vie (PUAACV) de la Banque mondiale entre 2003 et 2010 a contribué à réduire le temps de transport de marchandises de 60 heures à 3 heures et à réduire les coûts de transport de 57 % sur la route Lubumbashi-Kasomeno-Kasenga (route nationale No 5).

3.3. Le déficit d'entretien ne permet pas de maintenir les gains obtenus grâce à la réouverture et à la réhabilitation de routes

55. Les travaux d'entretien peinent à couvrir les routes en bon et moyen état, ce qui accélère leur détérioration, limite l'expansion du réseau en état de circulation et neutralise les gains tirés des travaux de réouverture du réseau. Par manque d'entretien les routes passent d'un état moyen à mauvais. En 2012, 7 600 km de routes ont été entretenus et 1 200 km ont été rouverts par l'OR, ce qui signifie une prise en charge de 15 % sur le RRIG et de moins de 30 % sur le RN. Ainsi, en mars 2013, 8 400 km de routes étaient en bon état, 5 800 km en état moyen, 14 400 km en mauvais état, et le reste du RRIG en état non connu mais très certainement mauvais (RDPF, 2015). Par conséquent, en 2012, 13 000 km (8 400+5 800-1 200) auraient dû être entretenus, mais l'OR n'en a entretenu que 7 600 km, soit 58 % du total à entretenir. Sur le plan de l'efficacité, il serait préférable d'entretenir en priorité les sections qui ont été remises en état plutôt que de réhabiliter sans cesse les mêmes sections qui, par manque d'entretien, sont passées d'un état bon, à un état moyen et ensuite mauvais. Ce phénomène est d'autant plus rapide sur les réseaux en terre qui sont vulnérables aux effets climatiques et au trafic.

56. Il est fort probable que les routes en état moyen qui n'ont pas été entretenues en 2012 se soient dégradées considérablement. Les 5 800 km de routes en état moyen ne constituaient pas nécessairement la priorité du programme d'entretien de 2012. Ainsi, il y a une forte probabilité pour qu'une portion des

routes en état moyen qui n'ont pas été entretenues en 2012 soit passée dans la catégorie « mauvais » en 2013. Cela pourrait créer une perte nette de réseau en état bon à moyen, notamment si la perte de réseau est supérieure au gain obtenu par les 1 200 km de réouverture, ce qui reste une possibilité à ne pas exclure. En outre, la performance de l'OR en matière d'entretien a été moindre dans les années qui ont précédé 2012. Par conséquent, il est peu probable que le niveau d'investissement sur la période 2008-2012 ait pu stabiliser le Ring National, et encore moins étendre le linéaire en état bon à moyen. Par ailleurs, la situation est critique au niveau du réseau interurbain, majoritairement non-revêtu. Les problèmes du réseau urbain, en majorité revêtu, peuvent être différés mais seront alors beaucoup plus coûteux à résoudre.

57. L'entretien courant généralisé permettrait d'économiser les coûts des interventions lourdes.

L'entretien courant peut être, soit mécanisé, soit manuel. Lorsqu'il est mécanisé il est combiné à du reprofilage et se situe à la frontière entre l'entretien courant et l'entretien périodique. S'il n'est pas assuré, les dégradations deviennent trop importantes et exigent des interventions mécanisées plus lourdes et plus coûteuses. Or, le linéaire total entretenu ; entretien courant et périodique confondus ; est largement inférieur au linéaire de réseau en état bon à moyen. Idéalement, tout réseau en état bon à moyen doit faire l'objet d'un entretien courant manuel pour maintenir un drainage adéquat et intervenir dès les premiers signes de dégradation.

58. Un programme d'entretien courant manuel est faisable financièrement et permet de créer de l'emploi et de générer des revenus dans les couches les plus pauvres de la population.

Le FONER peut financer un tel programme. À titre d'exemple, un montant initial de 25 millions de dollars US permettrait de donner du travail pendant toute l'année à 20 000 personnes sur tout le territoire et d'entamer l'entretien courant du RRIIG en commençant par les 15 000 km de réseau en bon à moyen état. Bien entendu, l'objectif de couvrir l'ensemble du RRIIG ne pourrait être atteint que progressivement et devra coïncider avec des réouvertures de routes. Il aurait pour résultat d'empêcher le ré-enclavement des populations éloignées et des zones à potentiel agricole, de faciliter la circulation des biens et des personnes, de développer les services sur une grande partie du territoire, et donc de stimuler l'économie. L'entretien courant manuel et la réouverture par la méthode Haute Intensité en Main d'Œuvre (HIMO) avaient donné des résultats en 2011 mais ont été abandonnés en 2012, notamment par l'OR.

3.4. La gouvernance du secteur s'améliore, mais la fragmentation reste importante

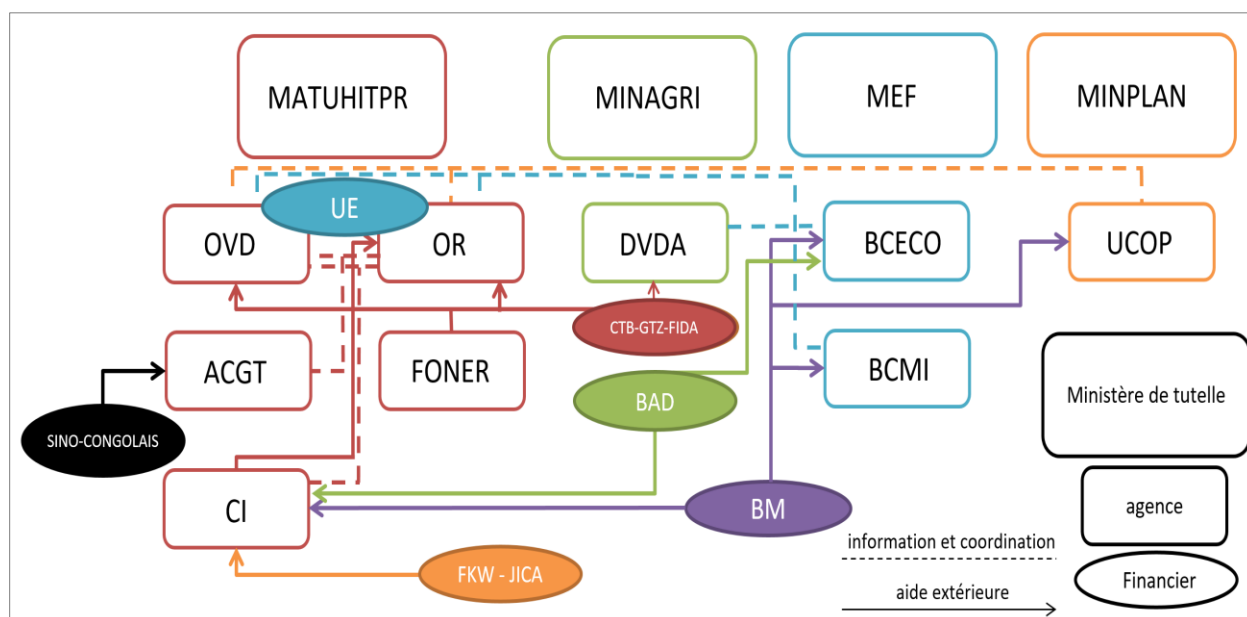
59. La gouvernance du secteur routier a connu des progrès importants vers la consolidation au cours des dernières années, mais reste fragmentée.

L'intervention des bailleurs pour la relance du secteur s'est accompagnée par une multiplication des agences en charge de l'exécution des projets. Avec le retour de l'aide extérieure en 2004, des agences d'exécution ont été créées, en accord avec le gouvernement, pour l'exécution et l'utilisation des financements de la majorité des bailleurs de fonds dans le domaine des infrastructures. Ces agences se sont ajoutées à l'OR créé en 1971 et restructuré en 1990 et à l'Office des Voiries et Drainages (OVD) créé en 1987, tous deux jouissant d'une autonomie financière et d'une personnalité juridique (voir Graphique 3.3). En mars 2004, le gouvernement a créé une Cellule Infrastructure (CI) placée sous la tutelle du Ministère en charge des Travaux Publics (MATUHITPR¹⁰), et jouissant également d'une autonomie administrative et financière. L'Agence Congolaises des Grands

¹⁰ MATUHITPR: Ministère de l'Aménagement du Territoire, Urbanisme, Habitat, Infrastructures, Travaux Publics, et Reconstruction.

Travaux (ACGT) et le Fonds National d'Entretien Routier (FONER) ont été créés en 2008. La situation a commencé à changer à partir de 2009 avec la consolidation des activités du secteur sous le MATUHITPR. Avec l'appui de la CI, un manuel d'opérations de l'entretien routier a pu être élaboré par le MATUHITPR, qui a repris sous son contrôle plusieurs activités du secteur routier et la réintégration de la maîtrise d'ouvrage. Mais, malgré cette consolidation, le nombre d'agences reste important et la duplication des données sur une même activité reste un problème. De plus, il existe une Direction des Voiries de Desserte Agricole (DVDA) qui opère en milieu rural sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture (MINAGRI) et intervient dans l'entretien et la réhabilitation des routes de desserte agricole. Son réseau cible fait à la fois partie du RRIIG et du réseau total de 152 000 km.

Graphique 3.3. Organigramme des agences opérant dans le secteur routier entre 2008 et 2012



Source : Banque mondiale

4. Le financement du réseau routier national présente des défis importants

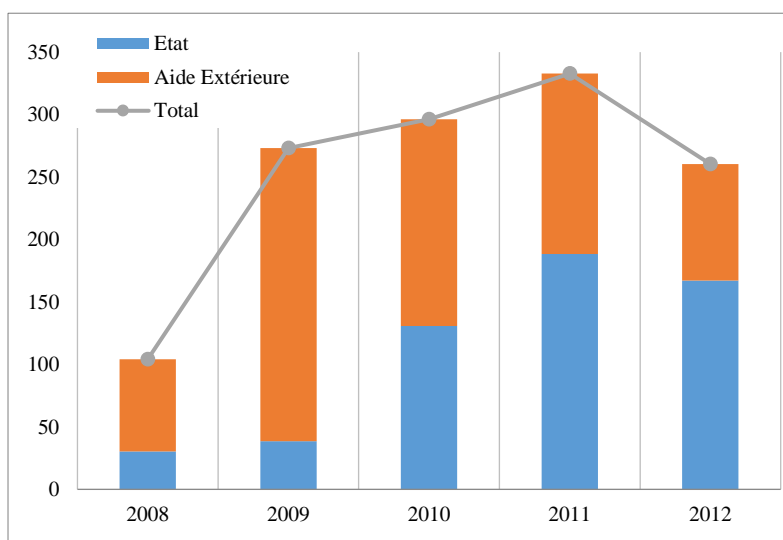
60. Le financement des infrastructures de transport routier par l'État a continué à augmenter ces dernières années mais reste insuffisant, alors que le financement externe est de plus en plus incertain. Le financement intérieur en faveur des infrastructures routières a constamment augmenté à partir de 2008, et dépasse le financement extérieur depuis 2011. Les dépenses sur les transports routiers ont continué à augmenter grâce à une forte croissance des financements de l'État tirés par le FONER et le budget d'investissement. Cependant, les investissements de l'État dans les réseaux routiers restent en-dessous du minimum nécessaire. Aussi, les résultats restent en deçà des efforts et des espoirs, notamment en raison du manque d'entretien qui provoque l'usure accélérée des infrastructures. D'autre part, les zones urbaines semblent bénéficier des efforts des pouvoirs publics d'une manière disproportionnée. Il est probable que le financement de l'État augmente avec la croissance économique. Par ailleurs, l'évolution de l'aide extérieure reste incertaine. Même le programme Sino-Congolais marque le pas, après un démarrage en force en 2009.

61. Les problèmes de traçabilité jettent un doute sur le vrai montant de la dépense sur l'infrastructure routière. Il devient de plus en plus difficile de capter et de réconcilier les données de la dépense sur l'investissement routier. Ce problème de traçabilité s'inscrit dans une problématique plus générale de gestion des finances publiques. Les divergences entre les statistiques agrégées auprès des responsables de la dépense dans les infrastructures routières et les données de l'exécution budgétaire s'agrandissent à partir de 2011. Ce problème d'incohérence ramène au problème plus large de manque de pertinence des rapports budgétaires.

4.1. Des dépenses publiques croissantes mais toujours insuffisantes par rapport aux besoins du pays

62. Les dépenses sur les transports routiers ont continué à augmenter grâce à une forte croissance des financements de l'État tirées par le FONER et le budget d'investissement (voir Graphique 4.1). Les ressources de l'État affectées aux infrastructures routières proviennent de quatre sources principales : (i) les budgets ordinaire et annexe qui financent les salaires et les frais de fonctionnement, (ii) le budget d'investissement, (iii) le budget du FONER, et (iv) les transferts des gouvernements provinciaux, dont certains proviennent eux-mêmes du FONER. Il y a eu une montée en puissance des financements de l'État en 2010 et 2011 qui a compensé la baisse de l'aide extérieure et a permis de maintenir des investissements totaux croissants en francs courants.

Graphique 4.1. Évolution de la dépense publique sur l'infrastructure routière par sources de financement (Millions de Dollars US)



Source : calculs de la Banque mondiale à partir de données recoupées

63. Ainsi, en dépit d'une diminution des dépenses sur aide extérieure à partir de 2009, les dépenses d'investissement et d'entretien dans le secteur routier ont continué à augmenter jusqu'en 2011. Cette augmentation des financements de l'État est tirée par le FONER qui est devenu opérationnel fin 2009 et par une forte croissance du budget d'investissement (BI). Ensuite, la croissance du BI a ralenti légèrement en 2012 provoquant une diminution du niveau des financements de l'État et entraînant le déclin des financements totaux en dessous de leur niveau nominal de 2009.

64. Les ressources extérieures proviennent de programmes financés par les bailleurs traditionnels du secteur, y compris les prêts bilatéraux et commerciaux de la Chine. Plusieurs bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux interviennent dans le financement des infrastructures routières. En plus de la Banque mondiale, il y a également la BAD, Chine, CTB, DFID, FIDA, Fonds Koweïtien, GTZ/KFW, JICA, et l'UE. L'exécution des dépenses s'est accompagnée par la mise en place de capacités opérationnelles à travers des agences d'exécution des projets (notamment le BCECO, l'UCOP, etc.) et d'une agence d'exécution privée, le BCMI, qui a disparu en 2010. Grâce à ces capacités, l'investissement a pu atteindre 2,4 % du PIB en 2009 et 2,3 % en 2010. L'année 2009 a vu la culmination et l'achèvement des projets d'urgence (PMURR, PUSPRES et PUACV) initiés en 2005 et qui contenaient de vastes programmes d'investissements routiers ainsi que le démarrage en force du programme sino-congolais. Ensuite, le niveau des dépenses financées par l'aide extérieure a diminué de façon constante pour retrouver un niveau proche de celui de 2008. En effet, la capacité opérationnelle actuelle permettrait au mieux de mettre en œuvre un programme d'investissement équivalent à environ 1,5 % du PIB.

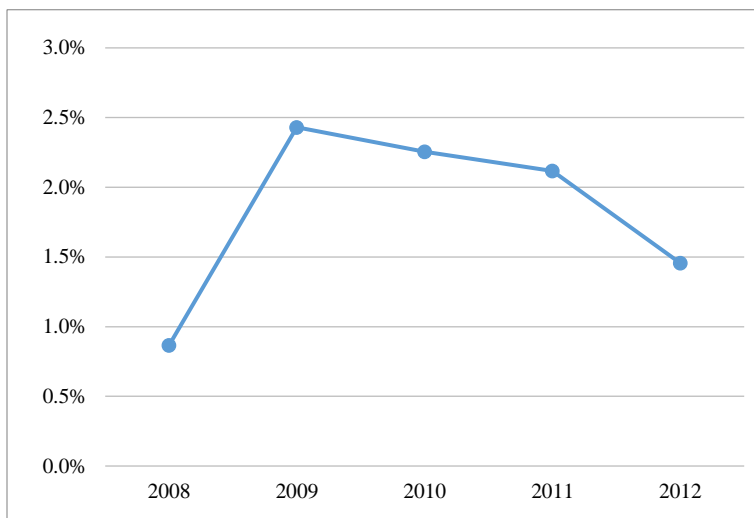
Encadré 4.1. Méthodologie de calcul des besoins d'investissement minimaux dans le réseau routier

L'expérience internationale montre que pour conserver le niveau de service d'un réseau routier interurbain composé de routes nationales et provinciales en bon état, il faut dépenser environ 1 à 1,5 % du PIB dans des travaux d'entretien courant et périodique. Si le réseau est en mauvais état, ce pourcentage passe de 1,5 % à 2 % pour tenir compte des réparations et des renforcements nécessaires pour ramener le réseau à un niveau de service acceptable et les routes à un état où elles peuvent être entretenues. Si l'on souhaite moderniser et développer le réseau interurbain il faut ajouter l'équivalent d' $\frac{1}{4}$ du taux de croissance du PIB exprimé en pourcent (soit 2 % en RDC pour l'année 2013 où le taux de croissance était de 8,5 %) multiplié par le poids des dépenses d'infrastructures routières par rapport aux dépenses d'infrastructures de transport dans le pays (soit 50 %), ce qui conduit à une dépense d'1 % du PIB. Quant aux infrastructures de transport urbain, essentiellement des voiries urbaines, leur développement et leur entretien exigent en général une dépense supplémentaire équivalente à 1 % de la population urbaine exprimée en pourcentage de la population totale (38,8 % en RDC, d'après l'Enquête 1-2-3), soit un peu moins que 0,4 % du PIB. En somme, cela signifierait pour la RDC un niveau d'investissement annuel de l'ordre de 2,9 % à 3,4 % du PIB pour développer, moderniser et entretenir les réseaux urbains et interurbains. Ce niveau peut être mis en perspective avec les 4 % à 6 % soutenus par la plupart des pays émergents pendant la dizaine d'années qui a précédé leur émergence.

Sources : experts de la Banque mondiale et Africa Infrastructure Country Diagnostic (BM, 2009)

65. Toutefois, les investissements de l'État dans les réseaux routiers restent bien en-dessous du minimum nécessaire, notamment pour le réseau interurbain. L'État a investi en moyenne 1,8 % du PIB sur la période 2008-2012 dans ses réseaux urbains et interurbains (voir Graphique 4.2). Ce montant est inférieur de 1,2 point au minimum nécessaire pour assurer l'entretien adéquat et le développement progressif du réseau routier. Les investissements annuels dans le réseau ont atteint un pic en 2009 suivi d'un déclin à peu près constant de l'ordre de 0,3 point par an. L'analyse des dépenses montre que le programme d'investissement sur la période 2008-2012 est réparti à peu près à 67 % et 33 % entre les routes interurbaines et les voiries urbaines. Par conséquent, les routes interurbaines ont été financées en moyenne à hauteur de 1,2 % du PIB par an sur cette période et les voiries urbaines à hauteur de 0,6 %. Faisant référence à l'Encadré 4.1, cela correspond à un déficit moyen annuel de 1,4 % du PIB pour assurer l'entretien et le développement progressif du réseau interurbain et un excédent annuel de 0,2 % du PIB dans les dépenses de voiries urbaines. Or, la situation s'est dégradée en 2012.

Graphique 4.2. Investissements publics dans les infrastructures routières (% du PIB)



Source : calculs de la Banque mondiale à partir de données recoupées

66. L'insuffisance du financement du réseau interurbain est critique car celui-ci est plus vulnérable au manque d'entretien. Les réseaux interurbains sont majoritairement non-revêtus, et les conditions actuelles de financement ne suffisent pas à entretenir le linéaire de routes. Ainsi, les gains de réseau interurbain obtenus par des travaux d'ouverture sont rapidement perdus. Les travaux sont en effet dénommés réouverture car ils se répètent à intervalles réguliers. Il serait donc préférable de rééquilibrer les dépenses entre les réseaux interurbain et urbain, sachant que ce dernier est moins vulnérable au manque d'entretien, du moins à court terme. Ainsi, il serait possible de réduire le déficit sur le réseau interurbain en plaçant les dépenses dans les voiries urbaines au seuil de 0,4 % du PIB.

67. Par rapport au réseau non-revêtu, les problèmes du réseau revêtu, essentiellement urbain, sont différés. Mais ces problèmes sont beaucoup plus coûteux à résoudre. La durée de service d'une chaussée revêtue est plus longue, même en l'absence d'entretien, que celle d'une chaussée non-revêtue. Par contre, à moyen terme et lorsque les signes de dégradation s'accroissent, les coûts de réparation d'une chaussée revêtue deviennent élevés. Ces coûts peuvent croître très vite jusqu'à ce que des travaux de stabilisation ou de renforcement eux-mêmes encore plus coûteux soient nécessaires.

68. La faiblesse du financement pour l'entretien réduit l'efficacité et l'efficience des dépenses du secteur routier, et le rôle du FONER est ainsi mis à l'épreuve. Le financement de l'entretien devrait être assuré par le FONER qui, pour le moment, ne remplit pas sa fonction. Les fonds du FONER ont permis d'augmenter sensiblement la contribution de l'État au financement des infrastructures routières, mais ces fonds ont été, soit utilisés pour des travaux d'investissement, soit pas utilisés du tout, laissant ainsi persister un déficit d'entretien. D'autre part, les transferts du FONER vers les différents bénéficiaires sont difficiles à tracer, et il existe des différences entre les montants réputés versés tels que documentés par le FONER, et ceux déclarés perçus (OR, OVD, DVDA, gouvernements provinciaux et prestataires directs) et ensuite dépensés sous forme de travaux. Les transferts directs du FONER vers les gouvernements provinciaux qui à leur tour en rétrocèdent une partie aux agences d'exécution compliquent davantage le traçage des fonds.

69. Les autorités congolaises ont expérimenté une approche de prise en charge basée sur l'utilisation des ressources naturelles pour financer les infrastructures¹¹. Le « Programme de Coopération Sino-congolaise » a été signé en 2007 entre le gouvernement congolais et un groupement d'entreprises chinoises. La contrepartie chinoise s'engage à préfinancer et exécuter en deux tranches un vaste programme d'infrastructures routières et ferroviaires. Le programme a démarré en force en 2009, avec un financement de 134 millions de dollars US (voir Encadré 4.2). Les informations collectées auprès de l'Agence Congolaises des Grands Travaux (ACGT) montraient que le programme sino-congolais aurait investi 300 millions de dollars US sur la période 2008-2012 dans les infrastructures routières. Les données préliminaires suggèrent qu'un montant équivalent aurait été investi lors des trois années suivantes. Parmi les nouvelles routes qui étaient envisagées, seule la section de 60 km Luna-Beni (au lieu de Kasindi-Beni) a été financée dans le cadre de l'accord. Les routes Lubumbashi-Kasumbalesa et Kolwezi-Likasi sont en cours de réalisation, mais elles seraient financées par la recette des péages. Le programme a financé le bitumage de la route Lubumbashi-Kasomeno, ainsi que les travaux de modernisation d'artères urbaines à Kinshasa notamment le boulevard du 30 juin et le boulevard Lumumba.

Encadré 4.2. Le volet routier du programme Sino-Congolais et état des lieux

La Sino-Congolaise des Mines (SICOMINES) est un projet de coopération mettant en relation le gouvernement de la RDC représenté par la Gécamines, et la Chine représentée par un groupement d'entreprises chinoises, financé par EXIM BANK, à travers les entreprises CREC et SINOHYDRO. En vertu de l'accord de coopération, le groupement d'entreprises chinoises accorde des prêts à la SICOMINES pour des projets d'infrastructures routières, ferroviaires, énergétiques et sociales (3 milliards de dollars US) et des projets miniers (environ 3.2 milliards de dollars US). En contrepartie de ce financement, la RDC concède 4 sites miniers à ce même groupement pour exploiter les minerais produits. Le capital social est détenu à raison de 32 % par la Gécamines et 68 % par le groupement d'entreprises chinoises.

Les remboursements des infrastructures et de l'investissement minier se feront sur les bénéfices futurs de la SICOMINES. Jusqu'à la fin des remboursements, la SICOMINES bénéficie d'exonérations fiscales complètes. Les revenus de la commercialisation du cuivre et autres métaux extraits des sites miniers par la SICOMINES rembourseront d'abord les infrastructures urgentes, puis devraient permettre au groupement de récupérer le capital investi et de payer les frais financiers, et enfin de rembourser le reste des infrastructures. Le volet routier du programme Sino-Congolais est concentré principalement sur le revêtement d'environ 3 500 km de routes comprenant les routes Kisangani-Kasindi-Goma-Uvira pour 1 050 km, Lubumbashi-Kasumbalesa pour 90 km et Kolwezi-Likasi pour 181 km, et la construction d'environ 1 000 km de nouvelles lignes de routes (la ligne Ilebo-Kinshasa).

Selon les rapports ITIE (2013-14), le décaissement dans le cadre de ce programme à la fin 2014 se situe à 2,3 milliards de dollars US dont seulement 36 % (842,4 millions) pour les infrastructures dont 70 % ont financé les routes. La SICOMINES est maintenant dans sa phase de production, ce qui devrait ouvrir la voie à plus de décaissements en faveur du volet infrastructures.

Source : équipes de la Banque mondiale

70. La dynamique des financements intérieurs va rester intimement liée à la croissance économique, alors que l'aide extérieure reste incertaine. Le niveau des investissements sur ressources intérieures dans le secteur était d'environ 30 millions de dollars US en 2008 et 170 millions en 2012 (dont 70 millions du FONER). En 2011, le budget d'investissement était d'environ 110 millions de dollars US et

¹¹ Voir copies de la Convention et du Protocole d'accord préalable signé en septembre 2007 sur le site <http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=GRALACE&n=65909> de l'Université d'Anvers, Belgique. La Convention a été amendée en 2009.

de 80 millions de dollars US en 2010. Étant principalement liées à la consommation de carburant, les ressources du FONER devraient évoluer au même rythme que le PIB¹². Aussi, et en toute logique, le budget d'investissement devrait évoluer au rythme de la croissance économique voire plus vite si le gouvernement décidait de faire un effort supplémentaire pour les infrastructures routières. La question de l'évolution de l'aide extérieure affectée aux infrastructures routières est plus complexe, car, de nature, elle est exogène et imprévisible et il est difficile de savoir si elle va se stabiliser, rebondir, ou poursuivre sa baisse.

71. L'examen de l'information sur l'exécution des projets d'infrastructures routières montre des incohérences dans les statistiques de la dépense ainsi que des problèmes de traçabilité. Les chiffres de l'exécution budgétaire du MATUHITPR publiés par le Ministère des Finances sont une première source de données officielles sur la dépense dans les infrastructures routières. Les données collectées auprès des responsables de la dépense publique dans les infrastructures routières constituent une autre source. Une fois agrégés, à l'exclusion des dépenses effectuées par la DVDA qui relèvent du Ministère de l'Agriculture, ces chiffres devraient être, à peu de choses près, proches des montants de l'exécution budgétaire. Or, il n'en est rien, notamment à partir de 2011 (voir Tableau 4.1).

Tableau 4.1. Comparaison de l'exécution budgétaire du MATUHITPR et des données des responsables de la dépense dans les infrastructures routières (Millions de Dollars US)

	2008	2009	2010	2011	2012
EXÉCUTION DU BUDGET (MATUHITPR)	68,9	270	473	28,5	41,8
DONNEES DES RESPONSABLES DE LA DEPENSE	57	217	261	301	233
DIFFÉRENCE (EN %)	-18	-20	-45	+956	+456

Source : Banque mondiale, sur la base des données budgétaires et de celles collectées auprès des responsables de projets

72. Les divergences entre les données agrégées auprès des responsables de la dépense dans les infrastructures routières et l'exécution budgétaire s'agrandissent à partir de 2011. Les budgets exécutés par le MATUHITPR excluent les salaires et les frais de fonctionnement et correspondent aux dépenses de construction et d'équipement, aussi bien pour le secteur routier que pour les autres secteurs. Les chiffres d'exécution des responsables se limitent aux infrastructures et aux équipements routiers. Les chiffres d'exécution budgétaire du Ministère et ceux des responsables sont comparables à 20 % près en 2008 et 2009. En 2010 la différence de -45 % pourrait s'expliquer par des dépenses importantes pour la construction de bâtiments publics dont le MATUHITPR est responsable également. Par contre, en 2011 et 2012, les différences s'inversent et s'agrandissent considérablement. De plus, le chiffre de l'exécution du budget de 2011 est 10 fois inférieur à celui de 2010 et, le taux d'exécution du budget serait tombé de 69 % en moyenne entre 2008 et 2010, à 8,2 % en 2011 et 2012. Cet écart mérite un examen approfondi des chiffres disponibles, surtout auprès du Ministère des Finances, et pose la question de la documentation de la dépense et de la pertinence des rapports budgétaires.

¹² Les ressources du FONER proviennent principalement des redevances prélevées sur les prix à la pompe des lubrifiants et carburants au niveau des transports terrestres (lire encadré I.I dans partie I). Or la consommation de carburant est directement liée à la dynamique du PIB (voir Dargay, Dermot et Sommer, 2007).

4.2. Les faiblesses dans le processus budgétaire ainsi que dans celui de la passation des marchés publics sont d'ordre systémique

73. Les faiblesses systémiques expliquent le faible taux d'exécution de la dépense publique observé au niveau de l'infrastructure routière. Le secteur routier a bénéficié de beaucoup d'investissements sur ressources intérieures et de financements des bailleurs au cours des dernières années comme relevé ci-dessus. Le Ministère dispose d'un Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et prépare ses prévisions budgétaires selon ce cadre et les prescriptions de la Loi des finances¹³. Cependant, ces prévisions ne reçoivent pas l'attention de la Conférence Budgétaire et n'affectent pas l'allocation des crédits. Cette incohérence devrait s'atténuer pour permettre une meilleure utilisation du CDMT comme outil de planification budgétaire. Cela aiderait alors l'efficacité de la dépense dans le secteur des transports routiers et dans d'autres secteurs prioritaires comme la santé et l'éducation. Par ailleurs, l'absence d'un cadre de coordination des Partenaires Techniques et Financier (PTF) conduit à une faible capacité d'absorption des fonds disponibles auprès des bailleurs. S'ensuit une faible exécution des dépenses sur financement extérieur. L'absence de cadre de coordination empêche l'alignement de l'aide sur les priorités nationales ; tel que prescrit par la Déclaration de Paris du 2 mars 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement ; et conduit donc à réduire son efficacité.

74. Les faiblesses systémiques liées à la gestion technique et financière du secteur entraînent la faible allocation de ressources et l'irrégularité des décaissements, et amoindrissent la performance de la dépense. Les retards de décaissement des fonds de la part des partenaires et le manque d'encadrement du FONER conduisent à une faible allocation des ressources et à l'irrégularité des décaissements des crédits. Ces irrégularités préparent le terrain à une faible exécution des dépenses publiques, ce qui ne saurait se résorber sans un mécanisme précis de paiement. Ainsi, le retard dans l'exécution de la dépense dans le secteur de l'infrastructure routière provient : (i) de mécanismes très complexes de décaissement des fonds provenant des partenaires extérieurs avec de longues attentes pour la provision des avis de non-objection ; (ii) d'un manque d'encadrement des fonds provenant du FONER ; (iii) de défis liés aux études de pré-faisabilité et de faisabilité ; et (iv) du manque d'entreprises spécialisées dans la construction des routes.

75. En plus des causes liées au fonctionnement du système budgétaire, le faible taux d'exécution est aussi dû à des problèmes du processus de passation des marchés. Même lorsque les fonds sont disponibles et alloués et l'orientation politique est favorable, le taux d'exécution des programmes reste faible. Cela est parfois dû au problème d'efficacité du secteur avec des coûts se situant au-dessus des moyennes de l'ASS (voir tableau 4.2). Cette différence de coûts ne peut s'expliquer par les seuls facteurs d'éloignement et d'inaccessibilité des chantiers, et reflète en grande partie des déficiences du processus de passation des marchés.

¹³ Le budget est exécuté conformément aux procédures définies dans la Loi des Finances et à la Note circulaire transmise par le Ministre du Budget à toutes les structures en début de chaque exercice budgétaire. Le Ministre est le gestionnaire des crédits de son ministère. Au début de chaque trimestre, le Ministère du budget lui transmet un Plan d'Engagement Budgétaire (PEB) sur la base duquel toutes les dépenses du trimestre seront orientées. Les structures préparent les dossiers conformément à ce PEB et les déposent auprès du Sous-Gestionnaire des crédits. Après vérifications, les dossiers sont soumis au Ministre pour la signature des Bons d'Engagement, qui sont ensuite déposés dans la chaîne des dépenses pour leur traitement.

Tableau 4.2. Classement des coûts des matériaux et des travaux dans le secteur routier par rapport aux pays de l'ASS

	Asphalte	Pierres concassées	Gravier	Travaux simples sur route en terre	Traitement de surface	Traitement de surface double
Classement de la RDC	2	2	1	5	2	1
Nombre de pays	11	8	10	12	6	7
Écart à la moyenne (en %)	+44,1	+44,4	+109,6	+7,3	+22,1	+33,2

Source : Banque mondiale, sur la base des données d'Alexeeva, Padam et Queiroz, 2008

Encadré 4.3. La réforme de la passation des marchés de 2010

La réforme de passation des marchés en RDC a été promulguée par la loi 10/10 du 27 avril 2010. Elle a été accompagnée par plusieurs décrets d'application dont (1) le décret 10/22 portant manuel des procédures, (2) le décret 10/33 du 28/12/2010 fixant les modalités d'approbation des marchés, et (3) le décret 10/34 du 28/12/2010 fixant les seuils de passation, de contrôle, et d'approbation des marchés. Par ailleurs, les finances publiques sont gérées par la loi 11/11 du 13/7/2011. Quatre organes interviennent dans le processus de passation des marchés : (1) L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), relevant de la Primature, dont la création, l'organisation et le fonctionnement sont définis par le décret 10/21 du 2/6/2010. Elle est chargée de la réglementation, du contrôle à postériori (audits annuels et revue de la performance du système), la formation, l'information et le traitement des recours, (2) La Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics (DGCMP) relevant du Ministère du Budget, dont la création, l'organisation et le fonctionnement sont définis par le décret 10/27 du 28/6/2010. Elle est chargée du contrôle à priori par émission des non-objections aux diverses phases du processus, (3) Les Cellules de Gestion des Projets et des Marchés Publics (CGPMP), mises sous l'autorité administrative des Autorités Contractantes (AC). Leur création, organisation et fonctionnement sont définis par le décret n°10/32. Elles initient le processus, préparent les dossiers et assurent la responsabilité d'exécution des contrats, et (4) Les autorités approbatrices, qui sont soit le Premier Ministre pour les Appels d'Offres Internationaux (AOI), le Ministre chargé du Budget pour les Appels d'Offres Nationaux (AON), ou les Ministres de tutelle pour les Établissements Publics. Les CGPMP démarrent le processus de passation des marchés par la préparation du Plan de Passation des Marchés (PPM) en concertation avec les sous gestionnaires des crédits (Sous-Ges) qui s'assurent des lignes budgétaires et de leur adéquation avec l'objet des contrats programmés. Après signature par les AC, les PPM sont soumis à la DGCMP pour non-objection puis transmis à l'ARMP pour publication sur le portail. Le processus passe ensuite par les 10 étapes suivantes : (1) préparation des Dossiers d'Appel d'Offres (DAO), (2) publicité sur 30 jours, (3) ouverture des plis, (4) évaluation des offres, (5) décision d'attribution provisoire, (6) notification aux soumissionnaires du résultat provisoire, (7) publication de la décision d'attribution provisoire, (8) constitution des garanties pécuniaires et signature du contrat, (9) approbation par l'autorité compétente, et (10) notification définitive du contrat au titulaire du marché.

Trois non-objections sont sollicitées à la DGCMP durant le processus. La durée moyenne de sélection peut prendre 3 à 4 mois. Elle peut être rallongée à chaque fois qu'il y a un retard pris soit par les CGPMP pour la préparation des DAO ou l'évaluation des offres, soit par la DGCMP pour l'émission des non-objections, soit par l'autorité approbatrice, ou en cas d'évaluation en deux étapes technique puis financière pour le cas de contrats de consultants. Un système de régulation trimestrielle, établi en fonction des recettes réalisées, et des prévisions de décaissement exprimées par les AC, permet aux responsables financiers d'affecter les dotations budgétaires nécessaires pour le paiement des titulaires des marchés publics.

Source : équipes de la Banque mondiale, sur la base des documents officiels sur la passation des marchés.

76. Les déficiences du processus de passation des marchés ont parfois abouti à l'arrêt de plusieurs projets et à des pertes financières et économiques entre 2008 et 2012. Bon nombre de contrats ont été à l'arrêt pendant de longues périodes, et finalement résiliés puis réadjudés avec à la clé un gaspillage important de ressources. Parmi les raisons, il y a : (i) une préparation insuffisante des dossiers d'appel d'offres pour travaux, fondée sur des études fragmentaires ou de qualité inférieure et sans revue critique ;

(ii) une passation des marchés contestable parce que les informations et les références des soumissionnaires n'ont pas été vérifiées et que des marchés ont été attribués à des soumissionnaires moins disant mais incompétents ou au bord de la faillite ; (iii) des bureaux de contrôle et de surveillance déficients parce qu'eux aussi issus d'une passation des marchés contestable pour les mêmes raisons ; et (iv) un manque de rigueur ou de réactivité des fonctionnaires responsables de la gestion des contrats entraînant la résiliation tardive des contrats non-performants.

77. L'extension des projets routiers sur plusieurs années nécessite des contrats pluriannuels non prévus par la réforme de passation des marchés de 2010. Les projets d'infrastructures nécessitent la mise en place d'outils appropriés de planification pour permettre l'anticipation des études avant le lancement des travaux. Les marchés communautaires, les marchés HIMO, et les travaux en régie adaptés à la construction et l'aménagement de pistes rurales et forestières et leurs entretiens ne sont pas bien définis par la nouvelle réglementation des marchés. Aussi, les dotations budgétaires inscrites en faveur des programmes routiers ne sont pas celles réellement débloquées en faveur du secteur. Cela est dû à des affectations décidées en cours d'exercice pour des opérations jugées urgentes par le gouvernement. L'insuffisance des ressources budgétaires au moment du décaissement conduit au non-paiement des entreprises, ce qui génère des interruptions dans la réalisation des projets et des retards d'exécution. Ainsi, malgré leur budgétisation, plusieurs contrats ne sont pas approuvés en raison de l'insuffisance des ressources financières.

BIBLIOGRAPHIE

Alexeeva, V. Gouthami, P. et Queiroz, C. "Monitoring Road Works Contracts and Unit Costs for Enhanced Governance in Sub-Saharan Africa". Transport Papers, No TP-21. Banque mondiale, septembre 2008.

Banque Centrale du Congo, Direction Générale de la Politique Monétaire et des Opérations Bancaires, Direction de la Recherche et des Statistiques, « Condensé Hebdomadaire d'Informations Statistiques ».

Banque Centrale du Congo, Direction Générale de la Politique Monétaire et des Opérations Bancaires, Direction de la Recherche et des Statistiques, « Bulletins Mensuel D'Informations Statistiques ».

Banque Centrale du Congo, « Rapport sur la politique monétaire en 2015 », février 2016.

Banque mondiale, *Rapport de suivi de la situation économique et financière 2015 - 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.

Banque mondiale, *Rapport de suivi de la situation économique et financière 2014 - Renforcer l'Etat et Transformer la Richesse Minière en Vecteur de Croissance, de Développement et de Cohésion Nationale*, décembre 2014.

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.

Banque mondiale ; George Wolf et Fabrice Lusinde, 2012, "Questions Géospatiales et Infrastructures" dans Johannes Herderschee, Daniel M. Samba et Moïse T. Tshibangu (éditeurs), *Résilience d'un Géant Africain Accélérer la Croissance et Promouvoir l'emploi en République Démocratique du Congo*, Volume III, Sujets transversaux, MEDIASPAUL, Kinshasa, pages 1-95.

Bou-Habib, C. et Kebede, E. "Democratic Republic of Congo: Product and Market Concentration and the Vulnerability to Exogenous Shocks." Policy Research Working Paper, No. 7700. Banque mondiale, juin 2016.

Briceño-Garmendia, C. et Foster, V. *Infrastructures africaines - Une transformation impérative*. Agence française de développement et Banque mondiale, 2010.

Canning, D. et Bennathan, E. "The Social Rate of Return on Infrastructure Investments." Policy Research Working Paper, No 2390. Banque mondiale, juillet 2000.

Canning, D. "Infrastructure's Contribution to Aggregate Output." Policy Research Working Paper, No 2246. Banque mondiale, Novembre 1999.

Fonds Monétaire International, "Democratic Republic of the Congo – Assessment Letter", juillet 2016.

Fonds Monétaire International, "Democratic Republic of the Congo Staff Report for the 2015 Article IV Consultation", octobre 2015.

Fonds Monétaire International, "Democratic Republic of the Congo Staff Report for the 2014 Article IV Consultation", mai 2014.

Fonds Monétaire International, Département des Finances Publiques, « Évaluation de l'Administration de la TVA Dix-huit Mois Après son Introduction », Compte Rendu de Mission d'Assistance Technique en Matière d'Administration Fiscale, octobre 2013.

Fonds Monétaire International, *Assessing Reserves Adequacy*, 14 février 2011.

République Démocratique du Congo, Évaluation de la Gestion des Finances Publiques de la République Démocratique du Congo - Rapport PEFA sur les Performances, 2012.

République Démocratique du Congo, « Initiative pour la Transparence des Industries Extractives, 2014 », Rapport ITIE-RDC, Kinshasa, décembre 2015.

République Démocratique du Congo, Institut National des Statistiques, Annuaire Statistique 2014.

République Démocratique du Congo, Ministère des Mines, « Loi No 007/2002 du 11 Juillet 2002 Portant Code Minier », juillet 2002.

République Démocratique du Congo, Ministère du Plan et Suivi de la Mise en œuvre de la Révolution de la Modernité, Institut National de la Statistique, « Comptes Nationaux Version SCN93 - Synthèse de l'Activité Économique de 2000 à 2009 », juillet 2013.

USAID, *Collecting Taxes Database, 2012-13*.



GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE