

# Résilience d'un Géant Africain

Accélérer la Croissance et Promouvoir l'Emploi  
en République Démocratique du Congo



Volume I :

## Synthèse, Contexte Historique et Macroéconomique

Editeurs

Johannes Herderschee

Daniel Mukoko Samba

Moïse Tshimenga Tshibangu



MÉDIASPAUL

Public Disclosure Authorized  
Public Disclosure Authorized  
Public Disclosure Authorized  
Public Disclosure Authorized  
Public Disclosure Authorized

# **Résilience d'un Géant Africain**

Accélérer la Croissance et Promouvoir l'Emploi  
en République Démocratique du Congo

Volume I

## **Synthèse, contexte historique et macroéconomique**

Editeurs

**Johannes Herderschee**

**Daniel Mukoko Samba**

**Moïse Tshimenga Tshibangu**



© La Banque Internationale pour  
la Reconstruction et le Développement /  
La Banque mondiale, 2012

Dépôt légal  
MM 3.01203-57058  
ISBN  
978-2-7414-0719-5  
[www.mediaspaul.cd](http://www.mediaspaul.cd)

Imprimerie MEDIASPAUL  
Kinshasa  
Imprimé en RDC  
*Printed in DRC*

Les fonds de Partenariat Belge pour le Réduction de la Pauvreté (BPRP) ont généreusement fourni les ressources pour préparer la publication des papiers analytiques qui ont été commandés par la Banque mondiale comme travaux d'analyse interne pour informer le Mémoire économique pays pour la République Démocratique du Congo et qui sont en cours de publication à la demande des autorités congolaises. Les fonds BPRP ont également couvert la composition et l'impression des 200 premiers exemplaires qui ont été distribués par la Banque mondiale aux décideurs politiques en République Démocratique du Congo.

Les fonds reçus de l'Union Européenne ont facilité la distribution de 600 copies aux membres de l'Assemblée Nationale élus aux élections de 2011.

Copyright © 2012

La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement / La Banque mondiale  
1818 H Street, N.W., Washington, DC 20433. USA

La version originale du chapitre 1, vol. 1, de ce travail était publiée par la Banque mondiale en anglais comme : *Resilience of an African Giant : Boosting Growth and Development in the Democratic Republic of Congo in 2012*. En cas de divergence, la langue d'origine sera de référence.

Chapter 1, Vol. 1, of this work was originally published by The World Bank in English as *Resilience of an African Giant : Boosting Growth and Development in the Democratic Republic of Congo in 2012*. In case of any discrepancies, the original language will govern.

Tous droits réservés.

Les résultats, interprétations et conclusions ici présentés n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent aucunement les opinions des membres du Conseil d'Administration de la Banque mondiale ou des gouvernements qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données contenues dans la présente publication. Les frontières, les couleurs, les dénominations et autres informations figurant sur les cartes dans cette publication n'impliquent aucun jugement de la part de la Banque mondiale relatif au statut juridique d'un territoire, ou la reconnaissance, ou l'acceptation de ces frontières.

Droits et autorisations

Le contenu de cette publication est protégé par les droits d'auteur. La copie et/ou la transmission de passages ou de l'ensemble de la publication sans autorisation peut être une violation de la loi en vigueur. La Banque mondiale encourage la diffusion de son travail et, dans les conditions normales, accordera les autorisations avec diligence.

Pour obtenir la permission de photocopier ou de réimprimer un passage de cette publication, veuillez envoyer une demande avec des renseignements complets au Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, téléphone 978-750-8400, télécopieur 978-750-4470, [www.copyright.com](http://www.copyright.com).

Pour toutes autres requêtes sur les droits et licences, y compris les droits subsidiaires, veuillez-vous adresser au Bureau de l'Editeur, Banque mondiale, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, télécopieur : 202-522-2422, e-mail [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).



# Table des Matières

---

Avant-propos .....	xii
Note de bienvenue .....	xiii
Préface.....	xiv
Remerciements .....	xvi
Liste des acronymes .....	xxii
Résumé Exécutif de trois premiers volumes .....	xxx
<b>Chapitre I : Rapport de Synthèse</b> .....	1
I. Introduction .....	1
II. Une renaissance fragile .....	10
III. L'efficacité gouvernementale .....	27
IV. S'attaquer au défis d'infrastructures .....	39
V. Développement du secteur privé et création d'emplois .....	53
VI. Comment ordonner les politiques d'interventions de la RDC ?.....	76
Notes.....	87
Références bibliographiques.....	90
<b>Chapitre 2 : Dynamique Institutionnelle</b> .....	93
Sommaire .....	93
I. Vers la constitution de 2006 et ses principales composantes institutionnelles .....	93
II. Système de performance, poids, contrepoids et contrôles mutuels .....	98
III. Mettre en place des éléments constitutionnels-clés :	
IV. Leçons générales: création d'institutions en RDC et la prise en compte de facteurs d'économie politique.....	119
Notes.....	121
Références.....	121

<b>Chapitre 3 : Contraintes des Politiques Macroéconomiques</b> .....	123
Sommaire .....	123
I. Politiques macroéconomiques et réformes structurelles .....	126
II. Sources de la croissance récente et perspectives pour le futur .....	134
III. La RDC et la malédiction des ressources naturelles .....	155
Notes.....	167
Références.....	168
<b>Chapitre 4 : Contraintes à la Croissance Economique</b>	
<b>en République Démocratique du Congo</b> .....	171
Sommaire .....	171
I. Identifier les contraintes les plus importantes à la croissance: le cadre HRV.....	172
II. Contexte: effondrement de la croissance et remontée d’après-guerre.....	175
III. Diagnostics appliqués de croissance.....	184
IV. Implications des diagnostics de croissance sur la création de la croissance et la réduction de pauvreté –perspective vers un futur possible.....	217
Notes .....	221
Commentaires de Moïse Tshimenga Tshibangu .....	223
<b>Chapitre 5 : Croissance Economique comme un Instrument</b>	
<b>pour la Réduction de la Pauvreté</b> .....	227
Sommaire .....	227
I. Problèmes hérités compromettant les progrès économiques et sociaux .....	228
II. C’est l’ensemble du pays qu’il faut considérer comme pauvre.....	234
III. Les populations sont confrontées à des situations difficiles .....	239
IV. La pauvreté des populations est couplée à une vulnérabilité et des incertitudes fortes .....	244
V. Sécuriser et stabiliser l’environnement économique et social pour permettre aux populations de se projeter dans l’avenir .....	248

VI. Stabiliser l'environnement en donnant aux agents les moyens de se prémunir contre les risques.....	250
VII. Relancer une croissance forte pour combattre la pauvreté.....	256
Notes.....	267
Références.....	267
<b>Annexe A : Cadrage macroéconomique en provinces .....</b>	<b>269</b>
<b>Annexe B : Bibliographie des publications sur l'économie de la République Démocratique du Congo, 1990-2010 .....</b>	<b>287</b>
<b>Biographies des Auteurs .....</b>	<b>297</b>



## Liste des tableaux

Tableau R.1. Croissance agricole selon la source de données, 2007-2010 (%).....	xxxiv
Tableau 1.1. Indicateurs de pauvreté en RDC et en Afrique subsaharienne, 007 (%).....	1
Tableau 1.2. Quelques événements historiques de la RDC, 1960 - 2011.....	4
Tableau 1.3. Indicateurs de développement humain en RDC et en Afrique subsaharienne, 1980 - 2010.....	14
Tableau 1.4. Sources de croissance économique (ajustées au capital humain), 1992-2010 (%).....	15
Tableau 1.5. Croissance réelle de la production agricole par province, 2007 - 2010 (%).....	16
Tableau 1.6. Soldes budgétaires sur base d'engagements et de caisse, 2001 - 2010.....	23
Tableau 1.7. Éléments perçus comme obstacles à l'enregistrement des entreprises, 2006 et 2010 .....	56
Tableau 1.8. Estimation de l'impact de l'amélioration des procédures frontalières à la frontière Kinshasa-Brazzaville.....	61
Tableau 2.1. Titulaires d'une charge et période en poste 2001-2010.....	100
Tableau 2.2. Lois et décrets.....	102
Tableau 2.3. Nombre de décrets adoptés et publiés.....	103
Tableau 2.4. Nombre d'ordonnances adoptées et publiées.....	104
Tableau 2.5. Coalitions pour les réformes publiques .....	110
Tableau 2.6. Dossiers administratifs soumis à la 'Cour Suprême de Justice': taux de traitement.....	111
Tableau 2.7. Dossiers de droit civil: taux de traitement.....	112
Tableau 2.8. Dossier de droit pénal: taux de traitement.....	112
Tableau 2.9. 'Infractions de droit Commun': Tribunal de Grande Instance .....	112
Tableau 3.1. Croissance des sous-secteurs et contributions à la croissance du PIB (en %).....	139
Tableau 3.2. Décomposition de la demande .....	140
Tableau 3.3. Prix des exportations et volumes pour les produits significatifs.....	146
Tableau 3.4. Changements dans les prix et les volumes d'exportations et importations .....	147
Tableau 3.5. Comptabilité de la croissance d'après le cadre standard d'analyse.....	150
Tableau 3.6. Sources de croissance économique (ajustées pour le capital humain) .....	152
Tableau 3.7. Sources de croissance (ajustées pour la qualité des capitaux humain et physique) .....	153
Tableau 3.8. RDC: Recettes des minerais et du pétrole en 2007 .....	161
Tableau 3.9. Recettes et exportations minières (en % du PIB) .....	162
Tableau 3.10. Estimation du taux de perception de taxes dans le secteur minier .....	163
Tableau 3.11. Classement général des pays pour leurs investissements dans le secteur minier .....	164
Tableau 4.1. Effondrement du secteur minier et ses impacts.....	180
Tableau 4.2. Contraintes les plus sévères (2010).....	184
Tableau 4.3. Rendement de l'éducation par région .....	189
Tableau 5.1. Mesures de la pauvreté au niveau national et par zones, 2004-2005.....	235

Tableau 5.2. Inscriptions statistiques des enfants par quintile de richesse (%), DRC 2001.....	236
Tableau 5.3. Evolution des prises caloriques et protéiniques, RDC et Kinshasa, 1970-2000 .....	238
Tableau 5.4. Mesures de la pauvreté au niveau national et par province, 2004-2005.....	243
Tableau 5.5. Priorités selon les filières porteuses et pôles de croissance agricole .....	262
Tableau A1 : Modes d'estimation du PIB provincial par la demande .....	272
Tableau A2 : PIB courant et sa composition sectorielle par province, 2010 .....	278
Tableau A3 : Ressources des provinces (2007-2010) .....	279
Tableau A4 : Répartition des ressources des provinces, 2010.....	281
Tableau A5 : Solde Epargne-investissement, en % du PIB.....	283
Tableau A6 : Croissance du PIB réel par province et pour quelques secteurs .....	286

## Liste des encadrés

Encadré 1.1. Principaux points rassemblés dans les études de fond .....	7
Encadré 1.2. Développements récents de la littérature sur la croissance économique .....	9
Encadré 1.3. Aide étrangère par bailleur de fonds, secteur, et région.....	19
Encadré 1.4. Opacité dans la gestion des finances publiques.....	37
Encadré 1.5. Leçons tirées de l'expérience de la gouvernance du secteur des transports en Ouganda.....	44
Encadré 1.6. Le secteur des télécommunications : Éléments clés qui ont soutenu la croissance rapide ...	50
Encadré 1.7. Le partenariat public-privé dans le secteur de l'éducation.....	51
Encadré 1.8. L'enquête de 2010 sur le climat des investissements (ICA) .....	55
Encadré 1.9. Solutions pour soulager les contraintes aux échanges commerciaux, aux investissements et à la croissance.....	62
Encadré 1.10. La réforme du secteur juridique.....	66
Encadré 1.11. L'expérience des programmes sociaux mis en œuvre pendant la crise financière de 2008-2009 .....	70
Encadré 1.12. Apprentissage par les pairs de la gestion du budget provincial.....	84
Encadré 1.13. Un programme-pilote de pôles de croissance ?.....	85
Encadré 3.1. Cadre comptable de croissance standard.....	151
Encadré 3.2. Ajustements du cadre comptable de croissance pour la qualité du travail et du capital par l'éducation.....	153
Encadré 3.3. Projections de la richesse totale .....	157
Encadré 3.4: Calculs de l'épargne véritable .....	159
Encadré 3.5. Minerais contre infrastructures – l'Accord de coopération sino-congolais.....	165

## Liste des figures

Figure 2.1. Illustration des allégeances politiques dans les différences provinciales.....	96
Figure 3.1. Solde budgétaire, Crédit net au Gouvernement et Inflation.....	129

Figure 3.3. Croissance du PIB réel et du PIB par habitant, 1960–2010.....	134
Figure 3.4. Perspective de reprise de la croissance d’après-guerre.....	135
Figure 3.5. Contributions à la croissance par secteurs, 1996–2010.....	135
Figure 3.6. Évolution de la composition sectorielle du PIB, 2001–2010.....	137
Figure 3.7. Croissance du PIB et de la consommation.....	141
Figure 3.8. Investissements par habitant dans certains États fragiles, en 2009.....	142
Figure 3.9. Croissance du PIB et de l’investissement (variation annuelle en %, 1991–2010).....	143
Figure 3.10. Taux de rendement sur les investissements étrangers directs en RDC.....	144
Figure 3.11. Ouverture au commerce (exportations et importations en % du PIB),1991–2010.....	144
Figure 3.12. Composition des exportations.....	145
Figure 3.13. Composition des importations.....	146
Figure 3.14. Entrées de capitaux, 1995–2010.....	148
Figure 3.15. Épargnes nationales brutes, investissements et comptes courants.....	148
Figure 3.16. Pays avec la plus faible richesse par habitant (en USD).....	156
Figure 3.17. Projection de la production de cuivre, de pétrole et de cobalt.....	158
Figure 3.18. Richesse nationale de la RDC.....	158
Figure 3.19. Calculs de l’épargne véritable.....	159
Figure 3.20. Épargnes brute et véritable.....	160
Figure 4.1. Arbre décisionnel HRV (2005) pour le diagnostic de croissance.....	173
Figure 4.2. Tendances du PIB par tête.....	176
Figure 4.3. Évolution du PIB et du PIB par tête.....	178
Figure 4.4. Production de Gécamines, cuivre, cobalt et zinc (index 1988=100) (axe de gauche) et valeur des exportations/exportations totales (axe de droite).....	179
Figure 4.5. Évolution récente de croissance en comparaison avec le reste de l’ASS.....	183
Figure 4.6. Taux d’intérêt et crédit au secteur privé.....	186
Figure 4.7. Carte du système de transport d’après-guerre.....	187

## Liste des graphiques

Graphique R.1 PIB par habitant, 1960-2008.....	xxxii
Graphique R.2 Investissement public (% du PIB).....	xxxv
Graphique 1.1. Indicateurs économiques et de sécurité à long terme.....	5
Graphique 1.2 Croissance économique, 1960 - 2010.....	12
Graphique 1.3 Croissance du PIB par secteur, 1996 - 2010.....	13
Graphique 1.4. Aide étrangère par origine et secteur, 2006-2009.....	19
Graphique 1.5. Solde budgétaire, crédit net à l’État et inflation.....	23
Graphique 1.6. Indicateurs de gouvernance, 2000 – 2009.....	24
Graphique 1.7. Inscriptions dans l’enseignement primaire et secondaire,1984-2007 (%).....	25

Graphique 1.8. Actifs étrangers bruts de la banque centrale et des banques commerciales, 2003 – 2010 (en millions de dollars US).....	35
Graphique 1.9. Budgets alloués par le Parlement et exécution budgétaire, 2008 - 2010.....	37
Graphique 1.10. Investissements publics en RDC et autres pays .....	49
Graphique 1.11. Indicateurs d’incertitude des échanges transfrontaliers dans certaines régions.....	60
Graphique 1.12 Les exportations de cuivre, 2002-2018 (milliers de tonnes).....	73
Graphique A1 : Structure du PIB provincial .....	275
Graphique A2 : PIB courant et par tête par province .....	276
Graphique A3 : Composition sectorielle du PIB par province en pourcent, 2010 .....	277
Graphique A4 : Répartition des ressources des provinces, 2010 .....	280
Graphique A5 : Structure des dépenses moyennes des provinces, 2006-10 .....	281

## Liste des cartes

Carte 1.1. Localisation géographique d’événements violents, 2006-2008 .....	5
Carte 1.2. Revenu par habitant et croissance économique par province, 2006-2010 .....	18
Carte 1.3. Système de production électrique et de transmission .....	41
Carte 1.4. Les corridors de transport .....	43
Carte A1 : Revenu par tête et croissance par province.....	276

## Liste des matrices

Matrice 1.1. Secteurs et instruments de politiques : exemples de réussites et d’échecs .....	82
Matrice 1.2. Exemples d’interdépendances au sein des interventions politiques.....	83

## Avant-propos

---

Cet ouvrage rassemble une somme de documentation remarquable sur une transition exemplaire d'un pays en conflit vers une situation post-conflit et de là, vers un pays d'institutions légitimes issues des élections libres, démocratiques et transparentes.

Assurément, la manière parfois abrupte de présenter les faits contenus dans ce livre doit éveiller le regard du lecteur. Elle enrichit surtout sa grille de lecture et lui permet de mieux saisir la nature des enjeux auxquels sont confrontés tous les acteurs de développement.

L'analyse détaillée de la gouvernance administrative, politique et économique de ces 20 dernières années permet de mieux comprendre le contexte et les situations de fragilité auxquelles fait face la République Démocratique du Congo. Sans jamais céder à une quelconque forme de complaisance tant vis-à-vis du Gouvernement, les auteurs mettent en relief les échecs et les succès engrangés sur le front de développement. Par la qualité de leur travail et la justesse de leurs propos, ils nous offrent l'opportunité d'engager une réflexion profonde sur les politiques à conduire afin d'obtenir les résultats de développement tant attendus par les populations congolaises.

En tant que Ministre du Plan et ancien Président de l'Assemblée Nationale, j'ai trouvé cet ouvrage d'autant plus intéressant qu'il appelle une revue déchirante de la manière d'aborder la gestion des affaires de l'Etat. Il nous invite instamment à nous départir de nos égoïsmes, à faire fi de nos intérêts particuliers afin de privilégier la recherche du bien commun et cultiver le sens de l'Etat. Dans cet ordre d'idées, cet ouvrage constitue bel et bien une invitation à une véritable révolution des mentalités. Je le recommande donc vivement à tous ceux qui s'intéressent au développement, particulièrement les décideurs politiques de mon pays ainsi que ses partenaires.

**Olivier Kamitatu Etsu**

*Ministre du Plan, République démocratique du Congo*

## Note de bienvenue

---

Cette publication est une initiative des autorités congolaises, préparée en collaboration étroite avec les experts du pays et pour une audience d'abord congolaise. Elle a été soutenue par la Banque mondiale ; et en tant que Directeur des Opérations, je suis très honoré de pouvoir accompagner les autorités nationales dans leurs efforts de recueillir les informations nécessaires relatives à l'économie congolaise et de les disséminer au public. Le mandat de la Banque mondiale nous permet de soutenir la dissémination de ces études au même moment qu'elle demeure la seule responsabilité des auteurs. Initialement, elles étaient initiées par la Banque mondiale pour informer du Mémorandum Economique Pays et nous sommes heureux que ces informations soient disponibles pour un large public.

A la requête des autorités du pays en 2007, un rapport final du Mémorandum économique pays pour la République Démocratique du Congo a été présenté en Juin 2011. A cet effet, elles ont requis que toutes les études de fond (analytiques) y afférant soient également publiées. Cette démarche démontre ainsi l'engagement à la transparence et à la dissémination de l'information ; lequel devrait aider à la formulation des politiques convenables et aussi des investissements.

La période de cette publication, qui coïncide avec celle de la formulation du programme du nouveau gouvernement après les élections de Novembre 2011, assure qu'elle servirait d'informer les nouvelles politiques du Gouvernement issu des élections de 2011.

Faisant partie des partenaires au développement pour la République Démocratique du Congo, je trouve aussi cette publication utile du moment où nous sommes en train de préparer notre nouvelle Stratégie de Partenariat pour le Pays. Cette stratégie va structurer notre engagement avec la RDC pendant la période 2012-2015, une période qui coïncide aussi avec la seconde génération du document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, adopté récemment par le gouvernement.

**Eustache Ouayoro**

*Directeur des Opérations pour la  
République Démocratique du Congo  
Banque mondiale*

## Préface

---

Une République démocratique du Congo (RDC) stable, en paix, et prospère pourrait conduire à des transformations non seulement dans la vie des 67 millions de Congolais mais aussi dans toute la région. Il ne faut pas oublier que la RDC est le pays qui a la plus grande superficie et la troisième population de toute l'Afrique subsaharienne. Situé au carrefour de l'Afrique centrale-occidentale et de l'Afrique australe-orientale, le pays a pour voisin immédiat à l'Est, la communauté est-africaine, qui rassemble plus de 130 millions d'habitants. Il est également membre de plusieurs organisations régionales dont la vaste Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC) avec ses 260 millions d'habitants. En conséquence, la prospérité de la RDC impacte directement celle du continent tout entier. Cependant, ces espoirs ne pourront se concrétiser qu'avec un leadership fort et visionnaire capable d'augmenter la croissance et le développement du pays de façon significative.

Cet ouvrage fait l'analyse des développements économiques de la RDC au cours des dernières années et souligne les principaux défis auxquels le pays doit faire face pour réussir à engendrer une croissance et une prospérité partagée dans les années à venir. Je souhaite que cet ouvrage analytique complet, qui fait l'examen des politiques de développement, devienne une référence accessible, une source précieuse d'informations et un guide pour les décideurs congolais et les partenaires internationaux au développement et atteigne un plus large public de professionnels du développement et de chercheurs.

J'écris cette préface alors que mon mandat de près de quatre ans à Kinshasa en tant que directrice-pays de la Banque mondiale touche à sa fin et je saisis cette occasion pour réfléchir à ce que j'ai appris avec mes collègues et homologues congolais. Ce fut une période à la fois stimulante et pleine de défis car il fallait concevoir des politiques suffisamment rigoureuses pour renforcer les fondements économiques de la RDC mais aussi suffisamment réalistes pour pouvoir être acceptées et mises en œuvre de façon efficace dans un pays immense et pauvre devant faire face à la tâche ardue d'améliorer la gouvernance et de consolider la paix. Pour atteindre cet équilibre difficile, je considère cet ouvrage particulièrement utile car il offre une série de propositions pratiques, fondées sur des données probantes, pour aider à l'élaboration de politiques et le dialogue dans un pays fragile.

Les autorités nationales constituent les interlocuteurs principaux de la Banque mondiale. En conséquence, comme nombre de collègues, j'ai eu le plaisir de travailler en étroite collaboration avec les autorités politiques. Cependant, à certains égards, la mission d'un directeur-pays n'est pas la même en RDC que dans d'autres pays. L'obstacle principal au développement est moins la divergence d'opinions avec les autorités en général que la difficulté pour les autorités congolaises de se mettre d'accord sur une position commune en face de tierces parties, comme on le voit dans cet ouvrage.

Une de mes fonctions de directrice-pays était d'utiliser le rôle de facilitateur de la Banque mondiale pour amener ceux qui contrôlent ou influencent les politiques en RDC à adopter une position commune sur des problèmes divers et variés.. Ce fut

difficile mais aussi gratifiant au vu de l'impact visible sur la vie de millions de Congolais et de la chaleur et l'engagement de mes homologues.

Les cinq dernières années furent aussi marquées par le passage de la RDC à la décentralisation, et des fonctions importantes du gouvernement ont été transférées aux autorités provinciales. Je suis heureuse de voir que la Banque a joué un rôle important dans ce processus. Au cours de mon mandat, j'ai visité toutes les capitales de province ainsi que de nombreuses régions rurales, ce qui m'a permis d'observer de près le processus de décentralisation. Il est certain que l'assistance technique de la Banque mondiale et d'autres partenaires a aidé, mais il est tout aussi certain que les forces soutenant l'effort furent purement congolaises, avec une forte demande pour la décentralisation des services publics à tous les niveaux. La Constitution de 2006 a créé des institutions importantes qui permettent aux citoyens de faire connaître cette demande et encouragent les responsables à y répondre. Cet ouvrage relate les progrès faits par la RDC dans ce domaine mais souligne aussi les défis considérables qui subsistent.

Le parcours reste semé d'embûches, mais je suis optimiste sur l'avenir de cette nation d'une grande importance stratégique et si ingénieuse, située au cœur du continent africain. Mon optimisme découle partiellement des faits et des analyses présentés dans ce livre. Il est certain que les instruments décrits sont importants : consensus au niveau national, technologie, points d'ancrage externes et responsabilité sociale vont tous jouer un rôle. La source principale de mon optimisme, néanmoins, est l'engagement des citoyens congolais à se rassembler pour construire une nation forte et partager la prospérité. La République démocratique du Congo possède les ressources nécessaires pour atteindre ce but ; ce dont elle a maintenant le plus besoin est un engagement collectif appuyé par une gouvernance ferme.

**Marie Françoise Marie-Nelly**

*Directrice-pays pour la République démocratique du Congo*

*Janvier 2008 – Août 2011*

*Banque mondiale*



## Remerciements

---

Ce livre est le premier volume de la série intitulée « Résilience d'un Géant Africain », qui documente les développements économiques en République Démocratique du Congo (RDC). La série vise à rendre accessible à un public plus large l'analyse sur ces développements, afin de susciter le débat sur l'économie politique de ce géant en puissance. Un tel débat bénéficiera, sans nul doute, de l'information la plus complète sur la situation actuelle, le parcours qui l'a généré, ainsi que les coûts et avantages des politiques alternatives. Le débat concerne chaque niveau décisionnel, des ménages qui doivent choisir entre investir dans l'éducation des enfants et dépenser pour l'alimentation et le logement jusqu'au Parlement et au Gouvernement qui doivent opérer des choix d'intérêt national.

A la demande des autorités, le Mémorandum Economique de la Banque mondiale pour la République Démocratique du Congo a examiné les obstacles à une croissance économique plus forte en RDC. Rédigé par le personnel de la Banque mondiale, en étroite collaboration avec des experts nationaux, le Mémorandum a puisé dans quatorze études analytiques dont il constitue la synthèse. Les participants à l'atelier de présentation du Mémorandum en juin 2011 ont souhaité la publication de toutes les études analytiques. Les autorités ont également exprimé le même vœu. Vu leur nombre élevé, les études ont été regroupées en trois volumes.

Les éditeurs expriment leur reconnaissance au Fonds de Partenariat Belge pour la Réduction de la Pauvreté (BPRP) qui a financé la publication des trois volumes.

Le premier volume esquisse une réponse à la question essentielle dans ce pays aux larges ressources : « pourquoi la RDC n'a-t-elle pas pu à ce jour surmonter les principaux obstacles à la croissance alors que ceux-ci sont connus depuis des années ? » Le volume recherche les résistances au changement dans le parcours historique du pays et de ses institutions. En effet, les principaux obstacles matériels à la croissance et au développement du pays sont connus depuis des décennies sans que cela ne suscite l'élan nécessaire à leur résorption. La réponse à cette énigme réside, soutient le volume, dans l'incapacité des élites à exécuter les contrats implicites ou explicites conclus entre ceux qui contrôlent ou influencent les choix collectifs. Cette absence de cohésion d'élite est étroitement liée à l'absence des réseaux de responsabilisation sociale qui devraient, en principe, rendre les dirigeants responsables tant au niveau national que provincial. Le développement de ces types de réseaux a été délibérément étouffé par les dirigeants. Les relations entre les dirigeants et les réseaux de responsabilisation sociale ont été davantage compliquées par l'implication d'acteurs externes. Cette implication a été à la fois négative, comme cela a été le cas des armées des pays voisins qui étaient devenues des acteurs importants lors des guerres de la fin des années 90 et au début des années 2000. Elle a aussi été positive, comme dans le cas des forces des Nations Unies qui ont contribué à la paix et à la sécurité

pendant ces années troubles. Plus récemment, la RDC a bénéficié de nouvelles technologies qui ont permis la propagation généralisée des téléphones portables et des services financiers.

Le premier chapitre de ce volume présente le rapport de synthèse des quatorze études analytiques. Il identifie les trois principaux obstacles à la croissance et les quatre instruments pour les surmonter. Les principaux obstacles sont : l'inefficacité de l'Etat ; le déficit d'infrastructures ; et la faiblesse du secteur privé. Ces obstacles peuvent être surmontés par la combinaison judicieuse de quatre instruments : 1) la coordination entre décideurs ; 2) les réseaux de responsabilisation sociale ; 3) l'ancrage externe ; et 4) la technologie. Il est évident que les politiques ne peuvent être initiées que par ceux qui en contrôlent la formulation ou, en tous cas qui l'influencent. Toutefois, pour que ces politiques deviennent effectives, l'appui d'un ou de plusieurs des trois autres instruments est essentiel. Les instruments 2, 3, et 4 peuvent soutenir des politiques, mais ne peuvent pas initier le changement.

Même plus que d'habitude, le premier chapitre a bénéficié du soutien de nombreux collègues et experts. Le document a bénéficié de nombreuses discussions en RDC. Les auteurs sont reconnaissants aux nombreuses personnes dont on ne sait les énumérer, mais des discussions avec Messieurs Manu Essimbo Numayeme et François Kabuya Kalala ont été particulièrement utiles. Parmi le personnel de la Banque mondiale, Jan Walliser (responsable sectoriel AFTP3) et Marie Françoise Marie-Nelly (Directrice-pays RDC) ont appuyé et globalement orienté le projet. L'économiste en chef du PREM et les leaders d'équipe Hinh Dinh (2008-2009) et Eric Bell (2009-2011) ont donné des conseils sur la manière d'orienter les chapitres. Phil Keefer et Tony Verheijen ont aussi donné des conseils sur les questions d'économie politique et de gouvernance. Markus Scheuermaier a contribué à la perspective de croissance historique et à long terme. Anne Mossige et Johan Verhaghe ont rédigé respectivement les encadrés sur l'expérience des programmes sociaux et le partenariat public-privé en éducation. Evariste Niyonkuru a participé à la discussion sur la gouvernance pour les infrastructures. Bernard Harborne et Mohammed Bekhechi ont contribué respectivement aux sections sur les problèmes de sécurité et sur la réforme juridique. Nathaniel Arnold (FMI) a fourni des conseils sur la présentation de certaines données fiscales. Doerte Doemeland et Bernard Harborne ont fait des commentaires sur la structure du projet et ont relevé les éléments manquants. De plus, une réunion interne de la Banque mondiale qui a eu lieu le 31 Mars 2011 a accouché des pertinentes recommandations. Alvaro Federico Barra a contribué en préparant une carte pour le chapitre. Bernard Hoekman, Directeur du Département du Commerce International, Punam Chuhan-Pôle du Bureau de l'économiste en chef de la Région Afrique de la Banque Mondiale, et le professeur James Robinson de l'Université de Harvard, ont notamment contribué à travers de bons conseils à cette discussion. Le chapitre a été traduit par une équipe de l'IDEA International, sous la supervision de

Chloë Domergue, et a été revu par Marie Elisabeth Camus, Jérôme Chevalier et Koffi Edoh. Grâce à l'appui financier du Governance Partnership Facility, le rapport a été publié dans la série Directions of Development (Directions de développement).

La présentation de Juin 2011, ci-haut mentionnée, a été ouverte par le Vice-Premier Ministre chargé des télécommunications, Son Excellence Monsieur Simon Bulupiyi Galati, et le Directeur Pays de la Banque Mondiale, Mme Marie Françoise Marie-Nelly. Patrick Kitebi, conseiller auprès du ministre des Finances, a dirigé la discussion sur la gouvernance à laquelle ont participé les anciens ministres Général Denis Kalume (par représentation) et Gilbert Kiakwama (membre du Parlement pour l'opposition). Son Excellence Olivier Kamitatu, ministre du Plan et Marcelo Giugale, directeur de l'Unité Réduction de la pauvreté et gestion économique à la Banque mondiale qui ont apporté leur contribution aux débats. Les discussions sur les défis des infrastructures étaient conduites par Tobie Chalondawa, directeur de l'Unité de coordination des projets du gouvernement ; les intervenants étaient Kimbembe Mazunga, conseiller principal auprès du Président de la République en charge des infrastructures, et Son Excellence Fridolin Kasweshi, ministre des Infrastructures. Les discussions sur le développement du secteur privé étaient conduites par Jean Amisi, conseiller économique auprès du Président, et les intervenants étaient Matipa Mumba, conseiller sur les questions concernant le climat des affaires auprès du ministre du Plan, et Michel Losembe, directeur de Citibank et vice président de l'Organisation des employeurs congolais. Daniel Mukoko Samba, co-auteur et chef du cabinet adjoint du Premier ministre, et Jan Walliser, directeur de section de l'Unité réduction de la pauvreté et gestion économique à la Banque mondiale ont clos les débats. Des exposés ont également été organisés à l'Université Catholique de Bukavu (Juillet 2011) et Lubumbashi (Septembre 2011) ainsi que lors d'une conférence sur la croissance à Nairobi (Octobre 2011).

Le deuxième chapitre porte sur les dynamiques institutionnelles nécessaires pour créer un Etat efficace. Les auteurs évaluent l'évolution de l'Etat au cours des 20 dernières années, y compris la promulgation d'une nouvelle Constitution par un référendum national en 2006 et les premières élections démocratiques depuis plus de 40 ans. Le document est basé sur des archives officielles qui relèvent la nomination de hauts fonctionnaires et des actes du Gouvernement et du Parlement. Le document conclut que la Constitution de 2006 n'a été que partiellement mis en œuvre. Un gouvernement de coalition devrait constituer la norme. Il est donc nécessaire qu'un tel gouvernement devienne apte à la formulation de décisions politiques. Une approche plus technocrate dans la mise en œuvre des politiques publiques exige une réforme de la fonction publique et la décentralisation des services gouvernementaux. Le chapitre met l'accent sur les tendances à long terme et ne traite pas des développements les plus récents à cause du fait qu'il a été achevé avant les élections de 2011. Le document a bénéficié d'une révision interne de la Banque Mondiale au début de 2011. Sahr Kpundeh, Hélène Grandvoinet,

Vivek Srivastava conjointement avec Marco Larizza, et Tuan Minh Le y ont participé. D'autres commentaires ont été reçus lors d'un séminaire à Kinshasa en Septembre 2011, auquel des hauts fonctionnaires et des universitaires ont assisté. L'événement a été présidé par le Ministre du Plan qui présente un bref compte-rendu de la conférence dans l'Avant-Propos de ce volume.

Le troisième chapitre se penche sur les obstacles macroéconomiques à la croissance et le développement économique. Le document présente les développements à long terme en utilisant le cadre de comptabilité de la croissance standard, mais ajuste également les résultats de ce cadre pour l'accumulation du capital humain et la qualité du capital humain et physique. Les auteurs ont également ajusté le taux d'épargne brute pour l'amortissement du stock de capital et les investissements dans le capital humain ainsi que l'épuisement progressif des ressources naturelles. En ce qui concerne les politiques économiques, les auteurs concluent que la stabilisation de l'économie et la reprise de la croissance ont renforcé les efforts politiques pour parvenir à un accord de paix. Les défis demeurent en matière de politique fiscale; en particulier, des efforts sont nécessaires pour renforcer la contribution du secteur minier à l'économie. Le document a bénéficié d'une révision interne de la Banque mondiale, dont Vivek Srivastava, Marco Larizza, et Friederike Koehler ont contribué. D'autres commentaires ont été reçus au cours des présentations à l'Université de Kinshasa (Juin 2011), l'Université Catholique de Bukavu (Juin 2011), l'Université Protestante du Congo (Septembre 2011) et l'Université de Lubumbashi (Septembre 2011).

Le quatrième chapitre applique un cadre analytique développé récemment pour identifier les principaux obstacles à la croissance économique dans quatre provinces. Cet article applique la méthodologie de diagnostic de la croissance qui a été développée par les professeurs Hausmann, Rodrik et Velasco, à la RDC, en tant que nation, mais aussi aux provinces de Bandundu, Katanga, Kinshasa, la Province Orientale et du Sud-Kivu. Le document conclut que les contraintes au développement agricole sont la sécurité et la sécurité publique, les infrastructures et l'accès au financement. Pour la croissance non agricole, les principales contraintes à la croissance sont l'accès au financement, le manque d'électricité et les défaillances des pouvoirs publics. Le chapitre est basé sur un rapport beaucoup plus détaillé préparé par Alfie Ulloa, Felipe Kast et Nicole Kekeh. Ce rapport a été préparé grâce au financement généreux de l'Agence Internationale de Coopération et de Développement Suédoise (SIDA). Après les réunions de révision à Washington et à Stockholm, le rapport a été préparé pour publication par Alfie Ulloa, Markus Scheuermaier et Claude Baissac. Le rapport était originellement préparé en anglais et traduit en français par les experts du bureau de l'IDEA et revu par Maximilien Tiongang. Le rapport révisé a bénéficié d'une révision par les pairs par Verena Fritz et Reena Badiana. Les révisions et la publication ont été possibles grâce au financement généreux du Growth Diagnostic Trust Fund. Moise Tshimenga Tshibangu se penche

sur la méthode de recherche ainsi que son application à la RDC dans ses commentaires. Le rapport a été présenté à l'Université de Kinshasa (Juin 2011), l'Université Catholique de Bukavu (Juin 2011), l'Université Protestante du Congo (Septembre 2011) et à l'Université de Lubumbashi (Septembre 2011).

Le dernier chapitre de ce volume identifie les principaux déterminants de la pauvreté en RDC et propose des solutions pour les éradiquer. Le document reconnaît la dimension multidimensionnelle de la pauvreté, allant au-delà des mesures monétaires, en notant l'impact psychologique de multiples formes d'exclusion et d'insécurité sociale et physique. Il souligne l'importance de la lutte contre la pauvreté en améliorant la sécurité et la gouvernance, plus généralement. Le comportement myope des pauvres peuvent être soulagés par le développement des instruments appropriés d'épargne et d'investissement, comme par exemples des services bancaires mobiles. Le document a bénéficié d'une révision interne de la Banque Mondiale au début de 2011 par leurs collègues de la Banque Mondiale Wodon Quintin et Kathleen Beetle. D'autres commentaires ont été recueillis lors d'un séminaire à Kinshasa en Septembre 2011 assisté par des hauts fonctionnaires et d'universitaires et présidé par le Ministre du Plan.

Deux annexes complètent le volume ; la première présente les développements macroéconomiques dans chacune des provinces depuis 2006. Cette annexe est basée sur un projet visant à aider les provinces de la RDC à la préparation de leurs budgets annuels. Ce projet comportait un volet pour estimer et projeter l'enveloppe des ressources mobilisables dans chaque province sur base de son cadre macroéconomique. Le cadrage macroéconomique a été initié lors d'une mission dans les provinces du Sud-Kivu, Katanga et Kinshasa par Michel Dessart (consultant et ancien cadre du FMI) et de Gilles Gauvreau (consultant). A la suite à un atelier de validation à Kinshasa, le cadrage macroéconomique a encore été développé et appliqué à toutes les provinces au cours de diverses missions par Dieudonné Nintunze, Boulel Touré, Moïse Tshimenga, Bienvenue Monte Biyouidi, Kurt Petit et Yves Birere. Ces équipes ont travaillé en étroite collaboration avec les cadres des Ministères et services du Gouvernement central, notamment ceux des Ministères du Plan, du Budget et des Finances, ainsi que les gouverneurs et autres responsables de l'administration de toutes les provinces. Une importante base de données a été développée qui décrit les développements économiques pendant 2006-10. Les résultats et les méthodes ont été discutés successivement lors des ateliers en Juin 2009, septembre 2009, avril 2010, mars 2011 et août 2011. Cette activité a été rendue possible grâce à un effort de financement généreux de la Facilité du partenariat belge pour la réduction de la pauvreté (BPRP en anglais), qui a financé bon nombre de missions et ateliers. L'Agence américaine pour le Développement International (USAID) a fourni des ressources qui ont permis à l'équipe de réunir des participants venant des provinces à Kinshasa afin de discuter des résultats du 8 au 10 mars 2011.

La seconde annexe présente la bibliographie des travaux économiques sur la RDC. Cette annexe a été préparée par une équipe du département de la bibliothèque de la Banque Mondiale. Il est le point de départ pour une base de données en ligne qui contiendra des informations sur les publications ainsi que du matériel accessible au public en fournissant des informations sur la RDC.

La préparation des documents présentés dans ce volume a été rendu possible grâce aux conseils et soutien de Jan Walliser (Responsable de secteur AFTP3) et Marie Françoise Marie-Nelly (Directrice-Pays 2008-11) et Eustache Ouayoro (Directeur-Pays depuis Septembre 2011). Le Vice-présidente pour la Région Afrique de la Banque Mondiale, Obiageli Katryn Esekwesili, a fourni sa vision pour donner le ton au dialogue du pays. Peu de temps après sa nomination comme directeur de la Région Afrique, Giugale Marcelo, a visité la RDC et a assisté à l'atelier public à Kinshasa en Juin 2011. Des collègues de l'équipe du pays de la RDC ont fourni des commentaires sur de nombreuses ébauches, des suggestions particulièrement utiles ont été reçues de Eustasiou Betubiza, Steven Dimitriyev, Alexandre Dossou, Philippe Durand, Jean-Jacques Frere, Julien Galant, Daria Goldstein, Shiho Nagaki, Susan Opper, Vincent Palmade, Rémi Pelon, Rachidi Radji, Markus Scheuermaier, Milaine Rosanally, Christophe Rockmore, Silvana Tordo et Tony Verheijen.

Janine Mans (2008-10) et Shiho Nagaki (2009-11) ont aidé à gérer le projet, la sélection des consultants, la préparation des termes de référence et de maintenir le processus sur les rails. L'économiste résident de la Banque Mondiale, Emilie Mushobekwa (jusqu'à 2010) a aussi fourni de précieux conseils. Chloé Domergue, consultant à l'IDEA International, a édité le premier chapitre et a soutenu la gestion des phases finales de la publication de langue anglaise. L'appui de Koffi Edoh a été très utile pour parfaire la traduction du premier chapitre en français. Catherine Morris a aidé à la dernière étape de la publication de langue française. Mariama Ba Daifour, Paula White et Lucie Bobola ont fourni leur expertise à chaque étape du projet.

La publication de ce livre a bénéficié du travail qui a été fait pour la publication du rapport de synthèse en anglais. Ce processus a été géré par Stephen McGroarty, Aziz Gokdemir, Cindy Fisher et Nora Ridolfi. La version française a bénéficié du soutien du personnel de Médiaspaul Congo. Nous sommes particulièrement reconnaissants au Père Roger Wawa ainsi qu'aux Messieurs Daniel Kabeya, Bijou Lomboto et Killy Assani. L'illustration de couverture a été préparée par Jeffrey Lecksell, cartographe. La photo a été prise par Macaire Tshiala Bongo et sélectionnées par Louise Engulu. La photo montre la distribution des manuels scolaires financés par le projet de la Banque Mondiale PARSE qui soutien l'éducation primaire et secondaire.



## Liste des acronymes

---

AAA	Agro-action allemande
ACP	Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AFD	Agence Française de Développement
AGA	AngloGold Ashanti
AMGI	Agence Multilatérale de Garantie des Investissements
ANAPI	Agence Nationale pour la Promotion des Investissements
ANR	Agence Nationale de Renseignements
ASBL	Association sans but lucratif
AUFS	Africa Union Financial Services
BEAU	Bureau d'Etudes d'Aménagement et d'Urbanisme
BCC	Banque Centrale du Congo
BCDC	Banque Commerciale du Congo
BCECO	Bureau central de coordination
BERCI	Bureau d'Études, de Recherche et de Consulting International
BIAC	Banque Internationale pour l'Afrique au Congo
BIC	Banque Internationale de Crédit
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
BIVAC	Bureau International Veritas en Afrique Centrale
BPRP	Belgium poverty reduction partnership (Partenariat belge pour la réduction de la pauvreté)
CADECO	Caisse d'Épargne du Congo
CAMI	Cadastre minier
CCT	Congo Chine Telecom
CDA	Communauté de Développement d'Afrique Australe
CDC	Centres de développement du cacao
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CEA	Communauté d'Afrique de l'Est
CEEAC	Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale
CEEC	Centre d'Evaluation, d'Expertise et de Certification
CEI	Commission Electoral Indépendante

<b>CEMAC</b>	Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale
<b>CEPGL</b>	Communauté Economique des Pays des Grands Lacs
<b>CFMK</b>	Chemin de fer Matadi-Kinshasa
<b>CFU</b>	Chemin de Fer des Uélés
<b>CIAT</b>	Comité International d'Accompagnement de la Transition
<b>CICOS</b>	Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha
<b>CICR</b>	Comité International de la Croix-Rouge
<b>CILU</b>	Cimenterie de Lukala
<b>CIMA</b>	Conférence Interafricaine des Marchés des Assurances
<b>CINAT</b>	Cimenterie Nationale
<b>CMDC</b>	Compagnie Maritime du Congo
<b>CMSK</b>	Compagnie Minière du Sud du Katanga
<b>CNDP</b>	Congrès national pour la défense du peuple
<b>CNUCED</b>	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
<b>COHYDRO</b>	Congolaise des Hydrocarbures
<b>COMESA</b>	Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe
<b>COMIDE</b>	Congolaise Des Mines et de Développement
<b>COMTRADE</b>	United Nations Commodity Trade Statistics
<b>COOPEC</b>	Coopératives d'épargne et de crédit
<b>COPIREP</b>	Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises du Portefeuille de l'État
<b>CPIA</b>	Country policy and institutional assessments (Evaluation des politiques et des institutions du pays)
<b>CTC</b>	Congo Telecom & Communication
<b>CTR</b>	Coût, temps et risque
<b>DAB</b>	Distributeurs automatiques de billets
<b>DAC</b>	Direction de l'Aviation Civile
<b>DB</b>	Doing Business
<b>DDR</b>	Démobilisation, Désarmement et Réintégration
<b>DEMIAP</b>	Détection militaire des activités anti-patrie
<b>DFID</b>	Department for International Development (UK)



<b>DGDA</b>	Direction Générale des Douanes et des Accises
<b>DGE</b>	Direction des Grands Entreprises
<b>DGI</b>	Direction Générale des Impôts
<b>DGM</b>	Direction Générale de Migration
<b>DGPA</b>	Dynamique des Groupes des Peuples Autochtones
<b>DGRAD</b>	Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de la Participation
<b>DPEM</b>	Direction chargée de la Protection de l'Environnement Minier
<b>DSCRP</b>	Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
<b>DVDA</b>	Direction des Voies de Desserte Agricoles
<b>EAC</b>	Communauté de l'Afrique de l'Est
<b>EAD</b>	Entités administratives décentralisées
<b>EBITDA</b>	Earnings before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization (Revenus avant intérêts, impôts, dotations aux amortissements et provisions sur immobilisations)
<b>EDIC</b>	Étude Diagnostique sur l'Intégration du Commerce
<b>EGMF</b>	Enterprise Générale Malta Forrest
<b>EITI</b>	Extractive Industries Transparency Initiative (Initiative pour la transparence des industries extractives)
<b>EPSP</b>	Enseignement primaire, secondaire et professionnel
<b>ETD</b>	Entités Territoriales Décentralisées
<b>ETFP</b>	Enseignement technique et formation professionnelle
<b>EU</b>	European Union (Union européenne)
<b>EUPOL-RD Congo</b>	La Mission de l'Union Européenne de soutien à la Réforme du Secteur de Sécurité en République démocratique du Congo
<b>EUSEC-RD Congo</b>	La Mission de conseil et d'assistance de l'UE en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo
<b>EXIM</b>	Export Import
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)

<b>FARDC</b>	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
<b>FC</b>	Franc congolais
<b>FCP</b>	Fonds pour la consolidation de la paix
<b>FDLR</b>	Forces démocratiques de libération du Rwanda
<b>FEC</b>	Fédération des entreprises du Congo
<b>FMI</b>	Fonds Monétaire International
<b>FOB</b>	Free on Board (franco à bord)
<b>FPI</b>	Fonds de Promotion Industrielle
<b>FQM</b>	First Quantum Minerals
<b>F CFA</b>	Franc de la Coopération Financière en Afrique centrale
<b>FSI</b>	Fournisseurs de services Internet
<b>FSRDC</b>	Le Fonds social de la RDC
<b>GATT</b>	General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
<b>GÉCAMINES</b>	Générales des Carrières et des Mines
<b>GIS</b>	Geographic Information Systems (Système d'information géographique)
<b>GSM</b>	Système de télécommunications mobiles
<b>GU</b>	Guichet unique électronique
<b>Ha</b>	Hectares
<b>HCR</b>	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
<b>HIMO</b>	Haute intensité de main d'oeuvre
<b>HRV</b>	Hausmann, Rodrik et Velasco
<b>IADM</b>	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
<b>ICA</b>	Impôt sur le chiffre d'affaires
<b>ICA</b>	Enquête sur le climat des investissements
<b>ICCN</b>	Institut Congolais pour la Conservation de la Nature
<b>IDA</b>	Association Internationale de Développement
<b>IDE</b>	Investissements directs étrangers
<b>IFC</b>	International Finance Corporation (Société financière internationale)
<b>IFI</b>	Institutions financières internationales

<b>IFPRI</b>	International Food Policy Research Institute (Institut International de Recherche sur les Politiques Alimentaires)
<b>IHH</b>	Indice de Hirschmann-Herfindahl
<b>IMF</b>	Institutions de micro-financement
<b>INERA</b>	Institut national pour l'étude et la recherche agronomique
<b>INPP</b>	Institut national de Préparation Professionnelle
<b>INS</b>	Institution nationale des statistiques
<b>ITIE</b>	Initiative pour la transparence des industries extractives
<b>JICA</b>	Japan International Cooperation Agency (Français : Agence Japonaise de Coopération Internationale)
<b>KMT</b>	Kingamyambo Musonoi Tailings
<b>LAC</b>	Lignes Aériennes Congolaises
<b>MIBA</b>	Minière de Bakwanga
<b>MICS</b>	Multiple Indicator Cluster Survey
<b>MIDEMA</b>	Minoterie de Matadi
<b>MIGA</b>	Agence multilatérale de garantie des investissements (Multilateral Investment Guarantee Agency)
<b>MITPR</b>	Ministère des Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction
<b>MONUC</b>	Mission d'observation des Nations Unies au Congo
<b>MONUSCO</b>	Mission de l'Organisation des Nations-Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
<b>MW</b>	Mégawatt
<b>NEPAD</b>	New Partnership for Africa's Development (Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique)
<b>NRC</b>	Nouveau Registre de Commerce
<b>OCC</b>	Office congolais de contrôle
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OCPT</b>	Office Congolais des Postes et Télécommunications
<b>ODR</b>	Office Des Routes
<b>OFIDA</b>	Office des Douanes et Accises
<b>OGEFREM</b>	Office de Gestion du Frêt Multimodal
<b>OHADA</b>	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires

<b>OKIMO</b>	Office des Mines d'Or de Kilo-Moto
<b>OMC</b>	Organisation Mondiale du Commerce
<b>OMD</b>	Objectifs du Millénaire pour le développement
<b>OMD</b>	Organisation mondiale des Douanes
<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la Santé
<b>ONATRA</b>	Office National des Transports
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernemental
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>OVD</b>	Office des Voiries et du Drainage
<b>PASU</b>	Projet d'action sociale d'urgence
<b>PCDSP</b>	Projet Compétitivité et Développement du Secteur Privé
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PMEDE</b>	Projet de Développement des Marchés d'Électricité pour la consommation Domestique et à l'Export
<b>PMPTR</b>	Programme Minimum de Partenariat pour la Transition et la Relance
<b>PMURR</b>	Projet Multisectoriel d'Urgence de Réhabilitation et de Reconstruction
<b>PNB</b>	Produit national brut
<b>PNHF</b>	Programme National d'Hygiène aux Frontières
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PPP</b>	Partenariat public-privé
<b>PPTE</b>	Pays pauvres très endettés
<b>PTF</b>	Productivité totale des facteurs
<b>RDC</b>	République démocratique du Congo
<b>REDD</b>	Réduction des émissions liées à la déforestation et la dégradation des forêts
<b>REGIDESO</b>	Régie de Distribution d'Eau
<b>RVA</b>	Régie des voies aériennes
<b>RVF</b>	Régie des voies fluviales

<b>RVM</b>	Régie des voies maritimes
<b>SADC</b>	Communauté de développement d'Afrique Australe
<b>SAPMP</b>	Projet de Marché d'Electricité en Afrique australe
<b>SAPP</b>	Southern Africa Power Pool
<b>SCAM</b>	Société de Cultures et d'Industries Agricoles
<b>SCCA</b>	Sino-Congolese Cooperation Agreement (Accord de coopération sino-congolais)
<b>SCTP</b>	Société commerciale des transports et des ports
<b>SICOMINES</b>	Sino-Congolaise des Mines
<b>SMIG</b>	Salaire minimum Interprofessionnel garanti
<b>SNCC</b>	Société nationale des chemins de fer du Congo
<b>SNDS</b>	Stratégie Nationale Développement Statistique
<b>SNEL</b>	Société nationale d'électricité
<b>SNSA</b>	Service national des Statistiques Agricoles
<b>SODIMICO</b>	Société de Développement Industriel et Minier au Congo
<b>SONAS</b>	Société Nationale d'Assurance
<b>SYDONIA</b>	Système Douanier Automatisé
<b>TFM</b>	Tenke Fungurume Mining
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et des communications
<b>TOFP</b>	Tableau des opérations financières de la province
<b>TRI</b>	Taux interne de rendement
<b>TTC</b>	Toutes Taxes Comprises
<b>UE</b>	Union Européene
<b>UMHK</b>	Union Minière du Haut Katanga
<b>UNCTAD</b>	United Nations Conference on Trade and Dvelopment
<b>UNESCO</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
<b>UNOPS</b>	United Nations Office for Project Services
<b>USA</b>	United States of America
<b>USAID</b>	United States Assistance for International Development
<b>USD</b>	United States Dollars (dollars américains)

<b>VIH</b>	Virus de l'immunodéficience humaine
<b>WDI</b>	World Development Indicators (Indicateurs de développement mondial)
<b>ZES</b>	Zone économique spéciale

### **Équivalence monétaire**

(En décembre 2010)

Unité monétaire = Franc congolais (FC)

1\$US = 925 FC

### **Système de mesure**

Système métrique

## Résumé Exécutif de trois premiers volumes

---

**Johannes Herdeschee, Kai-Alexander Kaiser et Daniel Mukoko Samba**

La taille, les ressources et la situation géographique de la République démocratique du Congo (RDC) ont un impact sur toute l'Afrique centrale. La RDC possède des ressources minières inexplorées, un énorme potentiel agricole, et une population de plus de 60 millions d'habitants.<sup>1</sup> Le deuxième plus grand pays d'Afrique subsaharienne, la RDC est entourée de neuf pays d'Afrique centrale et entretient des relations économiques, de migration, et politiques complexes avec chacun d'eux. Le développement de la RDC a un impact significatif sur la croissance économique et la stabilité politique du continent.

La communauté internationale a un engagement de longue date en RDC. Durant la guerre froide, la RDC a été soutenue par les pays occidentaux, en dépit de ses politiques économiques non satisfaisantes et du non respect des droits humains. Après la guerre froide, l'intérêt de la communauté internationale a diminué, mais a refait surface au début des années 2000. Au cours des dix dernières années, la communauté internationale a investi des ressources considérables pour stabiliser le pays par le biais d'efforts internationaux de maintien de la paix, en particulier. La hausse des prix des matières premières a également éveillé l'intérêt pour les ressources naturelles inexploitées de la RDC.

### Un redressement fragile

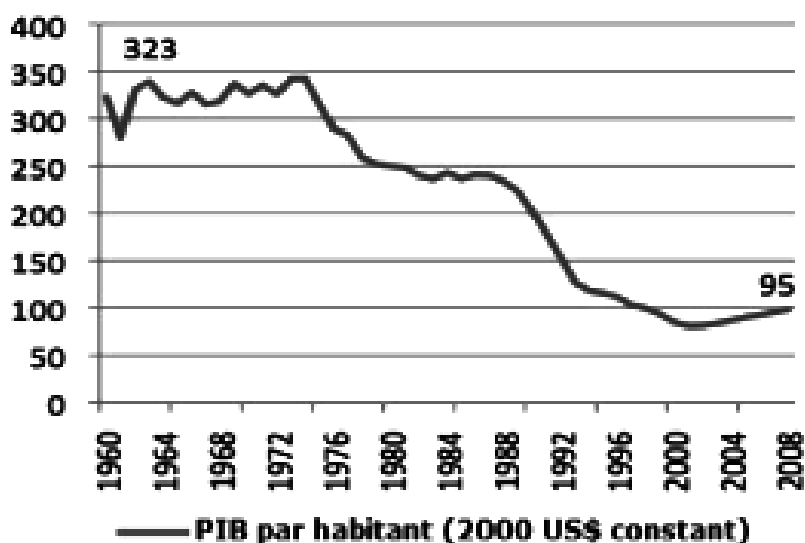
Le pays souffre encore de l'impact d'une grande guerre dans les années 1990. Cette guerre a connu deux phases, l'une en 1996-1997 et l'autre en 1998-2002. Une période de relative prospérité dans les années 1965-1970 reposait sur les exportations de cuivre et autres produits de base, qui furent impossibles à maintenir lorsque les prix du cuivre se sont effondrés au milieu des années 1970 (voir Graphique R.1). Le manque d'investissements dans le secteur minier a ruiné son potentiel et les institutions privées aussi bien que publiques étaient trop faibles pour absorber le choc du prix des matières premières ; les politiques sont alors devenues insoutenables. Le pays a très vite sombré dans la guerre. Les militaires non payés ont contribué au saccage de Kinshasa, la capitale du pays, au cours des années 1991-1993 ; la ville ne s'en est pas encore remise. Les infrastructures se sont effondrées, et aujourd'hui, seulement quatre capitales provinciales sont accessibles de Kinshasa par la route. Quatre ans plus tard, le pays s'est encore plus déstabilisé et a subi deux guerres qui ont coûté la vie à des millions de personnes sur une période de six ans.

La fin de la seconde guerre en 2002 a coïncidé avec une reprise des prix des produits miniers sur les marchés internationaux. Des mines qui avaient été fermées à la suite de la nationalisation et de la guerre ont été rouvertes dans le cadre des entreprises mixtes avec des partenaires internationaux. L'augmentation de la production minière

a entraîné l'augmentation de la demande de services de transport et de sécurité, ainsi que le financement de projets commerciaux et de construction. Toutefois, les goulots d'étranglement des infrastructures clés n'ont pas été levés et les passifs sociaux ont bloqué les réformes des entreprises publiques. La croissance des secteurs agricole et informel a été initialement modérée mais a repris après 2006 dans les provinces où la paix et la sécurité se sont améliorées.

La pauvreté demeure omniprésente. Les indicateurs de pauvreté restent élevés par rapport aux normes régionales : les taux de mortalité infantile pour les moins de cinq ans restent à environ 15 %, moins d'un quart de la population a accès à l'eau potable, et moins d'un dixième de la population a accès à l'électricité. Cependant, des indicateurs montrent que les résultats de la pauvreté ont été améliorés ces dernières années. La mortalité maternelle, suite à l'accouchement, a diminué de plus de 1 % des naissances vivantes en 2001 à bien moins de 1 % en 2008. Le taux d'inscription dans les écoles primaires a augmenté de 64 % à 71 % entre 2005 et 2007. Les femmes restent défavorisées par rapport aux hommes, mais les inégalités régressent peu à peu. La croissance rapide de la production agricole au cours des dernières années peut avoir contribué à ces résultats favorables ; l'agriculture crée des possibilités génératrices de revenus pour les pauvres et elle réduit les prix des aliments qui sont prédominants dans le panier de consommation des populations à faible revenu. L'amélioration des indicateurs de santé et d'éducation peut également avoir bénéficié de la participation d'organisations religieuses et d'ONG dans ces secteurs.

Graphique R.1 PIB par habitant, 1960-2008





Les niveaux de revenus pour les populations pauvres se sont sans doute améliorés, mais il y a peu de possibilités d'emploi pour les travailleurs qualifiés. Les opportunités d'emploi dans les sociétés immatriculées du secteur formel sont rares. Les données ne permettent pas de faire des estimations précises mais les petites et moyennes entreprises n'emploient vraisemblablement que 1,2 % de la main-d'œuvre. En supposant que la main-d'œuvre totale soit d'environ 24 millions d'individus, ceci implique 300.000 emplois.<sup>2</sup> La croissance de l'emploi dans les entreprises bien établies semble n'avoir été que de 2-3 % par an ; compte tenu de la croissance de la main-d'œuvre, ceci ne suffit pas à réduire le chômage. Dans le même temps, quelques grandes entreprises minières et de télécommunications ont étendu leurs opérations. Comme ces entreprises sont peu nombreuses, il n'y a donc pas d'impact significatif sur les possibilités d'emploi. Des données recueillies récemment suggèrent qu'il y a eu une croissance rapide dans l'agriculture à petite échelle et le secteur informel, mais ces activités ne créent pas de possibilités pour les travailleurs qualifiés. L'absence d'un secteur dynamique de petites et moyennes entreprises prive la RDC d'un moteur de croissance important et les jeunes travailleurs qualifiés de possibilités d'emploi.

L'analyse suggère que la mauvaise gouvernance entraîne la faible performance des petites et moyennes entreprises du secteur formel. La mauvaise gouvernance se traduit par des abus de la part des organismes publics et des fonctionnaires qui prélèvent une myriade de taxes, tant formelles qu'informelles, sur le secteur privé. Un petit nombre de grandes entreprises privées ont réussi plus ou moins à se protéger contre ces risques, et continuent à prospérer en dépit des défis opérationnels. Par contre, les petites et moyennes entreprises n'ont pas été en mesure de franchir ces obstacles, faute de moyens et d'influence politique. Les entreprises publiques détiennent des positions de monopole, bien qu'elles soient incapables de fournir des services fiables. Les passifs sociaux (arriérés de salaire et indemnités) empêchent ces sociétés d'être rentables et compétitives.

### **La gouvernance et l'évolution des institutions politiques**

L'histoire mouvementée de la RDC a empêché l'émergence d'élites homogènes ayant une vision commune des buts d'une politique économique et des mécanismes de sa mise en œuvre. Au cours de son long règne (1965-1997), le Président Mobutu a miné systématiquement les réseaux horizontaux qui auraient pu contester son autorité. L'influence étrangère a contribué aussi au manque de responsabilité sociale ; le régime a été considéré comme un allié stratégique en Afrique contre l'Angola soutenue par les régimes communistes et, plus tard, le Zimbabwe. Le génocide au Rwanda en 1994 et ses conséquences ont déstabilisé la RDC et l'appel à la fragmentation ethnique a alimenté les conflits au niveau local. Les nombreuses forces armées de l'ONU envoyées pour le maintien de la paix ont assuré une certaine protection et stabilité, mais une coopération durable parmi les membres de l'élite nationale demeure encore incertaine.

Une nouvelle constitution a été adoptée, mais la situation politique reste fragile. De 2001 à 2005, l'efficacité de l'État s'est améliorée progressivement du fait que les groupes armés coopéraient les uns avec les autres dans le cadre d'une constitution provisoire. Pour rendre le gouvernement plus efficace et responsable, une nouvelle constitution a été approuvée par référendum et promulguée en février 2006, ouvrant ainsi la voie aux premières élections démocratiques en 40 ans. Cependant, bien que la Constitution ait mandaté le renforcement des gouvernements provinciaux, la présidence joue un rôle prédominant. Ni les institutions de l'État, ni la force de maintien de la paix de l'ONU ne sont assez fortes pour protéger la population contre la violence. Il y a de grandes insuffisances dans les politiques de l'État : les politiques annoncées publiquement ne sont pas mises en œuvre, et les budgets approuvés par le Parlement sont contournés par des procédures dites de dépenses « urgentes ». En outre, les agences gouvernementales sont gérées comme des entités souveraines, et non comme des institutions de l'État ; les agences de recouvrement des recettes ne sont payées que pour récupérer les impôts et non pour la prestation de services. Finalement, certains organismes publics demandent le paiement de services qu'ils ne délivrent plus. La Constitution a été modifiée en janvier 2011, renforçant la position du président, mais la situation politique reste fragile. Les prochaines élections sont prévues en novembre 2011.

Cette fragilité a été révélée en 2009 quand la RDC a connu simultanément un choc exogène (dans le prix des produits alimentaires) et un choc endogène (au niveau de la sécurité). En 2009, les exportations de biens et de services non facteurs ont baissé de 30 %. Les importations ont diminué de 40% avec le tarissement des sources du financement. Au début de février 2009, les réserves de devises brutes étaient quasiment épuisées. Dans le même temps, les autorités congolaises ont fait face à une rébellion au Nord-Kivu. En réponse, les autorités ont pris des mesures radicales et signé un accord avec le Rwanda comprenant des dispositions visant à intégrer les rebelles du Nord-Kivu dans l'armée régulière. La politique économique a été ajustée pour satisfaire aux exigences de l'Initiative des Pays Pauvres très Endettés (PPTE), ce qui a permis au pays de bénéficier d'un allègement de la dette de 12 milliards de dollars U.S.

La vulnérabilité révélée par la crise de 2009 continue d'influer sur le comportement de ceux qui contrôlent ou exercent le pouvoir. Dans la seconde moitié de 2009, les pressions externes se sont atténuées avec la hausse des prix des produits miniers. En 2010, les exportations et les importations de biens et de services non facteurs ont dépassé les chiffres de 2008 de 26 % et 14 % respectivement, suivant la tendance d'après-guerre. Toutefois, l'incertitude a perduré en raison des vulnérabilités économiques et de sécurités révélées par la crise. Depuis celle-ci, les autorités nationales, très décriées, ont remis en cause les relations contractuelles avec les entreprises internationales dans le secteur des ressources naturelles, et ont très mal traité les entreprises de télécommunications. Des obstacles supplémentaires au commerce transfrontalier ont été introduits, ce qui s'est

traduit par des délais d'attente qui sont les plus longs d'Afrique. Les tracasseries et les paiements informels prohibitifs ont empêché la croissance de l'emploi au sein des petites et moyennes entreprises.

### Surmonter les défis de gouvernance

Les évolutions au cours de la dernière décennie ont montré la capacité de la RDC à réaliser de bons résultats dans des conditions favorables. Cette étude identifie quatre éléments positifs qui peuvent offrir des réponses aux défis de gouvernance : (a) la croissance agricole récente ; (b) la mise en place des services de téléphonie mobile ; (c) l'emploi d'instruments de soutien externes pour renforcer les procédures juridiques ; et (d) les partenariats public-privé. De plus, l'activité législative récente au niveau national montre que le gouvernement peut travailler de façon efficace et productive avec sa branche législative s'il consacre des ressources suffisantes à cette tâche. Ceci suggère que les ententes institutionnelles existantes peuvent fonctionner comme prévu.

La production agricole croît rapidement dans les provinces, ce qui suggère une coopération entre les groupes politiques au niveau provincial (voir Tableau R.1). L'agriculture de subsistance et l'agriculture orientée vers les marchés locaux sont en croissance rapide dans les zones où la sécurité a été rétablie. Ce n'était pas le cas dans les deux provinces du Kivu en 2007-2008.

**Tableau R.1 Croissance agricole selon la source de données, 2007-2010 (%)**

	2007	2008	2009	2010
Données provinciales	-0.6	6.7	7.0	7.7
Données de la banque centrale	3.3	3.0	3.0	3.0

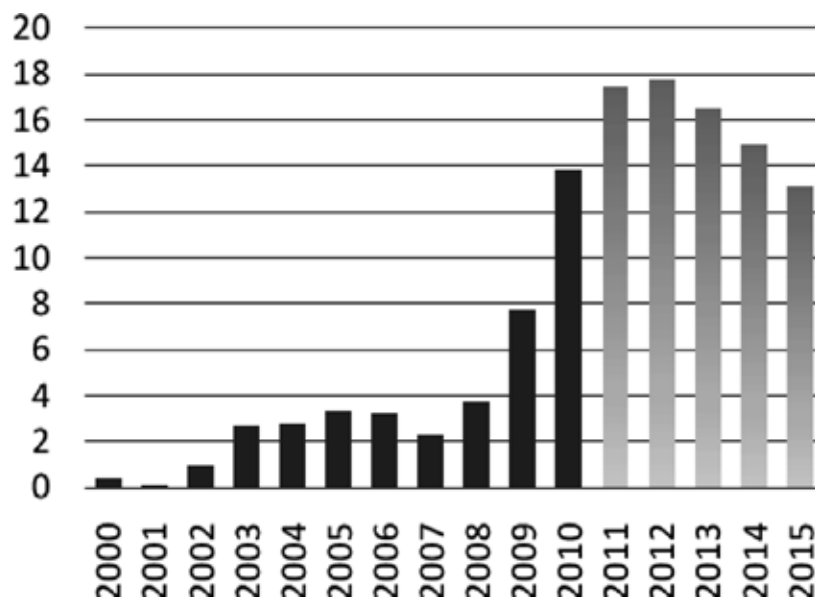
*Source* : Étude de fond I, annexe A

La RDC s'appuie sur des instruments de soutien extérieur afin de donner plus de sécurité juridique au pays. La prochaine adhésion de la RDC au Traité de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) permettra de moderniser le cadre juridique utilisé. Le pays considère aussi adhérer à la Convention de New York de 1958 sur la reconnaissance et l'exécution des décisions arbitrales internationales en cours, ce qui permettrait de franchir une autre étape importante vers la transparence et la prévisibilité judiciaire. De plus, il y a souvent des solutions pratiques aux questions juridiques. Les procédures de la facilitation du commerce en RDC sont compliquées et prennent beaucoup de temps car toutes les agences préfèrent percevoir leurs propres taxes directement auprès des opérateurs. Les agences ont récemment recommandé un guichet unique où toutes ces taxes seraient payées pour leur compte, à condition que ce guichet soit administré dans le cadre d'arrangements crédibles par une institution commune comprenant des actionnaires nationaux et un opérateur étranger soumis aux

normes comptables internationales. Le résultat serait de contribuer à la fois aux capacités nationales et à la restauration de la confiance entre les parties concernées. En cas de succès, ce modèle pourrait également établir une autorité de mobilisation des recettes, qui pourrait remplacer les nombreuses autorités concurrentes existant actuellement.

Des dispositions institutionnelles novatrices contribuent actuellement au développement des infrastructures. Entre 2002 et 2008, presque toutes les nouvelles infrastructures en RDC ont été financées par des partenaires au développement. Cette situation a changé en 2008, lorsque la RDC a établi un partenariat avec trois compagnies chinoises soutenues par EXIM Bank de Chine (Export Import Bank of China). Cet accord a mis en place une entreprise mixte pour exploiter une concession minière spécifique ; les revenus provenant de cette concession serviront à rembourser les investissements miniers et les emprunts contractés pour financer l'expansion rapide des infrastructures (voir Graphique R.2). L'accord a été négocié en dehors des procédures régulières, et sa mise en œuvre dépend des procédures administratives et des institutions étrangères, à savoir chinoises dans le cas présent. Le président et ses conseillers ont été impliqués directement dans cet accord, ce qui a pu faciliter les négociations et la mise en œuvre de l'accord. La réalisation des infrastructures sélectionnées est en cours, mais les dispositions institutionnelles pour assurer la maintenance et les opérations ultérieures ne sont pas claires. Les autorités ont indiqué qu'elles envisagent des partenariats public-privé pour assurer l'entretien des infrastructures dans l'avenir.

*Graphique R.2 Investissement public (% du PIB)*



Source : Calculs des auteurs sur base des données du FMI et de la Banque mondiale

Les partenariats public-privé sont déjà utilisés pour l'éducation et les services de santé. L'État de la RDC a conclu une entente de longue date avec l'Église Catholique et autres organisations religieuses pour la prestation de services sociaux. Selon les termes de cet accord, ces organisations reçoivent des frais scolaires pour financer les prestations de services. Dans les partenariats public-privé, l'organisme de réglementation surveille la qualité des services délivrés et la structure des frais, tandis que la gestion est déléguée à un opérateur privé. Ce principe de partenariat est actuellement appliqué à la gestion des routes, en partenariat avec des entreprises locales, mais avec un succès limité.

### **Établissement des priorités par le nouveau gouvernement**

Après les élections de novembre 2011, le nouveau gouvernement devra formuler un programme économique. Il aura l'opportunité d'adopter un plan d'action d'urgence qui pourrait stimuler la croissance économique et créer de nouveaux emplois pour les travailleurs qualifiés. Les paramètres d'un tel plan sont déjà identifiés dans le DSCR de deuxième génération qui est formulé à l'heure actuelle au travers d'une approche participative. Il est clair qu'aucun plan d'action ne peut résoudre tout seul les problèmes de développement d'un pays aussi vaste, diversifié et complexe que la RDC. Toutes les mesures ont un coût financier, politique ou institutionnel. Il y a donc un besoin urgent de définir les priorités et d'ordonner les réformes.

Cette étude propose que le nouveau gouvernement cherche à appliquer les leçons apprises des réussites avérées pour renforcer l'efficacité de l'État, les infrastructures et le développement du secteur privé. Les succès et les échecs énumérés selon quatre instruments servent de base à cette analyse : coordination entre ceux qui contrôlent ou influencent les politiques ; application des nouvelles technologies ; équilibre des ancrages externes ; et développement des réseaux de responsabilité sociale.

La coordination des politiques parmi ceux qui contrôlent ou influencent les politiques est l'instrument le plus efficace mais aussi celui qui représente le plus grand défi. Le rapport et les études de fond identifient des cas dans lesquels les élites se sont entendues efficacement sur des politiques et leur mise en œuvre, par exemple, l'adoption de la Constitution de 2006, l'ouverture d'artères de transport majeures, comme la RN4 qui relie Kisangani à l'Ouganda, et l'acceptation du décret de 2002 qui permet à seulement quatre agences d'être présentes aux frontières. Chacun de ces trois exemples a cependant son revers : la Constitution de 2006 confère une légitimité à l'État, sans le rendre efficace ; les artères de transport sont utilisées pour percevoir des « frais d'entretien des routes » qui ne sont pas utilisés à cette fin ; une Étude diagnostique sur l'intégration du commerce (EDIC) publiée par le gouvernement reconnaît une multitude d'organismes présents aux frontières. La mise en œuvre durable des accords qui inspirent des liens de confiance par la prestation de services publics cohérents et fiables n'est toujours pas réalisée en RDC.

Les technologies et les ancrages externes sont efficaces lorsqu'ils sont pleinement opérationnels, mais ils ont besoin d'un support national pour démarrer. Nous présentons trois exemples dans lesquels les technologies modernes ont été utilisées pour permettre une prestation réussie des services : (a) l'usage de recensement biométrique pour les forces de sécurité, (b) l'expansion des distributeurs automatiques de billets (DAB) dans les petites villes, et (c) la téléphonie mobile. Chacun de ces cas est apparu au moment où le pays ou le secteur vivait une période de désordre. Les réformes se sont en grande partie poursuivies en l'absence de partenaires nationaux dans le cas du secteur des télécommunications, et avec une forte assistance des partenaires extérieurs dans le secteur de la sécurité. Chacune de ces réformes pourrait être appliquée à des cas similaires, mais jusqu'à présent, elles n'ont pas été mises en œuvre ou bien avec beaucoup de retard. Aucun progrès n'a été perçu du côté des recensements biométriques dans le secteur de l'éducation, la réforme du secteur de l'électricité est particulièrement lente, et les services bancaires mobiles sont peu susceptibles d'être disponibles d'ici fin 2011 (alors que le gouverneur de la banque centrale et le ministre des Télécommunications se sont mis d'accord sur les questions de réglementation). Il semble que la technologie puisse jouer un rôle important dans la promotion du développement à grande échelle, mais seulement si elle est d'abord soutenue par les partenaires nationaux et de bonnes conventions collectives au niveau de la politique économique.

Le rôle des partenaires nationaux est encore plus important pour l'usage des ancrages externes, juridiques et institutionnels. Examinons trois succès encourageants : (1) la participation de la RDC à l'ONU et aux Institutions de Bretton Woods, (2) le cadre de l'entente pour le développement d'infrastructures avec la Chine, et (3) l'absence de contrôles des changes qui permet l'utilisation généralisée du dollar américain. Les deux premiers sont fondés sur l'initiative des autorités congolaises. La circulation de dollars américains pour les transactions ne nécessite pas le soutien des autorités congolaises, mais celles-ci ont accepté de libeller des comptes bancaires, des prêts et autres contrats financiers en dollars américains pour assurer une stabilité financière. L'importance du soutien national est aussi mise en évidence par les questions importantes qui restent en suspens : (a) l'exécution des mandats d'arrêts par les tribunaux internationaux, (b) l'attraction de partenaires étrangers afin de gérer les installations d'eau potable de la Regideso, et (c) l'application de certains comités établis pour régler les différends externes. Ces cas n'ont pas abouti, soit parce que les autorités n'ont pas appliqué les accords que les parties avaient volontairement conclus, soit parce que les investisseurs étrangers craignent que les autorités n'arrivent pas à mettre en œuvre ces accords dans le futur.

En principe, les réseaux sociaux sont le moyen le plus efficient et efficace d'assurer la responsabilité gouvernementale. Les réseaux sociaux permettent à leurs utilisateurs de s'assurer de la responsabilité des prestataires de services. Historiquement, ce concept de parties prenantes est resté sous-développé en RDC, et aujourd'hui encore, les exemples que nous avons identifiés sont plus conjecturaux que des études de cas détaillées. Les



élections de 2006 furent libres et équitables mais il semblerait que depuis, les politiciens n'ont eu que des contacts très limités avec leurs électeurs. Les agriculteurs et les communautés locales dépendent des routes rurales qui demeurent ouvertes grâce aux réseaux sociaux qui surveillent leur entretien. En revanche, les routes urbaines sont à peine fonctionnelles, malgré le fait que leur entretien pourrait plus que compenser les coûts subis par les voitures endommagées sur ces routes.

La responsabilité sociale semble se développer au niveau local, alors qu'elle demeure faiblement reconnue au niveau national. L'impact des succès locaux est clairement illustré par l'impact de la paix et de la stabilité sur le développement agricole. Aussi récemment qu'en 2008, l'agriculture a décliné dans les régions du Nord et du Sud-Kivu touchées par les conflits. Dans cet environnement, le temps manque pour investir en agriculture. Cependant, des améliorations en matière de sécurité ont permis de renouveler les investissements privés. Les termes exacts de ces améliorations vont au-delà de la portée de ce rapport, mais il semble que des dispositions ancrées dans les conditions locales aient une meilleure chance de succès que des dispositions imposées de l'extérieur. Cette approche de bas en haut est importante et explique les gains atteints au cours des dernières années dans la lutte contre la pauvreté. Outre les réformes partant de la base pour relancer l'agriculture, les autorités ont utilisé un certain nombre d'instruments stratégiques novateurs. Des fiches d'évaluation conseillent les parents sur la performance des enseignants et directeurs d'école, et les routes rurales sont collectivement entretenues par les agriculteurs qui les utilisent.

Des coalitions entre ceux qui exercent ou influencent le pouvoir en RDC ont joué un rôle crucial dans la création et le déclenchement de certaines réformes clés. Toutefois, certaines de ces réformes ont stagné, en raison de la difficulté de maintenir les coalitions unies au fil du temps. En pratique, la technologie, les ancrages externes ou la responsabilité sociale ont été efficaces pour maintenir les réformes qui ont été lancées par les autorités de la RDC.

Ce rapport constate l'interdépendance des réformes qui augmentent l'efficacité de l'État, favorisent l'expansion des infrastructures et appuient le développement du secteur privé. Cette interdépendance va au-delà d'un cercle vertueux dans lequel l'amélioration des infrastructures contribue au développement du secteur privé et le renforcement de l'État, ce qui pourrait libérer davantage de ressources pour la construction d'infrastructures supplémentaires. Dans certaines situations, l'ajout d'infrastructures ne permet pas de renforcer le développement du secteur privé ou l'autorité étatique. De même, certains secteurs sont dominés par un producteur unique qui influence les politiques étatiques, ce qui démontre que certaines entreprises sont trop importantes pour être contrôlées

par des politiques publiques. Les décideurs pourraient être tentés d'utiliser une analyse coûts-bénéfices pour évaluer l'impact des politiques et investissements nouveaux.

## **Gérer la consolidation politique et pérenniser la croissance**

Ce rapport identifie certains obstacles à la mise en place d'un environnement propice à une croissance inclusive et durable. Un retour à l'instabilité politique continue de présenter un risque pour la croissance, notamment de l'agriculture. Les grandes entreprises, y compris celles du secteur minier, ont apporté une certaine richesse, qui est loin d'être largement répartie. Les retards des réformes, notamment dans le secteur des entreprises publiques, ont un coût économique et social.

Le long conflit en RDC a laissé des traces importantes de destruction physique. L'un des défis principaux de l'effort actuel de reconstruction reste le rétablissement des infrastructures qui est essentiel pour la croissance et l'équité. Il sera également nécessaire d'établir des priorités en matière de nouvelles infrastructures, en phase avec les opportunités d'intégration régionale et avec l'évolution de la population, notamment en termes de croissance et d'urbanisation. Cependant, l'expérience internationale suggère qu'il est tout aussi important pour la prospérité à long terme de traiter adéquatement les questions de développement institutionnel et de gouvernance, ce qu'on a parfois appelé les infrastructures « légères », que d'établir de bonnes infrastructures dites « lourdes ». Ceci commence par la capacité à entretenir et à utiliser de façon productive les infrastructures réhabilitées. Qu'il s'agisse de transport ou d'énergie, un environnement porteur devra être mis en place pour fournir aux consommateurs et à l'industrie un accès à des services compétitifs mais surtout fiables.

Les réformes vont prendre du temps en RDC. Plus que l'apposition formelle d'une signature au bas d'une page, ce qui importe aux agents économiques, ce sont les réalités informelles de l'environnement des affaires. Celles-ci conditionnent comment et dans quels secteurs les investissements se font ; elles déterminent également les perspectives de croissance et de diversification de la RDC. Bien que la croissance ait donné des signes de rebond, c'est seulement par rapport à une base particulièrement faible et étroite, en particulier en ce qui concerne la création d'emplois. De plus en plus, ceux qui ont le pouvoir d'influencer et de mettre en œuvre les politiques devront montrer un engagement crédible dans la construction des éléments clés du développement des infrastructures légères de la RDC. Si les infrastructures lourdes peuvent, à court terme, ouvrir dans une certaine mesure les portes de la croissance, ce sont les infrastructures légères, telles que bonnes institutions et gouvernance, qui permettront de pérenniser cette croissance.



*Citation : Johannes Herderschee, Kai-Alexander Kaiser et Daniel Mukoko Samba, 2012, "Rapport de synthèse", dans Johannes Herderschee, Daniel Mukoko Samba et Moïse Tshimenga Tshibangu (éditeurs), Résilience d'un Géant Africain : Accélérer la Croissance et Promouvoir l'emploi en République Démocratique du Congo, Volume I Synthèse, contexte historique et macroéconomique, MÉDIASPAUL, Kinshasa, pages 1-91.*

*Cet article a été préparé dans le cadre des travaux d'analyse de la Banque Mondiale autorisés en vertu du code P106432-ESW pour « la préparation d'une étude Diagnostique d'Intégration du Commerce et un Mémoire Economique du Pays ». Les remerciements aux pages xvi-xxi de ce volume assurent la reconnaissance aux nombreux collègues, experts et participants des séminaires qui ont généreusement contribué à cet article de leur temps et de leurs idées; toutes les erreurs restantes sont celles des auteurs.*

*Copyright © 2012 La Banque Internationale pour la Reconstruction du Développement / La Banque Mondiale conformément à l'information de la page iii de ce volume."*



## Chapitre I

# Rapport de Synthèse

Johannes Herdeschee, Kai-Alexander Kaiser et Daniel Mukoko Samba

## I. Introduction

La République Démocratique du Congo (RDC) est un vaste pays qui possède d'importantes ressources naturelles, mais dont la population est plongée dans la pauvreté (voir Tableau 1.1). Avec une superficie de 234 millions d'hectares, la RDC est maintenant le deuxième plus grand pays de l'Afrique subsaharienne. Elle possède la plus grande étendue de forêt tropicale au monde après le Brésil et 80 millions d'hectares de terres arables. Historiquement, la RDC fut parmi les premiers producteurs de cuivre, de cobalt et d'or mais après des années de négligence et l'absence d'explorations minières, les ressources identifiées sont modestes par rapport au potentiel du pays. Aujourd'hui, la population de la RDC est estimée autour de 67 millions d'habitants et devrait atteindre 85 millions d'habitants d'ici 2020. Malgré ses ressources naturelles et son potentiel agricole, la croissance démographique est concentrée dans les villes. Selon les estimations, 37 % de la population, soit 25 millions d'habitants vivent dans les zones urbaines ; d'ici 2025, l'on estime que 40 millions de Congolais seront des citadins. Au plan national, 71 % de la population vivent en dessous du seuil de la pauvreté, qui touche plus encore les zones rurales (environ les 3/4) que les zones urbaines (moins de 2/3).

**Tableau 1.1 Indicateurs de pauvreté en RDC et en Afrique subsaharienne, 007 (%)**

Indicateur	RDC	Afrique subsaharienne
Taux de pauvreté	71,3	...
Taux brut d'inscriptions scolaires	85	...
Population ayant accès à l'eau potable	22	55
Population ayant accès à l'électricité	<10	24

Source : World Bank 2009

... Non disponible

La RDC a eu un passé colonial et postcolonial turbulent. L'indépendance du pays en juin 1960 fut suivie par la déclaration d'indépendance des provinces du Kasai et du Katanga. Patrice Lumumba, le premier Premier ministre élu, demanda l'appui de l'Union Soviétique. Après seulement 10 semaines au pouvoir, Lumumba fut renversé par un coup d'Etat, déporté, puis assassiné au Katanga. Le Général Mobutu Sese Seko réprima le mouvement indépendantiste dans les deux provinces avec l'appui de troupes étrangères et prit officiellement la tête du pays en 1965. Dès le début de son règne autocratique, Mobutu nationalisa les ressources minières et créa des entreprises étatiques exerçant un monopole sur les concessions minières. En 1970, Mobutu lança un plan de développement décennal (Objectif 80), visant à transformer la RDC en pays industrialisé, financé par des emprunts domestiques et extérieurs. La « Zaïrianisation », campagne d'indigénisation et de nationalisation de l'économie, a rapidement suivi. Treize mois plus tard, un programme de « radicalisation » fut mis en place pour corriger la Zaïrianisation, ce qui entraîna une concentration encore plus grande des intérêts et des ressources du pays entre les mains des proches du pouvoir. La Zaïrianisation et la radicalisation affaiblirent sévèrement l'économie du pays (Meditz & Merrill 1994) et eurent comme conséquences l'inflation et le chômage, la liquidation des stocks et des actifs des entreprises, ainsi qu'une pénurie des produits de première nécessité. Cette situation provoqua le départ des investisseurs nationaux et étrangers, entraînant une fuite massive de capitaux et la quasi-disparition de l'économie agricole.

Durant les années 1970 et 1980, les chocs et influences externes ont conduit à l'effondrement de l'économie après 1990. Pendant les années de guerre froide, le pays était un allié stratégique des États-Unis contre l'Angola soutenue par les communistes. La situation économique se fragilisa davantage lorsque les prix du cuivre chutèrent brutalement dans les années 1970, après des années de croissance soutenue. En 1986, le prix du cobalt chuta à son tour de 58 %. À la fin des années 1980, la production minière diminua fortement, provoquant un effondrement généralisé de l'économie. La banque centrale fit faillite et les dettes cessèrent d'être honorées, compte tenu de la pénurie des réserves en devises étrangères et la perte de tout intérêt par les acteurs internationaux à soutenir le pays.

Au début des années 1990, la RDC sombra dans une guerre majeure avec des conséquences humanitaires dramatiques. Au cours des années 1990, une pression interne croissante conduisit Mobutu à proclamer la Troisième République et promulguer un changement de la Constitution censé ouvrir la voie à la démocratisation du pays. Les pillages de Kinshasa par l'armée en 1991-1993 et l'incapacité de Mobutu à contrôler l'effondrement des services publics affaiblirent encore son gouvernement. Les hostilités dans les pays voisins à l'Est de la RDC s'étendirent sur le territoire congolais. En 1997, Mobutu perdit le pouvoir et Laurent-Désiré Kabila devint le nouveau chef du pays qui fut renommé République démocratique du Congo. Ce coup d'Etat fut suivi par une guerre, souvent appelée la Première guerre mondiale africaine, qui pourrait avoir causé

la perte de 5 millions de vies.<sup>2</sup> Le revenu par habitant en 1997 était inférieur à un tiers de son niveau de 1970. Laurent-Désiré Kabila fut assassiné en 2001 et son fils, Joseph Kabila, lui succéda à la tête du pays. La signature de l'Accord global et inclusif de paix en 2002 entraîna une restauration progressive de la paix. En 2006, les premières élections démocratiques et multipartites furent organisées, et Joseph Kabila fut élu président. À la suite de la signature de l'accord de paix, le nombre de décès aux combats chuta fortement (voir Graphique 1.1), passant de 50.000 morts en 1998 à moins de 500 morts en 2008.

Des conflits armés persistent encore dans la partie Est du pays, de plus en plus concentrés dans les provinces de Kivu (voir Carte 1.1). Ces conflits se poursuivent suivant des périodes d'intensité variable ; ils sont fondés sur des intérêts concurrents, non seulement pour le contrôle des ressources minières mais aussi sur d'autres questions telles que la propriété foncière et la citoyenneté des populations. Les efforts du gouvernement pour imposer l'État de droit et sécuriser les provinces de l'Est ont été contrés par des membres influents de l'armée nationale (United Nations 2009; Global Witness 2009), les divers groupes rebelles qui rançonnent les populations locales, le trafic commercial et, par-dessus tout, l'exploitation minière. Les mesures prises pour renforcer la sécurité à l'Est comprennent un rapprochement avec le Rwanda à la fin 2008, la conduite d'opérations conjointes RDC-Rwanda contre les forces rebelles (Forces démocratiques de libération du Rwanda ou FDLR), l'intégration du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP, groupe rebelle congolais) dans l'armée nationale en mars 2009, et la promulgation d'une interdiction d'exploitation minière dans les zones de conflit. Cependant, le FDLR contrôle toujours près de 30 % de l'industrie minière illégale au Sud-Kivu (Global Witness 2009).

L'histoire tourmentée de la RDC a entraîné la pénurie de données, entravant la politique et la prise de décisions (voir Tableau 1.2). Le dernier recensement fut effectué en 1984 et il n'existe aucune donnée précise sur la taille de la population de la RDC. Cette situation complique non seulement la politique économique mais aussi la conduite des fonctions centrales de l'État telles que l'organisation des élections. Les estimations sur les activités économiques varient considérablement. On sait que l'environnement des affaires est difficile mais les informations relatives aux opportunités de réforme ne sont pas systématiquement disponibles. En RDC, les divergences d'intérêts et le coût élevé de la collecte et la compilation de données ont été un obstacle majeur à la documentation. Le gouvernement et ses partenaires au développement désirent obtenir des données et analyses précises. Par conséquent, un effort considérable a été fait pour compiler une base de données sur le développement économique dans chaque province et effectuer une nouvelle Enquête sur le climat de l'investissement (ICA) dans le but d'actualiser celle de 2006.

**Tableau 1.2 Quelques événements historiques de la RDC, 1960 - 2011**

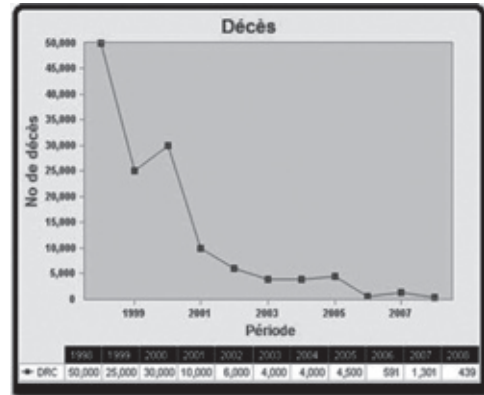
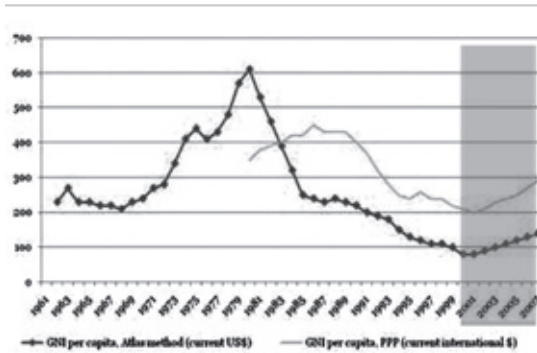
Date	Événement
1960, 30 juin	Indépendance de la RDC
1965	Joseph Mobutu prend le pouvoir par un coup d'État militaire
1971	Le pays est renommé Zaïre
1973-1974	Nationalisation des entreprises étrangères
1975	Défaut de paiement des prêts extérieurs
1991 et 1993	Pillage à Kinshasa par des soldats non payés
1993-1997	Réformes économiques et politiques limitées
1997	Les rebelles de l' <i>Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaïre</i> prennent Kinshasa, le pays est renommé la République démocratique du Congo, Laurent-Désiré Kabila devient Président
1998	Guerre civile et internationale ; interventions de l'Angola, la République centrafricaine, la Namibie, le Rwanda, l'Ouganda, et le Zimbabwe
1999	Signature de l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka
2000	Le Conseil de sécurité des Nations unies autorise l'envoi en RDC de forces de maintien de la paix (MONUC)
2001	Le Président Joseph Kabila prend le pouvoir à la suite de l'assassinat de son père ; réengagement avec le FMI, la Banque mondiale et d'autres partenaires traditionnels.
2002	Signature de l'Accord global et inclusif de paix
2003	Adoption d'une constitution intérimaire et retrait des troupes étrangères
2005-2006	Nouvelle constitution adoptée par référendum. Président et Parlement démocratiquement élus
2006-2008	La Constitution est promulguée ; l'insécurité continue au Nord-Kivu ; signature d'un accord « ressources contre infrastructures » de 9 milliards de dollars U.S. avec la Chine
Fin 2008 – Début 2009	Crise financière et crise de sécurité ; recherche d'aide d'urgence auprès des prêteurs traditionnels et relations diplomatiques bilatérales avec le Rwanda
2010	Les 12,3 milliards de dollars U.S. de dettes sont annulés grâce aux allègements sous les initiatives PPTE et IADM
2011	Révision des procédures électorales et autres (amendement de la constitution).

Source : Auteurs

### Graphique 1.1 Indicateurs économiques et de sécurité à long terme

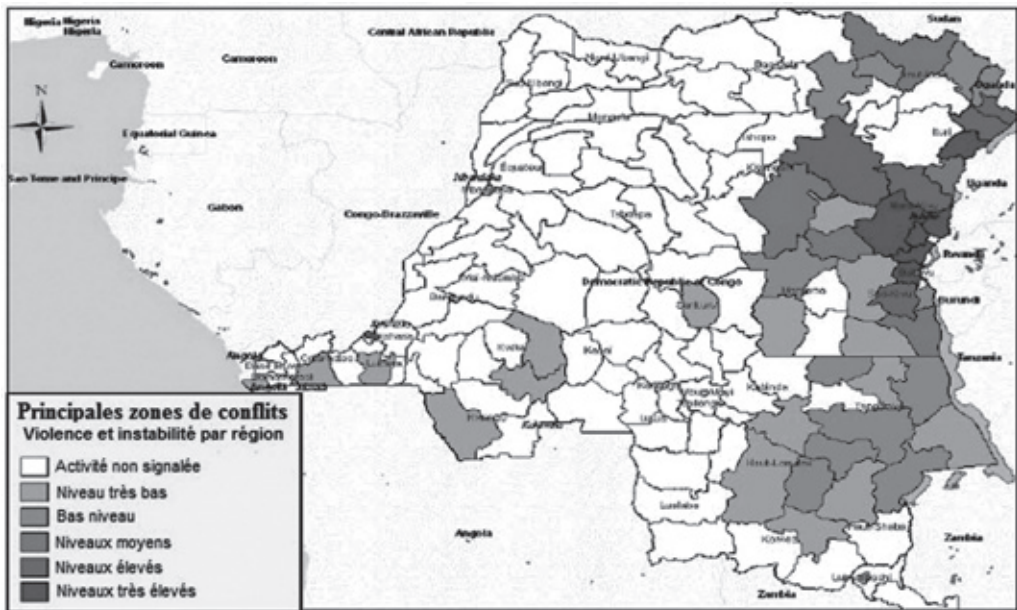
a. PIB par habitant, 1961-2007

b. Nombre de décès liés aux combats, 1998-2008



Source : World Bank 2010b

### Carte 1.1 : Localisation géographique d'événements violents, 2006-2008



Source : ALCED

La Banque mondiale et les autorités congolaises sont engagées dans d'importants travaux de collecte et d'analyse de données, afin de nourrir les débats sur la formulation des politiques économiques. Lancée en 2008, cette analyse cherche à identifier la trajectoire potentielle qui permettrait au pays d'atteindre les résultats souhaitables en termes de croissance économique et développement humain. Quatorze études de fond ont été commandées et réalisées, traitant des obstacles transversaux à la croissance économique,

de l'analyse des performances sectorielles, du statut et des tendances du commerce et du développement du secteur privé, ainsi que de l'environnement macroéconomique. Ces études ont été compilées dans trois volumes et résumées dans le présent document de synthèse (voir Encadré 1.1).

Cette analyse de la trajectoire potentielle de la RDC est ancrée dans l'environnement institutionnel spécifique du pays et ses performances économiques actuelles. Les études de fond se sont attachées à clarifier les objectifs des politiques économiques congolaises et l'environnement dans lequel les politiques sont formulées et exécutées. Ces études évaluent l'impact des politiques, particulièrement sur les populations pauvres. Elles exposent les domaines sur lesquels les autorités ont décidé de focaliser leurs efforts et analysent les facteurs déterminants pour l'efficacité des politiques dans ces domaines.



### Encadré 1.1 Principaux points rassemblés dans les études de fond

- ❖ **Dynamique institutionnelle** : *la Constitution de 2006 n'est que partiellement mise en œuvre. Un gouvernement de coalition va vraisemblablement perdurer et doit apprendre à formuler des politiques. Une approche plus technocratique de mise en œuvre des politiques publiques nécessite une réforme de la fonction publique et la décentralisation des services publics.*
- ❖ **Contraintes des politiques macroéconomiques** : *la stabilisation de l'économie et la reprise de la croissance ont renforcé les efforts vers un accord de paix. Des défis demeurent dans la politique des finances publiques; en particulier, des efforts doivent être fournis pour améliorer la contribution du secteur minier au développement économique.*
- ❖ **Diagnostics de croissance** : *les principaux obstacles au développement agricole sont la sécurité et l'ordre public, les infrastructures, et l'accès au financement. Pour les activités non agricoles, les principaux obstacles sont l'accès au financement, la pénurie d'électricité, et les défaillances dans la gouvernance.*
- ❖ **La croissance économique comme instrument de réduction de la pauvreté** : *sécurité et stabilité sont les principaux obstacles à une croissance économique inclusive qui pourrait atténuer la pauvreté.*
- ❖ **Agriculture** : *de tous les secteurs, l'agriculture a le plus fort potentiel pour aider la réduction de la pauvreté, grâce à la croissance de l'emploi et son impact sur le prix des produits alimentaires.*
- ❖ **Gestion des ressources naturelles** : *l'extraction minière artisanale et les activités forestières illégales emploient des centaines de milliers de personnes avec des revenus très bas. À l'autre extrémité du spectre, le secteur formel emploie peu de gens, mais crée une valeur ajoutée importante. La contribution potentielle la plus importante de ce secteur est le revenu fiscal, alors que les liens, en amont et en aval, sont limités.*
- ❖ **Questions urbaines** : *la rapide croissance démographique et les possibilités rurales limitées alimentent l'un des développements de l'urbanisation les plus rapides de l'Afrique. Le principal défi est constitué par la planification urbaine et, en particulier, les questions liées à la gestion foncière.*
- ❖ **Construction** : *une expansion rapide des investissements en infrastructures nourrit la demande pour les services de construction auxquels le secteur est mal préparé en raison d'une pénurie d'activités durant des décennies. Les politiques publiques devraient encourager la spécialisation et le développement de compétences.*
- ❖ **Infrastructures** : *les besoins d'investissements dans les secteurs de l'énergie, des transports et des télécommunications sont immenses, mais la prestation de ces services pourrait être améliorée à coût réduit grâce à une gestion plus efficace.*



- ❖ **Capital humain et marché du travail** : *la productivité du travail est faible ou stagnante, et le système éducatif n'est pas équipé pour répondre aux demandes du marché du travail.*
- ❖ **Développement du secteur privé** : *de nouvelles données montrent que le climat d'investissement est défavorable, particulièrement pour les petites et moyennes entreprises. Quelques grandes entreprises ayant des relations haut placées peuvent avoir profité de ce climat d'investissement.*
- ❖ **L'intégration régionale dans la région des Grands Lacs** : *des opportunités importantes pour l'intégration régionale dans la région des Grands Lacs existent. Cependant, l'activité des petits commerçants est entravée par les pratiques abusives des autorités.*
- ❖ **L'intégration régionale dans le corridor occidental** : *le commerce au sein de la grande métropole Kinshasa/Brazzaville reste divisé le long des frontières nationales. Des pressions pour le changement augmentent et pourraient s'accroître avec le développement du corridor Pointe-Noire/Brazzaville ; le port de Matadi reste congestionné.*

Les recherches effectuées pour la présente étude ont porté sur le contexte spécifique de la RDC, en appliquant des méthodes internationales. L'analyse appliquée de la croissance a évolué vers une reconnaissance de l'importance des contextes nationaux pour définir des stratégies de croissance bien priorisées et réalisables (voir Encadré 1.2). Cinq traits caractéristiques de la RDC conditionnent la manière dont le pays doit s'efforcer d'atteindre une croissance durable. Premièrement, la RDC se classe parmi les pays les moins performants au niveau des indicateurs de développement. Deuxièmement, la RDC se situe aux bas des classements au regard des indicateurs internationaux sur la gouvernance. Troisièmement, le pays a des frontières communes avec neuf autres pays qui ont des degrés sensiblement différents d'activités économiques et d'intégration régionale. Quatrièmement, il est doté d'importantes ressources minières et forestières. Enfin, la RDC reste un pays affecté par des conflits. Cette dernière caractéristique a d'évidentes implications humanitaires et continue à compromettre l'application du principe de l'Etat de droit. En outre, il est également probable qu'elle conditionne les priorités du gouvernement et les décisions des agents économiques en termes d'investissements et de commerce.

## Encadré 1.2 Développements récents de la littérature sur la croissance économique

Les approches de l'analyse appliquée de la croissance économique sont passées d'une approche normative à une approche de diagnostic (Rodrick 2008). Plutôt que de mettre l'accent sur une liste de réformes complètes, on vise maintenant l'identification d'un ensemble de domaines prioritaires et d'actions destinés à promouvoir et soutenir la croissance. Pritchett (2008, 19) souligne qu'un processus de diagnostic de la croissance « devrait mener à la formulation d'une série de recommandations sur un nombre limité d'actions concrètes spécifiques à chaque pays et réalisables (administrativement et politiquement), susceptibles de promouvoir des résultats positifs en termes de croissance ». Bien que les méthodologies diffèrent, l'orientation générale de cette évolution a été de prioriser et de parvenir à des interventions politiques plus réalisables au niveau d'un pays, pour soutenir son agenda de croissance.

Une gouvernance et une économie politique efficaces sont des ingrédients essentiels au programme de croissance d'un pays. La récente Commission sur la croissance et le développement (2008) souligne l'importance d'un leadership et d'un gouvernement efficaces pour que les stratégies de croissance atteignent leurs buts. Les caractéristiques requises sous-jacentes d'un gouvernement capable, crédible et engagé, sont inhérentes aux questions plus larges de la gouvernance et de l'économie politique du pays. Pour ce qui concerne particulièrement l'aide à la mise en œuvre de stratégies de croissance efficaces dans les pays en voie de développement, les partenaires internationaux de développement ont davantage cherché à cerner une compréhension du contexte de ces problèmes (Fritz, Kaiser, & Levy 2009 ; Levy & Fukuyama 2010).

Cette étude s'adresse aux décideurs politiques en RDC et à leurs partenaires. Cette analyse vise à aider les décideurs politiques à prioriser leurs interventions pour enclencher un cercle vertueux de croissance et de réduction de la pauvreté. Le principe de base est que le manque d'informations et de compréhension de l'impact de politiques alternatives a empêché la formation de la coalition nécessaire pour la formulation et la mise en œuvre réussie des politiques. La RDC possède un environnement macroéconomique fragile, mais en cours de stabilisation. Cependant, les réformes institutionnelles essentielles ont pris du retard, et certains éléments de la culture politique associés à des problèmes de capacité créent un risque négatif pour l'économie. Des coalitions ne peuvent se former qu'avec une vision claire des bénéfices et de leur redistribution entre les partenaires. Maintenir de telles coalitions exige des mesures propres à restaurer la confiance pour

garantir que ces bénéfices seront redistribués selon les principes établis de façon consensuelle.

Cette étude présente un profil instantané des performances économiques actuelles du pays, une analyse détaillée des contraintes transversales à la croissance et des leviers nécessaires à la reprise économique. De nouvelles données analytiques nous permettent de présenter les performances de la croissance de la RDC à la section 2. Cette étude met l'accent sur trois domaines de contraintes et de leviers susceptibles de stimuler la croissance économique : l'efficacité du gouvernement (Section 3), le développement des infrastructures (Section 4), et le développement du secteur privé (Section 5). La section 3 porte sur la sécurité et l'ordre public et, de manière plus large, sur les résultats macroéconomiques et les indicateurs de gouvernance. Les infrastructures ont été identifiées comme une priorité par les autorités comme par les bailleurs de fonds, mais des divergences d'opinion demeurent sur celles qui sont les plus urgentes à mettre en œuvre et comment elles pourraient ou devraient être financées. De même, il y a consensus sur le rôle du secteur privé comme principal moteur de la croissance, jouant son rôle naturel pour le développement économique, et plusieurs instruments ont été mis en œuvre pour libérer la croissance du secteur privé. Les sections 4 et 5 explorent les principales contraintes qui touchent ces domaines et fournissent une analyse pour la priorisation des investissements, des réformes et des instruments à mettre en œuvre. La section 6 tire les leçons des succès et des échecs de l'utilisation de quatre instruments à même de faire avancer les réformes économiques : (a) les coalitions parmi ceux qui exécutent et influencent la politique, (b) la technologie, (c) les ancrages institutionnels externes, et (d) les réseaux de responsabilité sociale.

## II. Une renaissance fragile

Le pays demeure fragile à la suite d'une guerre qui a coûté des millions de vies durant la période 1996-2002<sup>1</sup>. La guerre a résulté de l'effondrement rapide de la prospérité relative enregistrée durant la période 1960-1980, qui reposait sur l'exportation des matières premières qui s'essouffla au moment où les prix de ces produits s'effondrèrent durant les années 1980. Le faible développement du secteur minier stoppa son potentiel et les institutions publiques et corporatives s'avérèrent trop faibles pour absorber les chocs économiques ; les politiques devinrent insoutenables. Des soldats non payés participèrent au pillage de Kinshasa durant la période 1991-1993, dont la ville ne s'est pas encore remise. Les infrastructures s'effondrèrent et aujourd'hui seulement quatre capitales provinciales sur dix peuvent être atteintes par la route depuis la capitale du pays et la province de Kinshasa. Les données concernant la croissance et les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) démontrent, dans certains cas, un début de reprise ; toutefois, le pays continue à souffrir de plus d'une génération de développement perdue. Les revenus par habitant ne sont retournés qu'à leurs niveaux de 1994, soit

autour de la moitié de ce qu'ils étaient à leur sommet dans les années 1970. Un fort potentiel de croissance existe, mais une forte mortalité aussi.

La stabilité, les entrées de capitaux publics et les termes de l'échange favorables représentent des éléments essentiels qui ont un impact sur la performance macroéconomique de la RDC. Les ressources naturelles du pays, grâce aux exportations de cuivre, de cobalt, d'or et de diamants, génèrent un afflux de revenus avec des effets induits sur d'autres secteurs, mais la dépendance du pays envers ces ressources le rend très vulnérable. Soutenir une trajectoire vertueuse de développement, qui met à profit le potentiel des richesses en ressources naturelles provenant des secteurs minier, forestier ou hydroélectrique, nécessitera à la fois des perspectives à long terme et une capacité de soutien institutionnel. Le risque que la RDC retombe dans un conflit demeure réel, tout comme le risque que le développement économique soit superficiel et limité. Le gouvernement doit donc prendre des mesures crédibles pour stimuler les investissements privés à long terme, tout en s'assurant que cette croissance soit inclusive et profite à tous les citoyens du pays.

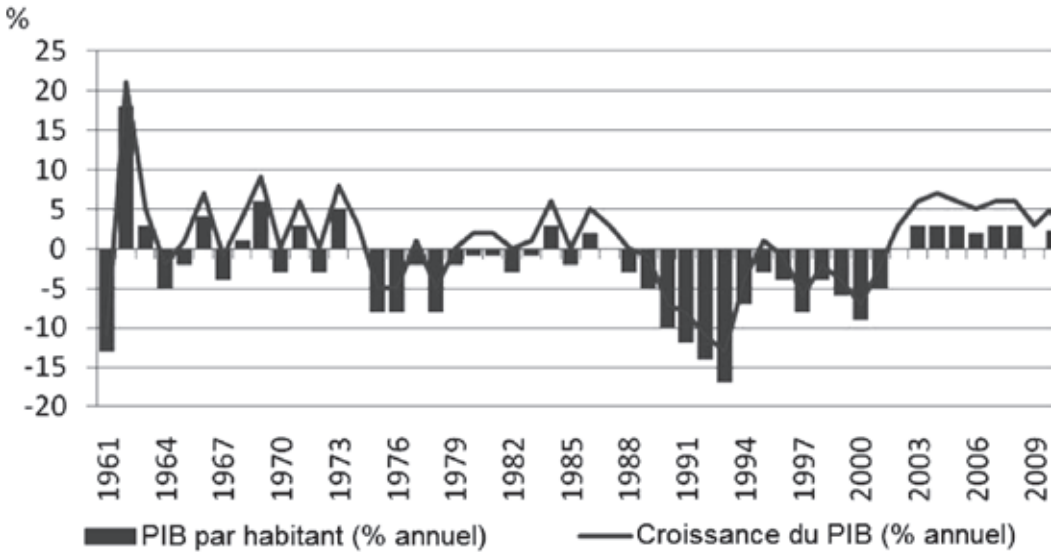
Cette section décrit les principales caractéristiques du développement économique depuis le milieu des années 1990 et se termine par une discussion des résultats des politiques. Depuis la fin du conflit, le développement a été confiné dans des zones spécifiques telles que les villes principales et les régions minières ; il n'existe aucun moyen physique ou institutionnel pour atteindre toutes les régions du pays. L'autorité gouvernementale est progressivement restaurée ; un contrôle technique sur la politique macroéconomique a été d'abord créé et, maintenant, d'autres domaines de politiques sont en développement. Ce section donne un aperçu de la performance macroéconomique, l'état de la pauvreté, les disparités régionales, la coexistence de secteurs intégrés et isolés, les risques économiques, et l'impact de la gouvernance.

### **Une économie en croissance mais faible**

La croissance économique depuis la fin de la guerre n'a pas ramené la RDC à son niveau de prospérité antérieure. De 1998 à 2001, le PIB de la RDC a décliné tous les ans, sauf en 1995. La guerre a favorisé ce déclin, mais la chute du PIB avait débuté bien avant (voir Graphique 1.2). Une mauvaise gestion économique a provoqué un cercle vicieux de politiques budgétaires et monétaires erratiques, des pertes de devises par le déclin des exportations, un effondrement du secteur financier, et l'hyperinflation. Ce cycle entraîna à son tour un quasi-arrêt des investissements publics et privés. Les conditions économiques se détériorèrent davantage durant la guerre. Depuis la fin de celle-ci en 2002, la croissance économique a atteint en moyenne 5,8 % par an, soit 3 % par habitant. En 2007, après cinq années de croissance, l'économie revint à son niveau d'avant-guerre (1994), mais pour une population moitié plus importante qu'en 1994. La reprise d'après-guerre ne fut pas aussi forte que dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne. En 2008, la

RDC était toujours classée comme l'un des pays les plus pauvres au monde, avec un PIB par habitant de 95 dollars US (en référence à l'année 2000), soit 0,25 dollars US par jour.

*Graphique 1.2 Croissance économique, 1960 - 2010.*



Source : Étude de fond, I.3

Les performances des différents secteurs ont considérablement varié durant ces dernières décennies. Les conflits ont joué un rôle majeur dans les fluctuations du PIB, mais une analyse distincte des causes de ces variations de la performance des secteurs permet une compréhension de la structure de la croissance pendant ces années.

Le secteur minier déclina et redémarra plus rapidement que les autres secteurs. La nationalisation du secteur minier a commencé avec la création de Gécamines en 1966, suivie dans les années 1960 et début 1970 par la nationalisation de toutes les compagnies minières. Durant les années 1980 et 1990, Gécamines représentait à elle seule 60 % des exportations nationales, et le secteur minier dans son ensemble 80 % de celles-ci, générant 50 % des recettes publiques. Entre 1988 et 1995, la production de cuivre chuta de 90 %, passant de 470 000 tonnes à tout juste 34 000 tonnes. La production de zinc et de cobalt cessa presque totalement. La production de manganèse s'arrêta en 1975. Avec l'ouverture de l'économie, dans le cadre des réformes économiques de 2001-2003, le prix des produits miniers reprit de la vigueur sur les marchés internationaux, et les investisseurs étrangers étaient désireux de réinvestir dans des gisements miniers déjà identifiés. Durant la période 2001-2005, le secteur minier représentait environ un tiers de toute la croissance (Voir Graphique 1.3).

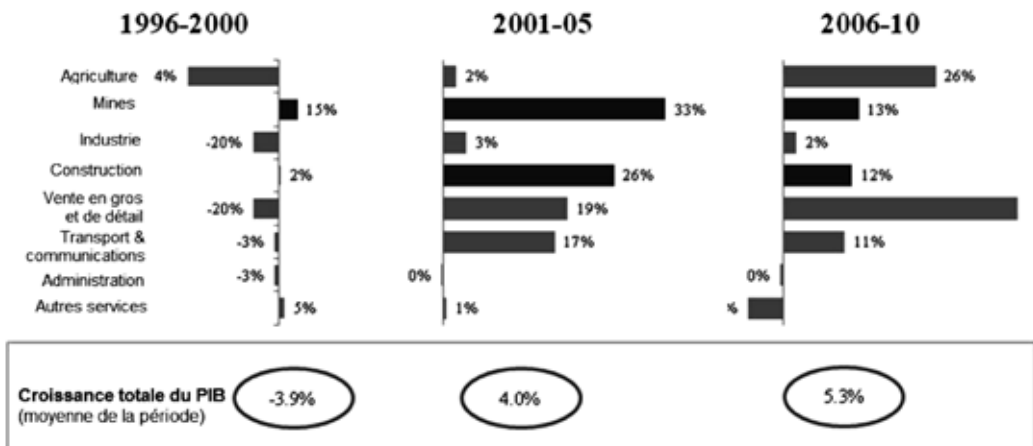
La *Zairianisation* durant les années 1970 empêcha la viabilité de projets agricoles d'envergure et entraîna l'interruption de l'entretien des infrastructures rurales et la perturbation des services de soutien au secteur. L'effondrement des infrastructures et

le déplacement massif des populations, causés par l'absence de sécurité, contribuent également au déclin de l'agriculture durant la guerre. La réhabilitation des infrastructures rurales, notamment les routes, débuta en 2001-2005 et contribua à une relance de l'agriculture qui s'amplifia en 2006-2010. Les données recueillies au niveau des provinces suggèrent que cette reprise serait plus forte que ce qui est rapporté par les données de la Banque centrale.

Les dynamiques de développement urbain changèrent en raison de la guerre et de l'effondrement agricole. La transformation des zones urbaines débuta dramatiquement avec le pillage de Kinshasa par l'armée congolaise en réponse aux salaires impayés entre 1991-1993. La réduction des opportunités dans le secteur agricole entraîna une migration massive des populations vers les zones urbaines. La plupart de ces migrants s'engagèrent dans le secteur du commerce informel par manque d'emploi.

Le secteur de la construction, qui avait pratiquement disparu pendant la guerre, a redémarré depuis 2000 en réponse à une demande croissante. Partant de niveaux de croissance faibles, ce secteur atteignit 9 % du PIB en 2010. Des projets financés par les bailleurs de fonds et la hausse des investissements publics ont contribué largement à cette croissance. Le secteur souffre d'une pénurie de personnel qualifié, en partie à cause d'un manque de transfert de compétences des entreprises étrangères aux fournisseurs locaux. La croissance du secteur de la construction est actuellement au ralenti, juste au-dessus de la croissance moyenne du PIB.

*Graphique 1.3 Croissance du PIB par secteur, 1996 - 2010*



Source : Étude de fond, I.3

## Amélioration de la croissance économique et réduction modeste de la pauvreté

La RDC demeure l'un des pays les plus pauvres d'Afrique, malgré les récentes améliorations. Le taux de pauvreté de la RDC est estimé à 71 %. Près de 80 % des ménages estiment ne pas être en mesure de satisfaire à leurs besoins de base et l'indice de développement humain est bien inférieur à celui de la moyenne des pays de l'Afrique subsaharienne (voir Tableau 1.3). Néanmoins, on constate une amélioration de certains indicateurs : le taux de mortalité infantile a chuté de 126 pour 1 000 naissances en 2001 à 89 en 2008, et le taux de mortalité maternelle est passé de 1 289 à 944 pour 100 000 naissances durant la même période. La pauvreté est plus grande dans les zones rurales, avec 35 % de personnes vivant en situation d'extrême pauvreté <sup>2</sup> contre 26 % dans les zones urbaines. La probabilité de devenir pauvre est plus élevée chez les ménages dont les membres travaillent dans le secteur agricole.

**Tableau 1.3 Indicateurs de développement humain en RDC et en Afrique subsaharienne, 1980 - 2010**

Année	RDC		Afrique subsaharienne	
	Index de développement humain	2000=100	Index de développement humain	2000=100
1980	0.267	132.8	0.293	93.0
1990	0.261	129.9	0.306	97.1
2000	0.201	100.0	0.315	100.0
2005	0.223	110.9	0.366	116.2
2006	0.227	112.9	0.372	118.1
2007	0.235	116.9	0.377	119.7
2008	0.231	114.9	0.379	120.3
2009	0.233	115.9	0.384	121.9
2010	0.239	118.9	0.389	123.5

Source : <http://hdr.undp.org/en/countries/>

Les taux bruts d'inscriptions dans les écoles primaires ont augmenté, passant de 64 % en 2006 à plus de 80 % en 2008. Selon le dernier rapport d'évaluation DSRP/PPTE, l'éducation représente plus de 10 % des dépenses gouvernementales liées à la pauvreté durant la période 2006-2008. Les augmentations des dépenses en éducation ont dépassé celles du secteur de la santé, et elles sont maintenant comparables à celles des investissements dans les infrastructures. Néanmoins, les coûts élevés, en santé comme en



éducation, limitent l'accès aux services pour les plus pauvres, et un écart persiste entre les services fournis et les besoins de la population en général et des grandes familles en particulier. Des défis restent à relever, comme l'efficacité du système qui est en retard sur la moyenne africaine. Entre 4 et 5 millions d'enfants d'âge scolaire sont toujours hors du système. Le niveau de scolarité dans l'enseignement primaire est de seulement 14 %, selon l'Enquête par grappes à indicateurs multiples (ou MICS pour *Multiple Indicator Cluster Survey*) de 2010, qui indique également que 42 % des enfants de 5 à 14 ans travaillent.

Les femmes sont particulièrement touchées par la pauvreté. Le taux de scolarisation est plus faible chez les filles que chez les garçons. Seulement 28 % des femmes reçoivent un salaire. Le revenu moyen des femmes qui ont un emploi rémunéré est environ inférieur de moitié de celui des hommes, ce qui est beaucoup plus faible qu'en Ouganda (69 %), au Burundi (77 %) ou au Rwanda (79 %). Les femmes sont plus vulnérables au VIH/SIDA et on estime que de 1 % à 3 % des femmes auraient été violées en RDC.

La persistance de la pauvreté peut s'expliquer par une croissance démographique rapide, des investissements modestes, et l'utilisation inefficace des ressources existantes. La RDC a une population jeune, et la main-d'œuvre s'accroît très rapidement. Durant la période 2001-2010, la population active a augmenté beaucoup plus vite que le capital (voir Tableau 1.4). La population croît de 2,9 % par an, l'un des taux les plus élevés au monde, et la population est estimée à 67 millions d'habitants. De plus, l'investissement a été limité aux régions minières et à Kinshasa ; à Kinshasa, on considère que plus des deux tiers de la population active est sans emploi ou sous-employée (Étude de fond, II.3). Les provinces sortant de conflit n'ont attiré pratiquement aucun investissement nouveau. Par exemple, le Sud-Kivu n'a reçu seulement qu'1 % de la valeur de tous les projets d'investissements approuvés par l'Agence de la promotion des investissements, ANAPI, tandis que sa main-d'œuvre a augmenté d'environ 2 % à 3 % par an.

**Tableau 1.4 Sources de croissance économique (ajustées au capital humain), 1992-2010 (%)**

Indicateur	1992-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010
Croissance réelle du PIB	-6.8	-3.9	4.3	5.3
Accumulation de facteurs	2.8	-0.7	4.1	4.3
Main-d'oeuvre	6.0	0.4	6.9	5.8
Capital	-2.0	-2.4	0.0	2.0
Productivité totale des facteurs	-9.6	-3.2	0.2	1.0

Source : Calcul des auteurs



Comme indiqué ci-dessus, les données collectées au niveau provincial suggèrent que l'agriculture peut avoir augmenté plus rapidement que ne le rapporte la Banque centrale, ce qui offre des perspectives de réduction de la pauvreté. Les données obtenues dans les provinces sont les plus fiables en ce qui concerne la production agricole (voir Tableau 1.5). Une révision à la hausse de la croissance agricole expliquerait le déclin modeste, mais significatif, des indicateurs de pauvreté. L'agriculture affecte directement la pauvreté par l'emploi et indirectement par la chute des prix des denrées alimentaires.

**Tableau 1.5 Croissance réelle de la production agricole par province, 2007 - 2010 (%)**

Province	2007	2008	2009	2010	2006-2010 (moyenne)
Bandundu	9.4	3.9	0.2	1.3	3.7
Bas-Congo	14.0	17.2	8.3	10.1	12.3
Équateur	5.6	5.0	18.4	5.0	8.3
Kasai Occidental	14.5	8.0	9.6	6.7	9.7
Kasai Oriental	6.6	8.2	1.7	13.6	7.4
Katanga	-22.7	12.8	5.7	5.9	-0.6
Kinshasa	63.8	17.2	14.8	12.0	25.3
Maniema	0.3	3.9	18.2	13.6	8.7
Nord-Kivu <sup>a</sup>	-3.9	-1.8	3.2	8.2	1.3
Province Orientale	2.0	4.8	8.3	6.8	5.5
Sud-Kivu <sup>a</sup>	-23.7	-8.9	3.1	12.0	-5.3
Moyenne des 11 provinces	-0.6	6.7	7.0	7.7	5.2
Moyenne nationale signalée par la banque centrale	3.3	3.0	3.0	3.0	3.1

Source : Banque centrale et autorités provinciales de la RDC  
a. Provinces en conflit en 2006-2009

### Disparités des ressources naturelles et inégalités régionales

L'inégalité régionale est un enjeu majeur. En 2010, les trois provinces les plus riches (Bas-Congo, Katanga et Kinshasa) comptaient 34 % de la population, mais généraient plus de

55 % du PIB (voir Carte 1.2). Les deux provinces les plus pauvres, Kasai Occidental et Maniema, comptaient 10 % de la population pour seulement 4 % du PIB.

Le secteur minier représente près de 12 % du PIB, mais son impact économique est encore plus important. Outre la valeur ajoutée dans les statistiques du PIB, les provinces minières bénéficient également de la fourniture de services et d'intrants dans le secteur minier ainsi que de la transformation des produits miniers. Dans certaines provinces, les revenus miniers sont aussi la cause et le moyen de financer des conflits. Dans l'ensemble, l'impact des ressources minières sur le développement économique est contrasté.

La contribution directe du secteur minier au PIB du Katanga s'est élevée à plus de 50 % en 2010, et la contribution à la croissance sur la période 2006-2010 a été encore plus importante<sup>3</sup>. Des effets multiplicateurs peuvent avoir augmenté la contribution minière à la croissance économique dans cette province à plus de 90 %. Dans cette province, le taux de pauvreté de la population est légèrement en dessus de la moyenne nationale, mais les inégalités sont persistantes entre les populations travaillant dans les secteurs minier et non minier.

En revanche, les richesses minières dans les provinces de l'Est ont joué un rôle important dans la persistance des conflits armés aux dépens du développement économique. Malgré ses ressources potentielles, le Kivu est l'une des provinces les plus pauvres, avec un taux de pauvreté de 85 %. Le Sud-Kivu possède aussi un fort taux de discrimination entre les sexes en matière d'accès à l'éducation : moins de 2 % des femmes âgées entre 15 et 49 ans ont terminé leurs études secondaires.

La capitale du pays, Kinshasa, bénéficie des transferts internationaux et des taxes qui sont administrés par le gouvernement central au nom des provinces. Kinshasa représente presque la moitié des importations nationales de marchandises, mais génère moins d'1 % des exportations<sup>4</sup>. Les ressources naturelles, produites dans le reste des provinces, sont indirectement consommées par les importations de produits dans la capitale.

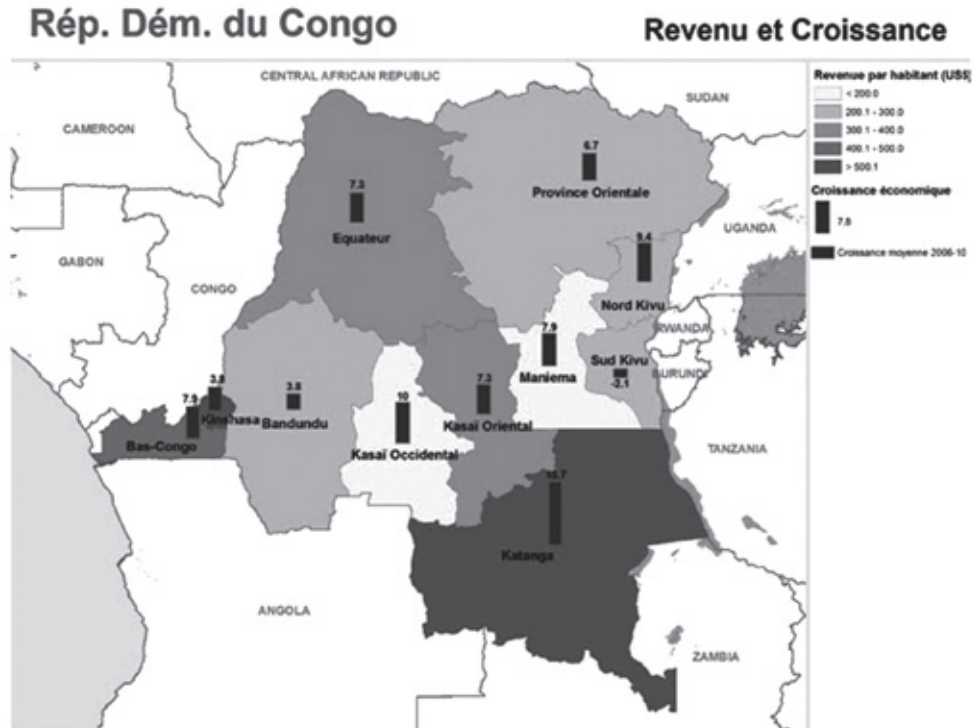
Des redevances de « facilitation commerciale » sont prélevées à l'entrée et à la sortie du territoire, au bénéfice du Bas-Congo, du Katanga et, dans une moindre mesure, du Sud-Kivu, où ces redevances sont prélevées. L'Étude diagnostique sur l'intégration commerciale (Gouvernement de la République démocratique du Congo 2010a) estime ces prélèvements à près de 120 millions de dollars US par an (soit 1 % du PIB), mais l'impact total, y compris les effets multiplicateurs, serait beaucoup plus élevé.

Les provinces affectées par les conflits n'ont pas systématiquement bénéficié de transferts provenant des provinces plus riches. En 2010, les rétrocessions du gouvernement national vers les provinces ont varié entre 1 700 FC par habitant à Kinshasa, l'une des provinces plus riches, à 5 500 FC à Maniema, l'une des plus pauvres. Cependant, les seconds plus grands transferts ont été octroyés au Bas-Congo, l'une des provinces les plus riches du pays, et le second transfert le plus bas l'a été pour Bandundu, l'une des plus

pauvres. Un fonds pour les infrastructures, prévu dans la Constitution, pourrait mener à plus d'équité, mais il n'est pas encore opérationnel.

*Carte 1.2 Revenu par habitant et croissance économique par province, 2006-2010*

(En dollars US pour 2010 et croissance annuelle en % annuel, moyenne pour 2006 - 2010)



Source : Autorités provinciales des la RDC

### Coexistence des secteurs intégrés et isolés

Au niveau macroéconomique, l'économie de la RDC est bien intégrée dans l'économie mondiale. Après des années de croissance rapide, les exportations et les importations des biens et services non facteurs ont atteint 140 % du PIB en 2010 (voir Graphique 1.4). Les investissements directs étrangers (IDE) ont décliné après 2008, mais se maintiennent bien au-dessus de 5 % du PIB. Tandis que les IDE déclinaient, l'aide étrangère brute augmentait, dépassant 5 % du PIB en 2009-2010. Ces pourcentages bruts d'aide étrangère ne tiennent pas compte de l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE qui a libéré des ressources au même moment où les obligations de service de la dette chutaient<sup>5</sup>. L'aide étrangère, qui se concentrait initialement sur l'aide humanitaire, se tourne maintenant vers les projets de développement (voir Encadré 1.3).

### Encadré 1.3 Aide étrangère par bailleur de fonds, secteur, et région

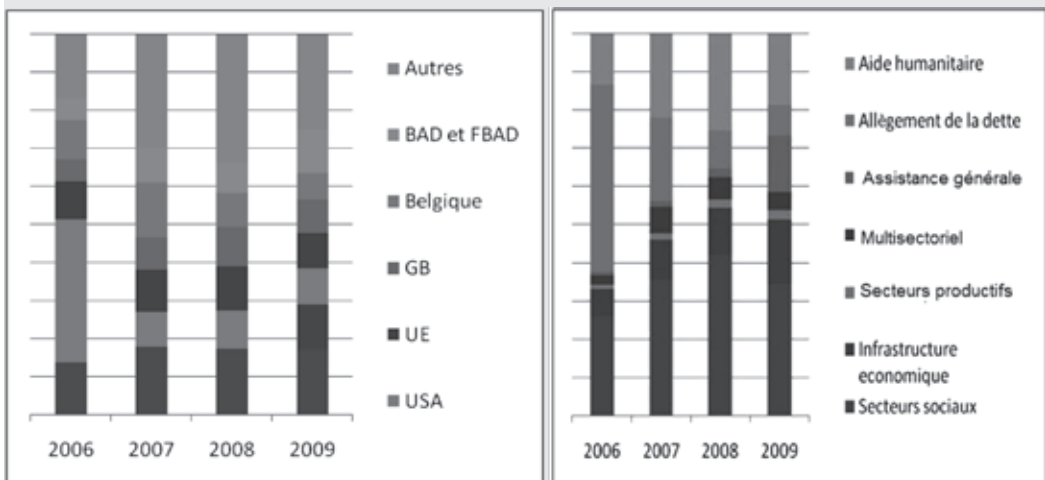
Le retour de partenaires étrangers en 2001-2002 impliqua un rééchelonnement des arriérés avec des termes plus concessionnels, les bailleurs bilatéraux les plus importants étant les États-Unis et la France. Les États-Unis demeurèrent un des partenaires les plus importants jusqu'à l'élection de 2006, mais ont, depuis lors, été surpassés par le Royaume-Uni et des agences multilatérales comme l'Association internationale de développement (IDA) et la Banque africaine de développement (BAD).

La composition de l'aide a aussi changé au fil du temps. Initialement, l'aide humanitaire était dominante. Elle continue de représenter près de 50 % de l'aide totale dans les provinces orientales du pays touchées par la guerre. Cependant, les services sociaux comme l'éducation et la santé représentent une part plus importante de l'aide. Pour répondre à la crise financière de 2008-2009, les bailleurs de fonds ont mis en place des programmes généraux d'assistance à titre exceptionnel. L'assistance aux secteurs orientés vers la production, comme l'agriculture, demeure modeste, mais des bailleurs bilatéraux, dont la Belgique et la République de Corée, prévoient d'étendre leurs activités dans ce secteur (voir Graphique B2.1).

*Graphique 1.4 Aide étrangère par origine et secteur, 2006-2009*

Aide étrangère par origine

Aide étrangère par secteur



Certains secteurs de l'économie de la RDC sont bien intégrés aux marchés internationaux :

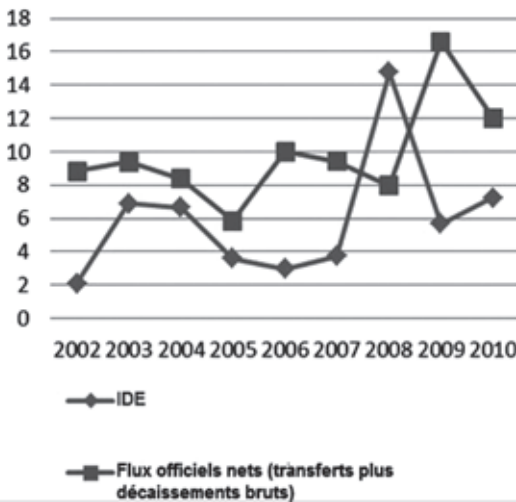
- La production minière est presque entièrement destinée aux marchés internationaux. Lorsque la demande internationale chute, comme ce fut le cas

à la fin de 2008 et au début de 2009, ce secteur des marchés se rétrécit avec des conséquences désastreuses pour les fournisseurs.<sup>6</sup>

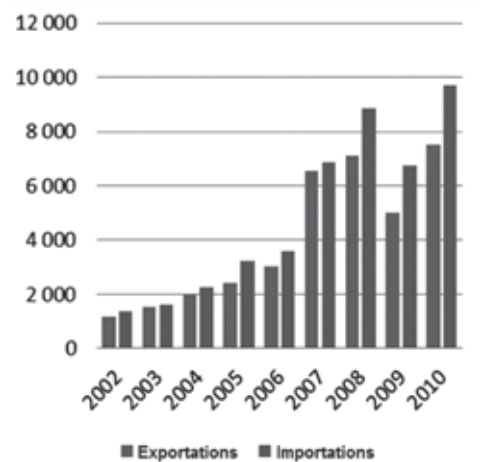
- Les régions frontalières, dans les provinces de Kivu et de Katanga sont bien intégrées aux marchés internationaux, grâce à un vif commerce transfrontalier et des infrastructures routières ou ferroviaires. Dans les provinces du Kivu, les petits commerçants qui traversent la frontière plus d'une fois par jour sont largement responsables de ces échanges. Au Katanga, ce commerce est lié au secteur minier. Par contre, les possibilités toutes aussi importantes pour le commerce transfrontalier de la région de Kinshasa/Brazzaville sont largement sous-exploitées.
- Les provinces de l'Est du pays, ravagées par la guerre, et Kinshasa bénéficient de l'assistance étrangère. Le montant de l'aide est modeste dans les autres parties du pays.

#### Graphique 1.4 Investissements, aide et commerce, 2000 - 2010

IDE et aide publique au développement  
en % du PIB



Exportations et importations de biens et  
services non facteurs en millions de dollars US



Source : Banque centrale et FMI

La concentration des investissements, du commerce et de l'aide dans des provinces spécifiques reflète la problématique de l'infrastructure des transports. Seulement quatre capitales provinciales sont accessibles par route depuis Kinshasa. Le fleuve Congo et ses affluents le Kasai et l'Ubangi forment un système de transport naturel qui peut être utilisé uniquement le jour en raison de la mauvaise signalisation des points dangereux. Un système de transport aérien existe, mais son mauvais bilan en matière de sécurité fait qu'il n'est que rarement utilisé par les entreprises étrangères et les officiels. Seulement 10 % des routes de la RDC sont en bonnes ou en conditions acceptables, et le système

ferroviaire fonctionne à peine, privant le pays des éléments essentiels d'un système de transport multimodal. Les systèmes de transport qui ont été rénovés, comme la RN4 qui relie Kisangani à l'Ouganda, ont eu un impact important sur la croissance économique, le commerce et l'investissement.

Les technologies de communication se développent rapidement, mais leur accès reste limité. Un système de téléphonie mobile à prix compétitifs existe. Ce système utilise une technologie moderne, fournie par des compagnies de téléphonie mobile d'origine étrangère, mais sans Internet à haut débit, les connexions demeurent lentes et peu fiables, et les avantages économiques de services de télécommunications sont limités (Étude de fond, I.3).

La majorité de la population de la RDC et son territoire est isolée des marchés internationaux et fonctionne en autarcie.

- L'agriculture de subsistance génère près de 40 % du PIB tout en mobilisant 60 % de la population active. Les liens avec les marchés urbains et internationaux sont limités du fait du manque d'infrastructures, de l'absence de sécurité (particulièrement dans la partie orientale du pays), des frais élevés, et du harcèlement, surtout aux frontières internationales.
- Les habitants des villes sont également isolés : les transports publics sont coûteux, quand ils sont disponibles, et les télécommunications sont difficiles en l'absence de fourniture d'électricité régulière.
- Les compétences limitées sont aussi un obstacle à la mobilité du travail. Les travailleurs qui, dans la construction rurale, reçoivent une formation sur leur lieu de travail, tendent à se déplacer vers les zones urbaines à la fin de leur formation. Cependant, ces possibilités de formation sont rares et la majorité des gens ne migrent pas.

### **Indicateurs macroéconomiques améliorés, mais risques élevés**

Les politiques macroéconomiques se sont améliorées, mais les risques demeurent élevés. L'inflation a connu des fluctuations importantes au cours de la dernière décennie, diminuant de plus de 500 % en 2001 pour passer sous la barre des 10 %, pour remonter à plus de 40 % en 2009, avant de retourner à un niveau inférieur à 10 % en 2010 (voir Graphique 1.5). Compte tenu de la « dollarisation » de l'économie, l'inflation a fluctué selon les mouvements du taux de change. Le taux de la dette publique est passé de 120 % à 50 %, grâce à l'allègement des dettes dans le cadre des initiatives PPTE/IADM en 2010<sup>7</sup> mais a tendance à remonter depuis. Quatre risques principaux menacent encore cette fragile stabilité macroéconomique :

- L'équilibre budgétaire est maintenu sur une base de caisse, mais pas sur la base des engagements. De telles politiques peuvent se justifier en période d'urgence, mais leur application sur une période continue nuit à la crédibilité de la politique budgétaire.

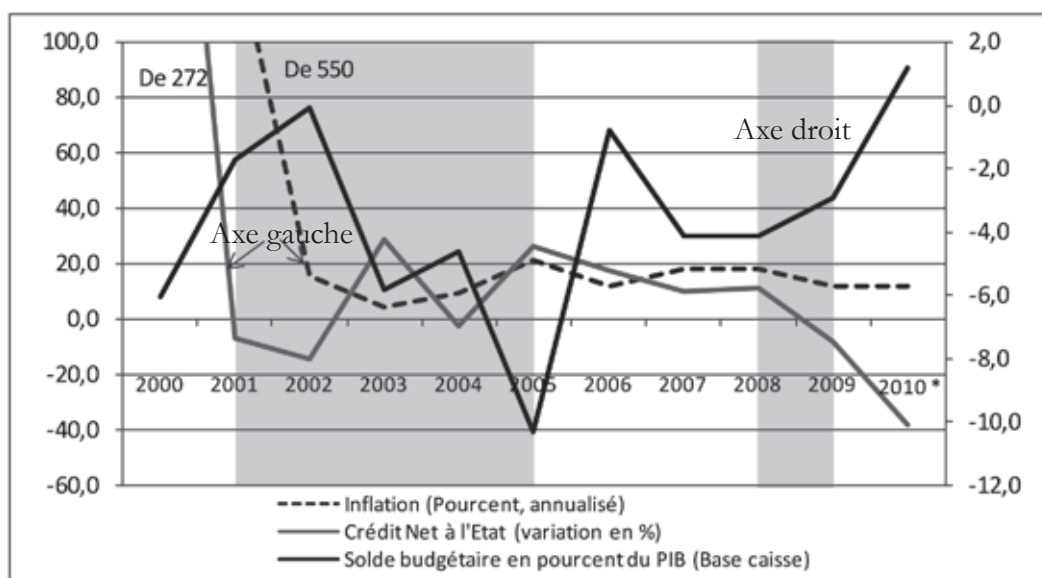
- Les préoccupations de sécurité se répercutent sur la composition des dépenses. En 2010, le budget de la défense a été entièrement exécuté, alors que celui de l'éducation a eu un taux d'exécution de 75 % avec des taux encore plus bas pour d'autres ministères.
- Il n'y a pas de système d'assurance des dépôts bancaires, mais les insuffisances dans la supervision des banques présentent un risque budgétaire étant donné que les dépôts bancaires tendent à être implicitement garantis par l'État.
- Le risque de surendettement persiste. À la suite de l'allègement de la dette dans le cadre des initiatives PPTE/IADM, de nouvelles dettes ont été contractées et le ratio dettes-PIB augmente, en dépit de la croissance rapide du PIB. Les autorités ont accumulé de nouveaux emprunts contractés auprès (a) du Fonds monétaire international (FMI) dans le cadre de l'accord de Facilité élargie de crédit pour un total de 550 millions de dollars US, (b) du partenariat sino-congolais pour l'ensemble des infrastructures, qui inclue des prêts avec un élément de subvention de 47 %<sup>8</sup>, et (c) des projets de prêts de la part de créanciers non traditionnels, tels que la Chine et l'Inde, avec chacun un élément de subvention minimum de 35 %. Le principal risque est que les activités financées avec ces nouveaux prêts ne contribuent pas suffisamment à la croissance et aux exportations pour libérer des ressources permettant d'assurer les obligations du service de la dette.

Tableau 1.6 Soldes budgétaires sur base d'engagements et de caisse, 2001 - 2010

Solde budgétaire		
Année	Engagement	Caisse
2001	-1.7	2.0
2002	0.5	0.8
2003	-5.2	-1.0
2004	-4.3	-0.8
2005	-3.9	-5.9
2006	-0.6	1.3
2007	-3.5	1.2
2008	-3.3	0.7
2009	-4.2	0.3
2010	2.4	3.4

Source : <http://hdr.undp.org/en/countries/>

Graphique 1.5 Solde budgétaire, crédit net à l'État et inflation



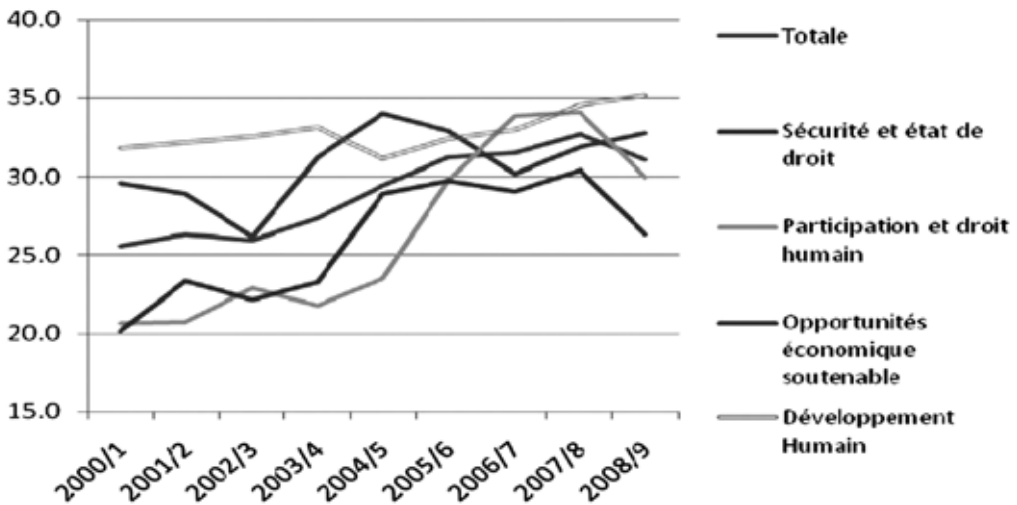
Source : Étude de fond, I.3



## Carence de bonne gouvernance et fonctionnement des activités économiques et services publics

Les indicateurs internationaux indiquent que la gouvernance continue de représenter un sérieux problème en RDC. Le pays se classe parmi les derniers pays en termes d'indicateurs de gouvernance en Afrique subsaharienne. Bien qu'il y ait eu de légères améliorations durant la période 2000-2009, les indicateurs de base restent instables et le classement général de la RDC, par rapport aux autres pays, ne s'est pas amélioré. La quasi-totalité des indicateurs de gouvernance se sont améliorés durant la période 2002-2005, au moment où le pays sortait du conflit, mais ils ont à nouveau chuté en 2008-2009 (voir Graphique 1.6). L'amélioration de la gouvernance est un élément essentiel pour la croissance à venir et le climat des affaires en RDC.

*Graphique 1.6 Indicateurs de gouvernance, 2000 – 2009*



Source : Fondation Mo-Ibrahim

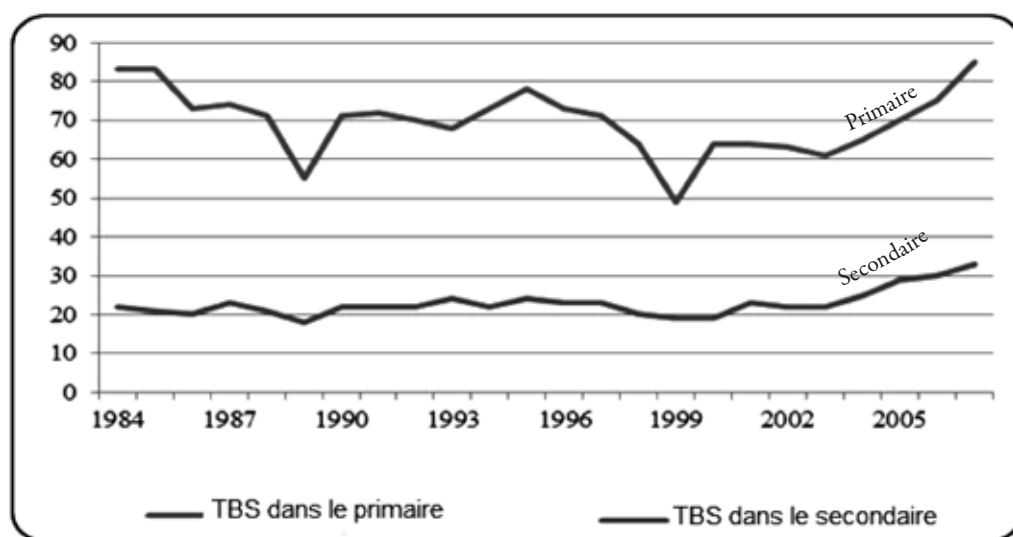
- Les recettes budgétaires en hausse de la RDC sont mobilisées à un coût élevé ; les petites entreprises effectuent des paiements informels atteignant plus de 3 % de leurs revenus (Étude de fond, Vol.III.6). Les taxes imposées aux grandes entreprises ne peuvent pas être contestées de façon rentable.
- La qualité des dépenses publiques est minée par un faible contrôle. La loi sur les Marchés publics de 2010 n'a pas encore été mise en œuvre, bien qu'elle soit légalement en vigueur, créant un climat d'incertitude pour les entrepreneurs. Le financement des infrastructures par la dette ne respecte pas les critères habituels de contrôle budgétaire, ce qui présente un risque pour la viabilité du secteur extérieur (Étude de fond, Vol.I.3).
- Le manque de protection des individus contre la violence fragilise l'allocation des ressources et l'efficacité des efforts de la population. Par exemple, les violations des

droits des petits commerçants qui opèrent en toute légitimité dans les provinces du Kivu affectent leurs efforts pour générer des revenus (Étude de fond, Vol.III.4).

La mauvaise gouvernance a un impact important sur toutes les entreprises, mais la nature de l'impact varie selon la taille de l'entreprise. Les petites et moyennes entreprises doivent payer une part plus importante de leurs ventes en taxes informelles que les grandes entreprises (Étude de fond, Vol.III.6). Ce fardeau ralentit considérablement le taux de croissance des petites entreprises. En revanche, les grandes entreprises minières et de télécommunications doivent faire face aux autorités fiscales et de réglementation d'une façon bien plus formelle, ce qui augmente également le coût de faire des affaires. En pratique, certaines entreprises ont réussi à faire face à ces défis et ont continué à prospérer.

Les prestations de service par les entreprises publiques se sont détériorées au fil du temps ; par exemple, l'entreprise publique de fourniture d'électricité, la Société nationale d'électricité (SNEL), dessert moins de 10 % de la population, et l'accès à l'eau potable, fourni par l'entreprise publique Regideso, a progressivement diminué. En revanche, les services fournis en partenariat avec des organisations religieuses, des ONG, et des partenaires étrangers se sont progressivement améliorés. Depuis la fin de la guerre, la part de la population ayant accès aux services de santé et d'éducation n'a cessé d'augmenter (voir Graphique 1.7). Les contributions financières des ménages (ou des parents, dans le cas de l'éducation) ont joué un rôle crucial dans le financement de ces services. Les services fournis par les ONG, les organisations religieuses et les bailleurs de fonds étrangers, bien que fiables, demeurent coûteux, en partie parce que les fonctionnaires exigent des frais de service (Banque mondiale 2008).

*Graphique 1.7 Inscriptions dans l'enseignement primaire et secondaire, 1984-2007 (%)*



Source : Étude de fond, III.5

L'impact de la mauvaise gouvernance varie également selon les régions. Les coûts de transport et de la règlementation dans le corridor Kinshasa-Matadi se traduisent par des prix plus élevés pour les consommateurs. En revanche, dans les provinces orientales, les transactions transfrontalières des petits commerçants ont réduit les coûts pour les consommateurs. De même, les mesures de politiques commerciales au Katanga pourraient avoir stimulé les activités de substitution aux importations par les compagnies minières d'une façon plus importante que dans d'autres provinces.

### **Priorités pour améliorer les résultats économiques**

L'économie de la RDC s'est améliorée depuis 2003 : les grandes entreprises et, récemment, le secteur agricole, ont connu une croissance rapide, mais les petites et moyennes entreprises n'ont connu qu'une croissance modeste. Durant la période 2006-2010, l'ensemble de la croissance économique des provinces, dominée par l'agriculture, était le double du taux indiqué dans les statistiques nationales établies par la Banque centrale. Ce développement a été stimulé par les fournisseurs des marchés locaux et a profité, entre autres, aux plus pauvres. Durant cette même période, les entreprises immatriculées au registre des sociétés n'employaient qu'environ 1,2 % de la main d'œuvre. En supposant une main d'œuvre totale d'environ 24 millions de travailleurs, cela équivaut à 300 000 emplois. Un nombre restreint de grandes entreprises continuent de prospérer. Ces disparités dans la croissance de l'emploi représentent ce qu'on appelle le « milieu manquant ». Ce phénomène existe dans de nombreux pays, mais l'absence presque totale de croissance de l'emploi au milieu du registre, qui est caractéristique de la RDC, fait du pays un cas atypique.

En dépit de ces progrès, la population de la RDC souffre toujours de la pauvreté, et les inégalités régionales restent considérables. La croissance économique positive de la RDC commence à un niveau très bas, et le taux de pauvreté reste l'un des plus élevés au monde, frappant à la fois les zones urbaines et rurales. L'accès aux services de base est limité, 42 % des enfants entre 5 et 14 ans sont contraints de travailler, et les femmes sont spécialement vulnérables aux différentes formes que prennent la pauvreté et la violence. Il y a un regain économique dans certaines régions, dont le Katanga en raison de sa richesse minière, et dans la capitale, Kinshasa. La richesse n'est pas distribuée de façon égale à travers l'ensemble du pays, et les provinces les plus pauvres, comme le Bandundu, ne reçoivent qu'une très faible partie des transferts.

Les indicateurs macroéconomiques et de gouvernance s'améliorent, mais demeurent des sujets de préoccupations. La sécurité continue à avoir un impact sur la composition du budget de la RDC ; les menaces de violence et l'instabilité dans l'Est influencent l'exécution du budget, priorisant les dépenses militaires plutôt que les dépenses sociales ou d'infrastructures. L'allégement de la dette en 2010, dans le cadre de l'Initiative PPTE, a pu améliorer l'accès de la RDC à certaines formes de crédits d'exportation des

agences de garanties officielles. Il est important que les activités financées par le biais des prêts nouvellement contractés contribuent fortement à l'accélération de la croissance pour maintenir la viabilité de la dette extérieure à un niveau soutenable. La gouvernance demeure une question transversale qui touche les performances économiques, les entrepreneurs, et les prestations de services de base à la population.

Les conséquences de ces politiques soulèvent trois thèmes communs, qui sont abordés dans les sections suivantes : (1) l'incapacité de l'État à mettre en œuvre ses politiques économiques avec efficacité, (2) le manque d'infrastructures permettant d'appliquer les politiques dans un si vaste pays, et (3) la présence d'obstacles au développement du secteur privé.

L'objectif des sections suivantes est de présenter les défis et les possibilités de progrès pour traiter ces trois principaux obstacles à une croissance économique diversifiée en RDC. Les défis présentés dans les sections suivantes sont l'efficacité du gouvernement (section 3), les infrastructures (section 4), et le développement du secteur privé (section 5). L'efficacité des pouvoirs publics est liée à la sécurité et l'ordre public, mais aussi plus largement aux résultats macroéconomiques et aux indicateurs de gouvernance. Les infrastructures ont été identifiées comme étant prioritaires, aussi bien par les autorités que par les bailleurs de fonds, mais des divergences de vues subsistent sur le choix de celles qui sont les plus urgentes, et comment elles peuvent ou doivent être financées. De même, il y a consensus sur le fait que le secteur privé doit être le principal moteur de la croissance et accomplir son rôle naturel pour le développement économique, mais l'emploi et le développement commercial font face à des contraintes majeures.

### **III. L'efficacité gouvernementale**

Bon nombre de résultats présentés dans le Chapitre 2 sont liés à l'incapacité du gouvernement à remplir adéquatement son rôle. En RDC, le gouvernement n'a réussi que partiellement à (a) protéger la population contre la prédation, (b) mettre en place des politiques macroéconomiques qui permettent à la population de bénéficier des richesses naturelles du pays, et (c) établir des politiques publiques transparentes qui puissent encourager le développement d'une économie de marché. Au cours des 15 dernières années, le développement a été sérieusement affecté par l'absence d'un gouvernement efficace. Le comportement prédateur des groupes armés qui débuta pendant la guerre s'est prolongé, et pas seulement dans les mines ou les provinces de l'Est. Cette situation a diminué l'efficacité des politiques publiques, puisque seul l'État est à même de prélever et redistribuer de façon légitime sur la base des activités économiques. La légitimité s'obtient par un consensus politique fondé sur la transparence. L'importance de cette transparence a été reconnue par une convention gouvernementale adoptée par le premier gouvernement élu démocratiquement en 2007.

## **Vers un meilleur consensus politique**

La fragmentation politique est ancrée dans l'histoire des dynamiques du pouvoir. Le principal obstacle à l'établissement des capacités institutionnelles a été la fragmentation des élites qui sont en mesure d'établir une politique et d'agir sur les résultats. Cette fragmentation remonte aux politiques adoptées par le Président Mobutu (1965-1997) qui a systématiquement détruit les réseaux horizontaux pouvant défier son autorité<sup>1</sup>. Durant la guerre (1996-2002), des facteurs ethniques et la fragmentation en résultant ont été instrumentalisés pour alimenter les conflits au niveau local. La guerre se termina en 2002, lorsque ces différends ont été réglés par des accords politiques et non par la violence.

## **Des accords de paix à la nouvelle Constitution : une structure étatique en évolution**

L'accord de paix de 2002 est fondé sur le principe du partage du pouvoir entre le président de la RDC et quatre vice-présidents (le modèle 1+4). Ce modèle a créé un cadre de politique efficace et opportuniste qui a facilité la mise en œuvre de réformes complexes et stimulé la croissance économique à long terme. Une Constitution provisoire, également fondée sur le modèle du partage du pouvoir, a été mise en place en 2003. La Constitution fut finalisée en 2005, adoptée par référendum, et les premières élections démocratiques en 40 ans ont eu lieu en 2006.

La Constitution de 2006 a remplacé le partage des pouvoirs de la Constitution provisoire de 2003 par un modèle Président-Premier ministre. Un système de procédures de contrôle et de contrepoids a été introduit et la Constitution établit que le pouvoir serait partagé entre le gouvernement national et local. Certaines dispositions critiques ont été protégées d'amendements qui pourraient conduire à une nouvelle concentration des pouvoirs. Un processus législatif complexe a été introduit, bâti sur l'équilibre des pouvoirs entre la chambre basse et la chambre haute du Parlement. Ce processus a considérablement réduit le volume de travail législatif entre 2007 et 2010 par rapport à celui de la période de transition.

La période 2006-2010 a été une période de consolidation et de stabilisation, mais on n'a pas fait assez pour améliorer l'efficacité du gouvernement. La Constitution de 2006 a allongé le mandat des ministres, et il semble que la coalition soit bien partie pour servir pendant tout le mandat parlementaire. Cependant, la coalition au pouvoir n'a pas exprimé clairement une vision stratégique uniforme et le Conseil des ministres ne fonctionne pas bien. Le Parlement a adopté des budgets irréalistes et a annoncé des politiques qui ne sont pas mises en œuvre ; les autorités ont gardé un pouvoir discrétionnaire substantiel. La Constitution a créé des garanties contre de telles pratiques, principalement en déléguant des responsabilités majeures aux provinces, et en leur octroyant des ressources financières indépendantes.

Trois réformes cruciales, jugées par tous comme essentielles, ont subi des retards importants, ce qui souligne la nécessité de renforcer le gouvernement central. Il s'agit de la réforme des marchés publics, de la loi sur les finances publiques et de l'adhésion au traité de l'OHADA.

L'efficacité des pouvoirs publics requiert le consensus sur les objectifs du gouvernement. L'entente entre les élites gouvernementales a été entravée depuis l'époque de Mobutu, et ce blocage persiste en raison d'une histoire faite de violences, d'interventions extérieures et de la taille même du pays. Les accords sont régulièrement rompus, y compris l'accord d'exécution du budget promulgué. Le manque d'organisations citoyennes fortes fait que la population a peu de contrôle sur les responsables politiques et administratifs. L'état actuel de la gouvernance réduit la motivation des élites à protéger l'intérêt public et leur rend également difficile de conclure des accords durables les uns avec les autres.

### **Transition à partir de dispositions de sécurité existantes**

Pour pallier l'instabilité, une réforme du secteur de sécurité a été lancée dans le cadre du processus de développement et de reconstruction, menée par la Mission de l'Organisation des Nations-Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) et l'UE. Elle est soutenue par la Mission de conseil et d'assistance de l'UE en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC-RD Congo) et la Mission de l'Union Européenne de soutien à la Réforme du Secteur de Sécurité en République démocratique du Congo (EUPOL-RD Congo), avec la participation de bailleurs de fonds tels que la France, le Japon, l'Afrique du Sud, le Royaume-Uni, et les États-Unis, entre autres. Cette réforme porte sur trois secteurs : la justice, la police et l'armée. La violation des libertés civiles se poursuit en toute impunité dans tout le pays (Étude de fond, I.2). La participation des autorités publiques à ces violations, particulièrement l'armée et la police, démontre les limites de la protection de la population et de l'intérêt public. Au cours des dernières années, la RDC a fait quelques progrès en tentant de résoudre certains conflits, en adoptant les grandes lignes du cadre politique pour la réforme du secteur de sécurité et une nouvelle loi organique pour la police, et en recrutant de nouveaux magistrats. Malgré tous ces efforts, le pays se heurte toujours à l'instabilité, particulièrement dans les secteurs où la notion de service public semble absente.

Le manque de sécurité constitue une contrainte fondamentale à la croissance économique. L'État est associé aux faibles capacités et aux comportements de prédation et de corruption. Les investissements privilégient certains groupes, régions, ou secteurs, sans se référer à un cadre général qui favoriserait les investissements privés et les relations positives avec les communautés locales. Le secteur privé manque d'incitations pour se développer dans l'intérêt public à long terme et se concentre plutôt sur le commerce et les gains à court terme. Dans les communautés locales, la pauvreté et la violence brisent



le capital social et la confiance dans les structures de l'État. On préfère les activités de subsistance aux activités commerciales pour éviter l'expropriation.

La RDC reconnaît ces défis et désire continuer sur la lancée des élections réussies de 2006. Le gouvernement a pris les initiatives suivantes pour confronter les défis considérables dans le domaine de la sécurité et de la justice :

- De 2004 à 2010, plus de 140 000 combattants ont été désarmés et démobilisés ;
- En 2009, le rapprochement avec le Rwanda a conduit à des opérations militaires conjointes pour réduire la présence continue de groupes armés étrangers, dont le groupe de rebelles Hutu FDLR ;
- En 2009, le groupe rebelle CNDP a été intégré à l'armée nationale ;
- En 2010, presque toutes les activités minières ont été soumises à un embargo dans les provinces du Kivu et de Maniema dans le but de priver les groupes rebelles de leurs revenus ;
- En 2011, l'embargo sur les exploitations minières dans les provinces du Kivu et de Maniema est levé.

Il est essentiel de retrouver la confiance de la population et des investisseurs potentiels. Le gouvernement a pris des mesures provisoires pour réformer les forces armées (estimées à 140 000) et la police (90 000), mais les questions clés demeurent concernant la formation, la réduction des effectifs et les mises à la retraite. Au-delà de la nécessité d'imposer le respect de l'État de droit, il faut assurer certains éléments clés de la sécurité (tels que réponse rapide et le contrôle des frontières) pour encourager les moteurs de la croissance tels que la production agricole, la libre circulation des marchandises et le secteur minier. En retour, compte tenu de la méfiance envers les institutions publiques et les contraintes fiscales, de tels processus pour réformer ces secteurs devront inclure une plus grande surveillance, la transparence du secteur de la défense et l'amélioration du système de gestion des finances publiques.

### **Décentralisation, un nouveau schéma pour la structure de l'État**

La décentralisation est l'élément principal de la Constitution de 2006, qui envisageait un système gouvernemental fortement décentralisé, avec des provinces autonomes jouissant d'une large autorité et responsabilité. Ce nouveau système institutionnel a permis d'obtenir l'accord de forces politiques méfiantes. La Constitution prévoyait un État unitaire décentralisé plutôt qu'un système fédéral et cherchait à prévenir une nouvelle concentration des pouvoirs.

La Constitution a inauguré une nouvelle ère pour une décentralisation efficace, dont les éléments suivants doivent encore être mis en place :

- **Partage des recettes.** La constitution stipule que 40 % des recettes intérieures doivent être allouées aux provinces et prélevées à la source. L'expression « à la source » a donné lieu à un débat : par exemple, en ce qui concerne les droits de douane, ce terme fait-il référence à l'emplacement de la collecte ou la localisation de la production/consommation ? Le manque de clarification sur cette question particulière a d'importantes conséquences, tant pour l'environnement des affaires que pour le programme de développement d'infrastructures en RDC. Les gouvernements provinciaux, privés de ce qu'ils considèrent comme un droit constitutionnel aux recettes, ont commencé à prélever d'autres impôts et des taxes locales additionnelles, imposant un fardeau de plus aux opérateurs privés.
- **Le transfert des compétences et du personnel vers les provinces.** La Constitution stipule que les secteurs de l'éducation primaire et secondaire, la santé, le développement rural et l'agriculture sont considérés décentralisés ; en d'autres termes, la gestion des prestations de services relève de la responsabilité des provinces et des gouvernements locaux, mais les normes sont décidées au niveau national. Ce principe se retrouve dans la loi sur l'autonomie gouvernementale, locale et provinciale, adoptée en 2008. Cependant, à la fin de 2010, aucun transfert de compétences n'était constaté, bien que des règlements provisoires sur la gestion des services publics, en vigueur depuis mi-2009, aient placé le personnel provincial sous l'autorité des ministres provinciaux. Une autorité et une responsabilité fragmentée sur les questions de personnel (qui représentent plus de 40 % des dépenses) ont nourri les allégations de fraude sur la facture salariale. Bien que l'étendue de la fraude soit difficile à établir, son impact négatif sur les prestations de services publics apparaît évident.
- **Projet de découpage.** La réforme de l'administration territoriale ou « découpage » est un problème non résolu. La constitution prévoit une répartition des 11 provinces actuelles en 26 provinces, mais cette division n'a pas été effectuée. Il existe des risques sérieux inhérents à une mise en œuvre prématurée de cette disposition de la constitution : (1) des tensions ethniques pourraient s'aggraver dans certaines régions ; (2) sur les 26 nouvelles provinces<sup>2</sup> créées, seulement 4 pourraient être fiscalement autonomes ; (3) un investissement massif dans les infrastructures administratives est nécessaire, mais les fonds manquent. Au début de 2011, un amendement constitutionnel a été soumis au Parlement qui a officialisé le report de cet élément de la constitution.
- **L'élection des autorités sous-provinciales.** La Constitution et la loi sur la gouvernance locale de 2008 prévoient l'élection des autorités au niveau local (le niveau des secteurs, chefferies, villes et communes). Cependant, les élections locales ont été constamment reportées. Durant la période de transition, le Président a nommé toutes les têtes dirigeantes des districts et des bourgs. Des raisons logistiques et financières (valides) ont été évoquées pour les reports



répétés des élections locales, mais l'absence d'administrations locales légitimes demeure un obstacle sérieux à la mise en place de stratégies de développement économique à partir de la base.

Malgré tous les défis institutionnels, la décentralisation est susceptible d'améliorer la responsabilité des gouvernements provinciaux auprès de leurs populations. Les nouvelles dispositions ont prolongé la durée moyenne en poste des gouverneurs provinciaux, mais ceux-ci peuvent toujours être relevés de leurs fonctions par les assemblées provinciales et le gouvernement central (Étude de fond, II.2, Tableau 1). Les gouverneurs qui ont été capables de fournir des améliorations économiques et/ou des services publics sont moins vulnérables à la perte de leur poste. Le niveau d'attente de la population, à l'égard d'un service public efficace, qui fournit des services et crée des emplois, est élevé. Il est urgent de résoudre les défis de la mise en œuvre du processus de décentralisation.

### **Réforme de la fonction publique : une étape nécessaire pour aboutir à un gouvernement efficace**

Le gouvernement a besoin d'une organisation interne efficace pour fournir des services et créer un environnement propice à la reprise de la croissance. Aujourd'hui, des problèmes sérieux se répercutent sur la fourniture de services publics. En plus de la capacité limitée de suivi sur la mise en place des politiques, on constate le statut juridique obsolète du service public, le manque de clarté sur le nombre réel d'employés, l'opacité du système salarial et le grand nombre de fonctionnaires qui approchent l'âge de la retraite. Ces raisons sont les principales contraintes systémiques à l'efficacité organisationnelle. La réforme des services publics est une étape nécessaire pour accroître l'efficacité gouvernementale et pour générer la volonté politique et la confiance parmi les élites qui gouvernent le pays.

Une structure complexe de la fonction publique a été alimentée par des décennies de crises. Le grand réseau de la fonction publique à travers le pays a été bâti sous un régime autocratique, et il est dysfonctionnel depuis 1991. Durant et après la période de conflit, les emplois offerts aux personnes en situation instable ont été reconnus, ce qui a rendu la fonction publique encore plus pléthorique et complexe sans contribuer à la stabilité sociale. Les salaires de la fonction publique sont censés représenter 40 % des dépenses budgétaires, mais ce chiffre inclut seulement les fonctionnaires enregistrés et reconnus. Aujourd'hui, il y a cinq catégories de personnes qui travaillent pour la fonction publique :

- Les fonctionnaires enregistrés et reconnus (« régularisés » et « mécanisés » selon les termes officiels) dans le système du ministère de la Fonction publique et qui reçoivent un salaire de base.
- Les fonctionnaires enregistrés mais non reconnus (« non régularisés » ou « sous contrat ») dans le système du ministère de la Fonction publique et qui ne sont pas payés.

- Les fonctionnaires enregistrés et reconnus (« non mécanisés ») dans le système du ministère de la Fonction publique et qui ne sont pas encore payés.
- Les nouveaux qualifiés, à savoir les « nouvelles unités matriculées » recrutées officieusement et inscrites comme fonctionnaires, qui sont enregistrées dans le système du ministère de la Fonction publique, ne reçoivent pas de salaire, mais sont payées par des « primes ». Ces personnes possèdent les qualifications pour travailler dans la fonction publique, mais ne sont pas répertoriées dans la masse salariale.
- Les nouvelles recrues sans formation, à savoir les « nouvelles unités non matriculées », qui ont été ajoutées au ministère de la Fonction publique pour assurer la stabilité sociale à la suite de la guerre civile. Aucune donnée n'est disponible sur leur nombre, mais il semble plus élevé dans les provinces les plus touchées par la guerre (les provinces du Kivu et Katanga).

Plusieurs réformes provisoires de la fonction publique ont été lancées ces dernières années sans atteindre de réalisations majeures. En 2003, les autorités lancèrent une réforme de la fonction publique ayant quatre objectifs : (1) identifier le nombre de fonctionnaires, (2) développer les capacités de gestion administrative, (3) moderniser la gestion des ressources humaines et améliorer son fonctionnement, et (4) encourager la bonne gouvernance et l'éthique professionnelle. Le gouvernement décida de stopper le processus de recrutement en 2005 et d'organiser le recensement manuel des fonctionnaires ; ce projet était financé par l'Afrique du Sud. Malgré cette décision, le recrutement de nouvelles unités a continué, compliquant les efforts pour mener à bien le recensement.

En 2007, le gouvernement tenta de simplifier la structure salariale des fonctionnaires.<sup>3</sup> En 2007-2008, le gouvernement intégra les allocations, les indemnités de déplacement et les allocations d'hébergement dans le salaire de base, diminuant les allocations à 30-60 % du salaire total au lieu de 90-95 % (avec une moyenne déclarée de 50 %). Cependant, des allocations spécifiques existent toujours dans plusieurs ministères et représentent une part importante de la rémunération des fonctionnaires. Ces indemnités parfois multiplient par dix le salaire de base, malgré la loi de 1982 sur le statut des agents publics qui interdit les allocations à des niveaux supérieurs à 66 % du salaire total. Ces indemnités rendent les fonctionnaires plus enclins au favoritisme politique, et contribuent aux tracasseries du secteur privé (section 5).

La mise à la retraite des fonctionnaires constitue un problème majeur. Selon le système salarial, on compte 236 596 fonctionnaires enregistrés en juin 2010<sup>4</sup>. On estime que plus de 60 % d'entre eux ont atteint l'âge de la retraite (le critère de retraite obligatoire est de 55 ans ou 30 ans de service public). Bien que les obstacles juridiques qui bloquaient le processus de départ à la retraite en 2005 aient été supprimés, de nombreux problèmes demeurent :

- **Pensions de retraite.** Selon la loi, les fonctionnaires enregistrés dans le système officiel de paie doivent recevoir des indemnités qui comptent des frais de rapatriement et des allocations de retraite calculées selon leur salaire de base (en excluant les autres allocations). Ainsi, les pensions pourraient être bien inférieures au dernier salaire dans l'administration publique.
- **Accès au régime de retraite.** Environ 25 % des services sont officiellement enregistrés et les fonctionnaires reconnus sont éligibles au régime de retraite. Les nouvelles recrues (« nouvelles unités ») ne sont pas éligibles à ce régime.
- **Gains financiers libérés.** Les salaires constituent plus de 40 % des dépenses publiques, mais les coûts épargnés par les départs à la retraite pourraient être enrayerés par la nécessité de recruter de nouveaux salariés pour les remplacer.

Les réformes nécessitent une bonne compréhension de la structure des ressources humaines. Malgré les efforts pour procéder au recensement fournis depuis 2005, le ministère de la Fonction publique a dû faire face à des défis logistiques, à un manque de financement, à des désaccords au sein du gouvernement, aux défis des « nouvelles unités » et d'autres obstructions politiques. Il existe pourtant des signes de progrès ; un accord a été conclu sur un recensement distinct des enseignants qui sera mené après celui de la population générale des fonctionnaires. Jusqu'à présent, ce recensement des enseignants a été stoppé en raison d'une discordance méthodologique et du partage de responsabilité entre le ministère de la Fonction publique et le ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel (EPSP). Les enseignants constituent 50 % du corps des fonctionnaires. Certains ministères sectoriels, tels que les ministères de l'Environnement et de la Défense, ont entrepris leur propre recensement biométrique, ce qui a permis d'identifier un nombre plus précis de fonctionnaires. Cela a éliminé les « fonctionnaires fantômes » qui continuaient à percevoir un salaire et a abouti à des plans pour la restructuration des ministères : réduction du personnel, embauche de nouveaux fonctionnaires et mise à la retraite des fonctionnaires en âge de l'être. Bien que le ministère de la Fonction publique recherche toujours un moyen d'harmoniser le recensement pour l'identification de l'ensemble de l'administration publique, les opérations de recensement biométrique au niveau provincial, combinées avec une approche sectorielle verticale seront utiles.

### Les défis économiques de l'État

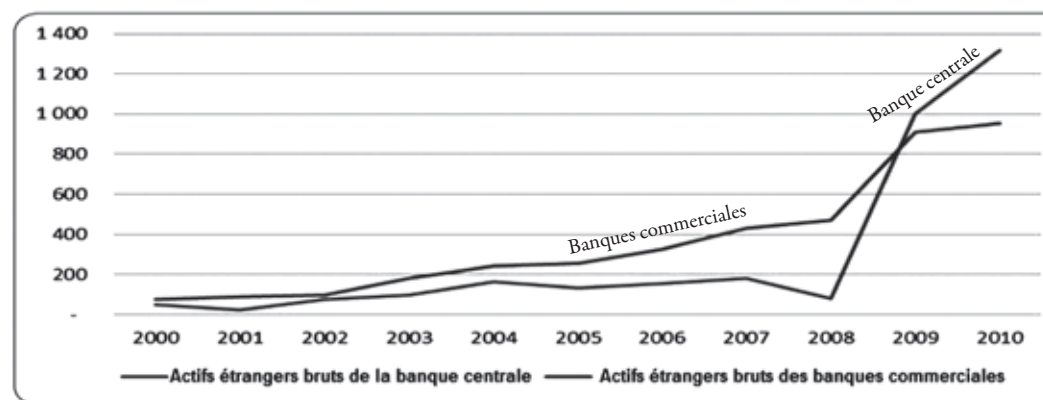
Le principal défi auquel la RDC doit faire face est celui de la transparence et de la responsabilité. Relever ce défi nécessite un minimum de politiques macroéconomiques appropriées. Ces politiques sont donc examinées en premier.

## Discipline macroéconomique

Les indicateurs macroéconomiques se sont améliorés rapidement après l'adoption de politiques appropriées en 2001. L'inflation a diminué de près de 500 % en 2000 à un niveau à un seul chiffre en 2004, a augmenté de nouveau en 2005 et 2009, mais est revenue sous les 10 % en 2010. Ce déclin de l'inflation est directement lié aux politiques budgétaires responsables et à la réduction du financement monétaire du budget. Après 12 ans de déclin continu, la croissance économique est redevenue positive, les investissements directs étrangers ont redémarré et l'aide internationale s'est accentuée. Après la liquidation de trois banques du secteur public en 2002, la supervision bancaire s'est renforcée, mais il y a eu des signes d'un affaiblissement vers la fin de la décennie.

La crise financière et de la sécurité en 2008-2009 a renforcé l'autorité du président pour maintenir une politique budgétaire stricte. L'économie de la RDC demeure dominée par le dollar et les réserves de devises étrangères constituent un élément de sécurité en cas de crise. Durant la période 2002-2004, cette réserve a doublé. Cependant, il n'y eut ensuite pratiquement plus de constitution de réserve. Tous les revenus au-delà des projections furent dépensés. Au moment de la chute des prix du cuivre dans le sillage de la crise financière internationale de 2008, les recettes fiscales diminuèrent et les réserves n'atteignirent que 27 millions de dollars US au début de 2009. Le secteur public reçut un appui d'urgence de la part du FMI, de la Banque mondiale et d'autres institutions.<sup>5</sup> Cette situation désastreuse entraîna des mesures drastiques : un accord de paix avec le Rwanda fut conclu et les forces politiques nationales se réalignèrent au début de 2009. Un prêt bilatéral avec la Chine fut modifié de façon à ouvrir la voie à l'Initiative PPTE et les politiques budgétaires furent soutenues par un programme du FMI approuvé en décembre 2009 (voir Graphique 1.8).

*Graphique 1.8 Actifs étrangers bruts de la banque centrale et des banques commerciales, 2003 – 2010 (en millions de dollars US)*



Source: Banque centrale et FMI

La période 2002-2010 révèle les défis de mise en œuvre de politiques macroéconomiques appropriées. Ces défis sont les suivants :

- Les compromis intersectoriels et interministériels demandent une coordination de haut niveau politique et le consensus de toutes les parties de la coalition sur les objectifs des politiques.
- Lorsque les politiques sont imposées par les autorités supérieures, elles sont moins susceptibles d'être durables ; les investissements publics en souffrent et la « rétrocession » de recettes vers les provinces conduit à des résultats imprévisibles qui ne sont pas viables dans le temps.
- Certains projets d'investissements publics progressent grâce aux accords dits de « ressources contre infrastructures », qui contiennent de nombreux aspects positifs, mais ils ne sont pas sujets aux conditions de suivi qui existent dans un système efficace de gestion des finances publiques.
- La supervision bancaire pose des problèmes spécifiques qui vont au-delà de simples problèmes techniques ; ceci est illustré par le fait que certaines banques n'observent pas toutes les exigences prudentielles.

### **Transparence et responsabilité**

L'incertitude politique a un coût économique élevé. Une partie de cette incertitude provient des conditions du marché, comme dans toute économie de marché émergente (voir section 5). En RDC, cependant, il y a des incertitudes dues à des pratiques des acteurs institutionnels. Ceci s'applique à tous les niveaux ; par exemple, le temps de dédouanement d'un conteneur varie de 1 jour à 10 semaines. Parce que les critères d'approbation d'entrée d'un conteneur sont imprécis, les opérateurs privés ont la possibilité de payer pour accélérer le processus à une journée. En revanche, un système de procédures claires pour les réclamations et les sanctions contre les fonctionnaires abusant de leurs postes réduirait le pouvoir discrétionnaire de cette catégorie de fonctionnaires. La transparence, la responsabilité et, en particulier, la responsabilité sociale, sont des instruments essentiels de lutte contre la corruption.

Le premier gouvernement démocratiquement élu a établi un pacte de gouvernance lorsqu'il est entré en fonctions en 2007. Ce pacte de gouvernance a considérablement amélioré la transparence dans un certain nombre de domaines. Le pacte prévoit que le Parlement doit avoir un contrôle transparent sur le budget de l'État. Cependant, de plus en plus, le budget voté par le Parlement est beaucoup plus important que les ressources disponibles ; la fonction parlementaire fondamentale d'allocation des ressources et de surveillance réglementaire n'est donc pas entièrement assurée. De manière plus générale, les questions de gestion des finances publiques demeurent opaques (voir Encadré 3.1).

### Encadré 1.4. Opacité dans la gestion des finances publiques

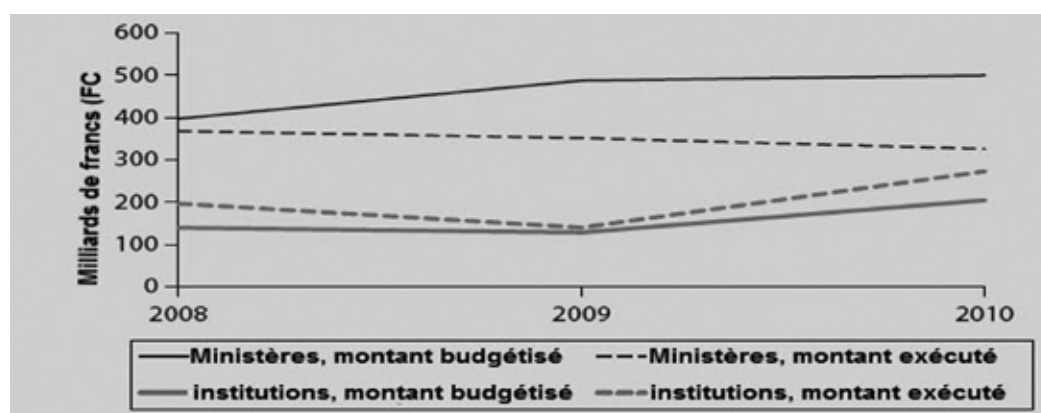
Le système de gestion des finances publiques en RDC doit équilibrer des prévisions de recettes réalistes avec les allocations budgétaires et l'exécution budgétaire approuvées par le Parlement. Les agences de recettes ont un bon mobile à sous-estimer les recettes ciblées : elles reçoivent 5 % des recettes collectées (10 % des amendes et pénalités) atteignant le niveau ciblé et 20 % des recettes collectées en sus des niveaux ciblés.

Le Parlement a tendance à surestimer les recettes budgétaires, car la hausse des prévisions des recettes permet une allocation plus généreuse des ressources. Les budgets approuvés par le Parlement n'ont aucun impact sur les objectifs approuvés entre le ministère des Finances et les agences de recettes.

Selon les procédures légales concernant les finances publiques, le pouvoir exécutif est contraint par les allocations budgétaires approuvées. Le pouvoir exécutif, cependant, peut aussi faire passer des dépenses urgentes qui seront intégrées rétroactivement dans le système de déclaration et ne seront pas limitées par les plafonds budgétaires approuvés par le Parlement.

Au cours de la période 2008-2010, le Parlement a approuvé des budgets pour les ministères prioritaires et les institutions qui ont de plus en plus dépassé les budgets réalisés ; la différence a augmenté, passant à plus du double des allocations réalisées. Dans cette vaste enveloppe, le pouvoir exécutif disposait d'une grande flexibilité. Néanmoins, le système de dépenses urgentes a continué d'être utilisé, permettant à la Présidence et au bureau du Premier ministre d'excéder leur budget de 144 % et 76 % respectivement (voir Graphique B3.1).

*Graphique 1.9 Budgets alloués par le Parlement et exécution budgétaire, 2008 - 2010*



Source : Ministère du Plan et calculs des auteurs

Divulguer les faits ne garantit pas nécessairement une surveillance appropriée. En février 2008, la Cour des Comptes révélait pour la première fois des cas de détournement de plus de 5 millions de dollars US dans son rapport d'audit sur les dépenses publiques pour la période allant de décembre 2006 à février 2007. Malgré un tollé général, notamment de la société civile, aucune arrestation n'a été effectuée. De même, l'application de textes juridiques adoptés n'est pas contrôlée.<sup>6</sup> La RDC a adopté 85 instruments juridiques au cours de la période 2003-2006, mais les organismes publics n'ont apparemment pas été informés des nouvelles lois ou ils les ignorent volontairement. Par exemple, le décret présidentiel N° 036/2002 stipule que seules quatre agences doivent être représentées aux frontières, alors que l'étude diagnostique sur l'intégration du commerce mandatée par le gouvernement en dénombre une multitude (Gouvernement de la République démocratique du Congo 2010a).

La cohésion sociale peut protéger les intérêts publics, mais n'existe que dans des cas isolés. Les citoyens ne sont pas en mesure de modifier la politique gouvernementale, et les individus qui osent affronter l'autorité sont réprimés, comme l'illustre le décès en 2010 du militant des droits de l'homme, Floribert Chebeya. Néanmoins, dans le Butembo dominé par les Nandes, les principaux groupes économiques ont coopéré pour assurer une meilleure disposition des biens publics. On peut citer un autre exemple de succès : un donateur de la province du Bas-Congo a testé le concept de l'entretien routier payé par les péages perçus par la communauté. Ces deux cas démontrent une forme de contrat social entre l'État (et les élites) et les communautés pour renforcer la cohésion sociale et servir l'intérêt public.

### **S'appuyer sur les réformes macroéconomiques et démocratiques : Et ensuite ?**

La RDC a fait des progrès vers l'élaboration d'une base institutionnelle pour rendre son gouvernement efficace. Le pays a adopté un cadre juridique rénové et des structures institutionnelles modernes qui lui permettent de mettre en œuvre des politiques macroéconomiques solides, soutenues par le programme de la Facilité élargie de crédit du FMI. Les dernières élections en 2006 ont été reconnues comme légitimes par la communauté internationale. Il reste cependant beaucoup à faire pour étendre et institutionnaliser ces réussites.

L'efficacité de l'État nécessite une évolution vers des coalitions qui sont prêtes à respecter une approche plus technocratique quant à l'élaboration des politiques et la prestation de services publics. Une telle approche exige un accord entre les parties de la coalition sur les politiques économiques publiquement annoncées et dont la mise en œuvre est vérifiée. L'écart entre les politiques annoncées et leur mise en œuvre effective mine la crédibilité et la confiance envers les institutions publiques.



La Constitution de 2006 envisage l'amélioration de la responsabilité publique à travers la décentralisation. On s'attend à ce que la décentralisation rende les politiques publiques plus responsables, qu'elle les améliore et augmente l'efficacité de l'État. Les obstacles à l'élaboration efficace des politiques et à leur mise en œuvre au niveau provincial vont d'un manque de ressources financières et institutionnelles et de capacités juridiques, des défis associés à la sécurité, au problème de l'autorité centrale dans les provinces de l'Est du pays. Malgré ces défis, certaines provinces ont fait des progrès remarquables. Le Sud-Kivu, par exemple, expérimente le budget participatif dans lequel la population est invitée à exprimer ses priorités budgétaires. La clarification de la vision des autorités nationales sur la responsabilité publique à un niveau décentralisé sera une étape importante vers la mise en œuvre des politiques.

La décentralisation est une première étape vers la responsabilité sociale. Les défis de l'engagement avec les citoyens seront un mobile puissant pour une meilleure formulation et mise en œuvre des politiques. Par exemple, les parents qui paient des frais scolaires pourraient remettre en cause les administrateurs de l'école ; ceux qui participent au financement de l'entretien des routes pourraient remettre en question la prestation des services d'entretien des routes ; la société civile pourrait jouer un rôle dans le suivi des services de sécurité, etc. Ce contrôle serait encore plus efficace si les administrateurs publics locaux étaient élus par un vote populaire.

L'État pourrait également être plus efficace dans son engagement avec les partenaires externes. À la suite de plusieurs années de négligence, la RDC trouve difficile et coûteux de promouvoir ses intérêts sur la scène internationale. Elle pourrait apprendre d'autres pays, y compris de vastes pays tels que le Brésil, qui ont réussi à défendre leurs intérêts auprès des instances juridiques internationales. La clé du succès pourrait être la centralisation des savoir-faire juridiques dans une seule unité chargée de défendre les intérêts de la RDC auprès des instances internationales. Cela requiert un meilleur fonctionnement du gouvernement central et une meilleure coordination des dirigeants et des structures de pouvoir.

#### **IV. S'attaquer au défis d'infrastructures**

Les infrastructures en RDC sont en piteux état. Seulement quatre villes des provinces sur dix sont reliées par une route à la capitale nationale, Kinshasa. Moins de 10 % de la population a accès à l'électricité ; bien que les téléphones mobiles soient omniprésents, le pays n'a pas de « backbone » national de télécommunications. Les coûts portuaires sont considérablement plus élevés qu'ailleurs et les délais sont longs. Le transport ferroviaire est d'environ 250 tonnes-kilomètres, soit environ un dixième de son volume au cours des années 1980. Les défis liés aux infrastructures ont un impact majeur sur le développement économique, la croissance du secteur privé et l'emploi.



En RDC, le manque d'infrastructures n'est pas seulement un problème économique, c'est aussi un défi politique. L'incapacité à voyager à travers le pays par le réseau routier est un défi pour l'unité politique de l'État, et cette question n'est que peu à peu prise en compte dans les préoccupations nationales. Le Président Kabila a visité toutes les provinces en voiture, là où c'était possible et, dans certains cas, en utilisant des routes nouvellement ouvertes. La construction d'infrastructures en RDC est importante pour le renforcement de l'État, mais elle est onéreuse, et, dans certains cas, l'utilisation des installations dans les pays voisins, par exemple, les aéroports, permet de parvenir au même résultat économique.

### **La situation actuelle des principales infrastructures**

Cette étude se concentre sur les questions liées à l'énergie, aux transports et aux télécommunications en RDC. Ces trois secteurs sont cruciaux pour la croissance, l'emploi et certains aspects de la lutte contre la pauvreté. Les discussions qui suivent excluent les questions importantes liées à l'eau et l'assainissement, ainsi que celles liées aux prestations de services de santé et d'éducation. Bien que ces derniers secteurs soient cruciaux pour que le pays puisse atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement, ils n'ont cependant pas d'impact direct sur la croissance économique et l'emploi en RDC.

### **Le secteur de l'énergie**

Moins de 10 % des ménages ont accès à l'électricité en RDC, ce qui représente l'un des taux les plus bas en Afrique. Ce faible niveau d'accès est un goulot d'étranglement majeur quant au développement économique et social. L'approvisionnement en électricité n'est lui-même pas fiable et ceux qui y ont accès sont soumis à de fréquentes interruptions survenant, en moyenne, 10 jours par mois. Ces interruptions pénalisent beaucoup les entreprises privées qui doivent absorber des dépenses additionnelles pour des générateurs de secours. Les nouvelles connexions commerciales au réseau sont suspendues, obligeant la plupart des clients commerciaux à avoir recours aux générateurs au diesel.

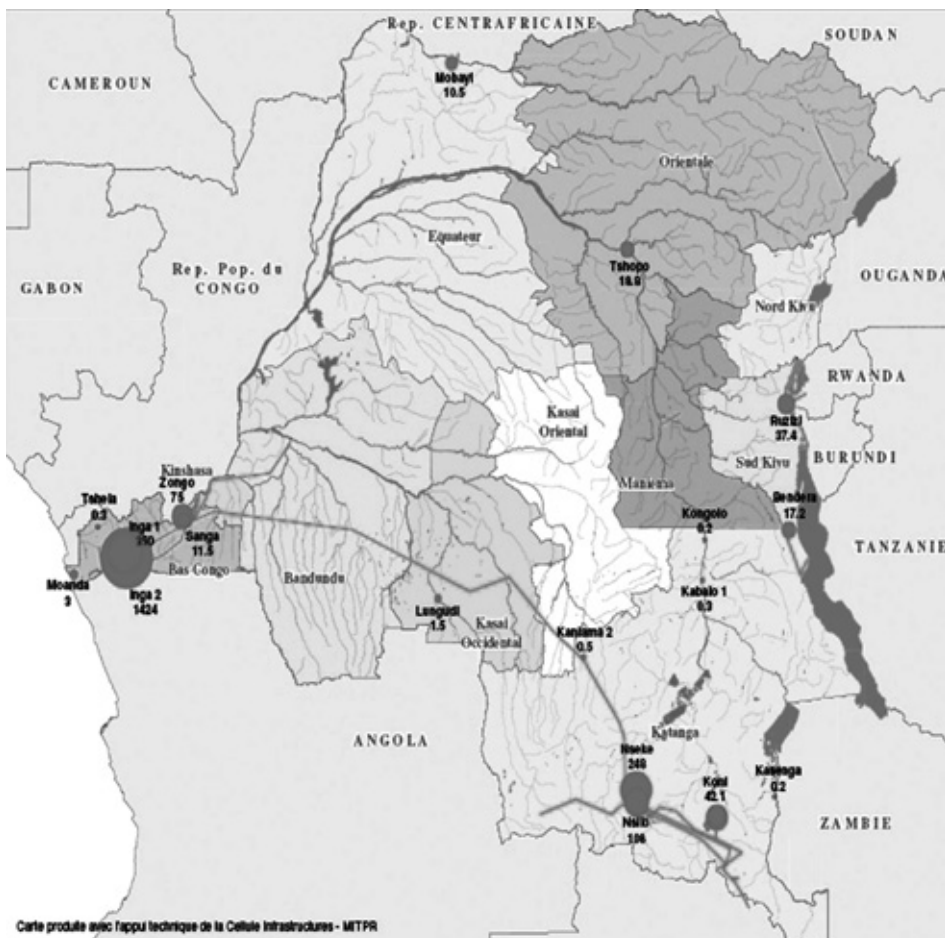
La production d'électricité est bien en dessous du potentiel du pays. Alors que la capacité de production d'énergie potentielle en RDC est estimée à environ 100 000 MW d'hydroélectricité à elle seule (la plus élevée d'Afrique), la capacité totale des installations est approximativement de 2 400 MW, soit moins de 3 % du potentiel. Sur ces 2 400 MW, l'hydroélectricité représente près de 99 %; le pourcentage d'énergie restant est fourni par environ 60 petites centrales thermiques à combustible solide isolées. Une poignée de grandes entreprises industrielles possèdent leur propre capacité de production. Les deux centrales hydroélectriques à Inga représentent à elles seules 1.775 MW de la capacité installée.<sup>1</sup> Malgré l'énorme potentiel de production en RDC, la production nationale est insuffisante pour satisfaire à la demande locale et les exportations sont limitées. Seulement 48 % de la capacité installée est actuellement disponible.<sup>2</sup>

1. Le système de transmission en RDC se compose de plusieurs réseaux d'électricité non connectés (voir Carte 1.3). L'équipement est obsolète; les niveaux d'entretien sont insuffisants et les nouveaux investissements minimaux. Le système n'a pas la capacité suffisante pour répondre à la demande. En particulier, les lignes

de la capitale sont surchargées et les lignes de courant continu à haute tension (CCHT) entre Inga et Katanga transportent seulement le quart de leur capacité prévue. Il y a trois principales composantes qui, ensemble, couvrent 5 547 km :

2. Une ligne CCHT de 500 kV couvre 1 740 km d’Inga à la région du Katanga.
3. Trois grands réseaux sont constitués de lignes à haute tension, variant entre 50 kV et 220 kV :
4. Le réseau occidental relie Inga à Matadi et Kinshasa. Il est également relié à la République du Congo.
5. Le réseau méridional, dans la région du Katanga, est relié à la Zambie. La ligne CCHT relie ensemble les réseaux méridionaux et occidentaux.
6. Le réseau oriental est relié au Burundi et au Rwanda.
7. Une variété de mini-réseaux indépendants sont organisés autour de plus petits centres urbains et industriels à travers le pays et sont desservis par de petites centrales.

*Carte 1.3 : Système de production électrique et de transmission*



La performance globale du secteur reste entravée par un manque de transparence dans les transactions. Ceci crée à son tour un climat de méfiance. L'acteur clé dans le secteur est la Société Nationale d'Électricité (SNEL). La réduction des pertes, la transparence sur les recettes d'exportation, la transparence des comptes et la réduction des effectifs dans cette entreprise publique sont essentiels pour soutenir les améliorations durables qu'exigent les besoins du secteur de l'électricité en RDC. Ainsi, les domaines pour lesquels des efforts particuliers sont nécessaires pour avoir un impact positif sur la performance des opérations de la SNEL devraient inclure (i) le paiement des factures par les agences gouvernementales, (ii) la réduction des sureffectifs, et (iii) la traçabilité et la transparence des recettes d'exportation.

### **Le secteur des transports**

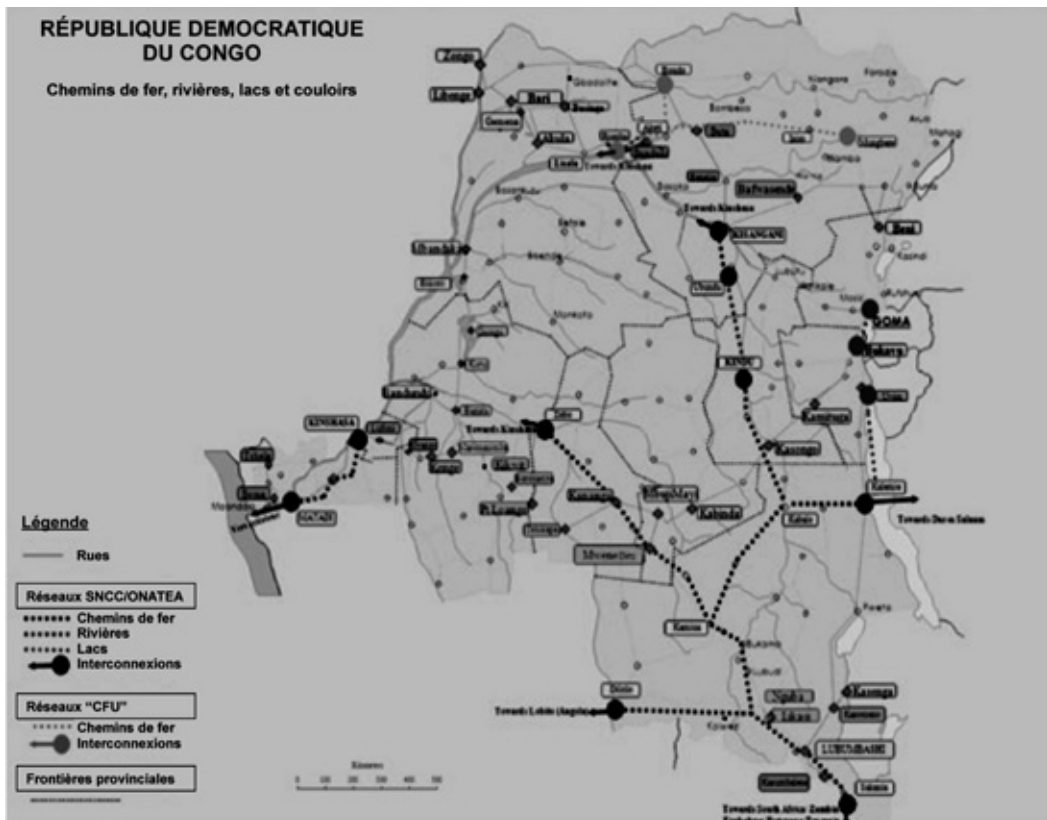
Aujourd'hui, la majorité du territoire de la RDC est inaccessible par la route. Les villes des autres provinces sont uniquement accessibles par la route ou les airs (voir Carte 4.2). Les communications entre ces villes et les autres centres provinciaux sont souvent impossibles et le sont encore moins en ce qui concerne l'accès aux régions rurales. L'unité nationale et la stabilité économique sont les deux priorités de la RDC et le secteur des transports est vital pour les deux. Les plus importantes compagnies de transport en RDC, tant par leur emploi que par leurs capitaux et chiffres d'affaires sont des entreprises publiques. Les opérateurs privés pour les infrastructures et les services de transport jouent également un rôle dans ce secteur, comme en témoignent les 50 compagnies aériennes privées immatriculées dans le pays. Cependant, la plupart de ces opérateurs sont de petite taille, sous capitalisés, et ils échappent à tous les types de réglementation technique ou économique en raison du caractère informel de leurs activités commerciales.

En RDC, les activités de transport sont gérées par les entreprises publiques qui génèrent annuellement environ 300 millions de dollars US ou 2,8 % du PIB national annuellement. Les compagnies les plus importantes dans le secteur des transports sont les suivantes (par ordre alphabétique) :

- Le Chemin de fer des Uélés (CFU) est un réseau de chemins de fer (inopérant actuellement) dans la partie nord-est de la RDC, allant de Bumba à Mungbere et desservant Aketi, Isiro, et Bondo ;
- La Direction des voies de desserte agricoles (DVDA) est l'agence semi-publique qui gère et entretient les routes secondaires et rurales ;
- L'Office des routes (ODR) gère et entretient les routes nationales et régionales du pays ;
- La Régie des voies aériennes (RVA) est l'entreprise semi-publique responsable des installations aéroportuaires et du contrôle du trafic aérien ;
- La Régie des voies fluviales (RVF) est l'entreprise semi-publique responsable des voies navigables ;

- La Régie des voies maritimes (RVM) est l'entreprise semi-publique responsable des voies maritimes ;
- La Société commerciale des transports et des ports (SCTP) est la compagnie commerciale pour les transports et les ports. Elle joue un rôle clé dans le transport maritime, fluvial et ferroviaire ;
- La Société nationale des chemins de fer du Congo (SNCC) est la compagnie nationale des chemins de fer en RDC.

Carte 1.4. Les corridors de transport



Source : Carte produite avec l'appui technique de la cellule infrastructures MITPR

Pour des raisons historiques et géopolitiques, le secteur des transports n'a pas été conçu sur des principes axés sur les lois du marché. Il a favorisé la création d'entreprises publiques bénéficiant de monopoles sur les sous-secteurs. Par conséquent, la concurrence intramodale ne fut pas (et n'est toujours pas) autorisée dans la plupart des sous-secteurs où les entreprises publiques sont actives, tels que les chemins de fer, la manutention aux ports maritimes et aéroportuaire. La concurrence du secteur informel, principalement quant aux transports maritime et routier, ainsi que celle des sous-secteurs officiels de

l'aviation, est forte et a un impact sur les entreprises publiques de transport. Les 50 compagnies privées d'aviation sont en concurrence pour le million de passagers et les 280 000 tonnes de cargaisons annuellement générées par le marché intérieur.

Comme conséquence de la faible responsabilité et de la mauvaise gouvernance du secteur, les entreprises publiques du secteur des transports sont peu performantes comparées aux entreprises équivalentes de la région. Dans l'ensemble, la performance sectorielle souffre d'un manque de clarté sur l'affectation des recettes entre les niveaux central et provincial. Les problèmes vont plus loin, cependant, car les procédures publiques dans ces secteurs sont soumises aux défis de gouvernance. Dans la région, l'Ouganda a dû faire face à des défis similaires en comparant sa gouvernance et son plan d'action et de responsabilité à ceux de ses pairs (voir Encadré 1.5).

### **Encadré 1.5 Leçons tirées de l'expérience de la gouvernance du secteur des transports en Ouganda**

Les autorités ougandaises ont comparé le Plan d'action ougandais sur la gouvernance et la responsabilité de projets de développement dans le secteur des transports aux plans d'action de quatre projets dans des régions non africaines (dont trois opérations de transport/route). Les conclusions de cette analyse comparative indiquaient que le renforcement de la gouvernance et la responsabilité des projets d'investissements en Afrique pourrait inclure (a) la cartographie de la corruption par secteur, (b) une disposition sur la divulgation, (c) l'atténuation des demandes ou supervision de la société civile pour s'engager avec des acteurs non étatiques, (d) l'atténuation de l'approvisionnement, (e) le traitement des plaintes, (f) les sanctions et recours, et (g) la mise en œuvre et le suivi des mesures de bonne gouvernance et de responsabilité en ce qui concerne le plan d'action.

### **Le secteur des télécommunications**

Au cours des dernières années, le secteur des télécommunications a été l'un des secteurs économiques les plus dynamiques du pays. L'industrie des télécommunications stimule les échanges commerciaux, crée des emplois, génère de la richesse et améliore le bien-être social. Les opérateurs de téléphonie mobile ont investi plus de 500 millions de dollars US entre 1998 et 2006 et ont contribué à plus de 6,7 % du PIB en 2006 (comparativement à 4 % dans le secteur des transports et à un peu plus de 10 % pour l'industrie minière). L'industrie des télécommunications a généré un chiffre d'affaires de 850 millions de dollars US en 2008. Le total des recettes est partagé entre les principales entreprises, approximativement comme suit (en dollars) : Zain (CELTEL) 380 millions, Vodacom 330 millions, Tigo 80 millions; le reste est réparti entre Congo China Telecom (CCT), Standard Telecom, et Supercel. On estime que les opérateurs de téléphonie mobile ont contribué à des recettes fiscales de plus de 160 millions de dollars US en 2008, contre 157 millions et 302 millions respectivement en Tanzanie et au Kenya.

Le marché de la téléphonie mobile, en forte croissance, est en train de remplacer le marché de la téléphonie fixe. L'opérateur historique, l'Office Congolais des Postes et Télécommunications (OCPT), a été créé en 1968 et est le seul fournisseur de lignes téléphoniques fixes. Ses infrastructures sont presque toutes situées dans la capitale Kinshasa, avec très peu de lignes disponibles dans d'autres villes provinciales. Le réseau de lignes téléphoniques fixes est maintenant presque complètement épuisé, et la plupart de ses équipements brisés ou dépassés. Un opérateur privé, Congo Korea Telecom, a commencé à mettre en place un réseau de fibre optique à Kinshasa, qui dessert environ 3 000 abonnés. Le marché de la téléphonie mobile s'est rapidement développé avec l'entrée d'investisseurs étrangers. À la fin de décembre 2001, il y avait environ 223 000 abonnés dans le pays (équivalent à un taux de pénétration de 0,4 %), et à la fin de 2008, ce nombre avait atteint environ 9,4 millions d'abonnés (équivalent à un taux de pénétration de 15 %).

L'Internet est rendu disponible par le biais d'opérateurs privés. L'OCPT est incapable d'offrir l'accès à l'Internet, ce qui fait qu'un certain nombre d'opérateurs privés ont établi des niches en offrant des services d'accès sans-fil. Il n'y a pas de backbone national de fibre optique, et l'absence d'une connexion à haut débit est le principal obstacle d'infrastructure à la prolifération des technologies de l'information et des communications (TIC). Tous les fournisseurs de services Internet (FSI) en RDC utilisent des satellites, excepté Congo Korea Telecom, qui utilise la fibre optique pour relier ses bureaux à ses clients à Kinshasa. Les principaux FSI fonctionnent dans les grandes villes (particulièrement Kinshasa, Mbuji Mayi, et Lubumbashi), ainsi que sur les sites miniers. Les FSI travaillent principalement avec des clients professionnels, puisque le marché résidentiel est estimé à moins de 10 000 abonnés. Les tarifs Internet sont d'environ 100 dollars US par mois pour une connexion de 64 ko/s, à cause du coût de l'accès au haut débit international (exclusivement par satellite).

Des plans sont en place pour la mise en œuvre d'un secteur et d'une stratégie de haut débit. En mai 2009, on a annoncé que Renatelsat, qui fait partie de l'OCPT, formerait un partenariat public-privé avec China International Télécommunication Construction (CITCC), qui fait partie de China Communications Services Corp (CCS), pour établir un réseau satellite et terrestre sans fil de 274 millions de dollars US à travers le pays. Le gouvernement a également lancé la construction d'un backbone de fibre optique reliant Kinshasa à Muanda sur la côte Atlantique. Le fournisseur d'électricité SNEL envisage également de compléter sa transmission d'électricité par câbles en Zambie avec un backbone de télécommunications. Ce dernier pourra également offrir l'accès aux câbles sous-marins et aux réseaux mondiaux de TIC. Cette expansion de projets d'envergure créera non seulement des opportunités économiques mais aussi des défis majeurs de gouvernance, afin d'équilibrer l'intérêt national avec les intérêts corporatifs privés.



## Les impacts du manque d'infrastructures

Les grandes compagnies en RDC établissent et gèrent de plus en plus leurs propres infrastructures, afin de contourner l'absence de services publics. Presque toutes les entreprises qui emploient plus de 100 personnes en RDC ont leur propre générateur, et seulement 39 % d'entre-elles considèrent le manque d'électricité comme un obstacle sérieux à leur croissance. En revanche, seulement un tiers des entreprises employant moins de 20 personnes possèdent un générateur, et la majorité de ces entreprises considèrent que le manque d'électricité est un obstacle sérieux. Dans le secteur résidentiel, les générateurs sont rares, et le manque d'électricité est une grave préoccupation pour presque tout le monde. En ce qui concerne les transports, une faible portion de la population a accès aux voyages aériens, alors que les transports terrestres pour longues distances sont pratiquement inexistantes. La majorité de la population doit compter sur les services publics, ce qui veut dire des entreprises d'État.

Le manque d'infrastructures renforce l'isolement national, provincial et intravilles. Tel que souligné au Chapitre 2, l'isolement est la conséquence principale de la faible performance économique de la RDC. Le manque d'infrastructures est le facteur clé de l'isolement économique et géographique. Dans les villes déjà frappées par le pillage et la guerre, le manque d'investissements en infrastructures combiné au manque d'entretien a conduit à une détérioration du réseau de transports et limite l'accès de la population aux réseaux d'électricité et d'eau, ce qui a de sérieux impacts sur les indicateurs de développement humain. Le manque de fiabilité du transport contrecarre l'accès à l'emploi (voir le Chapitre 5) et le développement du secteur privé.

## Les priorités d'investissements

Les investissements en infrastructures en RDC témoignent des priorités gouvernementales concernant la construction de l'État. Les objectifs de l'État sont de construire et d'administrer des infrastructures qui (a) relient les régions et les provinces, (b) fournissent l'accès aux marchés internationaux, et (c) démontrent la capacité de l'État à délivrer des services. Pour atteindre ces objectifs, l'État a contracté des dépenses importantes à la fois pour la mise de fonds et les coûts d'opportunité pour les développements alternatifs.

Identifier les priorités pour les investissements en infrastructures demeure un défi. Les intérêts concurrents et les programmes politiques influent sur l'identification des investissements prioritaires. Dans un contexte d'investissements limités, clarifier les priorités en infrastructures qui ont le plus fort potentiel a abouti à la liste suivante :

- **Les liaisons entre les provinces :** Le développement de corridors qui relient les provinces a pris la priorité sur le développement des zones urbaines. Il y a eu un débat continu entre les autorités de la RDC et les partenaires extérieurs pour savoir quel corridor devrait avoir la priorité. L'analyse économique suggère que

certain corridors, dont celui de Kinshasa à l'océan Atlantique (par Matadi et Pointe-Noire) et celui du fleuve Congo de Kinshasa à Kisangani, peuvent en effet être développés avec une haute rentabilité économique s'il y a une construction simultanée de routes, des réseaux de télécommunications et l'accès à l'électricité. Le taux de rentabilité économique sur une connectivité intégrée allant de Kinshasa à Lubumbashi est beaucoup plus bas, mais reconnaît l'importance historique et politique de cette connexion (voir par exemple Young & Turner 1985). Certains partenaires au développement pourraient modifier les priorités en finançant des éléments spécifiques de certains corridors, et en augmentant les taux de rentabilité économique sur d'autres éléments de ces corridors. Par exemple, le développement du barrage hydroélectrique d'Inga III et des fonderies d'aluminium qui y sont liées augmenterait de manière significative le taux de rendement d'un port en eau profonde à Banana.

- **L'accès aux marchés internationaux** : Des aéroports à Goma et Bukavu et un port en eau profonde à Banana sont préférés pour le développement, et la RDC pourrait aussi choisir d'utiliser les installations des pays voisins (Rwanda ou République du Congo), à condition que les risques soient correctement contrôlés. Des arrangements institutionnels pourraient fournir une certaine assurance. Le développement de la Communauté de l'Afrique de l'Est assure aux pays à l'intérieur des terres un accès continu aux ports en eau profonde des pays voisins. L'assurance d'entreprises commerciales et de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (Multilateral Investment Guarantee Agency ou MIGA) pourraient réduire le risque financier lié aux interférences politiques par les gouvernements voisins
- **La concurrence de diverses routes d'approvisionnement alternatives.** Actuellement, le port saturé de Matadi est le principal conduit d'approvisionnement pour Kinshasa. Deux itinéraires alternatifs sont en cours d'évaluation par des opérateurs privés : (a) approvisionner Kinshasa par une liaison Mombasa-Kisangani-fleuve Congo, lorsque les signaux d'indications fluviales permettront des transports 24h/24 et que les questions de réglementations auront été résolues ; et (b) la connexion routière/ferroviaire Pointe-Noire/Brazzaville, lorsqu'elle sera pleinement opérationnelle.
- **La démonstration de la capacité de l'État.** Il est proposé de regrouper les projets d'infrastructures et d'assurer la sécurité et la garantie de la propriété dans certains « pôles de croissance » sélectionnés pour la zone économique spéciale à N'Sele, près de Kinshasa. Cet effort collectif est conçu pour démontrer la capacité de l'État à assurer une bonne gouvernance, par le biais d'un opérateur du secteur privé, et une gestion efficace des infrastructures. Le défi de cette initiative est d'assurer que la bonne gestion et la prestation de services soient continues dans le temps. Dans ce cas-ci, il serait utile d'ancrer le pôle de croissance par un accord



régional pour assurer la continuité de l'engagement du gouvernement de la RDC et de ses voisins.

Un autre arrangement a été utilisé pour prioriser les ressources fiscales pour les investissements en infrastructures en RDC. Les investissements ont rapidement augmenté depuis 2008, partant d'un très bas niveau, à savoir l'une des dépenses en investissements publics par habitant les plus faibles en Afrique (voir Graphique 1.9). La plus grande partie de cette expansion est financée par l'accord-cadre RDC/Chine, qui peut être considéré comme un échange du type « ressources-contre-infrastructures ». L'accord a créé une coentreprise entre l'entreprise minière d'État Gécamines et deux entreprises chinoises pour l'exploitation d'un site minier au Katanga ; les recettes de cette concession rembourseraient d'abord les investissements dans la mine elle-même et ensuite les prêts que la banque chinoise EXIM fournit pour financer les projets d'infrastructures sélectionnés par les autorités de la RDC. Les principales caractéristiques de cet accord sont les suivants :

Le remboursement des prêts est garanti par des revenus d'extraction spécifiques et ceci a élevé la solvabilité de la RDC. Une garantie du gouvernement peut être appelée seulement après un délai de 25 ans ; l'élément de subvention du prêt est de 47 %.

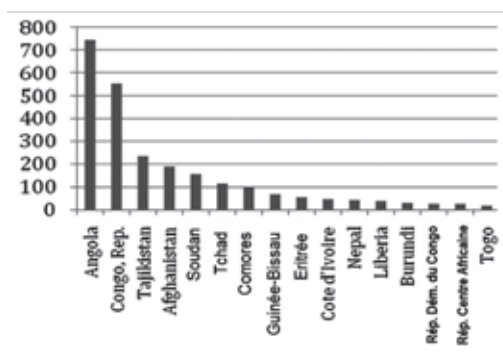
Les ressources financières sont gérées en dehors des procédures budgétaires normales et peuvent être sauvegardées pour les dépenses en capital. En revanche, les revenus réguliers sont généralement utilisés pour les dépenses courantes, notamment pour les salaires du secteur public.

La dépense en capital peut être prioritaire pour les efforts de renforcement de l'État, mais non intégrée dans les analyses régulières des coûts-bénéfices. Toutes choses étant égales, ceci soulève le risque macroéconomique du surendettement.

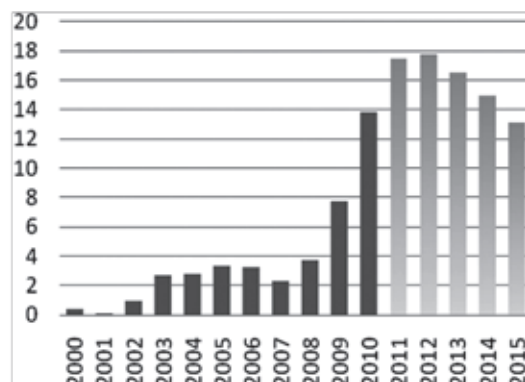
Les projets sélectionnés ne sont pas sujets aux procédures normales de passation des marchés, qui pourraient fragiliser la rentabilité de leur mise en œuvre. Les partenaires chinois n'ont aucun intérêt économique dans une mise en œuvre efficace parce que les revenus de l'extraction leur garantissent le remboursement de leurs prêts. La sélection de projets sur des critères non économiques pourrait compliquer la mobilisation de ressources pour maintenir les infrastructures nouvellement établies, et même des projets sélectionnés sur des critères économiques sont obligés de prendre en compte les coûts futurs de maintenance pour garantir des bénéfices continus.

## Graphique 1.10 Investissements publics en RDC et autres pays

a. Investissements publics par habitant dans certains pays, 2008



b. Investissements publics en RDC (% du PIB), 2000-2015



Source : Calculs des auteurs sur base des données du FMI et BCC

### Les entreprises publiques et les prestations de services

Les autorités se rendent compte de la nécessité de réformer les entreprises publiques afin d'améliorer les prestations de services. Depuis 2007, les autorités ont fait des progrès dans la clarification du cadre juridique qui s'applique aux entreprises d'État. En juillet 2008, le cadre juridique pour le désengagement de l'État des entreprises publiques a été remanié, transformant les entreprises d'État en entreprises commerciales (soumises au droit commun), en établissements publics ou en services publics ; les entreprises qui n'étaient pas opérationnelles ou qui étaient insolubles devaient être liquidées. À la fin de l'année 2010, toutes les entreprises d'État avaient été transférées dans les structures juridiques sélectionnées pour se conformer à la loi ; 20 des plus importantes d'entre-elles étaient sélectionnées pour devenir des sociétés commerciales. Une prochaine étape de ce programme est de régler le passif social de ces entreprises, estimé à près de 670 millions de dollars US dans les six principales entreprises d'État : Gécamines (l'extraction minière), Regideso (l'eau et l'assainissement), SNEL (l'électricité), SCTP (l'eau et le transport ferroviaire), SNCC (les chemins de fer), et RVA (les aéroports et le contrôle aérien). Cependant, il n'y a pas de programme d'ajustement des effectifs aux besoins réels dans les efforts de réformes des entreprises publiques ; toute stratégie ou bien serait coûteuse, ou bien nécessiterait des amendements à la législation congolaise de 2002 sur le travail.

La réforme du cadre juridique est seulement une première étape. Dans la pratique, la mise en œuvre de la réforme des entreprises d'État demeure difficile et exige une hiérarchisation prudente. Les autorités semblent avoir adopté une approche pragmatique concernant les principes spécifiques au secteur, énumérés ci-dessous :

- Les monopoles naturels sont en cours de réforme : par exemple, l'entreprise d'État des chemins de fer est précieuse si elle est exploitée en tant que compagnie unique, et il serait difficile de gérer ses filiales séparément.<sup>3</sup> En revanche, les

économies d'échelle pour maintenir l'entreprise publique des eaux, Regideso, ne sont pas évidentes. Les entreprises distinctes qui la composent pourraient être gérées plus efficacement en tant qu'activités autonomes. Cela fut confirmé par le manque d'intérêt des entreprises privées de gérer Regideso en tant qu'entreprise nationale unique. En revanche, les opérateurs potentiels semblent vouloir gérer de plus petites compagnies qui composent l'entreprise nationale.

- Toutes les entreprises d'État peuvent augmenter leur efficacité en sous-traitant des activités spécifiques auprès du secteur privé. Cette sous-traitance peut prendre diverses formes. Dans le secteur des télécommunications, les entreprises privées de téléphonie mobile offrent pratiquement tous les services lorsqu'elles obtiennent une exemption de l'obligation légale qui donne un monopole à l'OCPT pour certains services. Le succès de ces entreprises semble être lié à certains dispositifs techniques spécifiques qui pourraient être difficile à reproduire dans d'autres secteurs d'infrastructures, mais réalisables dans certains services bancaires mobiles (voir Encadré 1.6). Dans le secteur du transport fluvial, la SCTP fournit la plupart des transports transfrontaliers entre Kinshasa et Brazzaville, conformément à son monopole. Dans la pratique, cela n'empêche pas à une entreprise privée de fournir des services de haute qualité pour les clients qui les rémunèrent.

#### **Encadré 1.6 Le secteur des télécommunications : Éléments clés qui ont soutenu la croissance rapide**

- **Paiement d'avance.** Tous les services de téléphonie mobile sont prépayés et il n'y a donc pas de risque de défaut de paiement.
- **Avantages du service continu.** Même pendant la guerre dans la région des Grands Lacs, les tours de télécommunication ont survécu, en grande partie épargnées parce que toutes les parties utilisaient leurs téléphones mobiles. Les groupes armés qui auraient détruit une tour de téléphonie mobile auraient déconnecté leur propre service de téléphonie. Il y avait un consensus implicite que ces installations ne seraient pas endommagées, puisque toutes les parties prenantes en recevaient continuellement les avantages.
- **Le service ne peut être détourné durant la transmission.** Par contre, les services d'électricité et d'eau requièrent des transmissions terrestres qui peuvent être détournées et, par conséquent, il est plus difficile d'empêcher les comportements prédateurs.

Les modèles pour le financement, la gestion et l'entretien adéquats des infrastructures et des services de base devront être adaptés aux secteurs spécifiques. La réforme du statut juridique des entreprises d'État ainsi que l'identification des sources d'investissement devront être mises en œuvre par différents moyens.

- **La gestion publique financée par les frais d'utilisation est fondée sur des principes économiques solides, mais elle est institutionnellement difficile.** Par exemple, si on considère le fonds national pour les routes, les ressources qui auraient dû être utilisées pour l'entretien ont été détournées à l'investissement et l'administration.
- **Les systèmes financés par l'État mais gérés par le privé fonctionnent bien dans certains secteurs, mais excluent les incitations quant aux gains en efficacité dans les activités gérées par le privé.** Les frais d'entretien des aéroports sont mobilisés par le ministère des Finances, mais gérés par la RVA. Ce modèle a permis une expansion des services aéroportuaires, mais sous une gestion entièrement privée, la même expansion aurait peut-être été financée par des gains en efficacité.
- **La mobilisation et la gestion effectuées par le privé mais soumis à une surveillance publique sont souhaitables en principe, mais présentent des défis en RDC, puisque le régulateur tend à être « capturé » par la partie privée.** Ce modèle a longtemps été appliqué à la gestion des écoles confessionnelles et est maintenant envisagé pour la prestation des services d'infrastructures. L'expérience dans l'éducation montre les difficultés à régler un puissant partenaire non gouvernemental (voir Encadré 1.7).
- **Une privatisation complète, sans surveillance publique, est possible s'il existe une concurrence entre les compagnies privées.** La réussite de l'expansion du secteur des télécommunications est fondée sur ce modèle. La même approche pourrait être appliquée aux corridors alternatifs pour relier Kinshasa à la côte.

### **Encadré 1.7 Le partenariat public-privé dans le secteur de l'éducation**

Le système d'éducation en RDC est caractérisé par un fort déséquilibre entre les écoles publiques non confessionnelles (23,5 %) et confessionnelles (76,5 %) (Ministère de l'Éducation de la RDC, 2009) et la proportion d'écoles privées dans le système est estimée à 11%. Cette polarité remonte à l'époque coloniale. À la veille de l'indépendance du Congo (1960), les écoles officielles et les écoles libres existaient conjointement (en réalité, la situation était encore plus compliquée en matière de finance et d'administration avec les écoles officielles, les écoles officielles congrégationnistes, les écoles libres subventionnées, et les écoles non subventionnées). Les écoles officielles étaient établies et financées par l'État ; les écoles libres étaient établies et financées par des organismes non gouvernementaux, principalement des missions catholiques et protestantes. Pendant la période postindépendance, les relations tendues entre l'État et l'église ont abouti à l'étatisation de toutes les écoles confessionnelles en 1974. Trois ans plus tard, les deux parties sont parvenues à un consensus quant à la redéfinition d'un cadre juridique, appelé la Convention :

l'État demeurerait responsable de l'organisation (pouvoir organisateur), mais a convenu d'attribuer aux églises de vastes pouvoirs de surveillance (gestion) sur leurs écoles respectives. En d'autres termes, le réseau confessionnel faisait toujours partie du système public avec des écoles financées et contrôlées par l'État. Dans la pratique, cependant, il y avait des zones grises sur les rôles et responsabilités de chacun. Le réseau des écoles confessionnelles opère donc toujours de manière plus ou moins autonome, comme structure parallèle à l'intérieur du système public. Cette distinction de fait entre le « public » et le « privé » génère autant d'opportunités que de défis.

La nature hybride du système a fourni une certaine latitude au réseau confessionnel pour opérer malgré un déclin spectaculaire des dépenses publiques en éducation dans le milieu des années 1980. En particulier, le réseau catholique a introduit la prime de motivation (les salaires des enseignants sont augmentés de primes payées par les ménages), très controversée, qui a mis un terme à la grève des enseignants au début des années 1990. De cette manière, l'église contournait l'État, en disant que celui-ci avait manqué à son devoir. Le présent système de recouvrement des frais de scolarité (avec son mécanisme élaboré de quotas alloués à différentes structures administratives) est un produit de cet arrangement institutionnel trouble. Le coup de force initié par l'église a non seulement prévenu l'effondrement total du système d'éducation, mais a également assuré la survie des institutions confessionnelles, qui sont maintenant de plus en plus confrontées au manque de soutien financier des maisons-mères des différentes congrégations. Ironiquement, les principaux bénéficiaires des augmentations tarifaires pour financer les coûts des postes administratifs sont les membres du réseau séculier (72 %) ; le réseau confessionnel qui gère les trois quarts des écoles publiques recouvre seulement 28 %. Ce qui avait débuté comme une initiative unilatérale a depuis longtemps été institutionnalisée. On estime qu'en 2009 les ménages finançaient au moins 37 % du système éducatif, l'État finançait 48 %, et d'autres sources de revenus finançaient 15 % (Gouvernement de la RDC, 2010b).

La prolifération des structures administratives et des réseaux (par exemple, les protestants ont 19 communautés différentes dans la seule province du Bandundu) est une conséquence directe du pouvoir de négociation des églises au moment de la Convention (1977) lorsqu'elles sont parvenues à préserver leurs propres structures « privées » à l'intérieur du système public (des postes aux niveaux national, provincial et local ; des équipes d'inspection parallèles, etc.). Au départ, les églises étaient limitées aux quatre principaux groupes (catholique, protestant, kimbanguiste et islamique) ; il y en a maintenant plus de 15 enregistrés à l'Office de Coordination nationale. Par conséquent, cette expansion ne soulève pas seulement des questions de double emploi ou de développement de structures

parallèles ; cela représente également un coût considérable pour l'État (salaires et frais d'exploitation) et pour les parents (frais de scolarités). De plus, leur position influente permet aux réseaux confessionnels de prendre des décisions unilatérales. Par exemple, en 2009, l'Église catholique a créé un Fonds de Solidarité, afin de mieux réglementer la collecte des frais de scolarité à Kinshasa. À ce moment-là, le gouvernement et les bailleurs de fonds étaient fortement engagés dans la préparation d'une stratégie pour la réduction des frais de scolarité par un processus de large consultation, mais ils n'ont pratiquement pas été associés à l'initiative de l'Église catholique. Le résultat fut que les frais de scolarité de plusieurs écoles primaires catholiques à Kinshasa ont triplé.

## V. Développement du secteur privé et création d'emplois

La RDC dispose d'une population jeune et en pleine croissance à la recherche d'opportunités d'emploi. Le secteur privé formel, en excluant les entreprises publiques récemment converties, n'engendre que 300 000 emplois, soit 1,2 % de la main d'œuvre. Le reste de la population est contraint de s'engager dans l'agriculture de subsistance ou dans le secteur informel. La situation ne s'est pas améliorée depuis 2006. Les niveaux de revenus dans le secteur de l'agriculture sont en augmentation, mais n'entraînent pas de demande pour une main-d'œuvre qualifiée. Le développement du secteur informel a varié au fil du temps, et la crise de 2008-2009 a frappé durement les pauvres des zones urbaines en raison de la fluctuation des taux de change non compensée par des possibilités de revenus.

Le gouvernement de la RDC est conscient des contraintes structurelles qui entravent le développement du secteur privé. Le manque de coordination des agences gouvernementales a ralenti les progrès quant à la facilitation des échanges commerciaux, la perception des taxes, les réformes législatives et a fait stagner le développement d'un secteur bancaire et des télécommunications compétitif. Ce section examine les progrès de quelques réformes importantes et discute la manière dont certains arrangements institutionnels novateurs, tels que les partenariats public-privé et les ancrages extérieurs et les nouvelles technologies peuvent aider à surmonter les entraves aux réformes.

### L'emploi

L'histoire mouvementée de la RDC a forcé la population à faire face à de nombreux défis. Pendant et immédiatement après la guerre, le secteur des emplois formels offrait un très faible soutien économique puisque les salariés étaient payés irrégulièrement, lorsqu'ils l'étaient. Les employés des secteurs formels et informels ont dû développer des stratégies d'adaptation pour faire face aux défis de l'emploi, des revenus et de la sécurité. Alors que la situation revenait à la normale, ceux qui avaient des emplois officiels disposaient des politiques de protection du marché du travail ; c'est la raison pour laquelle l'emploi

formel sera évoqué ici en premier lieu, même s'il ne couvre qu'une très petite fraction de l'emploi total.

### **Le secteur formel, une source d'emplois limitée**

Le secteur privé formel de l'économie de la RDC est relativement limité. En dehors des entreprises publiques, il est principalement constitué de petites et moyennes entreprises congolaises et d'un petit nombre de grandes entreprises appartenant à des groupes étrangers. Plusieurs de ces grandes entreprises sont actives dans le secteur minier et des télécommunications.

Les entreprises publiques dominent une part importante de l'économie congolaise. Pour appuyer la réforme de ces entreprises, le gouvernement a créé le Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises du Portefeuille de l'État (COPIREP) comme agence d'exécution principale. En 2007, COPIREP était responsable de 53 entreprises publiques et de 65 entreprises à propriété mixte. Les entreprises des deux catégories sont actives dans une variété de secteurs et leurs états financiers respectifs vont de la faillite à un succès modéré. Des projets de réforme ont été lancés pour trois compagnies du secteur des transports, deux du secteur des infrastructures, une du secteur minier, une entreprise industrielle et une entreprise de télécommunications. Six autres entreprises ont été identifiées pour une action prioritaire, mais il n'y a pas d'évaluation diagnostique disponible. Les entreprises publiques ont un monopole dans certains secteurs, particulièrement pour l'eau, l'approvisionnement en électricité et le transport ferroviaire. Les principales entreprises publiques emploient de 5.000 à 12.000 personnes chacune; d'autres entreprises publiques sont considérablement plus petites.

### **Le secteur informel**

Il est difficile de déterminer ce qui constitue l'informalité dans le contexte de la RDC (voir Encadré 1.8). Les études se concentrent généralement soit sur la taille des entreprises (par exemple celles qui ont moins de cinq employés) ou sur le statut d'immatriculation pour déterminer celles qui sont « informelles » (voir Tableau 1.7). En RDC, il n'apparaît pas clairement si les entreprises titulaires d'un brevet doivent être considérées comme des entreprises informelles ou non. Il est inhérent à toutes les études portant sur les activités du secteur informel que les données sont difficiles à obtenir et de qualité souvent peu fiable, même si certaines estimations donnent une idée de la taille et de l'importance des compagnies.



### Encadré 1.8 L'enquête de 2010 sur le climat des investissements (ICA)

En 2010, une enquête sur le climat des investissements (ICA) fut menée en RDC. Pour cela, 304 compagnies furent interviewées à l'aide d'une enquête standard de la Banque mondiale qui permet de comparer les résultats entre les pays. L'enquête a porté sur les petites entreprises (moins de 20 employés), les entreprises moyennes (entre 20 et 100 employés) et les grandes entreprises (plus de 100 employés) (voir Tableau B5.1). Cette enquête actualise les résultats d'une autre enquête semblable, mais plus limitée, menée en 2006. Les résultats de l'enquête de 2010 sont analysés dans l'Étude de fond, IV.3.

Secteur et localisation par taille de l'entreprise	Nombre moyen d'employés	Moyenne d'âge de l'entreprise	Moyenne d'années dans le secteur formel	Nombre d'observations
<b>Secteurs</b>				
<i>Manufacturier</i>				
Petite	6,44	10,34	4,39	162
Moyenne	50,45	18,42	17,84	25
Grande	286,94	41,00	39,00	13
<i>Services</i>				
Petite	7,80	12,40	9,00	142
Moyenne	46,52	80,42	17,19	19
Grande	577,25	29,65	27,80	14
<b>Localisation</b>				
<i>Hors de Kinshasa</i>				
Petite	7,10	11,18	6,49	172
Moyenne	41,72	127,50	13,41	6
Grande	183,00	87,00	87,00	0
<i>Kinshasa</i>				
Petite	7,29	11,87	7,44	132
Moyenne	51,04	20,22	19,02	38
Grande	455,80	33,20	31,00	27

Source : Etude de Fond III.6

Le secteur informel ne fait guère l'objet de suivi systématique, mais les données disponibles mettent en lumière sa prévalence. Une étude menée en 2004 par l'Institut National de Statistique (INS) fit l'analyse de la région de Kinshasa et a recensé près de 540 000

entreprises non enregistrées dans la capitale, produisant une valeur ajoutée annuelle de 485 milliards de FC. Ces entreprises du secteur informel généraient 692 000 emplois, qui représentaient 70 % du taux d'emploi de cette région, contre 12 % pour le secteur privé et 17 % pour le secteur public. Ces statistiques sont similaires aux estimations pour d'autres pays d'Afrique subsaharienne. La conclusion est que le secteur informel représente entre 60 % et 80 % de l'activité économique dans de nombreux pays. L'enquête ICA de 2006 présente un taux encore plus élevé d'activités informelles, de l'ordre de 90 % pour toutes les activités entrepreneuriales. L'étude a révélé que la majorité des entreprises informelles œuvraient dans le domaine de la vente et du commerce (63,2 %), suivi par le secteur industriel et manufacturier (14,8 %) et par les services (12,3 %). L'étude de 2004 a démontré que la plupart des entreprises consistent en un entrepreneur individuel généralement sans aucun employé, ce qui indique des activités de subsistance.

**Tableau 1.7 Éléments perçus comme obstacles à l'enregistrement des entreprises, 2006 et 2010**

Obstacle à l'enregistrement	Entreprises qui considèrent cet obstacle comme majeur (%)	Entreprises qui considèrent cet obstacle comme le plus sérieux (%)
	2006	2010
Pas de bénéfices pour la conduite d'activités formelles	---	32
Taxes sur l'enregistrement des entreprises	57.8	26.7
Manque d'information sur les procédures	12	14
Frais d'enregistrement	43.3	10.7
Délais d'enregistrement	12.4	8.7
Inspections potentielles et bureaucratie	51.9	0.7

Source : Etude du fond Vol III.6

### **Le taux d'emploi dans des secteurs spécifiques, statuts et opportunités**

Le secteur de la construction pourrait devenir un important employeur en RDC. Selon l'Enquête 1-2-3 auprès des ménages, le secteur de la construction, y compris la construction

résidentielle, employait 71.000 personnes en RDC en 2005<sup>1</sup>. Les données sur l'emploi dans la construction industrielle à grande échelle (routes, grandes infrastructures, etc.) sont rares. Étant donné la liste ambitieuse des projets d'infrastructures en attente d'être mis en œuvre, le secteur de la construction devrait s'accroître au cours des prochaines années.

Le secteur de la construction peine à recruter une main-d'œuvre qualifiée en raison de la détérioration du système éducatif. Les travailleurs qualifiés et semi-qualifiés (particulièrement en mécanique, travail des métaux et les techniciens), les gestionnaires et les intermédiaires (contremaîtres et chefs de chantier) sont devenus difficiles à recruter. Le manque de qualification est particulièrement élevé dans le cas des cadres intermédiaires, à cause du manque de formation. Malgré la dégradation générale du système d'éducation au cours des vingt dernières années, la RDC a été capable de maintenir un nombre suffisant d'ingénieurs ayant les qualifications en ingénierie de base ; cependant, il y a un manque d'ingénieurs ayant des connaissances en nouvelles technologies. Les problèmes sont similaires pour les mécaniciens qualifiés.

Le secteur de l'agriculture est une importante source d'emplois<sup>2</sup>. Plus de 10 millions de personnes étaient impliquées dans le secteur de l'agriculture en 2005 et il est probable que ce nombre a atteint 15 millions en 2010. Le potentiel d'accroissement dans ce secteur est important, particulièrement si l'on rénove les milliers de fermes qui sont abandonnées. Le pays a environ 80 millions d'hectares carrés de terres arables déboisées, dont seulement 10 % sont en production en ce moment. Si ces terres étaient correctement cultivées, le pays pourrait devenir un exportateur de produits alimentaires (FAO-UNFPA-IIASA 1984). Actuellement, cependant, le secteur agricole est languissant et le pays est un importateur de produits alimentaires. Il existe aussi d'importantes possibilités en matière de cultures rentables ; par le passé, la RDC fut un important producteur d'huile de palme, de caoutchouc, de sucre, de café et de coton (Étude de fond, II.1). L'augmentation de la production dans ces secteurs entraînerait un accroissement considérable de l'emploi, une réduction de la pauvreté, une base d'exportation plus diversifiée, et une meilleure situation du taux de change. Ceci nécessiterait des investissements en capital et en mécanisation, ce qui stimulerait la productivité, et pour planter et récolter sur de nouvelles terres. Finalement, les investissements en nouvelles semences pourraient stimuler la production agricole et doubler, voire tripler, les rendements.

Bien que géographiquement limité, le secteur minier est une importante source d'emplois dans certaines régions. Le secteur minier est dominé par quelques grandes sociétés (Gécamines, la Société minière de Bakwanga, et des partenariats en joint-venture, etc.) et il est principalement actif au Katanga, dans les deux provinces Kasai, et dans quelques provinces orientales. Le nombre exacts d'emplois dans ce secteur est inconnu. La Banque mondiale estime qu'il peut varier entre 500.000 et 2 millions de travailleurs, formels et informels (voir World Bank 2010a). De plus, les évolutions dans

le secteur minier entraînent d'importantes retombées dans les régions minières, ce qui peut entraîner une fluctuation des taux d'emplois dans d'autres secteurs. À cause d'une formation inadéquate, le manque de travailleurs qualifiés frappe la productivité. Environ 10 travailleurs sont requis pour effectuer le travail qui serait accompli par un ingénieur en Europe Occidentale.

### **Contraintes transversales à l'emploi formel**

Le mauvais climat des affaires a empêché le secteur privé de créer des emplois. Les obstacles à la création d'emplois incluent des infrastructures et des services publics insuffisants, un capital humain et un accès au financement limité, des obstacles réglementaires, des monopoles d'entreprises publiques, et des incertitudes quant aux droits fonciers. La RDC occupe le 175<sup>e</sup> rang sur 183 selon *Doing Business* de 2011. Les défis en RDC sont les mêmes que dans les autres pays en développement, mais bien plus sérieux. Par exemple, en 2006, les entreprises en RDC ont rapporté une moyenne de 19 coupures d'électricité par mois, ce qui s'est traduit par des pertes de 7 % dans les ventes annuelles, beaucoup plus élevées que dans les pays voisins. Cela a frappé les petites et moyennes entreprises de manière disproportionnée parce qu'elles ne possédaient pas de générateurs. En 2010, les statistiques étaient encore pires, avec une moyenne de 23 coupures d'électricité par mois et des pertes de 19 % dans les ventes annuelles.

La RDC est également réputée pour la faible pénétration du secteur bancaire, avec environ 200 000 comptes bancaires pour une population de 67 millions d'habitants. Les analyses de régression indiquent une forte corrélation entre la productivité-ventes et l'accès aux services bancaires (en utilisant plusieurs variables), bien que les données n'en identifient pas la causalité (Étude de fond, III.6). L'enquête ICA de 2010 a montré que les PME considèrent que l'accès au crédit est l'obstacle le plus important à leur croissance. Cela est le résultat d'une faible protection des droits fonciers. Les banques ne prêtent pas dans un environnement où les droits des crédateurs ne sont pas assurés, et en RDC, il y avait 20 % de prêts non performants en 2009. L'application des lois et réglementations est un défi croissant à cause de l'efficacité limitée de la gouvernance (voir section 3).

Le développement du secteur privé a été paralysé par d'innombrables prélèvements et impôts formels et informels. Les conditions d'imposition officielles sont inefficaces, mais les obligations fiscales officieuses, générées à tous les niveaux du gouvernement et par une multitude d'agences et de gestionnaires, représentent un problème plus important pour les entreprises du secteur privé car de nombreux impôts et prélèvements en tous genres leur sont extorqués. Les grandes entreprises, dans l'ensemble, ont réussi à se protéger de la corruption et continuent à prospérer. Les plus petites entreprises et celles de taille moyenne n'ont cependant ni les moyens ni le pouvoir politique pour contrecarrer cette extorsion. Ces compagnies demeurent soumises à une lourde structure de réglementation ambiguë qui entraîne un harcèlement étendu. Par conséquent, la croissance de l'emploi dans les PME a été très limitée au cours de ces dernières années<sup>4</sup>.

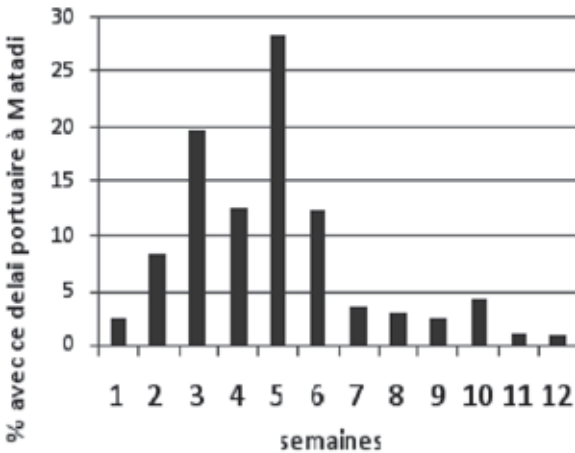
## Les exportations, l'emploi, et la facilitation des échanges commerciaux

Les exportations offrent des opportunités économiques à une main-d'œuvre en rapide croissance. On constate une augmentation de la demande pour les produits agricoles, telle que le montre l'augmentation des prix des denrées sur les marchés internationaux. Les délais aux frontières sont les plus grandes contraintes à l'exportation de marchandises périssables. L'exportation de produits agricoles offre des opportunités d'emploi aux travailleurs qualifiés ou non qualifiés, ce qui permet une croissance continue puisque les compétences deviennent de plus en plus sophistiquées et les revenus augmentent au fil du temps. En RDC, quelques sociétés bien établies sont des exportateurs expérimentés, et elles sont prêtes à accroître la production et les exportations si les entraves au commerce sont levées (Étude de fond, III.3). De plus, ces sociétés peuvent accroître leur expérience en sous-traitant aux entreprises formelles et informelles. De même, les concessions agricoles, lorsqu'elles seront rétablies, pourront contribuer à l'emploi directement et en sous-traitant aux fournisseurs.

Les pratiques de facilitation des échanges commerciaux en RDC limitent la croissance de l'emploi dans le secteur formel. Les procédures de facilitation en RDC sont complexes et demandent beaucoup de temps car toutes les agences publiques préfèrent collecter leurs propres taxes directement auprès des commerçants. Les échanges commerciaux sont plus lents, plus onéreux et avec un risque beaucoup plus élevé pour les commerçants en comparaison avec d'autres pays d'Afrique et d'ailleurs. Les procédures transfrontalières prennent en moyenne 44 jours pour les exportations et 63 jours pour les importations, à savoir respectivement 12 et 15 jours de plus que la moyenne des autres pays de l'Afrique subsaharienne. Les coûts moyens sont environ de 3.500 dollars US par conteneur tant pour les importations que pour les exportations, bien au-dessus de la moyenne des autres pays de l'Afrique subsaharienne (voir Graphique 1.10 et Étude de fond, III.2). Les risques sont aussi beaucoup plus élevés qu'ailleurs : les délais portuaires à Matadi sont imprévisibles, et les petits commerçants de la région des Grands Lacs ont signalé diverses formes de harcèlement et d'abus des droits de l'homme. Les risques, les délais et les coûts élevés découragent les exportations qui, autrement, seraient compétitives.

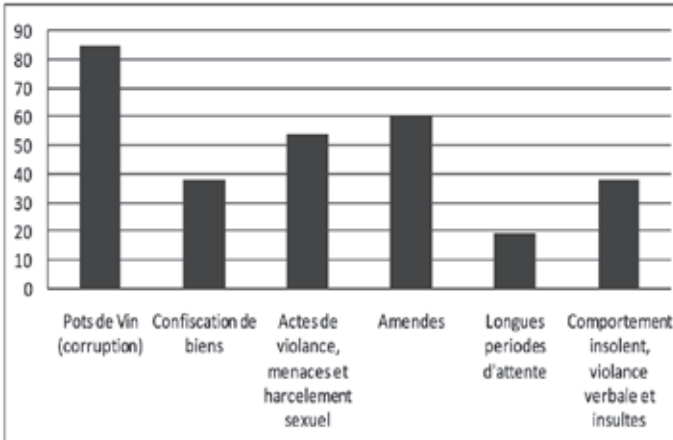
*Graphique 1.11. Indicateurs d'incertitude des échanges transfrontaliers dans certaines régions*

a. Délais portuaires des conteneurs importés à Matadi



Source : Étude de fond, III.2

b. Fréquence des risques signalés dans les échanges transfrontaliers dans la région des Grands Lacs



Source : Étude de fond, III.3

Les mauvaises procédures de facilitation des échanges commerciaux empêchent également la croissance des revenus urbains à Kinshasa et aux frontières à l'Est du pays, particulièrement à Goma et à Bukavu. La croissance économique de ces régions urbaines est importante, non seulement pour diminuer la pauvreté, mais aussi pour assurer la stabilité sociale et politique. L'intégration régionale offrirait des économies d'échelle et une utilisation plus efficace de l'espace et des services (voir section 4)<sup>5</sup>. Les avantages économiques de l'intégration régionale vont au-delà des avantages dus

à la réduction des coûts des infrastructures. Par exemple, Kinshasa et Brazzaville sont géographiquement une même entité économique, mais elles sont séparées par des coûts réglementaires importants sur les échanges commerciaux interurbains. Les études dans les deux villes démontrent que les sociétés du secteur privé souhaitent des améliorations dans la facilitation des procédures d'échanges commerciaux et une diminution des coûts des procédures de transport (voir Tableau 1.8).

**Tableau 1.8 Estimation de l'impact de l'amélioration des procédures frontalières à la frontière Kinshasa-Brazzaville**

		Augmentation du pourcentage du volume des échanges commerciaux pour une réduction de 50 % des coûts ou retards		
		Coûts des transports	Coûts administratifs	Retards aux frontières
	Moyenne	102	79	12.5
Toutes les exportations	Médiane	37.5	25	5
	N	12	12	10
	Moyenne	31	39	17
Toutes les importations	Médiane	20	25	10
	N	36	39	29

Source : Étude de fond, III.4

### **Prestations des services par un partenariat public commençant par la facilitation des échanges commerciaux**

La solution clé pour faciliter les procédures d'échanges commerciaux est de trouver un arrangement institutionnel qui bénéficie de la confiance de toutes les parties. Si tous les paiements frontaliers étaient délégués à un guichet unique, et si les inspections étaient menées sur la base de l'évaluation des risques, les procédures frontalières pourraient être considérablement accélérées (Gouvernement de la RDC 2010a). Un ancrage extérieur pourrait améliorer la crédibilité des opérateurs de ce guichet unique de la facilitation des échanges commerciaux et la création de régions économiques spéciales. Le guichet unique se ferait en partenariat avec une entreprise étrangère qui serait tenue d'adhérer aux pratiques fiscales internationales. Ce type d'entente a été couronné de succès et a permis d'améliorer la coordination dans d'autres pays (voir Encadré 1.9).



### Encadré 1.9 Solutions pour soulager les contraintes aux échanges commerciaux, aux investissements et à la croissance

Les échanges commerciaux et les investissements dépendent normalement d'un ensemble nécessaire de services publics, notamment au niveau de la réglementation. Ne pas fournir ces services présente des contraintes à la croissance. De nombreux États fragiles ou post-conflit ont des difficultés à fournir ces services. Même pour les gouvernements qui reconnaissent les contraintes à la croissance, il peut être politiquement impossible de réformer la qualité du secteur public ; il peut y avoir un problème de capacités ou bien le moment peut être mal choisi. En conséquence, les gouvernements concernés par la stimulation de la croissance ont recours à des partenariats public-privé (PPP) innovateurs pour réduire les contraintes à la croissance, y compris la sous-traitance. Divers gouvernements ont pris des mesures notables pour réduire les contraintes aux échanges commerciaux et aux investissements.

- *Externaliser les douanes en Indonésie* : À la suite du choc des prix des matières premières au début des années 1980, les dirigeants de l'Indonésie ont reconnu le besoin de renforcer les industries à forte intensité de main d'œuvre, telles que les exportations de textile (voir Temple 2001). Cependant, les douanes ont clairement été perçues comme une contrainte, soumettant tant les exportateurs que les importateurs à des délais considérables et à des coûts importants. Puisque les industries d'exportation telles que les textiles sont fortement dépendantes des importations, ces conséquences étouffaient le développement de l'industrie. En 1986, le gouvernement a effectivement délégué les inspections des importations par les douanes indonésiennes à l'entreprise Swiss General Surveyor (SGS). Ce système fut maintenu pendant près de vingt ans, et a contribué à l'expansion considérable du secteur manufacturier orienté sur les exportations de l'Indonésie.
- *Zones spéciales de traitement* : Le gouvernement chinois a mis l'accent sur le développement de zones économiques spéciales (ZES) (Wei 1999) qui fournissent aux sociétés axées sur l'exportation un ensemble fiable de services d'infrastructures tels que l'électricité, l'eau, l'assainissement ainsi que des procédures spéciales de réglementation. Ces zones sont généralement plus propices aux affaires et ciblent des industries particulières. La RDC prévoit d'établir sa première ZES à N'Sélé, un district de Kinshasa. Cette ZES serait opérationnelle en 2012 et dédiée à l'industrie agroalimentaire.
- *Des concessions pour des services d'infrastructure* : Au Cambodge, le gouvernement d'après-guerre a utilisé des licences et des dispositions concessionnaires pour offrir une gamme étendue de services publics et d'infrastructures. Des entreprises privées ont bénéficié de concessions pour la collecte des ordures

à Angkor Wat et Phnom Penh, pour la construction routière et l'entretien dans les provinces, pour le développement des aéroports, pour les fournisseurs de services Internet et pour le protocole de téléphonie vocale sur Internet (Rondinelli 2006, 9).

- *Le soutien des ONG pour la croissance sectorielle* : L'accent a été mis sur le rôle des donateurs et des organisations non gouvernementales dans les secteurs sociaux clés. Au Rwanda, le ministère de l'Agriculture a œuvré avec une série d'ONG pour fournir des intrants et services clés aux agriculteurs (Rondinelli 2006).

Dans tous ces exemples, les gouvernements ont tenté de s'atteler aux problèmes causés par les contraintes aux échanges commerciaux, aux investissements et à la croissance en faisant usage de mécanismes en dehors des fonctions gouvernementales traditionnelles. Ces mécanismes peuvent être des solutions innovatrices, mais aussi soulever certaines questions. Les premières concernent la durabilité. Des stratégies à plus long terme doivent assurer que ces fonctions seront réintégrées dans le secteur public principal ou resteront viables d'une manière ou d'une autre. Il est aussi crucial que ces types d'arrangements offrent des conditions crédibles pour que le secteur public puisse travailler avec des agents non gouvernementaux. Comme pour tous les partenariats public-privé, ils requièrent des capacités spécifiques de la part du gouvernement. Les avantages de ces types d'arrangements peuvent être considérables, mais ils ne constituent pas des solutions miracles.

## Protections juridiques pour les activités économiques et l'emploi

Cette section analyse le coût de l'incertitude juridique, la voie de la réforme choisie par les autorités et les défis dans la mise en œuvre de cette réforme.

### Les coûts de l'incertitude juridique

Les incertitudes juridiques dans l'environnement des affaires en RDC sont élevées. Dans l'indice *Doing Business* de l'exécution de contrats, la RDC occupe le 172<sup>e</sup> rang sur 183 pays. En moyenne, il faut 43 procédures et 625 jours pour faire exécuter un contrat et le coût de la procédure est généralement supérieur à 50 % de la demande. En raison du coût élevé des procédures d'exécution de contrat en RDC, les entreprises préfèrent recourir à l'arbitrage international pour les plus gros contrats. De tels recours sont onéreux et demandent beaucoup de temps et sont donc exceptionnels. Les entreprises faisant face à des problèmes contractuels ne font pas usage de cette option, et sont donc essentiellement exclues des recours juridiques pour faire respecter les contrats. La mise en place de la réglementation OHADA devrait changer cette dynamique, puisque ses dispositions de règlements de conflits sont moins onéreuses que les procédures d'arbitrage du commerce international.

L'absence de recours légal pour faire appliquer les contrats ont des conséquences négatives sur la création d'emplois et les revenus fiscaux :

- Le manque de ressources légales pour assurer le remboursement des crédits réduit la disponibilité du crédit. On estime que 20 % des débiteurs pourtant soigneusement sélectionnés font défaut sur le remboursement de leurs prêts (FMI 2010). Les contraintes au crédit s'appliquent de manière disproportionnée aux petites entreprises. Les grandes entreprises ont généralement accès au crédit par leurs fournisseurs ou leurs propriétaires étrangers. L'enquête ICA 2010 indique l'absence de crédit comme l'obstacle à la croissance le plus important, frappant 40 % des entreprises, contre 14 % en 2006. L'hésitation des banques à prêter peut s'expliquer par le coût élevé pour faire exécuter les contrats.<sup>6</sup>
- Même les grandes entreprises considèrent qu'il est difficile et onéreux d'aller en justice contre les autorités publiques. Pour les petites entreprises, les coûts sont exorbitants. Les petites entreprises choisissent généralement d'effectuer des paiements informels pour éviter d'être sous la pression des autorités fiscales ou autres. Le coût de ces paiements a entravé l'émergence et la croissance de petites et moyennes entreprises concurrentielles, qui génèrent généralement plus de la moitié des emplois.
- L'incertitude juridique a également découragé les investissements directs étrangers et les échanges commerciaux. Les investissements et les échanges commerciaux jouent un rôle important en fournissant l'accès aux nouvelles technologies qui sont nécessaires pour la croissance et pour les revenus fiscaux.

La stratégie des autorités est d'actualiser les lois et d'en renforcer leur mise en application. Des ancrages extérieurs, tels que le Traité de l'OHADA, la Convention d'arbitrage de New York de 1958, et les institutions régionales telles que la SADC et la Communauté d'Afrique de l'Est (CEA) peuvent jouer un rôle important dans cette stratégie.<sup>7</sup> Pour appliquer ces traités, il faut souvent une réglementation nationale complémentaire. Par ailleurs, les autorités de la RDC doivent assurer leurs obligations constitutionnelles et une application efficace de la loi demeure la responsabilité de l'État. Les autorités considèrent l'établissement de tribunaux de commerce et la formation de juges et d'autres professionnels juridiques comme étant une priorité. Nous les analysons donc dans cet ordre.

### **Des mécanismes pour réduire l'incertitude juridique**

Les lois uniformes de l'OHADA feront partie des lois de la RDC 60 jours après la signature du Traité de l'OHADA ; elles auront donc prépondérance sur les lois actuelles. L'objectif du traité est de promouvoir l'intégration et la croissance économique et d'assurer un environnement juridique sécurisé par l'harmonisation du droit des affaires. Le traité est composé des lois uniformes suivantes :

- La loi générale sur le commerce
- Droit commercial et règles concernant les différents types d'entreprises communes
- Lois concernant la sécurité des transactions (garanties et sûretés)
- Loi sur le recouvrement des créances
- Loi sur les faillites
- Loi sur l'arbitrage
- Loi fiscale
- Lois réglementant les contrats de transport des marchandises par la route

Ces lois peuvent être modifiées avec l'accord du corps législatif de l'OHADA, qui est composé du Conseil des ministres de la Justice et des Finances des États membres.<sup>8</sup> Une cour commune de justice et d'arbitrage permet tant aux États membres qu'aux parties privées d'avoir des recours lorsque toutes les procédures nationales ont été épuisées. La cour (1) donne un avis sur l'application et la mise en œuvre du droit général des affaires de l'OHADA, (2) examine les décisions rendues par les cours d'appel des États membres dans les cas impliquant l'application du droit des affaires de l'OHADA, et (3) supervise les démarches d'arbitrage menées conformément à la loi uniforme sur l'arbitrage de l'OHADA. Les autorités envisagent de compléter le Traité de l'OHADA par une adhésion à la Convention d'arbitrage de New York de 1958, ce qui renforcera les dispositions d'application et fournira de plus grandes certitudes aux investisseurs non signataires de l'OHADA.

Un deuxième pilier de la stratégie de réforme juridique est d'adapter les lois nationales à la Constitution de 2006 et aux traités internationaux de la RDC. Cette étape est importante dans une perspective de développement institutionnel, mais elle est également cruciale pour le développement du secteur privé. La gestion des revenus et la régulation des coûts fiscaux et juridiques liés aux décisions complexes de l'État sont cruciales au développement du secteur privé. Les impacts du développement de nouvelles lois et réglementations pourraient bénéficier des suggestions et commentaires formulés durant les consultations publiques effectuées avant que les lois soient publiées dans la gazette officielle.<sup>9</sup>

### **Appliquer et faire exécuter la loi sur le commerce**

L'application de la loi est onéreuse et devrait être scrupuleusement priorisée. Les coûts associés aux conflits juridiques encouragent les règlements à l'amiable. De tels règlements existent sous plusieurs formes, y compris les règlements communaux traditionnels. Le point où les autorités nationales peuvent souhaiter outrepasser de tels règlements traditionnels est étroitement lié aux conditions de sécurité et de paix dans ces régions. Dans les régions où de telles procédures sont possibles, un établissement de priorités peut être justifié.

L'arbitrage et d'autres méthodes alternatives de résolution de conflits offrent un mécanisme de règlement des conflits à moindre coût. Bien que la législation favorise les règlements à l'amiable et que les juges et les arbitres puissent encourager de tels arrangements, il n'y a pas de réglementation spéciale, de pratique d'arbitrage professionnel, de médiation ou de conciliation en place. Les raisons pour l'hésitation à employer de tels mécanismes ne sont pas claires, mais les avantages quant aux coûts sont bien connus.<sup>10</sup> Pour progresser, on pourrait utiliser cette opportunité d'adhésion à l'OHADA comme l'opportunité de mettre en place un groupe de travail afin de définir une stratégie alternative de résolution de conflits.

La RDC vise à moderniser ses procédures officielles de résolution des conflits fiscaux. Les tribunaux de commerce existants à Kinshasa et à Lubumbashi devraient être étendus aux 11 capitales commerciales dès la fin de 2011. D'autres pays ont étudié des questions semblables et ont dû affronter un niveau de complexité comparable (voir Encadré 1.10). Ce développement institutionnel majeur requiert des ressources financières et humaines considérables. Même dans les circonstances les plus favorables, il faudra du temps pour mettre en œuvre les plans ambitieux des autorités. La priorisation d'une zone géographique associée à un pôle de croissance pourrait aider à établir une crédibilité efficace, ce qui pourrait alors entraîner le développement d'autres pôles de croissance.

### **Encadré 1.10 La réforme du secteur juridique**

Un système juridique indépendant et fonctionnant correctement est essentiel pour combattre la corruption, faire appliquer les lois et en assurer des contrôles sur le pouvoir arbitraire. Dans plusieurs pays, cependant, les tribunaux sont eux-mêmes des branches inefficaces et corrompues du gouvernement. Même si les juges sont au-dessus de tout reproche, les avocats, les greffiers et autres agents peuvent s'ajouter à la toile de corruption. Les ingrédients d'une réforme sont nombreux : la liberté d'information, une plus grande transparence, une autoréglementation par les barreaux et d'autres corporations juridiques orientées vers la réforme, la mise à jour des procédures judiciaires dépassées, ainsi que l'indépendance, la compétence et l'intégrité du personnel judiciaire, mais tout cela est difficile à mettre en place et il faut du temps pour bien enraciner le tout.

*L'expérience suggère que d'importants progrès peuvent être accomplis en misant sur des réformes axées sur des mesures d'encouragement, les relations institutionnelles et l'accès à l'information plutôt que de miser uniquement sur les règles juridiques, les procédures officielles et l'expansion des tribunaux. Une réglementation anticorruption en accord avec la capacité d'exécution du pays, des organisations de vérification indépendantes et une surveillance législative sont aussi nécessaires.*

Source : World Bank, 2004

L'engagement croissant de la RDC auprès d'institutions juridiques internationales a été géré avec un succès mitigé. Le gouvernement et les entreprises publiques ont été invités à défendre leurs intérêts dans des tribunaux, panels et institutions étrangers, et des créanciers étrangers ont essayé d'y faire valoir leurs droits. Ces cas sont onéreux pour toutes les parties et, par conséquent, ils impliquent des contestations sur des sommes considérables. Remporter un tel conflit peut être financièrement profitable et, en conséquence, peut justifier une mobilisation de ressources financières, institutionnelles et humaines, de la part de la RDC. D'autres pays qui utilisent régulièrement des mécanismes internationaux de règlement de conflits, tel que le Brésil, ont établi une unité spécialisée au ministère de la Justice pour défendre les intérêts nationaux dans des forums juridiques internationaux.

### **Technologie et développement du secteur financier**

Le secteur financier de la RDC est limité. Les capitaux des banques commerciales représentent 13 % du PIB, les dépôts des banques commerciales représentent 12 % du PIB et le crédit des banques commerciales représente 7 % du PIB (en date de décembre 2010). Le ratio crédit commercial des banques/PIB est l'un des plus bas au monde, malgré la croissance rapide à partir d'une faible base pendant la période 2002-2008. Les dépôts et les prêts sont à court terme (respectivement 85 % et 88 %) et dominés par les devises étrangères. Le système est constitué presque exclusivement de banques commerciales et d'institutions de micro finance ; l'assurance est un monopole d'État. Les 20 banques et institutions de micro finance sont supervisées par la Banque Centrale du Congo (BCC).<sup>11</sup>

L'absence d'un secteur financier bien développé entraîne de sérieuses contraintes financières. L'enquête ICA de 2010 confirme que les entreprises privées considèrent que l'accès au crédit est une contrainte majeure à la croissance. Les coûts réels sont cependant bien plus élevés. Levine (2005, 896) identifie cinq filières par lesquelles l'intermédiation financière contribue à la croissance du PIB : (1) la mobilisation et la mise en commun de l'épargne ; (2) l'accumulation d'informations au sujet des investissements et allocations possibles ; (3) la surveillance des investissements et les efforts de gestion interne suite au financement; (4) les échanges, la diversification et la gestion des risques; et (5) la facilitation des échanges de marchandises et services. Les autorités savent parfaitement que la croissance du PIB de la RDC pourrait bénéficier de chacune de ces filières.

- **La mobilisation et la mise en commun de l'épargne.** En RDC, seulement un dixième de l'épargne nationale est capturé par le système bancaire. Si le secteur financier était plus efficace, les investissements pourraient être alloués à des projets à plus forte rentabilité (Étude de fond, I.4).
- **L'accumulation d'informations au sujet des investissements et allocations possibles.** En l'absence d'un secteur bancaire compétitif, il y a une pénurie



d'informations au sujet des projets rentables, ce qui réduit les investissements domestiques et étrangers.

- **La surveillance des investissements et les efforts de gestion interne suite au financement.** L'absence d'assistance technique et de surveillance de la part des entreprises du secteur financier a limité le développement d'un secteur privé compétitif (Étude de fond, III.1, III.5, et III.6).
- **Les échanges, la diversification et la gestion des risques :** En l'absence d'instruments de diversification des risques, 42 fonderies privées ont fermé en octobre 2008 lorsque le prix du cuivre est tombé au-dessous de 4 000 dollars US par tonne. Dans le même temps, les grandes entreprises ont survécu, en partie parce qu'elles étaient plus efficaces, mais aussi parce qu'elles avaient diversifié leurs risques.
- **La facilitation des échanges de marchandises et services.** Les coûts des transactions monétaires sont élevés en RDC, comme l'illustre le coût de transport d'espèces dans le pays (World Bank 2008).

Dans les régions frontalières, la proximité de banques étrangères réduit les coûts. Des preuves anecdotiques indiquent que les entreprises de la RDC et les particuliers (congolais et étrangers) ont tendance à avoir des comptes bancaires étrangers qui leur permettent de bénéficier des services financiers étrangers. Dans la région des Grands Lacs, les résidents possèdent ces comptes bancaires dans les pays voisins alors que les résidents de Kinshasa ouvrent des comptes en Afrique du Sud, dans les pays d'Afrique orientale, en Belgique et dans les autres pays développés.

Les autorités adoptent des politiques qui visent à s'atteler aux problèmes à long terme et à fournir des solutions à court terme. L'adhésion à l'OHADA et une supervision bancaire plus stricte devraient permettre de répondre aux préoccupations à long terme. Les principales dispositions de l'OHADA qui sont importantes pour le développement du secteur financier sont la sécurité des transactions, le recouvrement des créances et les normes concernant l'application de la loi, les faillites, la comptabilité. D'autres mesures qui auront un important impact à long terme sur le développement du secteur financier sont la clarification des droits fonciers et l'élaboration d'un cadastre qui est envisagé dans le plan d'action *Doing Business* du gouvernement. Une application plus stricte des mesures prudentielles, à la suite de la faillite de la Banque Congolaise fin 2010, pourrait également augmenter la confiance populaire dans le système bancaire .

Les autorités prévoient de compléter ces politiques à long terme par l'abolition des obstacles au développement des transactions bancaires par téléphonie mobile d'ici la fin de 2011. La technologie qui permet l'utilisation des téléphones mobiles et autres instruments de télécommunication pour effectuer des paiements à distance est disponible internationalement et contribue à la croissance économique dans d'autres pays africains, y compris le Kenya. Jusqu'à maintenant, cette technologie n'est pas disponible en



RDC à cause d'obstacles juridiques. En particulier, la loi ne spécifie pas si ces activités doivent être réglementées par la BCC ou le ministère des Télécommunications et si une nouvelle loi est nécessaire afin de clarifier ce point. En février 2011, le gouvernement a annoncé que ces questions avaient été clarifiées et qu'elles seraient maintenant traitées par réglementation de la BCC. Le gouverneur de la BCC pense pouvoir fournir cette réglementation en 2011. Les compagnies de téléphonie mobile pourraient commencer à offrir des services bancaires en 2012.

Il est possible que les services bancaires mobiles se propagent rapidement grâce au réseau de téléphonie mobile largement accessible. Un total de 17 millions de téléphones mobiles sont en usage, un chiffre considérablement plus élevé que les 200 000 comptes bancaires actifs. La concurrence entre les compagnies de téléphonie mobile a contribué à réduire les coûts (Étude de fond, III.1) et il est probable qu'elles se feront aussi concurrence pour la prestation des services bancaires. Cependant, les taxes et autres coûts réglementaires ont augmenté le coût des télécommunications au cours des dernières années, ce qui pourrait être un facteur déterminant dans la pénétration des services bancaires mobiles.

Les services bancaires mobiles devraient fournir certains des avantages de l'intermédiation financière, mais pas tous. Les sociétés de services bancaires mobiles devront recueillir des dépôts et faciliter la mobilisation de l'épargne, les paiements et les échanges de marchandises et de services, ainsi que permettre aux clients de diversifier leurs risques économiques. Les sociétés de services bancaires mobiles auront moins de possibilités pour le crédit bancaire. Par conséquent, les avantages en matière d'investissements de capitaux, de surveillance des investissements et de pression pour une meilleure gestion peuvent être réduits. En somme, lorsque le cadre juridique sera clarifié, les sociétés de services bancaires mobiles devraient se propager rapidement, procurant d'importants avantages économiques, mais améliorer l'accès des entreprises congolaises au crédit nécessitera la mise en œuvre efficace des politiques à long terme énumérées ci-dessus.

### **Croissance de l'emploi par le développement des ressources naturelles**

Les ressources naturelles de la RDC devraient contribuer à une augmentation rapide de l'emploi. Les ressources naturelles contribuent à l'emploi de trois manières : (a) l'emploi direct, (b) les liens en amont et en aval, et (c) les recettes fiscales qui peuvent financer des programmes d'emploi et autres activités publiques. Ces bénéfices suggèrent qu'il serait dans l'intérêt de la RDC de favoriser le développement des secteurs de ressources naturelles, non seulement pour leur propre intérêt, mais pour profiter de leur impact en termes de création d'emplois.

Les ressources forestières pourraient approvisionner des centres urbains avec du charbon et du bois de construction de manière compétitive et durable. En raison d'un

faible cadre d'aménagement du territoire, les intérêts concurrents sur les ressources terrestres, et le manque d'exploitation des ressources naturelles, on estime que, d'ici à 2030, la déforestation pourrait toucher plus de 12 à 13 millions d'acres, et la dégradation des forêts de 21 à 23 millions d'acres sur un total estimé de 145 millions d'acres.

### **Emplois directs et indirects**

Les secteurs des ressources naturelles fournissent de l'emploi aux mineurs et bûcherons "artisansaux" informels et un petit nombre d'emplois formels dans les grandes entreprises. L'emploi artisanal se chiffre à 1-2 millions d'emplois, mais il est vulnérable à la volatilité des prix sur les marchés internationaux. En 2008, les autorités ont demandé un programme de soutien aux anciens mineurs artisansaux qui avaient perdu leurs moyens de subsistance dans le sillage de la chute brutale des prix du cuivre et du cobalt, à la fin 2008 (voir Encadré 1.11). En outre, l'exploitation minière artisanale offre peu de possibilités de progresser sur la chaîne de valeur, pour permettre un emploi nécessitant des compétences plus pointues.<sup>12</sup> En revanche, les entreprises modernes sophistiquées offrent des possibilités aux travailleurs qualifiés. Cependant, ces entreprises engagent un nombre modeste de travailleurs et ont peu de chances d'être un moteur important de la croissance de l'emploi.

#### **Encadré 1.11 L'expérience des programmes sociaux mis en œuvre pendant la crise financière de 2008-2009**

La province du Katanga, qui possède les plus importantes ressources minières du pays, a subi, à la fin 2008, un taux de chômage élevé suite à l'effondrement du secteur de l'exploitation minière artisanale dans le sillage de la crise financière internationale. On estime qu'en 2010, la fermeture de nombreuses opérations minières artisanales et la baisse de la production des mines industrielles ont entraîné la perte d'environ 300 000 emplois. La plupart des personnes touchées sont des jeunes hommes et femmes dans la vingtaine ou la trentaine. Bien que la province du Katanga ait été relativement stable depuis les élections de 2006, l'augmentation des niveaux de chômage a mis cette stabilité en péril.

Le projet de travaux publics à forte intensité de main d'œuvre (HIMO) au Katanga: En 2010, le projet de travaux publics à forte intensité de main d'œuvre (HIMO) au Katanga est entré en vigueur. Le projet est financé par une subvention de 5 millions de dollars US du Fonds pour la consolidation de la paix (FCP) et par un montant de 5 millions de dollars US de financement additionnel pour le Projet d'action sociale d'urgence (PASU). Le projet vise à atténuer l'impact de la crise financière qui a entraîné la perte d'emplois d'hommes et de femmes dans le secteur minier au Katanga. Le projet s'attelle aussi à certains défis d'infrastructures (en finançant des sous-projets tels que l'entretien des routes, la réhabilitation du système de drainage

des chemins de terre, le nettoyage des canaux, le déblocage des égouts) dans la province du Katanga ; il vise aussi à encourager l'usage des HIMO. Le projet cible le corridor Kolwezi-Likasi-Lubumbashi et Sakani, là où se trouvent les personnes les plus touchées par la crise.

Le projet a une composante de travaux de réhabilitation et une composante de formation. Les sous-projets HIMO sont sélectionnés sur la base (a) du nombre maximum d'emplois créés, (b) du pourcentage de la main-œuvre non-qualifiée (au moins 35 % du coût total), (c) d'une conception simple pour permettre la mise en œuvre rapide (la durée maximale des travaux est de 12 mois), (d) du coût total des sous-projets (qui ne doit pas dépasser 200 000 dollars US), et (e) du pourcentage de femmes (au moins 25 % des travailleurs non-qualifiés). Le salaire journalier d'un travailleur non qualifié est de 4 dollars US, ce qui est le taux de salaire standard pour les travailleurs non-qualifiés au Katanga. La composante de formation finance (a) des modules de formation des mineurs artisanaux, pour les aider à acquérir de nouvelles compétences et (b) la formation aux méthodes HIMO pour le personnel des projets, les agences locales d'exécution et les entreprises impliquées dans l'exécution des projets.

Le projet HIMO est exécuté par Le Fonds social de la RDC (FSRDC), un organisme public placé sous le bureau du Président, qui a exécuté, depuis 2004, le Projet d'action sociale d'urgence soutenu par la Banque mondiale. Le FSRDC est décentralisé et possède des bureaux locaux dans toutes les capitales provinciales du pays, y compris à Lubumbashi. Le FSRDC sélectionne sur une base concurrentielle et engage par contrat des agences d'exécutions locales, qui agiront pour le compte du gouvernement municipal pour la mise en œuvre des sous-projets. Le gouvernement municipal, assisté par ces agences, sélectionne sur une base concurrentielle et engage (a) les sociétés de consultants qui vont préparer les projets micro, préparer les documents d'appel d'offres avec le nombre de travailleurs et les quantités d'intrants non liés à la main-d'œuvre, et superviser la mise en œuvre et (b) les entreprises de construction qui vont mettre en œuvre les sous-projets.

Résultats prévus et à ce jour : Il est prévu que le projet de 10 millions de dollars US permettra de créer un minimum de 515 000 jours-personnes d'emplois salariés ce qui va améliorer les conditions de vie de nombreux mineurs artisanaux et de leurs familles au Katanga. En outre, les 50-60 sous-projets HIMO contribueront à la réhabilitation des infrastructures dans les diverses villes minières.

À la fin de février 2011, et seulement quelques mois après le lancement du premier groupe de sous-projets, 12 sous-projets HIMO ont été mis en œuvre et 4 ont été complétés. À ce jour, plus de 151 500 jour-personnes d'emplois salariés ont été créés. Près de 1 800 hommes et femmes ont été engagés pour une période moyenne

de 85 jours. La main d'œuvre non qualifiée représente en moyenne 43 % du coût total d'un sous-projet. Les femmes représentent entre 30 % et 40 % du nombre total de travailleurs non-qualifiés engagés.

Les secteurs des ressources naturelles peuvent également créer des emplois indirectement par les liens en amont et en aval. Les liens en amont composent la demande de biens et de services au profit de la production. Les liens en aval comportent les opérations de transformation des ressources naturelles. Les opérations artisanales et formelles dans les secteurs liés aux ressources naturelles tendent à former des liens en amont et en aval.<sup>13</sup>

### **Les liens en amont se développent rapidement :**

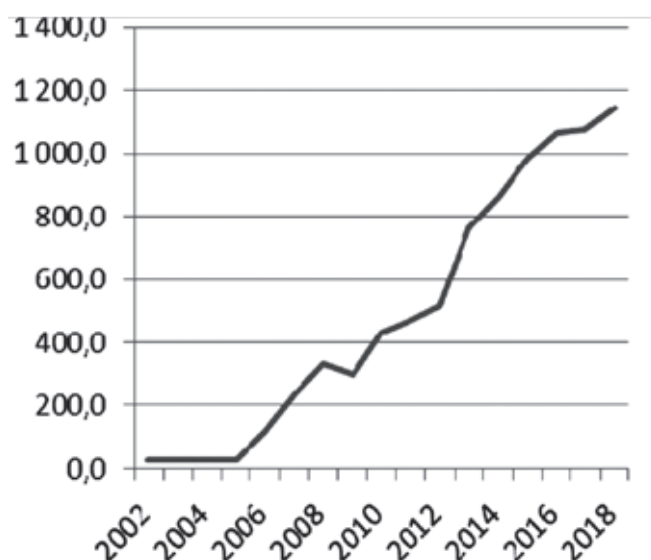
- **Les services de transport**, y compris les activités de transport routier et ferroviaire bénéficient de l'exploitation minière et du secteur forestier dans toute la RDC. À l'échelle nationale, on estime que les services de transport ont augmenté d'environ 7 % par an en 2006-2010. Cependant, la croissance est inférieure au Katanga où les entreprises de transport ne peuvent répondre aux normes internationales des compagnies minières. Au cours de la même période, le secteur des transports au Nord-Kivu a augmenté de 30 % par an, en partie parce qu'il servait l'exploitation minière artisanale et l'exploitation forestière avec des normes moins exigeantes.
- **Les services de construction** ont bénéficié du boom des ressources naturelles pendant la période 2001-2005. Au cours de ces années, le secteur de la construction a progressé beaucoup plus vite que la croissance moyenne du PIB. La demande de services de construction par des entreprises internationales pourrait fournir aux entrepreneurs congolais la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences et technologies.
- **Les services de sécurité** restent importants. Il n'y a pas de données précises sur la valeur de ces services. La professionnalisation du secteur permettrait l'application des normes modernes.

Les liens en aval prennent plus de temps à se développer. Il ne fait aucun doute qu'il existe d'importantes opportunités pour la transformation des ressources naturelles. Pour en bénéficier, les entreprises de la RDC doivent ajouter de la valeur pour vendre leurs produits aux prix internationaux.<sup>14</sup> Ceci exige généralement un environnement commercial prévisible et des infrastructures fiables (électricité, transports et télécommunications). Des discussions préliminaires sur cette question sont présentées dans le prochain DSRP qui suggère de créer de telles conditions dans des pôles de croissance situés sur certaines zones géographiques ou des secteurs à proximité des zones minières en pleine croissance.

## Comment promouvoir le développement des ressources naturelles

Puisque le développement des ressources naturelles peut apporter, de façon directe et indirecte, une contribution importante à l'emploi, nous passons en revue les perspectives de croissance de ce secteur. Une croissance rapide de la production minière est projetée pour la prochaine décennie (voir Graphique 1.12) ; Tenke Fungurume (appartenant à Freeport Mc Moran) et le partenariat commercial Secominer commencent leurs opérations. Ces opérations, et d'autres, devraient stimuler à nouveau la production de cuivre de la RDC jusqu'à un niveau supérieur à 1 million de tonnes, ce qui en ferait l'un des cinq plus grands producteurs dans le monde. Par ailleurs, l'interdiction sur les activités minières dans les deux provinces du Kivu et dans le Maniema a été levée en mars 2011.

Graphique 1.12. Les exportations de cuivre, 2002-2018 (milliers de tonnes)



Source: Autorités congolaises et estimations du personnel de la Banque mondiale

L'expansion prévue de la production est impressionnante. Toutefois, il est possible qu'une pleine mobilisation du potentiel de la RDC ne soit pas atteinte. Les ressources minières identifiées de la RDC sont modestes par rapport à (a) sa population, et (b) sa réputation en tant que producteur potentiellement important. Depuis 2002, quelques nouvelles ressources ont été identifiées, ce qui permet à la RDC de s'insérer dans la ligue des pays ayant des ressources identifiées. Les considérations suivantes doivent être prises en compte :

- **Au cours de l'exploitation, des ressources supplémentaires sont identifiées.** Selon les projections, l'exploitation devrait tripler au cours de la décennie à venir, et il est probable que des ressources supplémentaires seront identifiées.

- **L'identification de ressources supplémentaires nécessite des informations précises, notamment une étude géologique détaillée.** Fournir ce genre d'information est coûteux, mais ce coût tend à être remboursé par des recettes fiscales supplémentaires. L'Australie a estimé un taux de rendement de 5 à 15 dollars US pour chaque tranche de 1 dollar investi dans la production d'information.
- **La plupart des licences d'exploitation et d'exploration sont attribuées (dans de nombreux cas à des entreprises publiques), mais ne sont pas utilisées.** Toutes les licences d'exploration pour le Katanga sont attribuées alors que certaines pour les Kivu et la province Orientale font toujours partie du domaine public. Les licences qui sont attribuées mais non utilisées sont détenues à des fins spéculatives ; si on découvre de nouvelles ressources, leur valeur augmente. Lorsque les droits de licence restent impayés, ceci entraîne un important manque à gagner fiscal, en plus de décourager l'exploration commerciale d'entreprises concurrentes.

La RDC a pris un rôle de premier plan en ce qui concerne la promotion d'une exploitation de ressources naturelles alternatives dans la région. Le gouvernement a mis l'accent sur le changement climatique et un processus national pour préparer le pays à participer à l'initiative internationale de Réduction des émissions liées à la déforestation et la dégradation des forêts (REDD +) a été lancé en 2009. Le mécanisme de l'initiative internationale REDD + vise à fournir aux pays tropicaux des incitations pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts, tout en fournissant des avantages tels que la réduction de la pauvreté et la conservation de la biodiversité. La RDC devra renforcer ses capacités techniques et institutionnelles dans une variété de domaines pour être capable d'accéder à ce mécanisme. Avec d'autres partenaires, la Banque mondiale fournit un soutien au processus préparatoire pour le REDD+ dans le pays par le développement des capacités requises pour le REDD+, comme l'instauration d'un cadre légal et institutionnel (utilisation des terres, gestion des fonds et partage des bénéfices, cadre pour attirer des investissements du secteur privé envers l'initiative REDD+) et d'une stratégie plurisectorielle pour le REDD+. Si la RDC atteint les critères de son programme préparatoire, le REDD+ devrait entraîner des entrées significatives de revenus pour le pays en guise de compensation pour les revenus perdus en ne convertissant pas les forêts à d'autres fins utiles.

Dans l'avenir immédiat, la principale contribution des ressources naturelles à l'emploi restera indirecte, et le sera par le biais des recettes fiscales. Les ressources naturelles sont en général un secteur à forte intensité de capital et les effets ressentis sur les emplois directs sont minimes, à l'exception de l'exploitation minière artisanale en général informelle et qui exige peu de qualifications.<sup>15</sup> Les secteurs développent progressivement des partenariats en amont, notamment dans les services comme les transports. Les liens en aval se feront dans l'avenir.



## Établir la priorité des prochaines étapes en définissant des pôles de croissance

L'économie de la RDC est en croissance rapide, mais la création d'emplois dans le secteur formel est modeste. La croissance de l'emploi nécessitera le développement des PME. Ces entreprises peuvent nouer des liens avec à la fois les grandes entreprises qui créent beaucoup de valeur ajoutée mais peu d'emplois et le secteur informel et de subsistance qui génère de l'emploi mais peu de valeur ajoutée. Le développement d'un secteur dynamique de PME suppose des progrès dans la gouvernance y compris la capacité institutionnelle et un engagement politique fort, même si ce secteur se développe grâce à des partenariats public-privé. Il est donc nécessaire d'établir des priorités. Les capacités disponibles et autres ressources doivent être allouées aux tâches les plus urgentes, capables de produire des résultats à court et long terme. Les travaux d'analyse sur la répartition de l'infrastructure ont démontré l'avantage de regrouper les activités ; avec l'offre conjointe des services de transport, d'électricité et de télécommunications, l'effet combiné est plus important que l'impact de chaque intervention individuelle (Foster & Briceno-Garmendia, 2010). Il y a des indications qu'un regroupement similaire de services d'infrastructure avec des améliorations dans l'environnement des affaires dans le cadre de pôles de croissance pourrait donner plus d'avantages que les interventions individuelles. Les pôles de croissance peuvent être définis comme des secteurs ou des régions.

Une telle approche peut permettre de mettre au clair les intérêts publics et privés. En RDC, les intérêts publics et privés sont étroitement liés, dû à l'insuffisance des ressources humaines, engagées à la fois dans les activités publiques et privées. La combinaison de compétences nécessaires pour les secteurs publics et privés est habituelle, mais diminue progressivement à mesure que le pays se développe ; une séparation distincte des activités publiques et privées marque une croissance économique. En RDC, il y a beaucoup de relations étroites entre les entreprises publiques et privées, soulignées par exemple dans le secteur de la construction (Étude de fond, II.4) ou dans la réalisation des activités de facilitation du commerce (Étude de fond, III.2). Pour démêler ces liens, il faudra une certaine transparence, un suivi des activités économiques et une évaluation de l'impact des initiatives politiques. De telles politiques devraient se traduire par des avantages publics et privés pour tous les intéressés. Il faut donc évaluer soigneusement le potentiel de régions et industries prometteuses pour pouvoir y concentrer les ressources institutionnelles et financières.

Les autorités se sont engagées à offrir des conditions égales pour toutes les entreprises, et le nouveau DSRP fournit un cadre pour le développement de pôles de croissance qui offrent un prolongement naturel des politiques et pratiques des autorités. Les autorités ont donné la priorité aux questions de gouvernance dans les secteurs des ressources naturelles. De même, le complexe présidentiel à N'Sele a été désigné zone économique spéciale et peut être géré par un opérateur privé. La clarification des droits fonciers grâce



à la création d'un registre foncier a donné la priorité à Kinshasa et aux villes de Butembo et Beni. Un opérateur privé gère déjà la production et la distribution de l'électricité dans la ville de Tshikapa. Ces différences dans la rapidité de la formulation des politiques et leur mise en œuvre sont normales dans un grand pays dans lequel la Constitution donne aux autorités provinciales et locales des responsabilités importantes. Le travail d'analyse qui soutient la démarche favorisant les pôles de croissance suggère que les avantages de ces initiatives pourraient être maximisés en les groupant dans un seul secteur ou dans une région géographique.

## **VI. Comment ordonner les politiques d'interventions de la RDC ?**

La RDC possède un potentiel de développement immense et de nombreuses voies s'ouvrent à elle pour effectuer des réformes politiques. Le potentiel de développement de la RDC est attesté par sa richesse en ressources humaines et naturelles, sa taille et sa situation géographique, et ses succès propres à certains secteurs ou régions. L'obstacle principal à la réalisation de ce potentiel demeure l'absence d'un cadre général de gouvernance sociale, ce qui se répercute négativement sur l'efficacité de l'État, l'expansion des infrastructures et le développement du secteur privé. La RDC semble avoir commencé à tourner la page d'une histoire difficile sur deux générations d'effondrement de la croissance et de conflits. Les dirigeants du pays, les citoyens, les pays voisins et les partenaires au développement international regardent maintenant vers l'avenir avec espoir et mais aussi réalisme. Dans ce contexte, aller de l'avant signifie donner la priorité à des mesures qui promettent de construire des voies vers la prospérité et d'éviter le risque de voir une faible gouvernance obstruer les moteurs d'une croissance durable et partagée.

La performance de la gouvernance en RDC prend racine dans l'économie politique. Les élites qui influencent ou exercent le pouvoir sont fragmentées et étroitement concentrées. Leur manque de confiance dans le système de gouvernance, que ce « système » soit un parti politique ou le budget de l'État, va au-delà de l'argument « clientéliste ». La profondeur de cette méfiance est plus prononcée et le cercle de personnes ayant la confiance des fonctionnaires chevronnés est plus restreint que dans les pays voisins. Ce manque d'un appareil d'État, fonctionnel et respecté, facilite l'annulation d'accords officiels et augmente le risque que des groupes puissants aient recours à la violence. Ce risque de ne pas appliquer les accords passés n'est pas limité à des régions ou secteurs particuliers du pays ; il s'étend dans tout le pays, et nécessite qu'on s'attarde sur les questions d'économie politique. Ces problèmes évoluent avec le temps et font l'objet d'une discussion ci-après.

## Progrès et direction

Des développements récents offrent des opportunités de réformes économiques. L'accord de paix global inclusif de 2002 restaura progressivement la paix en RDC. Une nouvelle constitution fut adoptée en 2006 avec le soutien de tous les partis politiques et les parties prenantes. Les premières élections démocratiques en 40 ans se sont tenues en 2006, et les secondes élections présidentielles sont prévues pour novembre 2011. Un vaste programme d'investissements publics est mis en œuvre. Toutes les exigences légales de la mise en œuvre du cadre de l'OHADA ont été adoptées. L'allègement de la dette en 2010 a libéré des ressources importantes pour des activités prioritaires de développement. La communauté internationale continue de s'engager fortement en RDC, et permet le maintien de la plus grande mission de paix au monde. Ces éléments offrent donc l'occasion de renforcer l'efficacité de l'État, de mettre en place les infrastructures nécessaires, et d'améliorer l'environnement des affaires pour stimuler la croissance économique et l'emploi.

La réforme des entreprises publiques et le programme d'investissements publics offrent des possibilités de croissance. Les entreprises publiques ont traditionnellement possédé et géré les principales infrastructures et, dans bien des cas, ont bénéficié de dispositions légales qui limitent la concurrence dans la prestation de services. Leurs résultats ont été limités. Une nouvelle ère débute avec des réformes de la législation dans des secteurs spécifiques, comme c'est le cas avec la nouvelle loi sur les télécommunications qui permet d'accroître la concurrence entre prestataires de services du secteur privé. La gestion des contrats, les partenariats public-privé et la privatisation totale sont quelques-uns des nombreux arrangements actuellement discutés pour la prestation de grands projets d'infrastructures. Il est aussi envisagé que ces nouveaux arrangements institutionnels attirent des investisseurs privés et améliorent l'entretien, ce qui stimulerait la prestation de services. Ces nouveaux modèles d'affaires et la sélection réfléchie des projets d'investissements, fondée sur des critères transparents, doivent permettre d'éliminer les obstacles d'infrastructures importants à la croissance économique.

## Défis

Développer des institutions publiques efficaces est difficile dans un environnement d'après-conflit. Les institutions établissent leur crédibilité progressivement. Mais dans un environnement d'après-conflit, des résultats rapides sont nécessaires, ce qui requiert souvent de contourner certaines étapes naturelles. Par exemple, des unités temporaires de mise en œuvre de projets ont été établies pour faire face aux capacités limitées des institutions nationales. Pour se stabiliser, la RDC doit passer de ces arrangements immédiats et de courte portée à des systèmes capables de soutenir les capacités nationales institutionnelles pour obtenir des résultats pérennes. Pour qu'un tel changement soit durable, il doit être ancré dans l'économie politique.

Passer d'un contexte d'après-conflit au développement durable est crucial à l'essor de l'économie. Durant la période qui suivit immédiatement la guerre, ceux qui influençaient ou exerçaient le pouvoir avaient une confiance limitée dans les réformes institutionnelles nécessaires à la croissance. Ces réformes incluaient l'établissement d'un service de sécurité robuste et discipliné, d'un corps de fonctionnaires méritocratique auquel on pouvait déléguer une prise de décision importante, et d'un corps juridique indépendant autorisé à sanctionner le comportement prédateur de membres de la fonction publique. Ce climat de méfiance tend à diminuer lentement. Ceux qui exercent et influencent le pouvoir se sentent de plus en plus à l'aise avec les institutions nationales, en partie parce que ces institutions sont sous leur contrôle. En somme, les institutions se cristallisent comme les instruments de ceux qui exercent et influencent le pouvoir.

Une plus grande confiance dans les institutions est propice à la croissance économique. L'autorité et la capacité de l'État doivent être rétablies si l'économie est appelée à croître. Mais il n'y a aucune garantie que la croissance économique relancée puisse profiter à la population générale. La bonne performance macroéconomique de l'année 2010 a été fondée sur la croissance des activités minières à grande échelle qui n'ont contribué que modestement à l'emploi et aux recettes budgétaires. Bien qu'il existe des indications d'une croissance rapide de l'agriculture et des activités du secteur informel pour les marchés locaux, il n'y a toujours pas de croissance de l'emploi pour les jeunes qualifiés.

Le secteur privé doit être libéré de toutes ingérences envahissantes de l'État. On ne constate qu'une croissance de l'emploi très modeste pour les petites et moyennes entreprises de la RDC. L'analyse suggère que ceci est le résultat d'ingérences excessives des agences publiques. Il y a des rapports qui mentionnent une taxation excessive, tant formelle qu'informelle, prélevée par des agences publiques et des fonctionnaires, et les petites entreprises n'ont ni le poids politique ni les moyens de s'y conformer ; par conséquent, elles ne réussissent pas. Une mauvaise gouvernance au sein des agences de recettes publiques, des sociétés qui sont censées faciliter le commerce et d'autres organisations qui sollicitent des paiements informels de la part des PME constituent les principaux obstacles à la croissance dans ce secteur.<sup>1</sup>

### **Identifier les instruments et ordonner leur application**

Ce rapport identifie quatre instruments qui, dans certains cas, ont réussi à surmonter la fragmentation de l'économie politique et à contribuer de manière significative à la croissance et à l'emploi. Ces instruments sont (1) la coordination des politiques parmi les groupes d'intérêts de la RDC, (2) l'accès à la technologie, (3) les ancrages extérieurs, et (4) les réseaux de responsabilité sociale. La Matrice 1 résume les succès et les échecs discutés ci-après.

La coordination des politiques parmi les élites au pouvoir en RDC est l'instrument le plus efficace, mais aussi celui qui représente le plus grand défi. Le présent rapport

et les études de fond identifient les cas dans lesquels les élites se sont entendues sur les politiques et les ont mises en œuvre efficacement. Par exemple, l'adoption de la Constitution de 2006, l'ouverture d'axes principaux de transport, comme la RN4 qui relie Kisangani à l'Ouganda, et l'acceptation du décret de 2002 qui limite à quatre le nombre d'organismes présents aux frontières. Chacun de ces trois exemples possède aussi son revers : la Constitution de 2006 donne à l'État la légitimité mais pas l'efficacité ; les axes de transport perçoivent des « frais d'entretien des routes » qui ne sont pas utilisés dans ce but ; et l'Étude diagnostique d'intégration du commerce publiée par le gouvernement fait l'état d'une multitude d'agences présentes aux frontières. La mise en œuvre durable d'accords qui créent la confiance par la prestation de services publics cohérents et fiables n'est toujours pas réalisée en RDC.

Les technologies et les ancrages extérieurs sont tous deux efficaces lorsqu'ils sont pleinement opérationnels, mais ces instruments demandent un soutien national pour pouvoir démarrer. Nous présentons ici trois exemples qui montrent l'usage réussi de technologies modernes pour permettre une prestation réussie des services publics : (1) l'emploi d'un recensement biométrique pour les forces de sécurité, (2) l'expansion progressive de distributeurs automatiques de billets (DAB) dans les petites villes de province, et (3) la téléphonie mobile. Chacun de ces cas est apparu au moment où le pays ou le secteur était en plein désarroi. Les réformes furent instaurées en grande partie en l'absence de partenaires nationaux dans le cas du secteur des télécommunications et avec l'aide considérable de partenaires extérieurs pour la réforme du secteur de la sécurité et dans le cas de la gestion des aéroports. Chacune de ces réformes pourrait être appliquée à des cas similaires, mais jusqu'à présent elles n'ont pas été mises en œuvre ou ont été mises en œuvre avec beaucoup de retard. Aucun progrès n'a été perçu du côté des recensements biométriques dans le secteur de l'éducation, la réforme de l'électricité est, au mieux, lente, et les services bancaires mobiles sont peu susceptibles d'être livrés avant fin 2011 (bien que le gouverneur de la BCC et le ministre des Télécommunications se soient entendus sur les questions de réglementation). Il semble que la technologie puisse jouer un rôle important dans la promotion d'un développement étendu si seulement elle est, du moins initialement, soutenue par une coalition forte des partenaires nationaux.

Le rôle des partenaires nationaux est encore plus important pour les ancrages externes juridiques et institutionnels. Posons un regard sur trois succès impressionnants : (1) la participation de la RDC à l'ONU et aux Institutions de Bretton Woods, (2) l'accord-cadre avec la Chine pour le développement d'infrastructures, et (3) l'absence de contrôles des changes qui permettent l'utilisation étendue du dollar US. Les deux premiers sont fondés sur l'initiative des autorités congolaises. La circulation des opérations de trésorerie en dollars US ne nécessite pas le support des autorités congolaises, mais celles-ci ont accepté de libeller des comptes bancaires, prêts et autres contrats financiers en dollars US pour assurer la stabilité financière. L'importance du soutien national est aussi

soulignée dans des affaires importantes qui restent en suspens, telles que (a) l'application de mandats d'arrêts issus par les tribunaux internationaux ; (b) la nécessité d'attirer un partenaire étranger pour gérer Regideso, la compagnie de distribution d'eau, et (c) l'application des comités établis pour régler des différends externes. Ces cas demeurent non résolus parce que les autorités n'ont pas appliqué les accords sur lesquels des parties s'étaient volontairement entendues, ou parce que les investisseurs étrangers craignent que les autorités n'appliquent pas les accords dans l'avenir.

En principe, les réseaux sociaux sont les moyens les plus efficaces pour assurer la responsabilité gouvernementale. Les réseaux sociaux permettent à leurs utilisateurs de demander des comptes aux prestataires de services. Ce concept de parties prenantes demeure inexploité en RDC, et aujourd'hui encore, les exemples que nous identifions sont davantage conjecturels que des études de cas détaillées. Les élections de 2006 étaient libres et équitables, mais on signale que depuis, les politiciens élus n'ont eu que des contacts très réduits avec leurs électeurs. Les agriculteurs et les communautés locales dépendent des routes rurales, qui demeurent ouvertes grâce aux réseaux sociaux qui surveillent leur entretien. En revanche, les routes urbaines sont peu praticables, malgré le fait que leur entretien pourrait plus que compenser les coûts entraînés par les voitures endommagées sur ces routes mal entretenues.

La responsabilité sociale semble se développer au niveau local alors qu'elle demeure plutôt faiblement reconnue au niveau national. L'impact des succès locaux est bien illustré par l'impact qu'ont eu la paix et la stabilité sur le développement agricole. Pas plus tard qu'en 2008, l'agriculture avait décliné dans les régions affectées par les conflits comme celles du Nord et du Sud-Kivu. Dans ce type d'environnement, le temps manque pour investir en agriculture. Cependant, les améliorations à la sécurité ont permis de renouveler les investissements privés. Les termes exacts de ces améliorations vont au-delà de ce rapport, mais il y a des indications que les dispositions ancrées dans les conditions locales ont une meilleure chance de succès que des dispositions imposées de l'extérieur. Cette approche du bas vers le haut est importante et explique les gains réalisés ces dernières années dans la lutte contre la pauvreté. En plus des approches pour relancer l'agriculture, les autorités ont utilisé un certain nombre d'instruments novateurs dans certains secteurs. Des fiches d'évaluation permettent aux parents de suivre la performance des directeurs d'écoles et des enseignants, et les pistes rurales sont collectivement entretenues par les agriculteurs qui les utilisent (voir Matrice 6.1).

Le présent rapport montre que des coalitions ont conduit à certaines des réformes les plus réussies. Dans tous les cas, les coalitions entre ceux qui exercent ou influencent le pouvoir ont joué un rôle crucial pour engager et libérer certaines réformes clés. Toutefois, certaines de ces réformes ont échoué en raison de la difficulté de maintenir l'unité des coalitions au fil du temps. En pratique, la technologie, les ancrages extérieurs et la responsabilité sociale ont été efficaces pour maintenir les réformes initiées par les autorités de la RDC.

Le présent rapport constate l'interdépendance des réformes qui augmentent l'efficacité de l'État, favorisent l'expansion des infrastructures et soutiennent le développement du secteur privé. Cette interdépendance va au-delà d'un cercle vertueux dans lequel de meilleures infrastructures contribuent au développement du secteur privé et d'un État plus fort qui pourrait libérer davantage de ressources pour de nouvelles constructions d'infrastructures. La Matrice 6.2 montre que l'ajout d'infrastructures ne renforce pas nécessairement le développement du secteur privé ou l'autorité de l'État. Par exemple, le secteur du ciment est dominé par un seul producteur qui influence les politiques publiques, ce qui démontre que certaines entreprises sont trop grandes pour être contrôlées par les politiques publiques. Les décideurs politiques pourraient vouloir utiliser l'analyse économique de coûts/bénéfices pour évaluer l'impact de politiques et d'investissements alternatifs.

### Matrice 1.1 Secteurs et instruments de politiques : exemples de réussites et d'échecs

Secteur	Instrument	Technologie	Ancrage externe	Responsabilité sociale
<b>Construction de la nation</b>				
Réussites	Adoption de l'OHADA qui permet de nouvelles lois grâce à l'appui soutenu des principaux responsables politiques.	Recensement biométrique pour les forces de sécurité.	Participation à l'ONU, à Bretton Woods et aux organisations régionales.	Élections libres et équitables en 2006.
Réformes non résolues	Les relations entre les gouvernements national et provinciaux restent incertaines.	Recensement biométrique dans le secteur de l'éducation.	Des demandes d'arrestations émanant du Tribunal international pour les crimes de guerre ne sont pas honorées.	Les députés élus n'ont que peu de contacts avec leurs électeurs.
<b>Infrastructures</b>				
Réussites	Ouverture de routes majeures, telles que la RN4 qui relie Kisangani à l'Ouganda, et la route Matadi-Kinshasa.	Distributeurs automatiques de billets disponibles dans les villes de province.	Construction de nouvelles infrastructures grâce à l'accord-cadre avec des sociétés chinoises qui assure leur financement sur base des recettes minières.	Certaines routes rurales sont entretenues par les agriculteurs qui utilisent ces routes pour transporter leurs produits.
Réformes non résolues	Les nouvelles routes sont mal entretenues, et les fonds octroyés pour leur entretien sont utilisés dans d'autres domaines.	Les réformes dans le secteur de l'électricité demeurent difficiles ; les nouvelles technologies ne sont pas largement utilisées pour mesurer la consommation électrique dans le secteur public.	Il n'existe qu'un intérêt mitigé de la part des investisseurs étrangers pour le contrat de gestion de Regideso, bien que la Banque mondiale en garantisse les risques.	Les infrastructures urbaines sont généralement mal entretenues alors que leur entretien pourrait éviter le coût des dommages causés aux voitures qui les empruntent.
<b>Développement du secteur privé</b>				
Réussites	Décret qui limite le nombre d'agences présentes aux frontières.	Le secteur des télécommunications s'est développé rapidement durant la période d'après-guerre.	Absence de contrôle de changes et utilisation libre du dollar US.	L'agriculture dans les environs de Kinshasa bénéficie de la coopération qui existe entre les producteurs.
Réformes non résolues	L'application du décret mentionné plus haut	Système bancaire mobile inexistant suite à des obstacles juridiques internes.	L'application des mécanismes externes de règlement des différends.	Absence de coopératives capables d'octroyer des emprunts collectifs, en renforçant les droits des créanciers.



## Matrice 1.2 Exemples d'interdépendances au sein des interventions politiques

Interdépendance	Efficacité de l'Etat	Infrastructures	Développement du secteur privé
<b>Efficacité de l'Etat</b>			
Renforcement		Un État efficace peut payer ses factures d'eau et d'électricité ; s'il ne paye pas, la réforme des entreprises publiques d'électricité et d'eau ne peut qu'échouer.	Un État efficace peut fournir un environnement réglementaire prévisible propice au développement du secteur privé.
Discrédit		Certaines sociétés de transport bénéficiant du soutien de l'État ne respectent pas les limites de poids imposées sur les ponts.	Un État fort peut ne pas respecter ses contrats avec le secteur privé en toute impunité.
<b>Infrastructures</b>			
Renforcement	Le développement de la ligne électrique Inga-Karanga augmente les exportations d'électricité ce qui réduit la pression sur les balances de paiements.		Des infrastructures efficaces relancent le développement du secteur privé.
Discrédit	La construction de ponts et de routes reliant la RDC aux pays voisins doit être contrebalancée par des accords institutionnels de gestion des risques.		Des infrastructures efficaces pourraient mener à la déforestation et à des dommages permanents pour le développement du secteur privé.
<b>Développement du secteur privé</b>			
Renforcement	Un secteur privé bien développé peut contribuer aux recettes budgétaires et à la capacité de l'État.	Un secteur privé bien développé peut contribuer à la construction et à la gestion d'infrastructures grâce aux partenariats public-privé.	
Discrédit	La collusion parmi les producteurs privés, comme c'est le cas dans le secteur du ciment, peut affaiblir les politiques publiques et la croissance économique	Un secteur privé incontrôlé ne respecte pas les limites de poids dans les avions ce qui mène à des catastrophes aériennes.	

## **Opportunités d'expérimenter dans un pays vaste et diversifié**

La dimension et la diversité de la RDC offrent à la fois des défis et des opportunités<sup>2</sup>. Compte tenu de sa structure provinciale et de la façon dont sa constitution a été écrite, la RDC a la possibilité d'expérimenter avec différentes politiques dans des provinces différentes. Cette expérimentation permettrait d'acquérir une expérience précieuse et de partager les données obtenues. La Constitution de 2006 a placé la prestation de services dans les secteurs de l'éducation, la santé et l'agriculture directement sous la responsabilité des provinces. La décentralisation de l'autorité pour ces services ne constitue pas une menace à l'unité nationale. En fait, les provinces sont désireuses d'apprendre de l'expérience de leurs pairs.

L'expérimentation faite à partir de projets-pilotes dans des provinces choisies peut aussi aider la formulation des politiques pour d'autres provinces. Le Katanga expérimente un partenariat public-privé pour la gestion des routes. Le recouvrement des impôts locaux se fait efficacement à Butembo (Nord-Kivu) et les services publics y sont fournis, ce qui offre un modèle pour les autres municipalités. Les partenaires au développement peuvent jouer un rôle en rassemblant les fonctionnaires provinciaux pour leur permettre de partager leurs expériences (voir Encadré 1.12).

### **Encadré 1.12 Apprentissage par les pairs de la gestion du budget provincial**

Depuis 2009, et ce grâce au support financier du Partenariat belge pour la réduction de la pauvreté (PBRP), la Banque mondiale a appuyé les efforts des autorités provinciales de la RDC pour améliorer les pratiques de gestion budgétaire. En 2011, avec le support financier du programme américain d'assistance USAID (United States Assistance for International Development), les fonctionnaires de toutes les provinces ont été invités à participer à un atelier à Kinshasa. À cet atelier, les pratiques de préparation budgétaire des provinces ont été présentées et comparées. Les participants ont bénéficié des présentations des conférenciers, mais les contacts informels que cette rencontre a créé entre les décideurs exerçant un rôle similaire dans différentes provinces seront certainement tout aussi précieux.

Les autorités nationales utilisent aussi des cas pilotes ciblés pour tester les réformes de politiques faites en collaboration avec certaines provinces. Les procédures de facilitation du commerce sont dominées par des agences nationales parce que le contrôle frontalier est une prérogative nationale. Toutes les agences impliquées dans la facilitation du commerce soutiennent actuellement le développement de deux ou trois programmes-pilotes. Les sites sélectionnés incluent le passage frontalier de Kinshasa-Brazzaville ainsi que des postes frontières du Nord-Kivu et du Sud-Kivu. Ces postes ont été sélectionnés parce que l'analyse économique suggère d'importantes perspectives pour l'intégration régionale dans de bonnes conditions de facilitation du commerce. Si les réformes

récemment instituées atteignent leurs objectifs d'ici un à deux ans, tels que mesurés par un accroissement du commerce et des recettes fiscales, les autorités pourraient décider de mettre en œuvre une approche identique dans d'autres postes frontières. De tels programmes-pilotes pourraient aussi être le point de départ d'un projet de pôle de croissance (voir Encadré 1.13).

Les programmes-pilotes demandent un programme de suivi et d'évaluation bien conçu. Les programmes-pilotes sont généralement établis pour tester des politiques et tirer des leçons qui pourraient être appliquées ailleurs. On ne peut tirer des leçons que si les programmes-pilotes incluent des éléments de suivi et d'évaluation qui portent sur l'efficacité, l'efficacité et l'impact de ces interventions. Les initiatives pilotes bien conçues doivent aussi être acceptées par les autorit es nationales et de la région subsaharienne. Ces conditions sont encore plus importantes pour permettre ensuite d'étendre les initiatives choisies. Des coalitions plus grandes qui protègent et encouragent les réussites tangibles sont devenues essentielles pour stimuler la croissance et le développement de façon significative en RDC.

### **Encadré 1.13 Un programme-pilote de pôles de croissance ?**

Un programme-pilote de pôles de croissance pourrait aider à déterminer si des interventions coordonnées dans des secteurs choisis auraient l'impact escompté. Cette approche pourrait résoudre les défaillances de coordination qui ont empêché l'application des politiques économiques souhaitées. Une région pôle de croissance pourrait être assez petite pour faire face aux problèmes de l'échec de la coordination. Les corridors de ressources, qui tirent mieux profit des infrastructures et offrent des liens en amont et en aval autour des industries extractives, peuvent être une façon naturelle de promouvoir les pôles de croissance. Avec le temps, les régions qui agissent comme pôles de croissance devront viser l'autosuffisance car tous les participants ont intérêt à ce que les pôles de croissance connaissent le succès et s'attaqueront, ensemble, aux obstacles qui pourraient empêcher cette réussite. Atteindre cette phase d'autosuffisance peut cependant représenter un défi en soi.

Il est souhaitable d'ancrer les arrangements institutionnels des pôles de croissance au niveau régional durant la phase de démarrage, soit pour une période de 5-7 ans. Dans les faits, le tout peut être réalisé à l'intérieur d'accords régionaux transfrontaliers qui impliquent la Communauté africaine de l'Est de la région des Grands Lacs, ou selon des ententes similaires dans l'ouest et au sud. De telles ententes transfrontalières permettraient de surveiller la mise en place d'un environnement concurrentiel dans lequel les petites et moyennes entreprises pourraient prospérer. En se développant, elles créeront des liens externes et pourront donc étendre les bénéfices géographiquement.

Même s'ils sont ancrés à un niveau régional, ces pôles de croissance demeurent risqués, mais les possibilités de création d'emplois pour les jeunes instruits justifient les risques. Historiquement, des pôles de croissances ont existé à Kisangani et dans d'autres villes, mais ils se sont effondrés au cours des années 1980 et 1990. L'État n'avait pas la force nécessaire pour protéger sa gouvernance des comportements prédateurs. En conséquence, utiliser les pôles de croissance pour le développement économique demandera une supervision très serrée et un soutien continu de la part de hauts fonctionnaires chevronnés. Une telle implication est coûteuse, mais offre l'espoir d'un emploi rémunéré aux millions de jeunes citoyens congolais instruits.

## Notes

1. Le dernier recensement s'est tenu en 1984. D'après les chiffres officiels basés sur les projections, la population actuelle serait de 67 millions.
2. La dernière enquête sur les ménages (l'Enquête 1-2-3) a été conduite en 2005. On attend maintenant une nouvelle enquête.
3. La zone ombrée sur le panneau a indique la période couverte sur le panneau b.
4. Après l'indépendance du Sud-Soudan.
5. La Croix-Rouge Internationale estime les décès à plus de 5,4 millions en 1998, parmi lesquels 4,6 millions sont morts dans les cinq provinces de l'Est du pays frappées par l'insécurité (Croix-Rouge International, "Mortalité en RDC : une crise en cours", site Internet : <http://www.theirc.org/resource-file/irc-congo-mortality-survey-2007> (2007), p 18). Ces estimations ont été considérées comme exagérées par le Rapport de la sécurité humaine qui considère que, globalement, le total des pertes en vies humaines peut être réduit à un tiers de ce chiffre (« Le rétrécissement des coûts de la guerre, 2010 »). Inutile de rappeler que les violences armées eurent un impact énorme sur la population. En retour, leurs implications économiques, qui constituent l'objet principal du présent rapport, ont été aussi significatives, avec des estimations de contraction de l'économie de l'ordre de 15 % du PIB par an durant les dernières années des décennies 1990 (Koyame & Clark, 2002).
6. Ce rapport se concentre sur la période de 2002 à 2010. Il souligne l'importance de la conjoncture générée par l'Accord de paix global et inclusif de décembre 2002, qui a mis fin à la guerre connue sous le nom de la Première guerre mondiale africaine. Cependant, ceci ne signifie pas que le conflit armé a cessé en RDC. La violence organisée a continué dans l'Est, comme à Ituri en 2002-2004 et dans les provinces Kivu de 2005 à ce jour. Comme indiqué dans Le Rapport sur le développement dans le monde de 2011, la violence augmente souvent à la suite d'un accord politique pour mettre fin à la guerre, et même si les informations sont insuffisantes, il est certainement vrai que la violence et la peur de la violence constituent toujours une caractéristique de la vie en RDC (World Bank 2011).
7. L'extrême pauvreté mesure la sévérité de la pauvreté, et est définie par la distance moyenne qui sépare le revenu d'un individu du seuil de la pauvreté.
8. Les ressources forestières jouent un rôle similaire dans la Province Orientale et Équateur, mais les bénéfices sont bien plus faibles. Même dans ces provinces, les ressources forestières ne comptent que pour 2 % du PIB.
9. Les données sur les exportations internationales de services non facteurs ne sont pas disponibles par province.
10. Le montant nominal de l'allègement de la dette dans le cadre des initiatives PPTE/IADM équivaut à une couverture de plus de 100 % du PIB, mais les bénéfices s'accroissent au fil du temps, sous la forme de la réduction des paiements du service de la dette et un meilleur accès aux marchés du crédit.
11. En octobre 2008, 42 petites et moyennes fonderies ont fermé suite à la chute des prix internationaux du cuivre, à des niveaux inférieurs à leurs coûts d'opérations qui se situaient à près de 4 000 dollars US par tonne. La fermeture de ces entreprises a entraîné la perte de travail de près de 600 000 mineurs artisanaux.
12. En juillet 2010, la RDC a obtenu un allègement de la dette de l'ordre de 12,5 milliards de dollars US, y compris 7,5 milliards de dollars du Club de Paris, baissant la dette totale à quelques 2,9 milliards.
13. Selon la méthode standard utilisée par la Banque mondiale et le FMI (voir Étude de fond, II.2).
14. La dernière enquête sur les ménages (l'Enquête 1-2-3) a été conduite en 2005. On attend maintenant une nouvelle enquête.
15. Lors de sa première décennie au pouvoir (1965-1974), Mobutu a tenté de moderniser l'État. D'abord, il a retiré les pouvoirs aux autorités locales au profit de Kinshasa. Ensuite, il a établi un cadre administratif pour la prestation de services dans tout le pays et il a atteint un niveau d'inscriptions scolaires de 92 %. Lorsque les prix du cuivre ont chuté tandis que les prix du pétrole montaient en flèche au milieu des années 1970, il n'y avait plus de ressources pour servir le public et maintenir la coalition parmi les élites. Le régime abandonna

sa stratégie de prestation de services et eut recours à deux approches : utiliser les pots-de-vin pour assurer la loyauté de certains groupes clés, tout en empêchant la formation de coalitions parmi ces groupes, qu'ils soient groupes ethniques ou différentes branches des services fragmentés de sécurité.

16. Le plan était de créer 21 provinces sur six provinces déjà en existence, tout en laissant 5 autres provinces préserver leur configuration.
17. Les fonctionnaires reçoivent (a) un salaire, (b) des primes pour des tâches spécifiques ou un travail dans des endroits sélectionnés, et (c) des bénéfices supplémentaires pour les heures supplémentaires.
18. Ce chiffre est largement sous-estimé. On peut estimer le nombre réel des fonctionnaires à un million, en incluant les nouvelles unités, les services de sécurité, les enseignants et les médecins.
19. Ce besoin d'aide d'urgence contraste avec la situation du secteur bancaire privé. Ce secteur a été capable d'absorber le choc de la crise financière sans aide d'urgence. L'effondrement d'une banque commerciale à la fin de 2010 n'était pas directement lié à la crise financière.
20. Voir No 948/CAB/MIN/BUDGET/GHO/dj/2007 du 23 mai 2007 adressée au Président de la Cour des Comptes au sujet d'auditer les dépenses publiques de l'Etat du 1 décembre 2006 au 28 février 2007
21. De plus, Inga III est un projet de centrale hydroélectrique au fil de l'eau de 4 320 MW qui serait localisé aux chutes Inga, sur le fleuve Congo. Les exploitations commerciales sont prévues dans environ 10 ans et, tel que présentement conçu, le rendement de puissance sera utilisé pour la demande nationale et pour l'exportation vers le Réseau d'interconnexion de l'Afrique australe (Southern African Power Pool ou SAPP). Le site accueille actuellement les petits générateurs Inga I et II. Le 26 octobre 2010, le ministère de l'Énergie a publié un appel d'offres pour l'ingénierie, le développement, la construction et les opérations de la centrale Inga III (entre 3 000 et 4 300 MW) dans le but de présélectionner investisseurs et développeurs expérimentés. Le projet sera développé en partenariat public-privé (PPP) avec une majorité d'actionnaires privés et BHP Billiton comme client de référence (pour sa fonderie d'aluminium nécessitant entre 1 500 et 20 000 MW) et aussi peut-être comme actionnaire minoritaire. Cependant, des études préliminaires sur l'hydrologie, la géologie et l'environnement sont nécessaires, ainsi que sur la structure et la gestion des risques pour le PPP et les aspects juridiques avant que le gouvernement ne s'accorde avec un développeur et BHP Billiton. Puisque la conception d'Inga III dépend de la construction des fonderies d'aluminium dans la province du Bas-Congo, il faut également évaluer les risques associés à ce projet, ainsi que la tarification adéquate de l'électricité (qui ne doit pas être inférieure au coût moyen d'Inga III, estimé actuellement à 0,35 dollars US/kwh). Les autorités considèrent inviter la Banque mondiale et autres partenaires du développement à appuyer ce processus.
22. La production annuelle totale d'électricité en 2009 fut d'environ 7 500 GWh, ou moins de 50 % de ce que les capacités des installations actuelles permettent de produire. La capacité disponible à Inga I et II est actuellement d'environ 8 000 MW. Comme la demande excède la capacité durant les heures de pointe, il y a un délestage régulier à Kinshasa, et l'écart entre la demande et la capacité de production s'amplifie. Certaines des petites installations hydroélectriques sont non opérationnelles, et seulement le tiers des petites centrales thermiques fonctionnent. Il en résulte que les centres urbains des régions plus isolées ont été complètement coupés de leur approvisionnement en électricité.
23. Depuis juin 2010, la restructuration de la compagnie publique des chemins de fer SNCC est appuyée par le projet multimodal de transport de la Banque mondiale.
24. Les petites entreprises ont moins de 20 employés, les entreprises moyennes entre 20 et 100 employés, et les grandes entreprises ont plus de 100 employés.
25. Enquête exécutée par des agences travaillant pour le ministère du Plan.
26. Il ne faut pas sous-estimer l'importance du secteur agricole pour la création d'emploi et pour la réduction de la pauvreté. Le secteur agricole domine l'économie de la RDC en ce qui concerne le taux d'emplois. Les entreprises agricoles informelles fournissent plus de 70 % des emplois et l'agriculture, la sylviculture et les pêcheries comptent pour plus de 40 % du PIB. De plus, la population qui dépend de l'agriculture tend à être

la plus pauvre de la RDC, vivant bien au-dessous du seuil de pauvreté. Néanmoins, les intervenants privés du secteur semblent être prudemment optimistes au sujet du potentiel d'expansion, tout en admettant que des contraintes considérables persistent. Près de 77 % des sociétés qui se sont prononcées dans l'enquête de la Fédération des entreprises congolaises (FEC) pensent que le secteur a un potentiel de croissance. Dans le même temps, 11 % des sociétés pensent que le secteur est dans une période de contraction et 14 % de ces sociétés considèrent qu'il est probable que de nouvelles sociétés pénétreront le secteur à court terme.

27. Voir Buried Treasure Professional Engineer. (Avril 2008). <http://www.profeng.com/archive/2008/2107/21070054.htm>
28. Le nombre réel d'entreprises ne donne aucune information utile car très peu d'entreprises sont liquidées lorsqu'elles ne sont plus viables.
29. Par exemple, tant à Kinshasa qu'à Bukavu, il y a des aéroports qui se font concurrence de chaque côté de la frontière, alors que dans d'autres pays, tels que la France et la Suisse, l'aéroport de Genève est situé à cheval sur la frontière et dessert les deux pays.
30. Dans une économie en croissance rapide, telle qu'en l'Asie orientale, cela est moins un problème puisque les débiteurs sont moins enclins à faire défaut de paiement puisque cela les priverait de l'accès aux prêts bancaires. Le coût d'être exclu des nouveaux prêts bancaires est fréquemment plus élevé que le coût de faire défaut de paiement. Ainsi, les droits des créiteurs sont exécutoires dans ces circonstances. Cependant, cela ne s'applique pas en RDC en ce moment.
31. La RDC est un participant actif aux réunions de la SADC et du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et pourrait décider de se joindre à quelques activités de ces membres de la CEA. Elle bénéficie du soutien régional de ces organismes.
32. Les signataires du Traité de l'OHADA sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, l'Afrique Centrale, les Comores, La République du Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée-Bissau, la Guinée Équatoriale, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Tchad et le Togo. En plus du Conseil législatif mentionné et de la Cour commune, le Traité a établi un Secrétariat et une École de Formation Régionale (<http://www.ohada.com>).
33. Les postes juridiques au bureau du premier ministre et à la Présidence sont les seuls contrôles de la qualité de la rédaction juridique et la révision des projets de loi et de règlements quant à leur conformité avec la Constitution et les autres lois. Cependant, le Parlement et le Sénat sont également impliqués, parfois en concurrence avec le gouvernement, dans le processus de conception des « propositions législatives » qui peuvent s'opposer aux « projets de loi » qui émanent du gouvernement.
34. Les sociétés internationales ont régulièrement recours à de tels mécanismes dans tous les pays et les utilisent également pour régler des conflits contractuels en RDC.
35. Trois autres banques ont demandé une licence qui est en attente. En 2010, la BCC a augmenté le capital minimum requis pour les nouvelles banques de 5 millions de dollars US, pour augmenter la capacité d'absorption des chocs des banques, bien que 13 banques bénéficiaient de droits acquis sous les réglementations précédentes et que plusieurs demeurent sous-capitalisées. Les banques doivent avoir un partenaire stratégique, qui est graduellement imposé. À la fin de 2010, la plus importante banque commerciale, la Banque Congolaise, a été fermée et liquidée par le législateur, un processus qui devrait prendre 2 ans.
36. À la suite de la crise financière de 2008-2009, le gouvernement de la RDC a créé des programmes de travail pour les anciens mineurs artisanaux qui avaient perdu leurs possibilités de revenus puisque les prix de l'exploitation minière ont chuté. Lorsque les prix se sont rétablis, aucune des personnes qui avaient acquis de nouvelles compétences ne sont retournées à leurs occupations antérieures.
37. Le Katanga a également utilisé des politiques commerciales afin d'encourager les compagnies minières à s'engager dans des activités qui ne sont pas liées à leur expertise. Les compagnies minières ont été encouragées à développer des activités agricoles. Ces politiques peuvent avoir apporté certains avantages spécifiques dans un environnement de pénurie de talents gestionnaires et entrepreneuriaux. Grâce à ces politiques,



les prix agricoles internationaux n'ont pas atteint les niveaux de Lubumbashi et Kinshasa. Toutefois, ces interventions directes ont également des coûts, car les entreprises n'étaient pas en mesure de se concentrer sur le secteur de leur choix, détournant leur attention vers d'autres activités. Une évaluation de ces politiques va au-delà de ce rapport.

38. La production qui est établie pour tirer profit des ressources naturelles qui sont fournies à des prix inférieurs aux prix internationaux ne peut bénéficier à la RDC ; cette production tend à disparaître dès que les subventions implicites de l'accès bon marché aux ressources naturelles sont retirées.
39. Il y a aussi d'autres exceptions. La reforestation, par exemple, peut être aussi à forte intensité de main d'œuvre et donc une importante source d'emplois.
40. Le « paradoxe Weingast » se réfère au défi d'établir un équilibre approprié entre l'État et le secteur privé, ce qui inclut un système de contrôle des pouvoirs à tous les niveaux de gouvernement. Il souligne le dilemme d'un État fort dans lequel le gouvernement est assez fort pour protéger la propriété mais aussi assez fort pour l'enlever. Les gouvernements ne se retiennent d'exercer un comportement prédateur que si les citoyens privés paient des impôts adéquats et se retiennent de se dépouiller les uns les autres. Les individus éviteront les comportements prédateurs seulement si le gouvernement assure la sécurité et impose une fiscalité acceptable (Quian & Weingast 1997).
41. La phrase « unité dans la diversité » a été utilisée pour dépeindre l'approche indonésienne aux politiques de développement et permet aussi un cadre utile pour aborder les défis de développement en RDC.

## Références bibliographiques

- Commission on Growth and Development (2008), 'Growth Commission Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development', (Washington, DC: World Bank).
- Foster, Vivien and Cecilia Briceno-Garmendia (2010) 'Africa's Infrastructure: A time for Transformation', World Bank/AFD, Washington and Paris
- Fritz, Verena, Kaiser, Kai, and Levy, Brian (2009), 'Good Practice Framework: Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis', (Washington, DC: World Bank, Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network).
- Global Witness (2009) 'Faced With A Gun, What Can You Do?: War and The Militarization of Mining in Eastern Congo', (GW, London July 2009).
- Government of DRC (2010), Diagnostic Trade Integration Study, Kinshasa, available at [http://enhancedif.org/documents/DTIS%20english%20documents/english/DRC\\_DTIS\\_e\\_August2010.pdf](http://enhancedif.org/documents/DTIS%20english%20documents/english/DRC_DTIS_e_August2010.pdf)
- Human Security Report (2010), *The Causes of Peace and the Shrinking Costs of War*, HSRP Vancouver
- IMF (2010), Democratic Republic of the Congo: Second Review Under the Three-Year Arrangement Under the Extended Credit Facility and Financing Assurances Review— Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Democratic Republic of the Congo, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr1154.pdf>

- International Rescue Committee, IRC (2007) “Mortality in the Democratic Republic of Congo: An On-Going Crisis,” at <http://www.theirc.org/resource-file/irc-congo-mortality-survey-2007>, p 18
- Koyame and Clark (2002) *The Economic Impact of the Congo War, in the African Stakes of the Congo War*, ed John F Clark (Macmillan, New York)
- Levy, Brian and Fukuyama, Francis (2010), ‘Development Strategies: Integrating Governance and Growth’, (Washington, DC: World Bank Policy Working Paper 5196).
- Levine, Ross (2005) “Finance and Growth: Theory and Evidence”, in *Handbook of Economic Growth*, ed. by Philippe Aghion and Steven N. Durlauf, (Elsevier Publishers, Amsterdam), pp 865-934.
- Ministère de l’Éducation de la RDC, (2009), “Annuaire Statistique de l’Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel , 2008-09, Kinshasa
- Pritchett, Lant (2008), ‘Implementing Growth Analytics: Motivation, Background, and Implémentation’, (Prepared for DfID Growth Analytics Training Workshop, Sept 4-5, 2008 (final version pending).
- Quian, Yingyi and Weingast, Barry (1997), ‘Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives’, *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4), 83-92
- Rodrick, Dani (2008), ‘Spence Christens a New Washington Consensus’, (The Berkeley Electronic Press, July).
- Rondinelli, Dennis A. (2006), ‘Enhancing the public administration capacity of fragile states and postconflict societies: parallel and partnerships approaches’, (Washington, DC: USAID).
- Temple, Jonathan (2001), ‘Growing into trouble: Indonesia after 1966’ (Bristol: University of Bristol).
- UN Panel Report (2009) Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo, United Nations, New York.
- Wei, Ge (1999), ‘Special Economic Zones and the Opening of the Chinese Economy: Some Lessons for Economic Liberalization’, *World Development*, 27 (7), 1267–85.
- World Bank (2008), Democratic Republic of Congo Public Expenditure Review, Report No. 42167-ZR, Washington, D.C.

*Citation : Tony Verheijen, Faustin Musa Mundedi et Jean-Marie Mutamba Makombo, 2012, "Dynamique institutionnelle", dans Johannes Herderschee, Daniel Mukoko Samba et Moïse Tshimenga Tshibangu (éditeurs), Résilience d'un Géant Africain : Accélérer la Croissance et Promouvoir l'emploi en République Démocratique du Congo, Volume I Synthèse, contexte historique et macroéconomique, MÉDIASPAUL, Kinshasa, pages 93-121.*

*Cet article a été préparé dans le cadre des travaux d'analyse de la Banque Mondiale autorisés en vertu du code P106432-ESW pour « la préparation d'une étude Diagnostique d'Intégration du Commerce et un Mémoire Economique du Pays ». Les remerciements aux pages xvi-xxi de ce volume assurent la reconnaissance aux nombreux collègues, experts et participants des séminaires qui ont généreusement contribué à cet article de leur temps et de leurs idées; toutes les erreurs restantes sont celles des auteurs.*

*Copyright © 2012 La Banque Internationale pour la Reconstruction du Développement/ La Banque Mondiale conformément à l'information de la page iii de ce volume."*

## Chapitre 2



## Dynamique Institutionnelle

Tony Verheijen, Faustin Musa Mundedi  
et Jean-Marie Mutamba Makombo

### Sommaire

#### I. Vers la constitution de 2006 et ses principales composantes institutionnelles

##### a) les origines d'un système politique pluraliste: 1990 - 1997

Les principales composantes du système politique précédant les années 1990 sont analysées par Keefer et Wolters.<sup>1</sup> Le système était dominé par l'exécutif, opérant sur un principe de division et de rotation, créant ainsi une structure institutionnelle faible, incapable de maximiser les bénéfices des richesses naturelles de la RDC, de délivrer les services de base ou d'assurer la sécurité de la population. Dans son analyse, Keefer et Wolters présente ce système comme fonctionnant de manière à assurer sa propre survie, créant une forte structure institutionnelle, laquelle devient à son tour une menace pour le régime.

Les changements dans le contexte international, et particulièrement la fin de la guerre froide, ont contraint le régime Mobutu à changer de direction, sa survie n'étant plus garantie par des appuis extérieurs. Les années 1990 ont conduit à une révision constitutionnelle (la loi 90-002 du 5 juillet 1990) qui mit en place les conditions d'un multipartisme et reconnut la séparation des pouvoirs, la dépolitisation des services publics, la liberté de réunion et l'indépendance des forces syndicales. La révision constitutionnelle fut suivie par une "Conférence Nationale" (Août 1991 – Décembre 1992), dont l'objectif était d'adopter la nouvelle constitution. Cette dernière fut donc adoptée le 4 août 1992, mais n'entra jamais en vigueur, Mobutu résistant à bien de ses dispositions. Finalement, un processus de négociation entre Mobutu et l'opposition, conduisit à l'adoption d'une version modifiée de la constitution de la Conférence Nationale, sous la forme d'un Acte Constitutionnel de Transition.

Il est à noter pendant cette période de turbulence institutionnelle, et considérant sa faiblesse antérieure, que le système se trouva dans un statut de quasi arrêt, et que Mobutu régna seul durant cette période, sans gouvernement et avec des Secrétaires Généraux des Ministères jouant le rôle de Ministres suppléants. Les répercussions de cette situation sont encore perceptibles à l'heure actuelle: les Secrétaires Généraux ayant pris avantage de la situation ont fait accélérer l'adoption de "l'ordonnance 1993", qui leur donnait accès à des salaires de près de 50% de ceux des Ministres. Tout comme l'Acte Constitutionnel de 1992, ces Ordonnances, bien qu'elles ne fussent jamais publiées et mises en application, continuent à être évoquées comme base légale de revendications salariales et du calcul des retraites des fonctionnaires de l'Etat.

### **b) Retour à la personnalisation de la Loi et marche vers le conflit: 1997–2001**

La chute de Mobutu en 1997 fut suivie d'une période de concentration du pouvoir dans les mains d'un seul homme, Laurent Désiré Kabila. Ce dernier reprit le contrôle des branches législatives et judiciaires émergentes. La période de guerre civile qui suivit mena à une quasi-partition du pays, avec des provinces de l'Est coupées du reste du pays opérant avec leur propre système de gouvernement. Tout comme durant la période de règne sans gouvernement de Mobutu, les répercussions de cette période sont encore ressenties jusqu'à aujourd'hui. C'est le cas du recrutement par les provinces jadis sous occupation d'un nombre important de fonctionnaires en dehors du cadre légal, raison pour laquelle les provinces de l'Est ont un nombre important de "*Nouvelles Unités*" dans leur système de service public.<sup>2</sup>

En conclusion, les tentatives qui furent initiées dès 1990 pour rompre le cercle vicieux de la personnalisation de la loi et pour la revitalisation des institutions n'ont pas atteint les résultats escomptés en termes de renforcement et de transparence accrue dans leur fonctionnement. Cette période a également coïncidé avec le plus fort déclin économique que la RDC ait connu depuis son indépendance, déclin qui s'est prolongé avec des phases de guerres et de conflits civils.

### **c) La Constitution intérimaire de 2003**

La Constitution intérimaire de 2003, à l'instar des lois constitutionnelles intérieures de 1990 et 1994, a tenté de faire un pas vers l'instauration d'un système de gouvernance pluraliste, basé sur les principes de la séparation des pouvoirs et sur les contrôles mutuels. Tout comme pour l'acte constitutionnel de transition de 1994, elle était aussi le résultat de négociations entre plusieurs groupes intéressés. Cependant, contrairement à la précédente, la Constitution « temporaire » de 2003 a permis de séparer le pouvoir entre les principales formations politiques en conflit, tel que le prévoyait l'accord 1+4. Cette entente de 2003 s'est avérée efficace pour apaiser les factions en guerre et pour baliser la voie vers les élections de 2006, mais a aussi été parsemée de difficultés telles que les soupçons mutuels dans le chef des dirigeants des factions qui ont conduit à un système

lourd de contrôle mutuel, ce qui a ralenti le progrès des réformes. Par exemple, certains textes légaux qui devaient être adoptés avant les élections de 2006 ne l'ont pas été, ce qui repoussa plusieurs décisions portant sur des problématiques institutionnelles cruciales.

#### **d) La Constitution de 2006**

Alors que la constitution intérimaire de 2003 a permis de préserver une entente pacifique fragile en créant un système de contrôle mutuel lourd, la Constitution de 2006 a tenté d'instaurer une stabilité politique appréciable. Ces deux constitutions ont mis en place des mécanismes de contrôle mutuel (le modèle Président- Premier Ministre en remplacement du système 1+4), en rééquilibrant le pouvoir entre le gouvernement central et ceux des provinces et en veillant à ce que les clauses d'amendements ne conduisent pas à une nouvelle centralisation des pouvoirs.

Au premier point, la Constitution de 2006 a retenu volontairement certaines dispositions de contrôle mutuel de la Constitution intérimaire de 2003 dont la lourdeur était avérée, comprenant un processus législatif complexe bâti sur des pouvoirs équivalents entre la chambre basse et la chambre haute du parlement

La Constitution introduisit aussi le poste de Premier Ministre, surtout dans le but de faire le contrepoids au pouvoir présidentiel. Le fait que le Président et le Premier Ministre tirent leur autorité du processus électoral (directement pour le premier et indirectement et basé sur la confiance exprimée envers la majorité parlementaire pour ce qui est du second) donne un système inspiré du modèle semi-présidentiel. De plus, le Premier Ministre, par l'article 90 de la Constitution, dirige le Gouvernement, sur base d'un programme gouvernemental approuvé par le parlement. Quoique différent du modèle 1+4 de la Constitution intérimaire de 2003, le modèle Président-Premier Ministre sert le même principe de protection du système institutionnel de la concentration des pouvoirs. En soi, ce principe est significatif et positif. Cependant, en s'inspirant des leçons tirées des analyses d'économie politique citées dans ce volume, en particulier à propos des complexités impliquées dans la quête d'un consensus chez les élites de la RDC, ces ententes risquent d'imposer des coûts élevés concernant l'efficacité et l'opportunité de ces processus politiques.

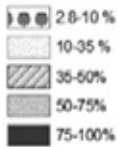
Au second point, la Constitution établit un État unitaire décentralisé qui, dans plusieurs de ses aspects, tend vers un semi-fédéralisme. L'établissement de gouvernements élus au niveau provincial, l'existence, dans la Constitution, des dispositions relatives à la répartition de revenus intérieurs et des clauses détaillées sur l'allocation de l'ensemble des compétences constituent un puissant outil de protection contre la concentration du pouvoir. Ce point est d'autant plus important dans le contexte où les différentes formations politiques ont un ancrage plutôt tribal (voir Figure 1). Cet ancrage apparaît comme une réponse ingénieuse à la méfiance mutuelle des élites tout en considérant que la RDC, selon sa taille et ses infrastructures, ne peut être dirigée efficacement dans un

État unitaire centralisé. Cependant, en ce qui concerne les dispositions institutionnelles discutées plus haut, les risques provoqués par la mise en place d'un système de gestion politique à pôles multiples sont aussi élevés, dès lors que la décentralisation politique pourrait compliquer davantage l'habileté du système à obtenir un consensus politique sur des réformes-clés, selon les caractéristiques des politiques de la RDC présentées par Keefer et Wolters (2011).

Figure 2.1: Illustration des allégeances politiques dans les différences provinciales

**2006 Résultats des élections présidentielles, 2006**

La part de scrutin de ballottage Kabila par province



Source : Commission Electorale Indépendante (CEI)

Finalement, une autre barrière à la concentration des pouvoirs a été introduite: l'amendement de certaines clauses-clés a été rendu illégal. Ces clauses incluent le nombre de mandat qu'un président peut assumer, la forme républicaine du gouvernement et le principe du gouvernement représentatif ainsi que de la répartition des pouvoirs entre le gouvernement central, provincial et local. Ces mesures visaient à stimuler la confiance entre les élites qui font preuve d'une méfiance mutuelle et à introduire un sentiment de permanence dans le système institutionnel de l'État.

Alors que ces éléments particuliers de la Constitution répondent adéquatement à un contexte de méfiance entre les élites qui redoutent une recentralisation des pouvoirs, la faiblesse de ces ententes constitutionnelles repose dans la combinaison de spécificités illusoires et la lourdeur du processus décisionnel, lesquelles ont créé de sérieux problèmes quant à la quête de consensus autour des politiques et les réformes.



Des spécificités illusoirs sont un élément central d'ententes constitutionnelles et consistent en l'élaboration des clauses constitutionnelles spécifiques et précises qui, en réalité, contiennent des pièges et les échappatoires sérieux.

Le premier exemple-clé de spécificité illusoire, qui est la cause de plusieurs crises politiques des cinq dernières années, est le principe de la division 60-40 des revenus intérieurs entre les gouvernements central et provinciaux basé sur la notion de « retenue à la source » des revenus intérieurs par les autorités provinciales. Cependant, ce principe, apparemment simple, contient des complexités techniques inhérentes à tout système de partage, et échoue à prendre en compte le réel besoin de mécanismes de solidarité en vue d'assurer la redistribution de parts de ces fonds selon les différences marquées dans le développement économique et le besoin de toutes les provinces à fournir une éducation primaire et secondaire et un système de santé de base. La confusion apparaît à propos des dispositions sur la « caisse de péréquation », qui devrait être un instrument pour accomplir la retenue à la source. Mais en réalité, cette caisse de péréquation est mise en place comme un fond d'investissement en infrastructures et non, comme un outil favorisant la redistribution fiscale.

Un autre exemple est la réforme de l'administration du territoire ou "découpage", laquelle divise les 11 provinces actuelles en 26 provinces dans trois ans, au moment de l'achèvement des institutions exigées par la constitution (le Sénat a été le dernier de ces éléments, fondé en mai 2007). Alors qu'elle consiste en une importante mesure de réduction des risques de concentration des pouvoirs qui rapprocherait le gouvernement des citoyens, cette stipulation amène aussi des spécificités illusoirs, cette fois en instaurant un échancier, sans considérer la complexité (et les coûts) reliée à l'établissement de 15 nouvelles structures provinciales.<sup>3</sup>

Un dernier élément des spécificités illusoirs (et le plus important) repose sur l'impossibilité juridique de changer des clauses constitutionnelles : alors que ces changements peuvent s'avérer plus coûteux sur le plan politique, l'expérience vécue dans d'autres États africains met en évidence que de telles restrictions officielles tendent à être ignorées et qu'à la moindre contrariété, elles discréditent l'ensemble de l'organisation constitutionnelle.

Il est important de souligner le contexte de ce problème : alors que le constitutionnalisme ne possède pas d'importantes racines en Afrique, et que les constitutions sont souvent une façade à tout autre système politique ou pratique institutionnelle, elles sont des caractéristiques importantes en RDC. Ceci est d'autant vrai si l'on prend en compte particulièrement les prestations constitutionnelles relatives aux problèmes des principales failles de la politique de la RDC. La décentralisation en est une parfaite illustration : elle divise la classe politique du pays entre les unitaristes et les fédéralistes. De plus, la façon dont la constitution encadre les relations centre-province a toujours été susceptible

de créer de la controverse, spécialement lorsque les dispositions sont prises de façon à donner des certitudes illusoires comme réponses à des solutions.

En ce qui concerne la lourdeur procédurale, hormis les risques de tensions inhérentes à tout modèle « Président-Premier Ministre », surtout lorsque ceci est basé sur un système où les partis politiques sont fragmentés et où les risques des retards dans le processus décisionnel sont élevés, le système de la RDC possède un parlement à chambres multiples (même si cela est manifestement approprié compte tenu du contexte de décentralisation) dans lequel les deux chambres possèdent des pouvoirs équivalents. Dans ce contexte, la RDC montre des similarités frappantes avec, par exemple, les systèmes institutionnels de la Roumanie et de l'Italie, qui ne sont pas connus pour leur efficacité et leur stabilité. Les procédures, établies en Commission Paritaire, créées pour résoudre les différences de vision entre les deux chambres sont aussi similaires aux dispositions utilisées dans ces deux pays européens, alors qu'historiquement elles ont conduit à des prolongements des délais décisionnels et des impasses législatives. Le risque encouru par des procédures et des processus lourds devient d'autant plus apparent en considérant l'énorme agenda législatif créé par la Constitution elle-même. Un tableau résumant les principaux textes à être adoptés pour que la nouvelle Constitution soit pleinement opérationnelle est présenté à l'Annexe 1 de ce chapitre. Il inclut quelques 96 textes légaux devant être adoptés durant les trois premières années après l'entrée en vigueur de la Constitution.

Le reste du chapitre posera un regard sur deux problèmes: la performance des systèmes et la décentralisation. Tel qu'évoqué dans l'introduction, atténuer les risques de concentration des pouvoirs et établir un minimum de confiance entre les différentes formations politiques de la RDC est un objectif essentiel au processus de rédaction de la Constitution. Les solutions apportées dans la Constitution de 2006, telles que de forts poids et contrepoids, la décentralisation et des tentatives de protection des dispositions critiques, ne permettront des résultats permanents que si elles sont susceptibles de produire ces résultats. La vérification de l'évolution de la mise en place de ces principes, quatre ans après leur introduction, de leur impact sur la performance des systèmes et du plan à établir pour le futur est un élément essentiel pour évaluer le système de gestion général de l'économie du pays.

## **II. Système de performance, poids, contrepoids et contrôles mutuels**

### **a) Stabilité du leadership à l'exécutif**

La stabilité de l'exécutif est un facteur important pour déterminer l'efficacité de tout système donné de gestion de politique. Alors que dans certains pays (tels que la Belgique et l'Italie), l'instabilité de l'exécutif importe moins (comme l'administration continue de faire son travail), de hauts niveaux de chambardements dans les gouvernements ont, en général, un impact négatif sur son efficacité. Le Tableau 2.1 présente les années

passées au pouvoir de certains dirigeants-clés de la RDC, en comparant la période de 2001-2006 à la période qui débute après les élections de 2006. Il compare aussi les années en poste pour les Gouverneurs. Cependant, l'interprétation des périodes en poste pour les gouverneurs provinciaux devrait tenir compte du fait qu'ils étaient nommés pour la période de 2001 à 2006, alors qu'ils sont élus depuis 2007. Le système en place depuis 2007 rend les Gouverneurs plus vulnérables dans la mesure où ils peuvent être renvoyés par les assemblées provinciales et par le gouvernement central.

**Tableau 2.1 : Titulaires d'une charge et période en poste 2001-2010<sup>4</sup>**

Nombre de trimestres passés comme Ministres/Gouverneur

Entités	2001-06	2007-10
<b>Ministères transversaux</b>		
Ministère des Finances	4,8	12,2
Ministère de l'Intérieur et Sécurité	7,7	6,0
Ministère de la Défense	4,8	6,0
Ministère de la Fonction publique	6,0	4,0
<b>Ministères sectoriels</b>		
Ministère de l'Agriculture	3,8	6,0
Ministère des Infrastructures	4,8	12,0
Ministère de la Santé	4,8	6,0
Ministère de l'Education	3,0	12,0
Ministère des Mines	3,9	12,0
Ministère de l'Energie	4,0	4,0
<b>Gouverneurs provinciaux</b>		
Bandundu	4,5	12,2
Bas-Congo	14,8	12,2
Equateur	10,0	10,7
Kasai Occidental	6,6	8,2
Kasai Oriental	7,9	12,2
Katanga	7,7	12,2
Kinshasa	4,3	12,2
Maniema	6,9	12,2
Nord-Kivu	25,8	12,2
Province Orientale	4,2	9,3
Sud-Kivu	2,4	4,5

*Source:* Calculs des auteurs

En se basant sur les données fournies par le niveau de stabilité du leadership dans les institutions-clés de la RDC, l'on s'aperçoit que ce niveau s'est amélioré depuis l'adoption de la nouvelle Constitution. La période moyenne en poste, d'après un échantillonnage de ministres, a augmenté alors que certains ont tenu durant les trois années (entre février 2007 et mars 2010) malgré les restructurations. Quant aux postes de ministres, le nombre des postes ministériels pour lesquels la période en poste a augmenté est plus du double

de celui où la période en poste a diminué (à l'exception des Ministères de la Fonction publique, de l'Intérieur et de la Sécurité). Ce modèle semble tenir le coup à la suite de la restructuration de mars 2010.

Au niveau provincial, la majorité des gouverneurs ont assumé l'entièreté de leur mandat, avec trois exceptions majeures : Sud-Kivu (de loin la province la plus instable en termes de gouvernance), l'Équateur et le Kasai-Occidental. Il s'agit d'un changement significatif par rapport à la période pré-Constitutionnelle (avant 2006) où la majorité des gouverneurs étaient remplacés plus fréquemment.

À propos de la stabilité des gouverneurs, alors que Keefer et Wolters (2011) soulignent la manipulation qui peut exister lors de leurs élections (par l'achat de votes), ce qui les rend plus vulnérables au retrait de leur poste par le gouvernement central, il est important de relever que lorsque les gouverneurs sont aptes à fournir une amélioration économique ou des services publics, la popularité qu'ils en retirent les protège, d'une certaine façon, à toute menace. Par exemple, le Gouverneur de l'Équateur a réussi à se maintenir à son poste plus de trois ans, bien qu'il soit en opposition politique à la majorité présidentielle. Il est aussi difficile d'imaginer le Gouverneur du Katanga être démis facilement alors qu'il possède un fort appui dans sa province.

La stabilité politique, au niveau du leadership, a une importance accrue en RDC en considérant la nature de son système de services publics. La plupart des politiques y sont faites (et mises en œuvre) par des cabinets politiques et des forces de travail et des Commissions ad hoc, où le service public général joue un rôle marginal. Tout changement de ministre conduit généralement à un effet de table rase au niveau politique, dans la mesure où le cabinet et (souvent) le personnel des groupes de travail ad hoc changent avec le ministre. De plus, la stabilité au niveau du Ministre est logiquement corollaire de la constance de ses politiques et, moins directement, de la stabilité de leurs mises en œuvre. Pour que celles-ci se produisent, un progrès devra être fait du côté de la réforme de l'administration publique, point qui sera abordé plus loin.

La nouvelle Constitution ne semble pas avoir créé plus de stabilité au niveau du leadership politique, en dehors de quelques exceptions. Il est intéressant de constater que, comme pour 2003-2006, le gouvernement actuel est issu aussi d'une (fragile) coalition gouvernementale, alors qu'il est évident qu'il y a des différences importantes entre l'entente 1+4 et le système semi-présidentiel actuel. La stabilité au niveau du leadership (lire Ministres) est particulièrement importante dans un contexte de coalition ; une gestion efficace d'une coalition consiste, principalement, à bâtir la confiance et, du reste, à posséder des structures et des procédures efficaces pour obtenir le consensus.

## b) Rendement législatif

L'analyse critique des caractéristiques de la Constitution de 2006 relève certains risques de performance inhérents au système, spécialement dans le contexte large de l'agenda législatif et de la nature des textes à adopter. Quatre ans après l'instauration du premier gouvernement et du premier parlement sous la nouvelle Constitution, il est possible de comparer la « productivité » de ces institutions en termes de performance législative. Le « rendement législatif » en RDC se présente sous diverses formes : lois ordinaires, lois organiques, décrets/lois, ordonnances et édits (au niveau provincial). Le tableau suivant compare les rendements sur la période qui s'étale des années 1990 jusqu'en juin 2010. Seuls les actes légaux qui sont officiellement publiés ont été considérés.

**Tableau 2.2 : Lois et décrets**

Année	Nombre	Année	Nombre
1990	11	2001	4
1991	16	2002	21
1992	2	2003	11
1993	1	2004	33
1994	-	2005	20
1995	7	2006	21 <sup>5</sup>
1996	21	2007	15
1997	3	2008	14
1998	12	2009	11
1999	12	2010	11
2000	4		

*Source:* Calculs des auteurs

En somme, le nombre d'instruments légaux primaires adoptés était de 61 durant la période 1990-1997, de 56 pour la période 1997-2002, de 85 pour la période 2003-2006 et de 51 pour celle de 2007-2010. Une analyse du type de décisions adoptées durant les différentes périodes montrent que, en termes de poids, les lois et les décrets/lois adoptées en 2003-2006 incluent un grand nombre de textes complexes et essentiels, bien qu'en 2006, le nombre soit faussé par le grand nombre de traités ratifiés. Même en tenant compte de ce fait, le volume de lois adoptées entre 2007-2010 ne soutient pas la comparaison, en considérant les 64 textes légaux (Mukadi Bonyi et al.) qui devaient être adoptés pour rendre le système constitutionnel opérationnel.

Les tableaux 2.3 et 2.4 résument le nombre de décrets et ordonnances adoptés par l'exécutif. Pour cette catégorie de textes légaux, les données ne sont pas disponibles pour la période 1990-1997. Ceux-ci incluent seulement les décrets qui ont été officiellement publiés, même si le décompte des décrets dans le journal officiel indique qu'il y en a un grand nombre non-publiés.<sup>6</sup> De même, le tableau 2.4 présente des ordonnances publiées officiellement, bien qu'il y en ait eu aussi un grand nombre qui ne furent pas publiées.

**Tableau 2.3 : Nombre de décrets adoptés et publiés**

Année	Nombre	Année	Nombre
1990	-	2001	2
1991	-	2002	1
1992	-	2003	4
1993	-	2004	1
1994	-	2005	47
1995	-	2006	29
1996	-	2007	5
1997	15	2008	1
1998	9	2009	
1999	2	2010	
2000	-		

*Source:* Calculs des auteurs



**Tableau 2.4 : Nombre d'ordonnances adoptées et publiées**

Année	Nombre	Année	Nombre
1990	1	2001	
1991	1	2002	
1992		2003	
1993		2004	
1994		2005	
1995		2006	1
1996		2007	27
1997		2008	32
1998		2009	5
1999		2010	29
2000			

*Source:* Calculs des auteurs

Le changement dans l'utilisation des *ordonnances* en remplacement des décrets pour la période de 2007-2010 s'explique par la nature semi-présidentielle du gouvernement : les décisions adoptées par le collectif du gouvernement furent préférées à l'usage des décrets exécutifs.

A partir du moment où la publication des décrets et des ordonnances devint une pratique plus institutionnalisée (bien que de nombreux actes demeurent non publiés), le nombre total de décisions est resté relativement stable, à l'exception de l'année 2005, au cours de laquelle il y a eu un nombre particulièrement important de décrets publiés (du fait du nombre des nominations publiques réalisées au cours de cette année), et de l'année 2009 qui connut un nombre très limité d'ordonnances adoptées et aucun décret publié. Dans une très large mesure, les ordonnances adoptées dans les six premiers mois de 2010 s'expliquent par l'adoption de textes spécifiques aux retraites des groupes cibles de fonctionnaires.

Finalement, en révisant les résultats produits par les assemblées provinciales, bien qu'il n'y ait pas de comparaisons possibles puisqu'elles furent établies en 2007, elles ont produit en moyenne 3-4 édits par an, en plus des décisions obligatoires relatives à l'adoption du budget provincial.

D'un point de vue purement quantitatif, les données ci-dessus ont des limites importantes. Elles ne fournissent que des informations relatives aux résultats publiés, et donc sous-estiment les adoptions qui se sont déroulées pendant les années de conflit, ainsi

que pendant les dernières années du règne de Mobutu, durant lesquelles la publication des décrets et ordonnances était une exception plutôt que la règle. Cependant, nous travaillons en vertu de l'hypothèse que ces éléments de législation et des décisions qui furent essentiels pour la gouvernance économique, et qui eurent un impact sur les entrepreneurs, auraient été par leur nature propre parmi les textes publiés.

Finalement, il est complexe de procéder à une évaluation qualitative du volume des actes légaux adoptés pendant les vingt dernières années. Un inventaire de leur contenu substantiel montre clairement qu'en matière de gouvernance économique, il y a eu peu de différence entre les lois adoptées dans la première moitié de la période 2000 – 2010 et la seconde moitié de cette même période. De plus, un nombre important d'actes législatifs adoptés au cours de la période 2002 – 2006 (comme le code minier, et d'autres actes législatifs critiques) continuent d'être la base du système de gouvernance économique de la RDC, bien que leur mise en application ait connu des retards, en partie du fait des lenteurs administratives et des intérêts particuliers (Kaiser et al. 2011).

Ainsi, considérant les rendements législatifs, il apparaît qu'il y ait eu un ralentissement significatif des lois adoptées au parlement, et un maintien des extraits légaux promulgués par le gouvernement. De toute évidence, le niveau des extraits du parlement est déterminé, du moins en partie, par la soumission des propositions de loi par le gouvernement, mais le nombre de lois en attente au niveau du parlement démontre un ralentissement de l'adoption des textes de lois au niveau du parlement, en amont et en aval de la soumission des propositions par le gouvernement.

Tout en reconnaissant la limite des données à la disposition des auteurs, une comparaison entre les périodes constitutionnelles permet de voir que la capacité du système institutionnel à générer et atteindre des conclusions sur les textes législatifs critiques a décliné de manière significative depuis l'adoption de la nouvelle Constitution, avec des extraits à un niveau comparable de ceux des périodes de grande instabilité, notamment entre 1992-1995 et 1997-2001.

La combinaison de plus de stabilité en termes de leadership politique et le déclin des rendements (dans un contexte d'un agenda législatif lourd, prescrit par la Constitution et qui requiert une meilleure gestion des dotations en ressources naturelles) semblent indiquer deux types de problèmes spécifiques. Tout d'abord, une absence de volonté politique de mettre en œuvre l'agenda constitutionnel et les réformes, en l'absence d'une coordination stratégique. Un second aspect pourrait envisager les problèmes en termes de gestion des politiques publiques, qui empêchent la prise de décisions. Cette deuxième contrainte semble révéler la faiblesse des institutions du gouvernement central, l'inefficacité des procédures de prise de décision, ou encore une gestion non effective des coalitions.

En référence aux études de Keefer et Wolters (2012), la mauvaise gestion des coalitions explique en partie le faible niveau des rendements, particulièrement au regard

de la nature de l'environnement politique de la RDC et de sa faible capacité à obtenir des engagements forts entre les acteurs-clés du système. Dans un tel contexte, la présence de membres stables dans le gouvernement ne semble pas faciliter la prise de décisions.

Cependant, plusieurs études conduites dans les trois dernières années stigmatisent la faible capacité et l'inadaptabilité des structures en place au niveau de la Primature, comme l'une des sources principales du nombre limité de rendements. Dans les six derniers mois de l'année 2010, le Conseil des ministres ne s'est réuni que trois fois, conduisant à l'accumulation des lois et documents d'orientations politiques dans des canaux déjà largement bouchés. La longueur et la lourdeur des processus parlementaires, qui nécessitent souvent des délais supplémentaires constituent un autre handicap sérieux quand bien même les obstacles de l'adoption au niveau du gouvernement seraient franchis.

Trois exemples de réformes ont obtenu un large consensus (bien qu'ayant tout de même fait l'objet d'une contestation ministérielle), mais ont souffert d'une élasticité significative de délais. C'est le cas du code des marchés publics, de la loi des finances publiques et du traité d'adhésion à l'OHADA. Le premier cas (sur lequel la remise de dettes IPPTE a failli buter) a démontré le pire des retards des procédures parlementaires. Pour le second exemple, les procédures gouvernementales en plus de lourdes procédures parlementaires ont causé des retards de près d'une année; c'est seulement après l'opposition politique à la loi qu'elle a été surmontée. L'adhésion à l'OHADA est un cas où les divisions politiques, combinées aux problématiques procédurales ont nécessité de longs délais lesquels ont affecté le climat des affaires.

Finalement, le déclin de l'efficacité du système de gestion politique est dû à un cercle vicieux consécutif au manqué de confiance des élites, ayant conduit à l'introduction croissante de systèmes de contrôles et de vérifications dans les processus de prise de décision, lesquels contribuent à instaurer un climat de suspicion généralisée au sein de la classe politique. Cumulé à la faiblesse des institutions du gouvernement central, et particulièrement de la Primature, les rendements législatifs ne devraient pas être surprenants.

### **c) Instauration et qualité de l'administration publique**

La constitution de 2006 inclut des innovations importantes relatives au fonctionnement du service public, qui est le talon d'Achille du système institutionnel de la RDC. Le service public qui ne fournit pas des services adaptés et de qualité est la mentalité de « *débrouillez-vous* » ; celle-ci est un facteur qui nuit au climat des affaires.

Dans le cadre de la nouvelle Constitution de 2006, le partage du service public entre les niveaux central, provincial et local, ayant chacun son autonomie de gestion est d'une importance capitale. Mettre le service public sous ces institutions qui sont redevables, chacune à son niveau de prestation des services ne peut qu'avoir un effet positif sur ce

qui était devenu un système paralysé et obsolète, qui pèse lourdement sur les dépenses publiques.

Les problématiques affectant les performances du service public en RDC sont analysées de façon précise par la Banque mondiale (2008, 2010). Ces analyses relèvent un statut légal obsolète, un manque de clarté sur l'effectif de fonctionnaires employés, un service public vieillissant et un système de rémunération inéquitable et opaque.

Tous ces problèmes ont fait l'objet de tentatives de réformes, dont le cadre législatif a été préparé mais l'approbation se fait encore attendre au niveau du gouvernement. Un recensement des fonctionnaires a été initié en 2005, mais fut abandonné. Une première étape pour la réforme du système de salaires fut lancée en 2007, mais n'a pas été suivie.

L'importance du processus de réformes va au delà de la problématique légale et fiscale, et même au delà de la qualité des services publics. La RDC a un système de service public qui travaille de manière isolée de la sphère politique, lequel durant les années de conflit, est devenu un système dans le système. C'est une des raisons pour laquelle la mise en œuvre ne suit que rarement les décisions politiques. Voilà qui explique pourquoi l'administration agit de manière ouvertement opposée aux lois et règles adoptées par le gouvernement. Un tel climat d'incertitude est particulièrement néfaste aux investissements et au climat des affaires. Ainsi, le fonctionnement d'une administration publique n'est pas seulement importante d'un point de vue fiscal (considérant le coût du personnel dans la chaîne des dépenses publiques) et pour une meilleure livraison de services publics, mais pour créer un environnement favorable aux affaires et aux investissements.

## Cadre légal

La réforme de l'administration publique est complexe quelque soit le pays, et fait souvent l'objet d'une contestation de la part des syndicats, et est vue comme une situation sans gain possible par les politiciens. Cependant dans la plupart des instances, cette résistance résulte d'une absence de volonté à perdre des droits acquis, ou dans un refus d'acceptation des nouveaux principes de gestion. Dans le cas de la RDC, la structure légale a créé une situation opaque qui a généré des formes variées d'emplois dans le service public, et particulièrement pour les nouvelles unités qui n'ont pas de statut légal, mais qui jouent le rôle de gardien des bureaux et qui obtiennent des bénéfices sur base de leur emploi illicite (Banque mondiale 2010).

De plus, de multiples amendements législatifs, et en particulier la multitude de "statuts spécifiques" a détruit l'idée d'une administration unifiée et créé un système dans lequel la plupart des ministres gèrent à vue. Ainsi, tant que la problématique du cadre légal ne sera pas traitée, il est difficile de voir comment des progrès durables sur les autres aspects de l'agenda de réforme pourront être abordés.

La conception d'un nouveau cadre légal a été lancée en 2005, avec l'assistance de la coopération belge et le PNUD. Cependant, le travail a été abandonné avant les

élections de 2006, et n'a redémarré qu'après le changement de gouvernement en 2007. Le travail technique sur la législation a continué, notamment sur la loi Organique et sur les différents statuts ayant été finalisés et validés. Bien que les documents préliminaires aient été finalisés depuis fin 2009, aucune discussion n'a été initiée à ce sujet en conseil des ministres.

## **Recensement**

Le recensement de l'administration publique, qui est la condition préliminaire pour la réforme de la gestion des ressources humaines, et qui vise à établir le nombre exact des fonctionnaires a été initié depuis 2005 également. L'histoire du recensement est complexe, et une combinaison de facteurs logistiques, de manque de financements, de désaccords au sein du gouvernement, et de difficultés relatives aux nouvelles unités protégées par des alliances politiques, ont entravé ce processus au cours des 5 dernières années, et sa finalisation n'est toujours pas à l'ordre du jour.

## **Le processus de mise à la retraite**

Le processus de mise à la retraite est une condition-clé de la réforme de l'administration publique. Près de 60% des fonctionnaires ont dépassé l'âge légal de départ à la retraite, qui est de 55 ans (qui sera probablement allongé à 65 ans sous la nouvelle législation). Une tentative préalable de mettre à la retraite les fonctionnaires ayant atteint l'âge légal a été initié en 2005, mais n'a pas atteint les résultats escomptés, du fait de manque de volonté politique d'avancer sur cet agenda (et les fonds alloués ont été transférés à un autre usage), et le manque de clarté sur certains aspects légaux du processus, notamment sur les systèmes de bénéfices (Banque mondiale 2010).

Le processus de mise à la retraite a été relancé en 2008, à l'initiative du ministre de l'environnement qui a réglé la question de la mise à la retraite dans son propre ministère avec une assistance extérieure. Cela fut suivi par une initiative du ministre de la fonction publique de mettre à la retraite la majorité des secrétaires généraux d'ici à 2009. Le processus de mise à la retraite est aujourd'hui la réforme qui semble la plus susceptible d'enregistrer des progrès. Les obstacles légaux qui avaient contraint le processus en 2005 ont été surmontés par l'adoption d'un décret en mai 2010 et l'ensemble du gouvernement semble trouver un accord graduel, suivant une approche secteur par secteur (en commençant par les secteurs décentralisés). Le processus de mise à la retraite pourrait également permettre de démarrer le processus de recensement, l'identification du personnel étant une partie intégrante de ce processus, et la méthodologie testée par le Ministère de l'environnement incluant l'identification biométrique, pourrait constituer un compromis acceptable pour les différentes parties qui ont contesté le processus de recensement à ce jour.

Pourtant, un certain nombre de risques perdurent, malgré le consensus relatif à la problématique et les avancées dans la préparation des éléments de réforme. De nombreux

fonctionnaires ne veulent pas partir à la retraite, craignant que les pensions, si elles sont versées, ne puissent être insuffisantes au nécessaire et ne répondant pas au coût de la vie; et redoutent également la perte de leur statut. Les élections pourraient également rendre difficile l'avancée du processus de mise à la retraite. Un autre risque réside dans les motivations politiques au remplacement du personnel partant à la retraite, qui n'apporterait que peu de différences qualitatives dans le service public. Finalement, cela sera un processus de long terme, qui prendra jusqu'à 6 ou 7 ans du fait des ressources et autres contraintes, et pourrait donc être sujet à des renversements politiques.

### **Réforme du système de rémunération**

Le dernier aspect-clé de l'agenda de réforme est la réforme du système de rémunération. Une première étape vers la rationalisation du système fut introduite en 2007, portant la proportion de salaire de base de la rémunération totale de 5% à environ 40-55%, indépendamment du grade et des autres bonus reçus. Le processus de réforme est au point mort depuis. Cela est dû au fait que la prochaine étape de ce processus devra clarifier le problème des primes spécifiques ou bonus spécifiques, sur lesquels certains officiels peuvent obtenir jusqu'à deux ou trois fois l'équivalent de leur salaire de base (bien que les textes officiels limitent les montants pouvant être obtenus par les primes spécifiques à 60% par jour), et ces primes sont versées principalement au niveau du ministère des finances et du budget, et des autres ministères pour les fonctionnaires de haut niveau. Il paraît donc difficile d'imaginer les motivations à réformer ce système, au sein même des ministères qui en profitent le plus. Finalement, un autre problème lié aux primes spécifiques est qu'elles se fondent sur des taux de collecte de recettes et des frais et soulèvent le risque élevé de conduire à l'extorsion ou tracasseries des entrepreneurs.

Considérant que les salaires constituent près de 40% des dépenses publiques, il est indispensable que ces fonds soient utilisés de manière efficace. Actuellement, le système de salaire est distribué de manière inégale, au bénéfice de quelques ministères, et le système de bonus comporte un risque important d'utilisation distordue. L'explication principale des retards dans ces réformes institutionnelles provient des facteurs d'économie politique, bien que dans le cas des réformes de l'administration publique, cela coïncide moins avec la ligne de friction de l'ensemble de la classe politique et plus avec des conflits d'intérêts spécifiques. Le tableau 2.5 ci-dessous fournit les détails de ce conflit d'intérêts.

Tableau 2.5 : Coalitions pour les réformes publiques

Dossier/ Opposants/ Partisans	Opposants-clés	Partisans-clés	Équilibre
<b>Cadre légal et stratégique</b>	a. Ministères sectoriels (relativement libres de faire selon leur volonté) b. Nouvelles Unités et leurs patrons politiques (intérêt de maintenir leurs statuts)	Ministères des services publics (regagner de l'autorité) b. Gouverneurs provinciaux (intérêt envers le statut légal avant le transfert) c. Unions commerciales, si les bénéficiaires pour les fonctionnaires s'améliorent	Délais limités pour l'adoption car les législations pourraient stagner Risque de diluer des dispositions dans le gouvernement
<b>Recensement</b>	a. SECOPE: perte d'autonomie et de revenus b. Nouvelles Unités et leurs patrons politiques (perte de hiérarchie et de poste) c. Quelques partis politiques (passer les coûts aux provinces et empêcher la décentralisation)	a. Ministères des Services publics (regagner de l'autorité) b. Ministère des Finances (budget transparent) et alliés parmi d'autres Ministères c. Gouverneurs provinciaux (intérêt pour la clarté avant le transfert)	posé mais sans une coalition qui puisse débloquer la stagnation actuelle à moins que le Ministre des finances y soit activement impliqué ou que le problème soit lié aux procédures de retraites.
<b>Retraite</b>	a. Unions commerciales et services publics (peur de non-paiement des indemnités et pensions) b. Quelques ministères qui délivrent des services (problèmes de remplacement)	Coalition des ministres de secteur, ministre des finances et ministre du secteur public (prestation de programmes et flexibilité budgétaire) b. Gouverneurs provinciaux: éventail de possibilités à recruter	Possibilités raisonnables de progrès si la coalition qui s'y penche tient le coup et n'est pas totalement pris dans le processus électoral
<b>Réforme salariale</b>	a. fonctionnaires au ministère des finances et du revenu, agences de collectes (reçoivent des bonis) b. Nouvelles unités et leurs patrons politiques (perte du revenu de base)	a. ministères dépensiers (peu ou pas de bonis) b. ministères de services publics	Peut réussir si les Ministres des Finances et du Budget sont liés à des réformes de la retraite



Le tableau ci-dessus illustre la complexité de bâtir des coalitions en faveur de la réforme de la fonction publique, vu certaines forces et puissances fermement opposées à des aspects clés du processus. Il met en évidence le fait que les coalitions varient et alors qu'il est clair que bâtir celles-ci sur tous les éléments du processus de la réforme simultanément semble être virtuellement impossible. Quelques résultats pourraient être atteints si les bons éléments de la réforme sont choisis pour l'entamer et si les coalitions qui l'appuieraient, sont minutieusement organisées.

#### d) Faire respecter les Lois et les Décisions : efficacité du système judiciaire.

Un dernier élément essentiel à la performance des institutions, qui aurait un fort impact sur le climat des affaires, est la fiabilité et la qualité du système judiciaire. Comme pour d'autres éléments-clés du système institutionnel de la RDC, la Constitution de 2006 a introduit un nombre de réformes importantes du système judiciaire, dont l'indépendance judiciaire. Sur d'autres questions, l'application des principes constitutionnels dépend de l'adoption de la législation qui, dans d'autres secteurs, a enregistré de nombreux retards. En attendant, le système judiciaire souffre de problèmes de performance grandissants qui sont soulignés par les retards du traitement des dossiers présenté ci-bas.

**Tableau 2.6 : Dossiers administratifs soumis à la 'Cour Suprême de Justice':  
taux de traitement**

Dates	Nombre de dossiers déposés (et %)		Nombre de dossiers résolus (et %)		Dossiers en attente (et %)	
12/01/2000 au						
22/12/2005	272	100	68	25	204	75
28/12/2005 au						
08/10/2009	203	100	25	12.3	178	87.7
23/10/2009 au						
11/11/2010	141	100	02	1.4	139	98.6
Total	616	100	95	15.4	521	84.6

Source: Calculs des auteurs

Pour ce qui est des dossiers de justice administrative déposés à la Cour Suprême de Justice, il y a eu une hausse dans le nombre de dossiers (moins de 4 dossiers par mois durant la période de 2000-2005 contre plus de 4 dossiers par mois pour la période de 2005-2009) et une diminution du nombre de dossiers résolus. En 2000-2005, 25% des dossiers ont été résolus alors que pour la période de 2005-2009, ce taux a chuté à 12,3%,

Les tableaux 2.7 et 2.8 fournissent des données similaires pour les causes civiles et pénales et démontrent un modèle identique.

**Tableau 2.7 : Dossiers de droit civil: taux de traitement**

Dates	Nombre de dossiers déposés (et %)		Nombre de dossiers résolus (et %)		Dossiers en attente (et %)	
05/01/1990 à						
24/09/2003	1317	100	560	42.5	757	57.5
28/01/2004 à						
26/10/2010	679	100	26	3.8	653	96.2
Total	1996	100	586	29.4	1410	70.6

Source: Calculs des auteurs

**Tableau 2.8 : Dossier de droit pénal: taux de traitement**

Dates	Nombre de dossiers déposés (et %)		Nombre de dossiers résolus (et %)		Dossiers en attente (et %)	
02/01/2000 à						
29/11/2010	1311	100	425	32.4	886	67.6

Source: Calculs des auteurs

Une dernière indication de la performance judiciaire se voit par les données ci-dessous sur le traitement des cas soumis au *Tribunal de Grande Instance de Kinshasa-Matete*, qui s'occupe de causes de droit commun.

**Tableau 2.9 : 'Infractions de droit Commun': Tribunal de Grande Instance**

	Nombre de dossiers déposés (et %)		Nombre de dossiers résolus (et %)		Dossiers en attente (et %)	
1 <sup>ère</sup> instance	3.275	100	2.485	75.9	790	24.1%
2 <sup>ème</sup> instance	1833	100	1.728	94.3	105	5.7%
Appel	45	100	39	86.7	6	13.3%
RCDJ	377	100	365	96.8	12	3.2%

Source: Calculs des auteurs

Les problèmes de performance judiciaire sont courants dans plusieurs pays de l'Afrique sub-saharienne, mais le taux de dossiers en attente est particulièrement élevé en RDC (par exemple, la Tanzanie possède un taux de 22% alors qu'il est de 70% et plus en RDC). Plus inquiétant encore, ce taux augmente rapidement. En même temps, des tentatives d'amélioration de la performance judiciaire à travers la réforme du système semblent stagner, alors que peu de textes législatifs qui sous-tendent cette réforme importante ont atteint le parlement.

### **e) Conclusions : performance systémique, où sont les faiblesses?**

Cette revue de l'état de l'implantation des aspects-clés de la réforme, dans le contexte de la mise en place de la Constitution de 2006, dépeint un portrait plutôt obscur des progrès limités de cette application et des faibles résultats de la « production » du système. Les exigences principales du système et les multiples systèmes de poids et contrepoids, liés à la dynamique de l'économie politique mentionnés par Keefer et Wolters (2011) ont ralenti la production de législations et de politiques à un faible niveau. L'exécution des décisions est entravée par un système de services publics défaillant et un système judiciaire affaibli.

Bien que les mécanismes institutionnels mis en place par la Constitution ne soient pas remis en question, des voies susceptibles d'améliorer l'efficacité décisionnelle du système de l'exécutif doivent être trouvées, en particulier en renforçant à la fois le Bureau du Premier Ministre et celui du Secrétariat Général du Gouvernement. Si des progrès sérieux ne sont pas effectués à ce sujet, le pays fera rapidement face à des retards importants dans l'adoption de législations et de politiques, même en considérant la possibilité de la continuité d'un gouvernement de coalition.

Augmenter l'efficacité des procédures parlementaires est une autre pièce essentielle du mystère. En dépit des dispositions constitutionnelles qui donnent une égalité virtuelle aux deux chambres, celles-ci devraient continuer de ralentir la production de législation.

En termes de mise en application, les défis de l'introduction des réformes de la fonction publique et de la justice sont bien connus, mais les deux sont aussi essentiels à l'amélioration de la qualité des services publics et du climat des affaires au pays. Pendant ce temps, la dynamique de l'économie politique, tels que le faible niveau de confiance entre les élites, la marginalisation des citoyens (électeurs) et la faible capacité à trouver des compromis dans l'intérêt public, ne peut que changer lentement, cela prend une génération. L'intervention pour faire face aux contraintes institutionnelles qui aggravent la dynamique de l'économie politique ne peut être effectuée que s'il y a une volonté politique. Il est donc essentiel que cette volonté politique soit motivée et que des solutions pragmatiques et réalisables soient identifiées pour faire face aux risques qui menacent tous les niveaux institutionnels.

### III. Mettre en place des éléments constitutionnels-clés : le processus de décentralisation et les spécificités illusoirs

La structure étatique de la RDC telle que consacrée par la Constitution de 2006 prévoit un système de gouvernement fortement délégué, où des provinces autonomes possèdent une autorité étendue et des responsabilités importantes. Ceci est un élément-clé des tentatives de profiter de la méfiance mutuelle des pouvoirs politiques pour ce nouveau système institutionnel et de prévenir la recentralisation du pouvoir.

Alors que la Constitution prévoit un État unitaire décentralisé plutôt qu'un système fédéral, il s'agit d'un pas important du cheminement historique à propos de la gestion gouvernementale (Mutamba Dabwe, 2009), laquelle provient de la tradition centralisatrice sans imputabilité provinciale ou locale, sauf en ce qui touche la position des chefs traditionnels.

Quatre ans après le début du processus de la décentralisation, plusieurs pas en avant importants ont été effectués. La création d'un système électoral fonctionne pour les gouvernements provinciaux et l'adoption des principales pièces de législation instaure les droits et obligations des gouvernements provinciaux et locaux. Cependant, ceci est insuffisant pour créer un système fonctionnel de gestion intergouvernementale et quatre problèmes-clés doivent être soulevés, même après quatre années de débats politiques et sociaux houleux.<sup>7</sup> Ils consistent en :

- Opérationnalisation des clauses constitutionnelles sur le partage des revenus ;
- Transfert des compétences et du personnel dans les secteurs décentralisés ;
- Mise en marche effective de la réforme administrative du territoire ou 'découpage' ;
- Création de pouvoir d'élus locaux (dans les provinces).

De ces quatre problèmes, les trois premiers proviennent directement des spécificités illusoirs qui caractérisent plusieurs éléments-clés de la Constitution de 2006.

#### La question du partage des revenus

En ce qui concerne le premier problème, la Constitution demande que 40% des recettes propres soient alloués aux provinces et prélevés « à la source ». L'interprétation de cette disposition a créé un débat politique houleux. Le prélèvement à la source a été sujet d'interprétations variables. Par exemple, pour les droits de douanes sur les importations et les exportations, le prélèvement se fait à l'endroit de la prise de possession ou à l'endroit de la production/utilisation? Pour en arriver à une interprétation satisfaisante des dispositions et pour assurer la viabilité fiscale des provinces, en considérant les fonctions qui leur sont assignées, des études ont été menées pour évaluer l'impact de différentes interprétations (voir World Bank/European Commission, 2008a and 2008b). Une formule basée sur la solidarité a été acceptée au Forum National sur le Décentralisation,

tenu en octobre 2007, mais n'a pas encore totalement été appliquée même si les principes derrière la formule sont consacrés dans la Loi des Finances publiques.

Le manque d'application de la formule a généré de sérieux affrontements politiques entre les gouverneurs provinciaux et les ministres du gouvernement central, ce qui a empêché d'établir un dialogue constructif sur les questions de développement et qui a entravé l'application de politiques dont celles du développement des infrastructures. Des forums sur le sujet, tels que la Conférence des Gouverneurs qui devrait, selon la loi, se réunir deux fois par année, n'ont pas été utilisés. Ceci illustre les caractéristiques des politiques de la RDC présentées à la section précédente : faible degré de cohésion entre les élites et incapacité des acteurs politiques à voir l'intérêt public passer avant les intérêts privés.

La non-résolution de ce problème a eu des conséquences importantes autant du côté de l'environnement que des programmes de développement des infrastructures en RDC. Les gouvernements provinciaux, démunis de ce qu'ils considèrent comme leur droit constitutionnel à des revenus, ont imposé le prélèvement de taxes et frais locaux additionnels, ce qui ajoute au fardeau des opérateurs privés. Ce n'est qu'après une série de plaintes par les entrepreneurs et une intervention ratée par le Ministère de l'Économie, qu'une classification temporaire des mécanismes sur les taxes et frais locaux a été adoptée après d'intenses consultations entre le Premier Ministre et les Gouverneurs, qui ont duré deux semaines. Ce conflit n'était pas nécessaire alors que l'ébauche des bases légales, qui avait obtenu l'aval des provinces, était disponible depuis août 2010. Il ne lui manquait que l'approbation du Conseil des Ministres pour l'appliquer.

Un autre élément de la programmation de développement qui a souffert de la non-résolution des problèmes de la décentralisation fiscale est la mise en œuvre du programme d'infrastructure. Les autorités centrales et provinciales n'ont pas réussi à s'entendre sur une stratégie commune. Ainsi par exemple, le gouvernement central a alloué, sans un plan établi, « pour le compte des provinces » des dépenses sur les ressources qui devaient aller aux provinces depuis le budget de 2009. L'inefficacité de l'utilisation de ces fonds<sup>8</sup> a eu un impact négatif sur le programme de développement des infrastructures du pays.

## **Transfert des compétences**

Un second problème qui demeure non résolu à cette date est celui du transfert des compétences et du personnel dans des secteurs décentralisés. L'éducation primaire et secondaire, la santé, l'agriculture et le développement rural sont des secteurs décentralisés par la Constitution, ce qui implique que la gestion de la prestation des services est de la responsabilité des gouvernements provinciaux et locaux, alors que l'établissement des normes demeure au niveau national. Ce principe a aussi été consacré par les Lois sur la gouvernance provinciale et locale, adoptées en 2008.

À la fin de l'année 2010, aucune compétence n'avait encore été transférée même si les règles intérimaires sur la gestion publique, appliquées depuis 2009, ont transféré le personnel provincial sous l'autorité des ministres provinciaux respectifs. Cependant, sans cadre légal ou décision explicite sur le transfert de l'autorité, la responsabilité demeure fragmentée et les autorités légales ne possèdent qu'un pouvoir limité face aux contraintes qu'impose la prestation des services. Ce problème est visiblement lié au précédent qui, sans une entente intergouvernementale sur le système de fiscalité, rend difficile la prise de position sur la capacité d'assurer la prestation des services par les autorités locales et provinciales.

L'impact de la non-résolution du développement économique repose surtout sur des contraintes liées au capital humain. La fragmentation des autorités quant à l'imputabilité sur les problèmes des équipes de travail a encouragé des allégations de détournement des fonds de la loi sur les salaires (qui couvrent plus de 40% de ces dépenses). Comme la preuve de ce détournement ne peut être faite définitivement, ses impacts négatifs sur les prestations de services publics sont palpables.

## Découpage

La réforme du découpage territorial est un autre cas non-résolu. La Constitution instaure 26 provinces des 11 antérieures, ce projet devait être réalisé dans les trois années qui suivent l'établissement des institutions politiques. Comme la dernière institution a été mise en place en 2007, il devrait donc y avoir eu découpage des provinces au plus tard en mai 2010. Ce ne fut pas le cas. Une évaluation des impacts (politiques, fiscaux et administratifs) sur le découpage a été faite à la demande du Ministre de la Décentralisation en 2009, ce qui a mené à la publication d'un rapport (World Bank, 2010) qui souligne les risques sérieux inhérents à la mise en œuvre prématurée de cette disposition constitutionnelle. Ce rapport conclut : (i) que la nouvelle constellation proposée par la Constitution pourrait avoir des répercussions sur les tensions ethniques dans certaines régions ; (ii) des 21 nouvelles provinces créées<sup>9</sup>, seulement quatre seraient fiscalement suffisantes et (iii) la création de nouvelles provinces demanderait de grands investissements pour les infrastructures administratives alors que les fonds requis ne sont pas disponibles.

Alors que la mise en œuvre du découpage n'est pas réaliste sous les conditions actuelles, il n'y a aucune décision officielle du Gouvernement ou des Parlement pour retarder le projet, probablement parce que cela demanderait une révision constitutionnelle. L'incertitude qui en résulte cause des dommages à la crédibilité de l'autorité provinciale et augmente le niveau de réticence à investir dans les infrastructures provinciales, si l'avenir de certaines capitales (comme Bandundu Ville) demeure incertain. Finalement, certaines des futures provinces qui possèdent des ressources naturelles (par exemple l'Ituri) réclament leur statut provincial selon l'échéancier constitutionnel, ce qui risque de créer

des remous politiques. De plus, bien qu'une décision soit nécessaire, il n'y a présentement aucun indicateur que la réforme sera réalisée.

### **Création d'autorités sous-provinciales**

Alors que la Constitution et la Loi sur la gouvernance locale (2008) prévoit la création d'autorités élues à des niveaux d'auto-gouvernance (certains secteurs, les chefferies, les villes et les communes), des élections locales sont toujours reportées et pourraient l'être encore au-delà de 2012. Bien que des raisons (valables) du point de vue de la logistique et des finances aient été données pour expliquer ce retard, l'absence des instances de proximité au niveau local est une sérieuse entrave à la mise en place de stratégies de développement économique. Des partenaires de développement tels que le PNUD et la Belgique ont rendu disponibles des ressources pour des initiatives de développement de l'économie locale. Une évaluation des capacités et des performances des gouvernements locaux, financée par USAID, confirme ce risque (USAID, 2010).

### **f) Spécificités illusoires et dynamique de l'économie politique**

Tel que souligné dans l'introduction de cette section, il y a un grand nombre de raisons objectives pour lesquelles un système de gouvernance décentralisé est approprié et serait potentiellement bénéfique pour la RDC. En considérant les facteurs géographiques, et historiques, les infrastructures et le développement économique, l'instauration d'un État unitaire décentralisé, telle que l'exige la Constitution, était un choix logique. Malgré le fait qu'il y ait des bénéfices économiques et politiques à la création d'un système fonctionnel et décentralisé de gouvernance, le Gouvernement semble dans l'impossibilité de créer quelques-unes des conditions essentielles pour qu'un tel système fonctionne, ce qui résulte en l'existence de gouvernements provinciaux politiquement redevable mais sans ressources suffisantes et sans compétences nécessaires. Ceci réduit non seulement la crédibilité des nouvelles modalités de gouvernance en RDC mais, comme soutenu plus haut, a aussi un impact négatif sur le climat des affaires, la qualité des services publics et le développement d'infrastructures, et anticipe l'instauration de stratégies locales de développement économique.

L'explication pour les résultats en-deçà des attentes en ce qui concerne le processus de décentralisation repose sur des facteurs d'économie politique et de planification (spécificités illusoires) et les deux sont entremêlés.

D'abord, en se référant à Keefer et Wolters (2011), la capacité limitée des citoyens à s'engager dans une action collective, dans ce cas, au profit de la création de gouvernements responsables, aux niveaux local et provincial, et le manque d'efforts vers la décentralisation demeurent des facteurs mineurs. La dynamique politique et les intérêts qui gravitent autour du processus de décentralisation sont tels que même les efforts pour le progrès sont difficiles à imaginer.



Aussi, le manque de cohésion des politiques de la RDC a été un facteur majeur qui explique les problèmes qui ont affecté la mise en place d'une approche décentralisatrice. Comme l'a expliqué l'analyse détaillée de Mutamba Dibwe (2008), les failles politiques dans la coalition au pouvoir coïncident avec une faille plus profonde en RDC, c'est-à-dire le débat entre le fédéralisme et l'unitarisme qui provient des premières années de l'indépendance. Depuis la formation du gouvernement de Gizenga, en 2007, la balance politique a oscillé entre les partisans et les opposants de la décentralisation, sans qu'aucun des camps ne puisse pousser le débat de façon décisive dans une direction.

Le Chef d'État, qui a le pouvoir d'orienter le débat dans une direction ou l'autre, a décidé de se tenir à l'écart de la question, sauf pour deux gestes qu'il a posés pour désamorcer des situations tendues.<sup>10</sup> Ceci, combiné à l'incapacité des Gouverneurs à agir efficacement comme un groupe voué à la promotion des intérêts collectifs, explique l'inertie persistante qui afflige les litiges du pays. Bien que tous les politiciens de tout parti reconnaissent l'importance de créer un système de gestion intergouvernemental fonctionnel, aucun problème critique émanant du débat sur la décentralisation n'a été résolu. Donc, le processus de décentralisation est devenu un exemple typique des difficultés générales qui sont posées pour faire agir les politiciens collectivement dans l'intérêt commun.

Finalement, les difficultés à engager le processus de décentralisation sont aussi liées à la planification de l'ensemble du projet et aux spécificités illusoire qui affligent les prévisions particulières de la décentralisation. En considérant les difficultés générales pour arriver à une entente sur des questions essentielles qui concernent la politique de la RDC, les attentes qui prévoyaient des débuts efficaces pour les autorités locales et provinciales, celles annonçant l'octroi de ressources (sans prendre en compte les difficultés techniques de la délimitation des relations dans un nouveau système intergouvernemental de fiscalité) et le transfert des compétences étaient irréalistes.

En y additionnant le fait que les intérêts privés (voir Verhaghe 2007), qui touchent tout autant le niveau politique que celui des services publics, prévalent dans le maintien d'un statu quo qui leur est profitable dans le domaine des services à l'emploi et du système des salaires, ces ententes étaient vouées à l'échec dans leur façon d'être conçues. Dans ce contexte, le fait que des progrès substantiels aient été réalisés dans la création des autorités provinciales demeurent un exploit.

Créer un système fonctionnel de gestion intergouvernementale demeure un élément essentiel de la réforme institutionnelle, et une condition tout aussi essentielle au succès des programmes gouvernementaux de développement économique et social. Les leçons tirées de quatre années d'efforts à créer un tel système, soit une meilleure conception et des efforts plus soutenus dans la création de coalition autour des problèmes de l'État, sont nécessaires si l'on considère que la situation actuelle puisse être améliorée. Même si

beaucoup a été fait en termes de création d'un gouvernement provincial, il est difficile d'aller au-delà de la situation actuelle si les contraintes d'économie politique ne sont pas évitées.

#### **IV. Leçons générales: création d'institutions en RDC et la prise en compte de facteurs d'économie politique**

L'analyse ci-dessus démontre les complications inhérentes à la création d'un système institutionnel dans un contexte caractérisé par la méfiance mutuelle des factions politiques et aux contraintes d'économie politique. Le système institutionnel et les ententes mises en place servent à maintenir toutes les factions politiques impliquées après une période prolongée de conflits et à s'attarder aux risques perçus dans la concentration des pouvoirs. Cet exposé ne s'attarde pas en détails à la façon avec laquelle la Constitution a tenté de combler ce second point (bien que Keefer et Wolters 2011 ne tirent que des conclusions négatives à cet égard) mais survole plutôt les impacts de ces exigences sur l'efficacité du présent système institutionnel, en particulier sa capacité à favoriser l'établissement de la réforme.

La conclusion tirée de ces estimations est que l'organisation institutionnelle actuelle souffre de deux « défauts de conception ».

Le premier est la complexité du système de contrôle mutuel, au sein de l'Exécutif, entre l'Exécutif et le Législatif et au sein de Législatif. Alors qu'elles furent établies pour répondre à la méfiance mutuelle entre les forces politiques, ses exigences, en combinaison avec la dynamique de l'économie politique présentée par Keefer et Wolters (2011), ont eu un impact négatif sérieux sur la capacité du système à créer et adopter des législations et politiques essentielles.

Le même facteur affecte aussi la capacité du système à mettre en place des politiques (prestations de services et maintien d'un environnement sain d'affaires) et la prise de décisions, alors que les progrès dans les réformes administratives et judiciaires s'avèrent difficiles à accomplir. Tout ceci est aussi causé par une combinaison de facteurs d'économie politique présentés par Keefer et Wolters et la difficulté à adopter des réformes grâce à la gestion des politiques actuelles.

En termes d'impacts atténuants, les options sont limitées. Les dynamiques d'économie politique sont peu susceptibles de changer rapidement et un changement constitutionnel en profondeur ouvrirait une boîte de Pandore (quoiqu'une ouverture limitée de la Constitution demeure une option). Des mesures atténuantes sont possibles par une restructuration des institutions du Centre du Gouvernement, en particulier le bureau du Premier Ministre et celui du Secrétaire général du Gouvernement, la révision des procédures décisionnelles du gouvernement (en réduisant les processus à multiples approbations actuellement en place) et la simplification des procédures parlementaires, en reposant davantage sur les structures des comités. Même après ces changements, la

prise de décisions demeurera probablement lourde et il serait préférable de maintenir une approche réaliste face aux attentes élevées pour les réformes.

Le second problème repose dans la façon dont la Constitution a cherché à appliquer les éléments-clés de la stratégie de pacification. Rien ne l'illustre mieux que le cas du processus de décentralisation qui a été analysé dans la seconde partie de cet exposé. Le processus de décentralisation, généralement admis comme la meilleure garantie de l'union de la RDC et garantissant le développement économique, a souffert de ce que l'on nomme « spécificité illusoire » ; une approche de la conception qui semble prescrire les aspects essentiels d'un système intergouvernemental, mais qui en réalité soulève davantage de questions que de réponses. Le résultat de ce dispositif est une désillusion croissante de la décentralisation alors que les attentes (irréalistes) ne sont pas atteintes. Si le tout se concrétise en un ralentissement ou même une réduction des processus, cela pourrait éliminer un des piliers sur lesquels les ententes d'après-conflit et le système institutionnel ont été bâtis, ce qui entraînerait le retrait de l'appui au système de la part des factions politiques. Etant donné que la RDC n'est qu'à trois ans de rencontrer le test des 10 ans de Collier, ceci pourrait provoquer de sérieux risques d'un retour à l'instabilité.

Certaines solutions techniques sont disponibles pour atténuer les conséquences du premier problème de conception, mais le second problème pose davantage de difficulté ; la seule solution réaliste exige de s'attaquer aux caractéristiques des spécificités illusoires et aux solutions intermédiaires de conception du système de fiscalité intergouvernemental, de la structure administrative territoriale et de s'assurer des transferts de compétences. Il s'agit là des seuls moyens pour restaurer la crédibilité de cet élément critique de la conception de la Constitution.

Les conclusions précédentes exigent un important programme de réformes institutionnelles, sur lequel différentes forces politiques de la RDC doivent réfléchir : sans tenter de résoudre les problèmes institutionnels prioritaires, il est peu probable que le mandat présidentiel de 2011-2016 voie davantage de progrès sur les questions législatives et de politiques que lors des périodes précédentes, ou qu'il améliore la fourniture des services. Cependant, si la période pré-électorale est utilisée pour évaluer le premier mandat sous la nouvelle Constitution et s'attaquer à certains problèmes énumérés ici, les chances de consolidation de la paix et d'amélioration de la stabilité demeurent élevées, et le pays déferait certaines des prévisions d'économie politique les plus sombres.

## Notes

1. Keefer, Phil and Wolters, Stephanie, *Governance and political Economy in the DRC*, World Bank, Washington, DC, 2011 (non publié).
2. Les autres provinces ont également des « nouvelles unités », mais pas au niveau observé dans les provinces de l'Est.
3. Des 11 provinces actuelles, 6 seraient divisées pour en créer 21, alors que les 5 autres conserveraient leurs frontières.
4. La liste des ministères a connu de nombreux changements de noms. Durant les 20 dernières années, mais le nombre fourni correspond aux ministères qui possédaient les mêmes prérogatives.
5. Ce nombre inclut la Constitution et 11 autres décisions des instruments de ratification des traités.
6. Il faut noter que les publications dans le Journal Officiel étaient régulières jusqu'en 1990, mais irrégulières entre 1990-1997.
7. L'Annexe 2 présente une analyse plus profonde des problèmes et des options.
8. En particulier pour acheter des tracteurs, des ponts et des traversiers sans évaluer l'endroit et l'utilisation de ce matériel.
9. 21 provinces seraient créées à partir de 6 existantes alors que 5 autres demeureraient intactes.
10. La première fois, en septembre 2007, durant les discussions entre les gouverneurs et le gouvernement central à propos de 40%, les litiges faisant place une rhétorique sécessionniste, la seconde fois, lors de la 'Conférence des Gouverneurs' en juin 2009, alors qu'un compromis entre les gouvernements central et provinciaux avait rompu

## Références

- Chevallier, Jérôme, and Kai Kaiser. 2012. "The Political Economy of Mining in the Democratic Republic of Congo." In *Rich Countries, Poor People: The Politics and Governance of Africa's Natural Wealth*, ed. Anand Rajaram, Tuan Minh Le, and Lorena Viñuela. Washington, DC: World Bank (forthcoming).
- Keefer, Phil and Stephanie Wolters (2012, a venir) ' Citizen and elite fragmentation and the political economy of growth', World Bank, Washington, DC.

*"Citation : Dömeland, Dörte, François Kabuya Kalala et Mizuho Kida, 2012, "Contraintes des Politiques Macroéconomiques", dans Johannes Herderschee, Daniel Mukoko Samba et Moïse Tshimenga Tshibangu (éditeurs), Résilience d'un Géant Africain Accélérer la Croissance et Promouvoir en République Démocratique du Congo, Volume I Synthèse, contexte historique et macroéconomique, MÉDIASPAUL, Kinshasa, pages 123-169.*

*Cet article a été préparé dans le cadre des travaux d'analyse de la Banque Mondiale autorisés en vertu du code P106432-ESW pour « la préparation d'une étude Diagnostique d'Intégration du Commerce et un Mémoire Economique du Pays ». Les remerciements aux pages xvi-xxi de ce volume assurent la reconnaissance aux nombreux collègues, experts et participants des séminaires qui ont généreusement contribué à cet article de leur temps et de leurs idées; toutes les erreurs restantes sont celles des auteurs.*

*Copyright © 2012 La Banque Internationale pour la Reconstruction du Développement/ La Banque Mondiale conformément à l'information de la page iii de ce volume."*

## Chapitre 3

## Contraintes des Politiques Macroéconomiques



Dörte Dömeland, François Kabuya Kalala et Mizuho Kida

### Sommaire

*La République démocratique du Congo (RDC) est le plus vaste pays d'Afrique subsaharienne (ASS) – soit environ l'étendue de l'Europe occidentale – et le troisième pays par sa population (après le Nigeria et l'Éthiopie). Elle détient des ressources naturelles parmi les plus riches de la région, incluant le pétrole, le bois et de nombreux minéraux. À son indépendance, en 1960, la RDC avait un PIB par habitant de 325\$ et était la deuxième économie la plus industrialisée d'Afrique, après l'Afrique du Sud. Aujourd'hui, avec un PIB par habitant de 97\$, la RDC est parmi les pays les plus pauvres du monde, se classant à la 176e place sur 182 pays d'après l'indice de développement humain des Nations Unies. (2009)*

*Trois décennies de mauvaise gestion économique, sous la présidence de Mobutu Sese Seko (1965-1997) ont affaibli tous les secteurs de l'économie. Depuis 1996, une violente guerre civile, dans laquelle étaient impliquées les armées et les milices de plusieurs autres pays africains, a fait plus de 3 millions de morts, soit directement par les combats ou indirectement par les privations causées par la guerre, et a accéléré le déclin économique. L'économie a opéré un revirement remarquable après la relance du processus de paix en 2001, qui a permis à la communauté internationale de renouer le dialogue avec la RDC. Les flux d'aide étrangère ont repris. Le gouvernement, avec l'aide de la communauté internationale, a entrepris des réformes économiques à l'effet de stabiliser l'économie. Un accord de partage de pouvoir a été conclu en 2002, un gouvernement de transition a été mis en place en 2003, et en 2006 ont eu lieu les premières élections démocratiques depuis plus de 50 ans.*

*Cependant, la mise en œuvre des réformes économiques a ralenti en 2005 alors que les autorités ont recentré leurs priorités sur les élections. Par la suite, du fait d'une forte baisse du cours mondial des matières premières la crise financière a ralenti l'activité économique en 2009 ; tandis que l'escalade du conflit dans les provinces de l'Est a entraîné l'augmentation des dépenses de sécurité, aggravé le déficit budgétaire et menacé la stabilité macroéconomique et politique si difficilement acquise.*

*Aujourd'hui, la RDC est à la croisée des chemins. Alors que le pays se prépare pour les prochaines élections, fin 2011, des tensions politiques et sécuritaires risquent de rendre la tâche difficile au gouvernement pour mettre en œuvre des politiques macroéconomiques restrictives. Le gouvernement pourra-t-il renforcer la gestion macroéconomique, prévenir les cycles répétés de dérapages et de resserrement, et renforcer la confiance du secteur privé ? Le gouvernement pourra-t-il surmonter ces défis et mettre en œuvre des réformes structurelles nécessaires à l'effet de transformer plus efficacement les revenus issus de ressources naturelles en capital physique et humain propice à une croissance soutenue dans le futur ?*

*Alors que le gouvernement et la communauté internationale réévaluent la stratégie de croissance à moyen terme du pays et ses priorités des réformes structurelles, ce chapitre vise à contribuer à cet effort en examinant la croissance économique récente de la RDC en vue de clarifier les sources de cette croissance de manière à la susciter et à l'entretenir dans le futur. Plus précisément, le chapitre est organisé comme suit : la section 1 fournit un aperçu des politiques macroéconomiques et des réformes structurelles qui ont été mises en œuvre depuis 2001. La section 2 examine les sources de la croissance récente en RDC en utilisant la décomposition de la croissance par secteur, par demande, par sources de financement et par facteurs de production (par exemple, la comptabilisation de la croissance). Ensuite, la section 3 examine si l'utilisation actuelle des rentes de ressources naturelles dans le pays est compatible avec une trajectoire de développement durable.*

*Les principales conclusions du chapitre sont les suivantes :*

- *L'examen des politiques macroéconomiques et des réformes structurelles au cours des dix dernières années a révélé une tendance inquiétante. Un cycle de dérapages budgétaires, de monétisation des déficits, d'inflation et de dépréciation monétaire a été un thème récurrent pendant les périodes précédant la reprise du processus de paix en 2001 et l'élection en 2006, ainsi qu'à la suite de la crise financière en 2008. Cela a créé de grandes incertitudes dans l'Environnement judiciaire qui, combiné à un climat des affaires difficile, a entravé le développement d'un secteur privé fort. Malgré des débuts prometteurs, le programme des réformes tel que décrit en 2001 demeure aussi important aujourd'hui qu'il l'était alors. Le nouvel élan, imprimé à la suite de la mise en œuvre des réformes structurelles en 2010, a été encourageant et les milliards de dollars américains d'allègement de la dette ont fourni au pays une occasion unique de dynamiser les investissements pour le développement. Cependant, le risque de rechute demeure alors que le pays se prépare pour les prochaines élections et des tensions sécuritaires persistent.*
- *Les analyses des sources de croissance ont montré que la croissance dans la première moitié de la décennie a été induite principalement par l'exploitation minière et la construction, tandis que dans la seconde moitié, la forte expansion de l'agriculture et des services y a le plus contribué. Du côté de la demande, c'est la*



reprise de l'investissement public et privé qui a été une force importante derrière la croissance, suivie d'une reprise de la consommation. L'aide publique demeure la plus importante source de financement de la croissance alors que les exportations nettes – malgré la reprise des exportations de ressources naturelles et l'évolution favorables des termes de l'échange– n'ont pas encore contribué positivement à la croissance. Les investissements directs étrangers (IDE) ont repris depuis 2002-2003, mais ils restent volatiles. La comptabilité de la croissance en RDC de 1991 à 2010 a révélé, sans surprise, une productivité totale des facteurs (PTF) fortement négative dans les années 1990, suivie par une PTF largement positive dans la décennie suivante. Des décompositions de la croissance de la PTF en changements de productivité du travail et du capital, il est apparu que les améliorations de la PTF dans la décennie consécutive à l'accord de paix reflétaient principalement des améliorations dans la qualité des apports de la main d'œuvre (estimée par le biais du niveau plus élevé de scolarité attendue et par un taux plus réduit de mortalité pour adultes) ainsi que l'amélioration de la sécurité du capital physique (via une plus faible incidence de la dégradation et de la destruction reflétée par un taux d'épuisement plus faible).

- Des analyses de la richesse des ressources naturelles en RDC ont montré que, bien que cette richesse soit importante en termes absolus, elle est relativement faible lorsqu'elle est mesurée par habitant. Avec une population de plus de 60 millions d'habitants dans un pays aussi pauvre que la RDC, les rentes de ressources naturelles devraient être plus efficacement mobilisées. Une application du concept d'épargne véritable – qui tient compte de l'usure nette du capital, de l'épuisement des ressources naturelles et des investissements nets en capital humain – a cependant révélé que la RDC a accumulé des épargnes négatives durant la majeure partie des 20 dernières années. Nous soutenons que ces faibles épargnes véritables résultent de la combinaison d'une faible mobilisation des revenus provenant du secteur minier, d'un contrôle fiduciaire inadéquat des revenus effectivement collectés sur ces ressources, du réinvestissement insuffisant des mêmes revenus pour accroître la production minière, et surtout, de la capacité limitée de transformer les revenus générés par ces ressources en capital physique et humain pour une croissance soutenable.

## I. Politiques macroéconomiques et réformes structurelles

La République démocratique du Congo (RDC) est le plus vaste pays de l'Afrique subsaharienne - environ la même étendue que l'Europe occidentale - et le troisième pays par sa population (après le Nigeria et l'Éthiopie). Ce pays possède les plus grands gisements de cuivre, de cobalt et de coltan, en plus d'importantes réserves de diamants et de pétrole et des forêts tropicales abondantes, un grand potentiel en énergie hydraulique et des terres fertiles. A son indépendance en 1960, la RDC avait un PIB par habitant de 325\$<sup>1</sup> et était la seconde économie industrialisée en Afrique, après l'Afrique du Sud. Aujourd'hui, avec un PIB par habitant de 97\$<sup>2</sup>, la RDC est parmi les pays les plus pauvres du monde, se classant à la 176<sup>ème</sup> place sur 182 pays d'après l'Indice de Développement Humain de l'ONU.

Trois décennies de mauvaise gestion économique sous la présidence de Mobutu Sese Seko (1965-97) ont affaibli tous les secteurs de l'économie, induisant des taux de croissance négatifs pendant treize années consécutives et un déclin dramatique du PIB réel par habitant de la RDC. Durant les années 1970 et 1980, la moyenne de croissance du PIB réel fut négative ; le PIB par habitant chuta de 332\$ à 258\$ durant les années 1970 et à 207\$ durant les années 1980. Depuis 1996, une guerre, dans laquelle étaient impliquées les armées et les milices de plusieurs autres nations africaines, a occasionné la mort de plus de 3 millions de personnes, soit directement par les combats ou indirectement par des privations liées à cette guerre, et a accéléré le déclin économique.

### a) Guerre civile (1996 – 2000)

Entre 1996 et 2001, les forces armées de sept pays et différents groupes rebelles se sont affrontés dans une terrible guerre en RDC. Cette guerre est à l'origine de plus de 3 millions de morts, des millions de personnes déplacées, de l'isolement de larges parties du pays et de la destruction d'infrastructures, incluant des hôpitaux et des écoles. En juillet 1999, le gouvernement de la RDC signa un accord à la Conférence de Lusaka, en Zambie, avec cinq des sept pays impliqués dans le conflit. Cette entente prônait un cessez-le-feu et le désarmement des milices par l'administration de fait de chaque région ainsi que le dialogue intercongolais en vue de la réunification du pays. L'Accord de Lusaka fut, cependant, rapidement abandonné par toutes les parties impliquées.

L'objectif clé des politiques économiques du gouvernement durant cette période de conflit fut d'obtenir des devises étrangères pour financer la guerre. À cet effet, il recourut à une série de politiques interventionnistes, telles que l'extorsion à l'aide de taxes fantaisistes à l'endroit de quelques entreprises encore opérationnelles, et l'octroi des monopoles et des concessions minières avec un régime fiscal préférentiel pour la production et la commercialisation des produits clés, en particulier les diamants. La multiplicité des taux de change et les contrôles des prix engendrèrent d'importantes distorsions des prix relatifs. En conséquence, il se créa une pénurie pour certains produits,

y compris les facteurs de production, ce qui contribua à la baisse de la production et à l'augmentation des coûts des biens et services.

À la fin de 2000, la situation économique de la RDC fut marquée par un cercle vicieux d'hyperinflation, une dépréciation continue de la monnaie, une montée de la « dollarisation », une absence d'épargne et une production en baisse. Le déclin de l'activité économique, spécialement dans les secteurs formels, mena à une chute des recettes publiques à moins de 5% du PIB. Au même moment, les dépenses, essentiellement celles liées à la guerre, augmentèrent drastiquement, atteignant près de 70% des recettes totales. Le déficit budgétaire fut hors de contrôle s'élevant à environ 120% des recettes publiques en 2000. Ce déficit fut entièrement financé par l'expansion monétaire et l'accumulation d'arriérés intérieurs et extérieurs. Le rôle de la banque centrale n'en fut réduit qu'à l'impression de la monnaie pour le financement du déficit. Il en résulta une montée de l'inflation et, en 2000, les prix à la consommation haussèrent au taux annuel moyen de 554%.

L'état de guerre combiné à la situation budgétaire difficile affaiblit fortement la position extérieure de la RDC. Les réserves officielles étrangères chutèrent à moins de deux semaines d'importations de biens et de services non facteurs. L'écart entre les taux de change officiels et parallèles s'accrut à plus de 550%. La perte de confiance du public envers la monnaie nationale accentua la « dollarisation ». Le système bancaire devint insolvable et près de la moitié des banques existantes tombèrent en faillite, ce qui déclencha une désintermédiation financière substantielle. À la fin de 2000, le PIB réel se situa à 80% de son niveau de 1995.

## **b) Reprise économique (2001-2005)**

Des changements survinrent en 2001. Le Président Joseph Kabila qui accéda au pouvoir en 2001, après l'assassinat de son père Laurent Kabila, soutint, dans son premier discours à la nation, un programme économique et politique qui était une nette cassure avec les politiques passées. Ce discours appela à la réactivation de l'Accord de Lusaka, à la formation d'un gouvernement d'union nationale, à la normalisation des relations avec la communauté internationale, à la stabilisation de la situation macroéconomique et la libéralisation de l'économie.

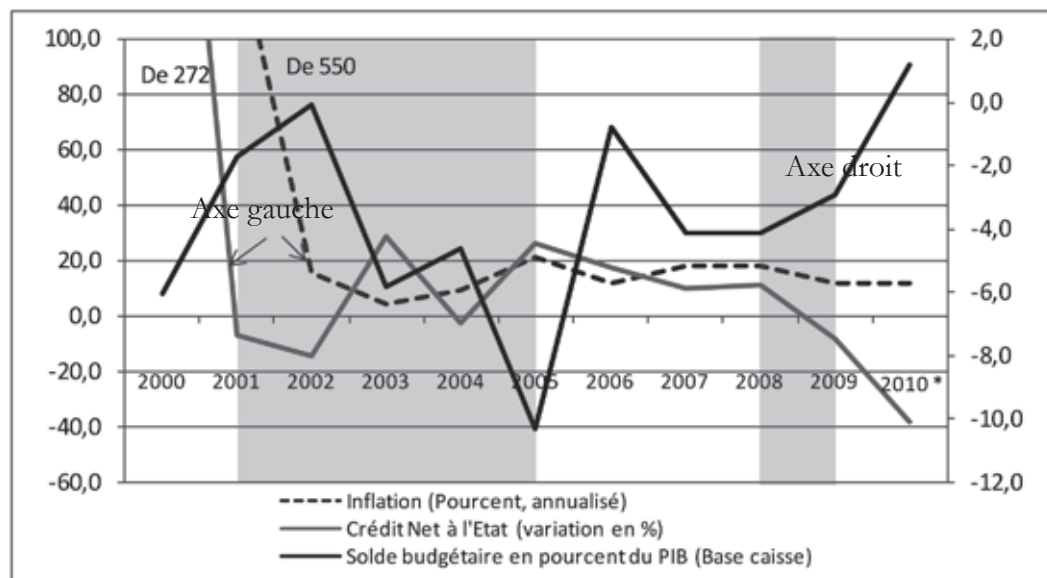
Le nouveau gouvernement rétablit le processus de paix qui avait débuté en 1999 avec l'Accord de Lusaka qui n'avait jusqu'alors jamais été appliqué. Des forces de maintien de la paix de l'ONU - la MONUC, Mission d'observation des Nations Unies au Congo - furent déployées à travers le pays, une entente de partage des pouvoirs fut signée en 2002, alors que le retrait des troupes étrangères fut opéré à la fin de la même année. Le 4 avril 2003, la Constitution de transition fut promulguée. Le Major Général Kabila prêta serment comme Président de la RDC le 7 avril 2003, pour une période de transition de

2 ans, à l'issue de laquelle des élections libres et transparentes devaient être tenues. Le 30 juin 2003, un gouvernement d'unité nationale, composé de représentants de tous les groupes armés, de l'opposition non armée et de la société civile fut alors mis en place.

Les progrès réalisés dans la mise en œuvre du processus de paix rendirent possible la reprise des relations entre les autorités et les institutions financières internationales. La Banque mondiale et le FMI dépêchèrent une mission conjointe en RDC assez tôt en mai 2001. En décembre 2001, eut lieu à Paris une rencontre entre les bailleurs et les responsables congolais en vue d'identifier les projets clés d'investissement qui permettraient au gouvernement de s'attaquer aux problèmes les plus urgents.<sup>3</sup> Les efforts de réforme de la RDC, qui sont détaillés plus loin, ont aussi préparé le terrain pour le remboursement des arriérés de la RDC envers ses créanciers internationaux de manière à bénéficier d'un allègement de dettes dans le cadre de l'Initiative pays pauvres très endettés (PPTE). La RDC n'ayant pas honoré ses dettes durant près d'une décennie, près de 80% de ses dettes, soit \$US 10,6 milliards représentaient des arriérés financiers à la fin de 2001. Près de 16,9% soit (de \$US 1,8 milliard) étaient dus à des créanciers multilatéraux. Au courant de l'été 2002, la RDC remboursa ses arriérés envers ses principaux créanciers multilatéraux, dont la Banque mondiale et le FMI. Les flux d'aide étrangère reprirent. En septembre 2002, la RDC bénéficia d'un rééchelonnement de ses arriérés de \$US 8,2 milliards dus aux créanciers bilatéraux du Club de Paris. En juillet 2003, la RDC atteignit le point de décision de l'IPTE, à partir duquel les créanciers s'engagèrent à alléger les dettes du pays de \$US 6,3 milliards, en valeur actuelle nette.<sup>4</sup>

L'objectif clé du programme de réforme économique, mis en place en 2001 avec l'appui de la communauté internationale, était de briser le cercle vicieux de l'hyperinflation et de la dépréciation monétaire. Ce programme se focalisa sur l'amélioration des finances publiques en partant du renforcement des procédures budgétaires. Pour la première fois depuis des années, le Parlement approuva un budget. Les circuits de paiement extrabudgétaires furent réduits et, plus important encore, le gouvernement adhéra à une stricte application d'un plan de trésorerie mensuel, ce qui permit l'élimination de la monétisation du déficit budgétaire.

Figure 3.1 : Solde budgétaire, Crédit net au Gouvernement et Inflation



Source: Rapports des services du FMI et calculs des auteurs.

Grâce à un resserrement efficace de la politique monétaire, l'inflation ralentit rapidement, permettant au gouvernement d'introduire un taux de change flottant, dès mai 2001, et de libéraliser la plupart des prix. Les prix de certains services publics, comme ceux des transports et de l'électricité, ont été exemptés de cette libéralisation tout en étant ajustables. Les prix des produits pétroliers, par exemple, qui ont été lourdement subventionnés, ont été augmentés de près de 300% par rapport au niveau international en mai 2001, ce qui élimina non seulement les subventions mais aussi la contrebande vers les pays voisins. Cette augmentation des prix fut accompagnée par l'application d'un mécanisme transparent et automatique de révision des prix. L'exportation des produits pétroliers fut également libéralisée. Ainsi, la livraison et le transport des produits connurent une amélioration globale, et le renforcement de la sécurité entraîna une croissance des échanges de produits alimentaires entre les régions productrices et les villes du pays.

Ces politiques macroéconomiques ont été appuyées par une série de mesures structurelles. Pour renforcer le processus budgétaire, les autorités rétablirent le système de mobilisation des recettes, améliorèrent la collecte de données et mirent en place de nouveaux systèmes de gestion de l'information. Une nouvelle unité fiscale fut instaurée pour les contribuables les plus importants, les exonérations furent l'objet d'un suivi et les procédures douanières furent simplifiées. Le commerce international fut libéralisé, la grille tarifaire fut ramenée à trois taux et un décret présidentiel n'autorisa que la présence de 4 agences aux frontières. Les autorités resserrèrent et simplifièrent également

les procédures d'engagements des dépenses. De plus, tous les arriérés des entreprises publiques et du gouvernement envers le secteur privé ont été audités de même que tous les ministères, et la livraison des services par les ministères de la justice et de la sécurité sociale a fait l'objet d'une revue en 2002.

Le gouvernement entreprit en plusieurs étapes de renforcer le secteur financier. Il mit en place un cadre légal pour l'encadrement du système financier, dont une loi garantissant l'indépendance de la banque centrale, une loi bancaire confiant à la BCC la supervision complète du secteur financier, des cadres légaux pour l'agrément et la liquidation des banques ainsi qu'un nouveau cadre légal de restructuration du système bancaire. Pour la première fois depuis des années, des auditeurs externes examinèrent les comptes de la BCC. Une assistance technique permit de renforcer la capacité de la banque centrale à mener la politique monétaire et la supervision bancaire. La BCC adopta aussi une politique plus flexible en matière de taux d'intérêts et créa, en septembre 2002, un groupe consultatif sur la politique monétaire pour faciliter la coordination des politiques budgétaire et monétaire. En décembre 2002, la BCC introduisit des billets de trésorerie pour absorber l'excès de liquidité dans le système bancaire. Plusieurs banques privées et publiques furent liquidées alors que d'autres furent restructurées afin de renforcer le secteur financier.

Des changements ont été amorcés dans l'environnement judiciaire et réglementaire. Un nouveau code des investissements a été publié en février 2002, suivi six mois plus tard par la publication d'un nouveau code minier en accord avec les standards internationaux établis. De plus, un nouveau code forestier, prenant en compte le développement durable, a été adopté alors qu'un grand nombre de concessions forestières furent annulées. Des tribunaux militaires d'exception ont été remplacés par des cours civiles pour les affaires économiques et commerciales.

Ces efforts ont rapidement conduit à la baisse de l'inflation et à la reprise de la croissance. L'écart entre le taux de change officiel et celui du marché libre chuta de 600% en mai 2001 à moins d'un pourcent en décembre de la même année. L'inflation fin période s'éleva à 16% en décembre 2002, radicalement plus bas que les 135% de l'année précédente. En 2002, la croissance économique devint positive pour la première fois en treize ans et atteignit une moyenne de 5% entre 2002 et 2004. Les recettes publiques augmentèrent de 6,5% du PIB en 2001 à 9,5% en 2004. Ces recettes élevées, combinées à l'accès de la RDC au financement extérieur, permirent au gouvernement d'augmenter ses dépenses, y compris pour la reconstruction et d'autres investissements.

Cependant, des signes inquiétants pointaient à l'horizon. Malgré des améliorations, la « dollarisation » de l'économie restait élevée. En 2003, la part de dépôts en dollars US se chiffrait à 85%, ce qui attestait le peu de confiance accordée au franc congolais et au système bancaire. La banque centrale connut des pertes substantielles qui limitèrent



son autonomie financière. En 2004, comme la sécurité se détériorait dans les provinces orientales, les dépenses militaires grimpèrent et la gestion budgétaire se relâcha, la croissance de la masse monétaire dépassa celle du PIB nominal. Le franc congolais, qui se déprécia continuellement entre 2001 et 2003, devint plus volatile, en même temps que la tendance baissière de l'inflation se renversa (voir Figure 3.1).

### **c) Transition démocratique et progrès limité des réformes économiques (2005-2008)**

La mise en œuvre des politiques macroéconomiques s'est affaiblie en 2005, alors que le gouvernement de transition focalisa toute son attention sur les élections. De plus, des signes périodiques de conflits dans les provinces orientales créèrent un climat d'incertitude ainsi que des pressions budgétaires supplémentaires du fait de la hausse des dépenses sécuritaires. Le gouvernement ne pouvant maîtriser les dépenses imprévues de sécurité et des demandes de primes accrues pour les fonctionnaires, les dépenses courantes ainsi que le financement bancaire augmentèrent. A la suite de la « dollarisation » accrue de l'économie, tout emprunt auprès du système bancaire aboutissait inévitablement à l'inflation et à la dépréciation du taux de change. Pire encore, les flux d'investissements étrangers et les décaissements de l'aide internationale ralentirent, renfonçant ainsi l'incertitude.

L'inflation s'est ravivée, le taux de change a continué à se déprécier et les réserves de change se sont établies à des niveaux très précaires. En effet, en 2005 l'inflation atteignit 21% contre moins de 5% en 2003. Le taux de change se déprécia de 20% par rapport au dollar américain durant la même année. Les réserves internationales chutèrent à \$US 131 millions en 2005, soit 2,5 semaines d'importations non liées à l'aide, et à \$US 154 millions ou l'équivalent de 1,4 semaine d'importations non liées à l'aide à la fin de 2006. Durant la seconde moitié de 2006, le gouvernement replongea dans l'accumulation des arriérés envers ses créanciers officiels bilatéraux. Grâce à la reprise du secteur privé, la croissance du PIB réel demeura à 6,5% en 2005 mais connut un ralentissement en passant à 5,1% en 2006.<sup>5</sup>

La mise en place de réformes structurelles ralentit à ce moment. Un recensement des agents du secteur public eut lieu en 2005, mais les efforts déployés pour étendre cette opération à l'ensemble de la fonction publique et éliminer les « fonctionnaires fictifs » n'ont eu que des résultats limités. Le rythme des réformes des secteurs minier, forestier, du service public, de l'administration douanière et des entreprises publiques n'a pas été soutenu, et la BCC n'a connu que peu de progrès dans le renforcement de ses opérations et les réductions de son déficit structurel.

Les 18 et 19 décembre 2005, fut organisé, sur l'ensemble du territoire national, un référendum pour l'adoption du projet de constitution. Ces premières élections démocratiques depuis 40 ans mirent fin à une période de transition politique qui a duré trois ans. Cependant, la situation sécuritaire resta fragile, alors que la violence se poursuivait dans les provinces orientales, menaçant ainsi la paix et le progrès économique.

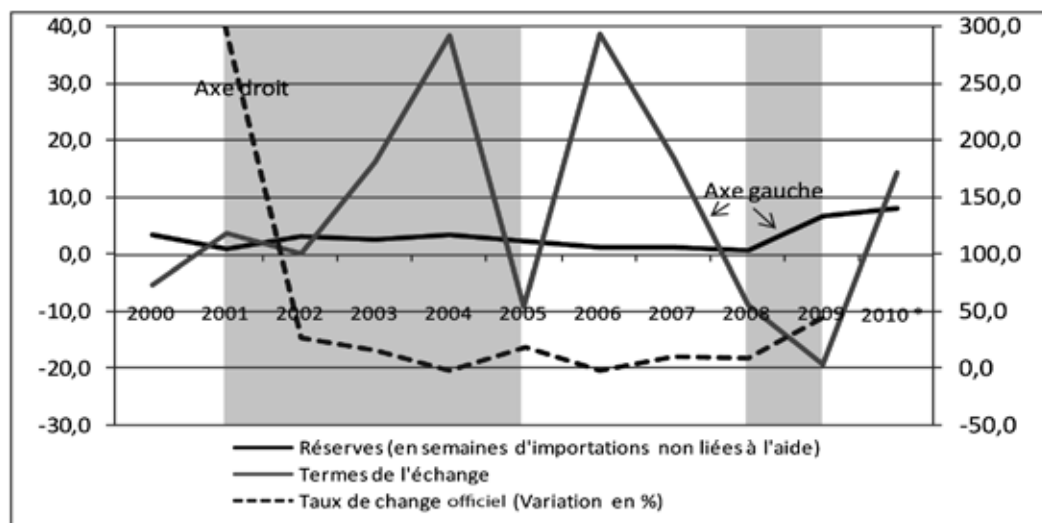


#### **d) Crise financière (2008-09)**

La situation économique de la RDC se détériora davantage durant le dernier trimestre de 2008. Une chute des prix du cuivre affaiblit considérablement ses termes de l'échange et mena au déclin de la production minière. La baisse des exportations entraîna une forte dépréciation du franc congolais contre le dollar américain. L'inflation s'éleva à 53% à la fin de 2009. La chute de la production minière et le ralentissement des investissements affectèrent la croissance économique. Dans le secteur minier de la province du Katanga, la fermeture des petites mines artisanales et la réduction de la production des grandes unités exercèrent un impact négatif immédiat sur l'emploi, évalué à environ 200 000 emplois perdus et plus de 1 million de personnes dépendantes indirectement touchées. De plus, la résurgence d'un conflit armé en août 2008 dans le Nord-Kivu accentua la crise sécuritaire et humanitaire. Près de 1,2 million de personnes furent déplacées dans le Kivu. En conséquence de cette crise, environ 350 000 personnes nécessitèrent une aide humanitaire d'urgence, ce qui s'est avéré un véritable défi au regard des difficultés d'ordre logistique et sécuritaire, mais également du coût et de la rareté des produits alimentaires sur le marché international.

Le déclin rapide des recettes d'exportation aggrava le déficit du compte courant extérieur ainsi que la baisse du niveau de réserves de change. En effet, du fait de la baisse des recettes d'exportation et des pressions de dépenses occasionnées par la crise humanitaire et sécuritaire, les réserves officielles brutes étaient ramenées à \$US 39 millions à la fin de janvier 2009, ce qui apparut comme leur plus bas niveau depuis 2001. La baisse des recettes d'exportation a également induit la chute des dépôts bancaires libellés en dollars US et des avoirs extérieurs bruts des banques, accentuant ainsi la pression sur le franc congolais. Conjuguées, la chute des recettes et l'accélération des dépenses sécuritaires ont transformé en déficit, au cours du dernier trimestre 2008, les excédents budgétaires que la RDC avait accumulés jusqu'à la mi-2008. L'accroissement des avances de la BCC à l'Etat, combinée avec la dépréciation du franc congolais (de 35% entre décembre 2008 et septembre 2009), accentua la pression sur les prix dès lors que l'inflation atteignit 40%.

Figure 3.2 : Termes de l'échange, Taux de change et Réserves officielles



Source: Rapports services du FMI et calculs des auteurs.

Dans cet environnement économique et politique difficile, le processus des réformes ralentit davantage, et les bénéfices de certaines de ces réformes, mises en œuvre au début de la décennie, s'effritèrent. La réformes relatives à la restructuration des banques non viables se ralentit. Certaines améliorations dans le processus d'exécution budgétaire furent réalisées, mais la mauvaise préparation budgétaire, le contournement de certaines procédures budgétaires et l'inefficacité du contrôle budgétaire, associés à des dépenses contraignantes élevées, ont fini par saper la discipline budgétaire, ce qui accrut la fréquence des emprunts de l'État auprès de la Banque centrale. La mobilisation des recettes fiscales, en particulier dans le secteur minier, resta faible.

#### e) Stabilisation macroéconomique et atteinte du point d'achèvement de l'Initiative PPTE (2009-10)

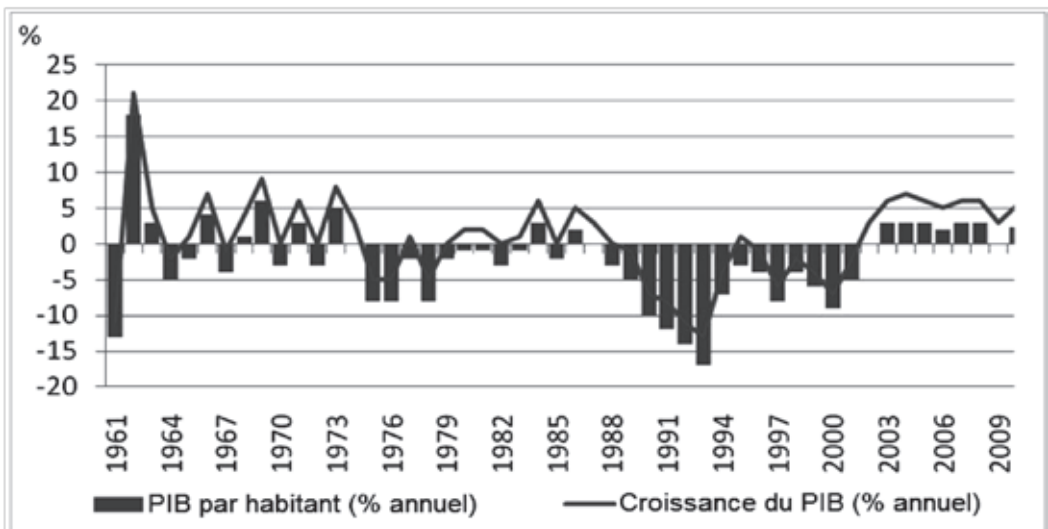
En 2009, la mise en œuvre des politiques macroéconomiques s'est améliorée, et les conditions extérieures devinrent favorables pour l'atteinte par la RDC du point d'achèvement de l'Initiative PPTE, ce qui lui permettrait de bénéficier d'un allègement de la dette extérieure de \$US 12,3 milliards. Certaines réformes fiscales commencèrent à donner de bons résultats, et les recettes fiscales augmentèrent à 16% (de 7,7% du PIB en 2003). Le niveau élevé des recettes, le soutien accru des bailleurs de fonds et le contrôle renforcé des dépenses, par une meilleure gestion des engagements et un suivi plus serré, ont induit un déficit budgétaire plus faible que prévu.<sup>6</sup> Tout ceci, en plus d'un appui extérieur accru au budget, a permis au gouvernement de se constituer d'importants dépôts à la Banque centrale. L'amélioration de la situation budgétaire et les relèvements du taux directeur de la Banque centrale contribuèrent à contenir l'expansion

monétaire et l'inflation. À la fin d'avril 2010, l'inflation déclina à 15% ; les réserves officielles atteignirent sept semaines d'importations à la fin de 2009, contre une semaine d'importations à la fin de 2008. En outre, la mise en œuvre de réformes structurelles connut un nouvel élan. Les autorités développèrent des nouvelles stratégies sectorielles et des cadres de dépenses à moyen-terme pour des secteurs clés, tels que l'éducation et la santé. De nouveaux cadres légaux furent adoptés par le parlement en 2009-2010 pour les marchés publics et le droit des affaires (OHADA), en même temps que reprirent les réformes dans les systèmes de gestion des finances publiques. S'agissant de la réforme du secteur financier, la BCC a été restructurée et réorganisée pour ainsi marquer le premier pas vers sa recapitalisation et son indépendance financière éventuelle. La supervision bancaire fut renforcée tout aussi que la capacité de la banque centrale à conduire la politique monétaire.

## II. Sources de la croissance récente et perspectives pour le futur

La croissance du PIB en RDC a été en moyenne de 4,8% pendant la dernière décennie (Figure 3.3). C'est une importante réalisation au regard spécialement des performances décevantes du pays en matière de croissance du PIB réel et par habitant (autour de 1,7% par année) durant des décennies, mais aussi des résultats atteints par certains autres pays post-conflit (Figure 3.4).

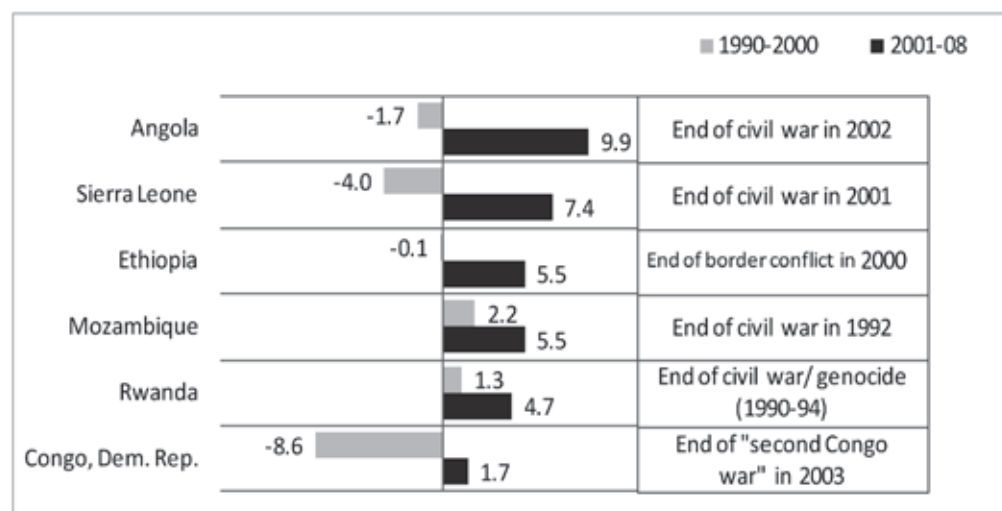
Figure 3.3 : Croissance du PIB réel et du PIB par habitant, 1960–2010



Source: WDI et calculs des auteurs

Figure 3.4 : Perspective de reprise de la croissance d'après-guerre

(Croissance par habitant du PIB selon une sélection de pays post-conflit)

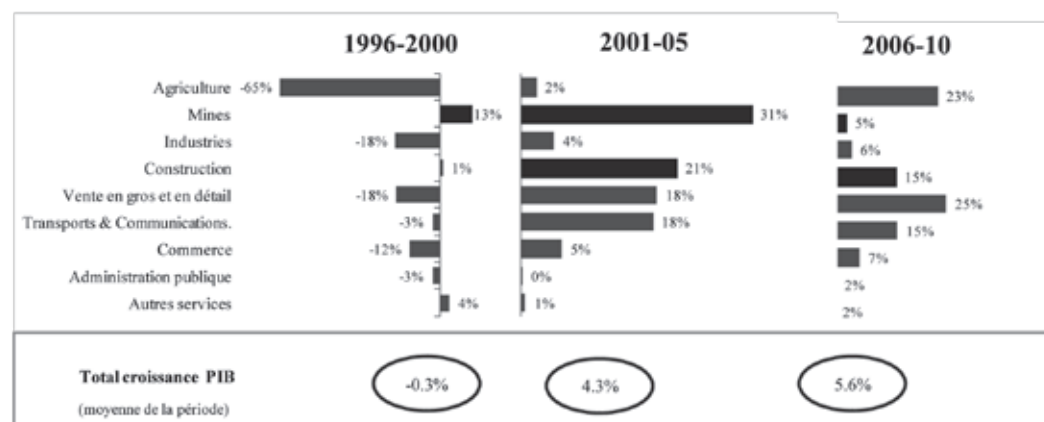


Source: WDI et calculs des auteurs.

### a) Sources de la croissance par secteur

La croissance durant la première moitié de la décennie a été soutenue principalement par l'industrie minière et la construction, alors que, dans la seconde moitié de la décennie, la forte expansion de l'agriculture et celle des services - spécialement dans le commerce de gros et de détail- ont contribué pour la majeure partie de cette croissance. La Figure 3.5 résume la contribution à la croissance des principaux secteurs de l'économie. Plus loin, nous examinerons les facteurs à l'origine de la croissance pour chacun des principaux secteurs et leurs perspectives pour la croissance future.

Figure 3.5 : Contributions à la croissance par secteurs, 1996–2010



Source: FMI et calculs des auteurs.

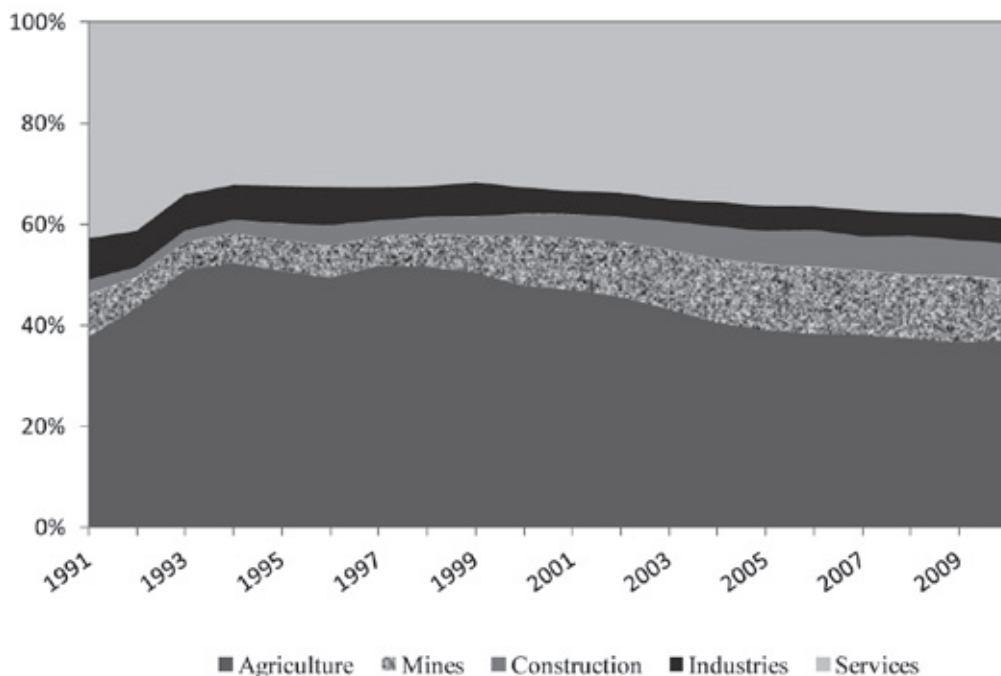
## 1. Agriculture

L'économie de la RDC est encore essentiellement agricole, et la plupart de ses habitants vivent de l'agriculture de subsistance. L'agriculture contribue pour environ 40% du PIB et moins de 2,5% des exportations enregistrées, alors qu'elle emploie plus de 60% de la population active.

La production agricole s'effondra durant la guerre civile à cause de la violence inouïe, des pillages répandus et des déplacements des populations. Cependant, le secteur vécut une longue période de stagnation depuis l'indépendance en 1960, et aussi à la suite de la politique de « zaïrianisation » lancée en 1973 et qui accéléra la mauvaise gestion de l'économie par la suite. La production agricole connut une reprise en 2002, dès lors que les producteurs et les commerçants bénéficièrent du retour à la paix dans la plupart des régions du pays et de l'amélioration des transports. En 2006-2010, le secteur s'est accru de 3% en moyenne par année et intervint pour près du quart de la croissance du PIB (voir Figure 3.6).

L'agriculture a un fort potentiel de contribution à la croissance et à la réduction de la pauvreté de la RDC, quoique ce potentiel soit réduit par plusieurs défis que pose son développement. Le pays possède de vastes terres fertiles (près de l'étendue de l'Europe occidentale) alors que seule une fraction de ces terres est cultivée. Contrairement à d'autres pays africains, l'apport en eau n'est pas un problème pour la RDC. Le pays connaît des chutes de pluie abondantes et régulières et possède, avec le fleuve Congo et ses affluents, une hydrographie suffisante pour permettre une production diversifiée de cultures céréalières et industrielles (café, cacao, thé, huile de palme, coton, etc.). Les barrières à l'augmentation de la productivité en RDC incluent les infrastructures pour l'acheminement de la production vers les marchés, la disponibilité d'une assistance technique et financière, l'accès à l'information et la disponibilité et la productivité de la main-d'œuvre. Le Chapitre 1 du Volume II de l'ouvrage est axé sur l'analyse des opportunités et des contraintes à l'agriculture.

Figure 3.6 : Évolution de la composition sectorielle du PIB, 2001–2010



Source: FMI et calculs des auteurs.

## 2. Mines

Le secteur minier a été le pilier de l'économie de la RDC depuis l'époque coloniale et compte toujours pour environ 80% des recettes d'exportation. Depuis le début des années 1990, la production industrielle de minerais a chuté substantiellement du fait de la guerre civile et de la mauvaise gestion des entreprises publiques. Depuis 2001, les investissements étrangers dans le secteur ont favorisé la production minière.<sup>7</sup> Le secteur connut une croissance moyenne de 11% par année durant la première moitié de la décennie, comptant pour près du tiers de la croissance totale du PIB pendant cette période, et de 5% en moyenne par année pendant la seconde moitié de la décennie, comptant pour près de 12% de la croissance totale du PIB pendant cette dernière période (voir Figure 3.6). Après des moments difficiles vécus en 2009, le secteur devrait, dans le futur, pouvoir se rétablir rapidement au taux de croissance estimatif de 7,5% en 2010 et de 11% en moyenne pour la période 2011-2015.

Le défi consiste à transformer les revenus issus de ressources minières en capital humain et physique, préalable à une croissance soutenue à moyen et long terme. Alors que la RDC possède de vastes richesses en ressources naturelles – qui figurent parmi les plus grandes réserves de l'Afrique sub-saharienne – elle est aussi le plus grand pays africain en termes de territoire et le troisième par sa population (voir Section I de ce chapitre). Compte tenu de sa dimension géographique et de ses besoins, après 50 années de négligence et de mauvaise gestion économique, les revenus issus des ressources minières de la RDC doivent être investis avec prudence et efficacité. A cet égard, la faible capacité fiscale

de l'État (par exemple l'insuffisante mobilisation des recettes fiscales auprès du secteur minier), le manque de transparence dans la gestion des contrats et l'incapacité à protéger les dépenses publiques prioritaires en faveur des infrastructures - est une contrainte importante à la croissance, ce qui sera abordé plus en détails dans la section suivante.

### 3. Construction

Le secteur de la construction a bénéficié largement de projets de reconstruction financés par les bailleurs extérieurs. Durant la première moitié de la décennie, le secteur enregistra un taux de croissance moyen de 18% par année, et compta pour près du quart de la croissance du PIB. Durant la seconde moitié de la décennie, ce secteur progressa au rythme de 5% par année et intervint pour 11% dans la croissance totale du PIB.

Le secteur de la construction devrait, dans l'avenir, connaître une forte croissance et demeurer un des moteurs de la croissance globale de l'économie en RDC. Les projets d'infrastructures publiques financés par la Chine devraient être supposés prendre de l'essor en 2010-2011. Le Chapitre 4 du Volume II se concentre sur les contributions et les contraintes potentielles de croissance du secteur de la construction.

### 4. Industries

L'industrie hors construction (principalement manufacturière) compte pour moins de 4% du PIB, alors qu'elle était à 7% en 1990. La plupart des entreprises manufacturières consistent en usines de transformation alimentaire, quoiqu'il y ait aussi une production d'acier, de textile, de produits chimiques et de matériaux de construction. Durant les premières années de la décennie 1990, et spécialement pendant la guerre civile, les industriels ont souffert de pillages de leur capital. Plusieurs ont tout perdu et n'ont pu obtenir d'indemnités d'assurances et sont hésitants maintenant à s'exposer à de tels risques.<sup>8</sup> Il n'est donc pas surprenant que l'industrie manufacturière n'ait pas encore attiré de nouveaux investissements depuis 2001, bien qu'elle ait connu une certaine reprise.

### 5. Services

Les services comptent pour près du tiers du PIB et gagneraient en importance dès lors que la plupart des activités économiques de ce secteur sont considérées comme informelles (voir Chapitre 5 du Volume III sur l'expansion du secteur informel et les contraintes du marché du travail). Le secteur des services reste dominé par le commerce de gros et de détail, suivi par les communications (voir Tableau 3.1).

Ce secteur a connu une expansion rapide durant la première moitié de la décennie -croissant au taux moyen de 5% par année et intervenant pour près de 40% dans la croissance du PIB total - mais cette croissance a été encore plus rapide durant la seconde moitié de la décennie - avec un taux moyen de 8% par an et comptant pour près de 50% de la croissance totale du PIB - soit une contribution deux fois plus importante à la croissance que celle venant du secteur minier et de la construction mis ensemble (voir Figure 3.6).



**Tableau 3.1: Croissance des sous-secteurs et contributions à la croissance du PIB (en %)****a. Services: participation des sous-secteurs**

Sous-secteurs	1996-2000	2001-05	2006-10
Commerce de gros et de détail	18.0	18.0	20.7
Transports et communications	2.9	4.6	6.0
Commerce	7.0	5.8	5.2
Administration publique	2.7	2.0	0.8
Autres services	-1.2	-0.2	-1.0
<b>Total Services</b>	<b>29.4</b>	<b>30.2</b>	<b>33.3</b>

**b. Services: Croissance des sous-secteurs**

Sous-secteurs	1996-2000	2001-05	2006-10
Commerce de gros et de détail	-3.6	4.0	10.0
Transports et communications	-2.5	15.6	8.5
Commerce	-6.6	3.8	5.2
Administration publique	0.9	0.5	-1.0
Autres services	-6.6	-72.7	41.1
<b>Total services</b>	<b>-4.1</b>	<b>5.2</b>	<b>7.6</b>

**c. Services: contribution des sous-secteurs à la croissance**

Sous-secteurs	1996-2000	2001-05	2006-10
Commerce de gros et de détail	-0.7	0.7	2.0
Transports et communications	-0.1	0.6	0.5
Commerce	-0.5	0.2	0.3
Administration publique	-0.1	-1.4E-02	-1.9E-02
Autre service	0.2	2.0E-02	-0.3
<b>Total services</b>	<b>-4.1</b>	<b>5.2</b>	<b>7.6</b>

Source: FMI et calculs de l'auteur

Les principaux défis au maintien d'une croissance forte dans ce secteur pourraient se résumer à «rétablir les fondamentaux économiques» (McKinsey Global Institute, 2010) ce qui implique l'amélioration de la sécurité, le maintien de la stabilité politique et macroéconomique, la non résurgence de l'inflation et de l'instabilité monétaire, en plus

de créer un climat d'affaires favorable à l'initiative privée tant nationale qu'étrangère de manière à encourager les investissements dans le futur. Le Chapitre 3 du volume II se penchera sur le développement du secteur urbain en tant que catalyseur potentiel de la croissance et de l'emploi.

## b) Décomposition de la demande

La consommation a été un important déterminant de la croissance économique de la dernière décennie. Les investissements publics et privés y ont aussi contribué fortement mais à partir d'une base initiale très faible. Les exportations et les importations ont fortement augmenté, mais en raison d'une hausse de la demande d'importations des biens intermédiaires nécessaires aux projets miniers et de construction, et malgré des termes de l'échange favorables, les exportations nettes ont été négatives pour contribuer significativement jusqu'à maintenant à la croissance. La Figure 3.7 résume la contribution à la croissance de chacun des éléments-clés de la demande globale. Plus loin, nous réexaminerons en détails ces contributions à la croissance.

**Tableau 3.2 : Décomposition de la demande**

*(période moyenne, sauf indications contraires)*

	Taux de croissance (%)			Part du PIB (%)		
	1996-2000	2001-05	2006-10	1996-2000	2001-05	2006-10
PIB	-0.3	4.3	5.6	100	100	100
Consommation	1.6	3.8	5.0	91	92	92
- privée	0.4	3.6	4.9	84	83	84
- publique	48.3	6.0	5.1	7	8	8
Investissements	-6.9	19.1	6.6	4	6	6
- privés	18.7	7.1	1.1	3	6	5
- publics 1/	-65.7	23.0	39.2	1	3	2
Exportations	11.8	-10.6	26.2	18	11	13
Importations	32.7	-13.8	23.2	13	8	11

*Source:* FMI et calculs des auteurs.

1/ les taux de croissance rapportés sont des valeurs médianes plutôt que moyennes pour la période. Les séries sont fortement volatiles et les moyennes ne renseignent pas suffisamment à cause des valeurs extrêmes.

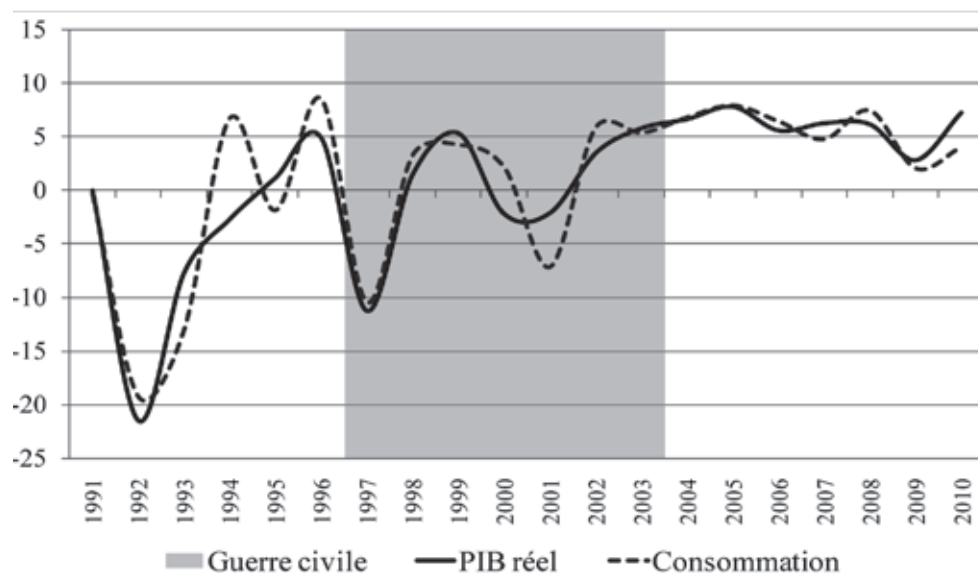
## 1. Consommation

La consommation compte pour 95% de la demande globale. Il n'est donc pas surprenant qu'elle explique largement ce qui arrive à la croissance du PIB (voir Figure 3.7).

La consommation privée compte pour 85% de la demande globale et a fortement repris, tant durant la première que la seconde moitié de la décennie (Tableau 3.2). Cette reprise de la consommation est expliquée par l'accroissement à la fois de l'offre de biens de consommation et de la demande de ces mêmes biens par la population. Du côté de l'offre, la fin des conflits armés permet à la population rurale d'augmenter la production de biens alimentaires et d'améliorer la livraison et le transport de ces produits. Du côté de la demande, la hausse de l'emploi dans les secteurs de la construction, des mines (spécialement le secteur minier artisanal) et des services ainsi que la hausse des salaires dans le secteur public expliquent l'accroissement de la demande de biens de consommation. Il n'existe aucune donnée fiable sur l'emploi en RDC, et une grande partie des activités économiques du secteur minier artisanal et des services ne sont pas enregistrées.<sup>9</sup> La plupart des salariés proviennent du secteur public.

Figure 3.7 : Croissance du PIB et de la consommation

(en % de changement annuel, 1991–2010)



Source: FMI et calculs des auteurs.

## 2. Gouvernement

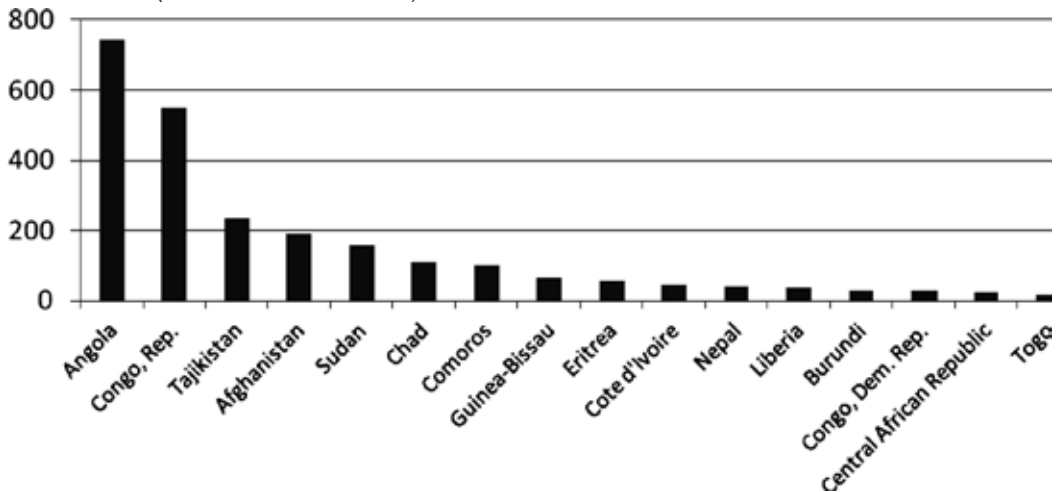
Des recettes plus élevées et la reprise de l'accès de la RDC à des sources extérieures de financement ont permis au gouvernement d'augmenter sa consommation et ses dépenses d'investissements.

La consommation publique comptait pour 16,3% du PIB en 2009 – ce qui est plus élevé que la part des investissements située à 9,6% du PIB (IMF 2010 Article IV, Tableau 2b). Les salaires du secteur public, bien que leur base soit restée la même depuis des décennies, n'ont cessé d'augmenter depuis 2002, pour certaines catégories et augmentent plus rapidement que l'inflation, conduisant à des coûts plus élevés et à une part plus importante des dépenses publiques : 1,7% du PIB en 2002, 5% en 2006 puis à 6,3% en 2009.

Les investissements publics ont grimpé de 1% du PIB en 2002 à 9,6% du PIB en 2009. Malgré tout, le niveau d'investissements publics est extrêmement faible comparativement à celui des autres états fragiles (Figure 3.8). À 9,6% du PIB réel en 2009, les investissements publics de la RDC correspondent à 28\$ par habitant en dollars PPA constants, ce qui est proche du dernier niveau d'investissements publics dans les autres pays fragiles.

Tel que mentionné plus haut, à partir de 2010-2011, les investissements publics devraient susciter une forte croissance sous l'effet de l'entrée en vigueur des investissements à financement chinois et de l'allégement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE. Il y a cependant des risques que les augmentations des dépenses en capital escomptées ne se réalisent pleinement, que la faiblesse du contrôle budgétaire persiste, et qu'il y ait des interruptions dans la mise en œuvre des projets à cause des élections ou de la persistance de l'insécurité dans certaines parties du pays

Figure 3.8 : Investissements par habitant dans certains États fragiles, en 2009  
(en dollar PPA de 2005)



Source: FMI, WDI, et calculs des auteurs.

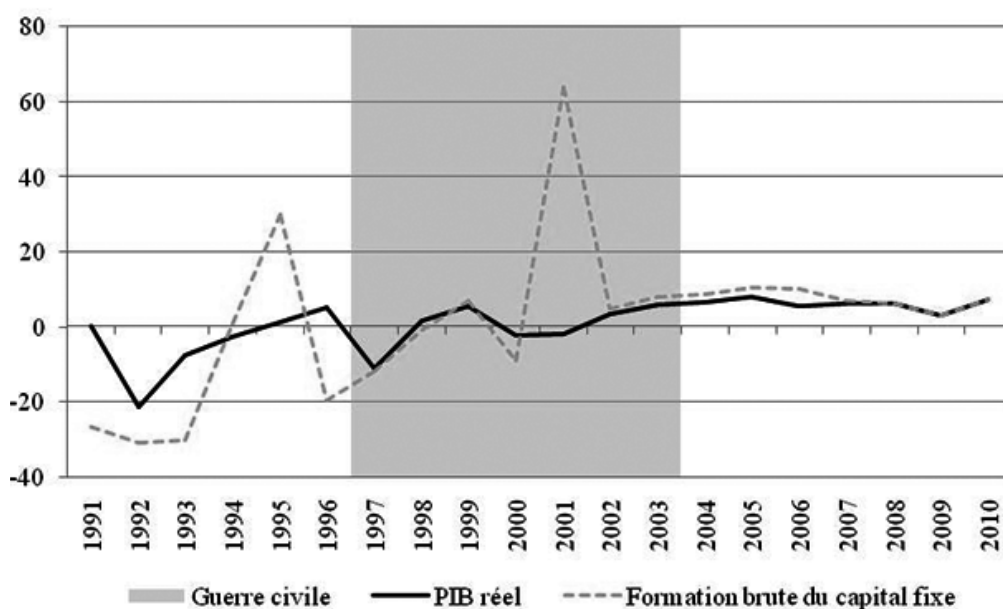
### 3. Investissement

L'amélioration de la situation politique et macroéconomique a fortement impulsé la reprise des investissements privés, particulièrement durant la première moitié de la

décennie, bien que le pourcentage de ceux-ci dans le PIB soit demeuré relativement modeste (voir Tableau 3.3). La plupart des investissements privés proviennent des IDE effectués essentiellement dans le secteur minier, de tels IDE étant escomptés également dans les secteurs des télécommunications et de la construction, dans la foresterie et, dans une moindre mesure, l'industrie manufacturière.<sup>10</sup>

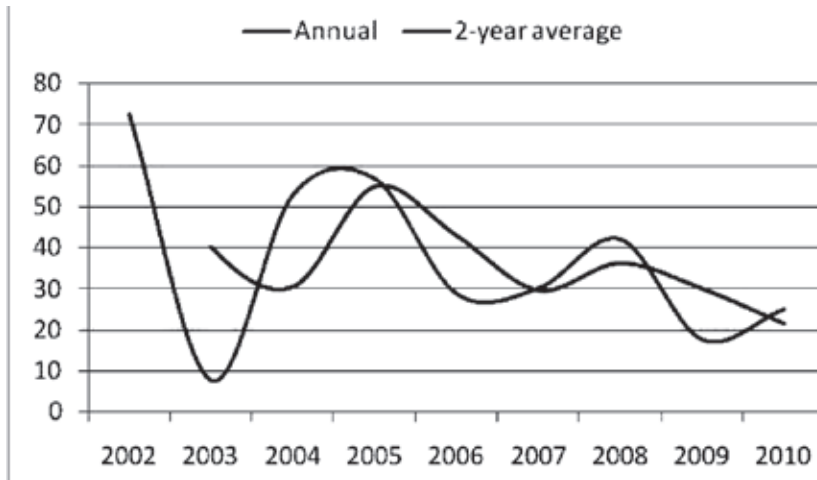
Les rendements des IDE – quoique fondés sur des estimations sommaires – sont substantiels en RDC au regard des risques élevés de ce pays comparativement aux autres pays de la région ; ces rendements semblent avoir décliné depuis 2005 aussitôt que la stabilité macroéconomique commença à se détériorer (voir Figure 3.9). Le Chapitre 6 du Volume III jettera un regard plus poussé sur le climat des affaires en rapport avec les investissements privés.

Figure 3.9 : Croissance du PIB et de l'investissement (variation annuelle en %, 1991–2010)



Source: FMI et calculs des auteurs.

Figure 3.10 : Taux de rendement sur les investissements étrangers directs en RDC

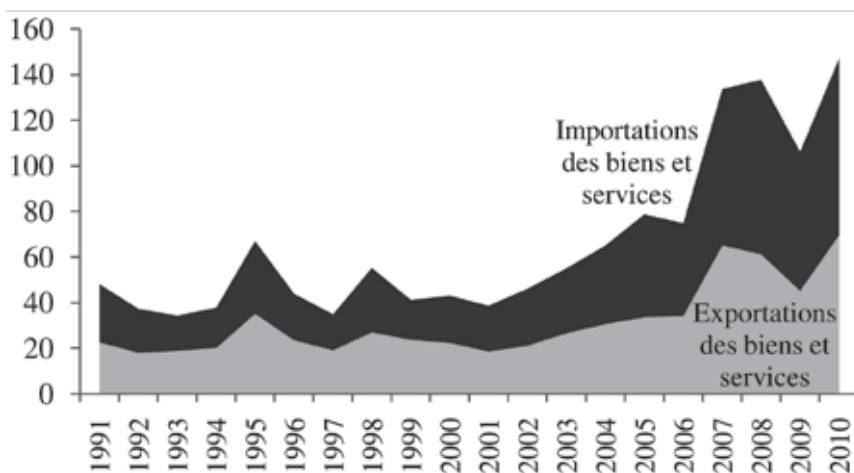


Source: FMI, calculs du personnel de la Banque mondiale.

#### 4. Exportations et importations

Le commerce extérieur a rapidement pris de l'expansion depuis 2001, de 40% du PIB qu'il était à 120% du PIB à la fin de la décennie (Figure 3.11). Les exportations les plus importantes du pays sont le cuivre, le cobalt et le pétrole. Le bois et les autres produits forestiers constituent les principaux éléments de la rubrique « autres exportations » reprise dans les statistiques officielles. La production et les exportations des produits forestiers sont systématiquement sous-évaluées dans les statistiques officielles et pourraient d'ailleurs être significativement plus élevées.

Figure 3.11 : Ouverture au commerce (exportations et importations en % du PIB), 1991–2010



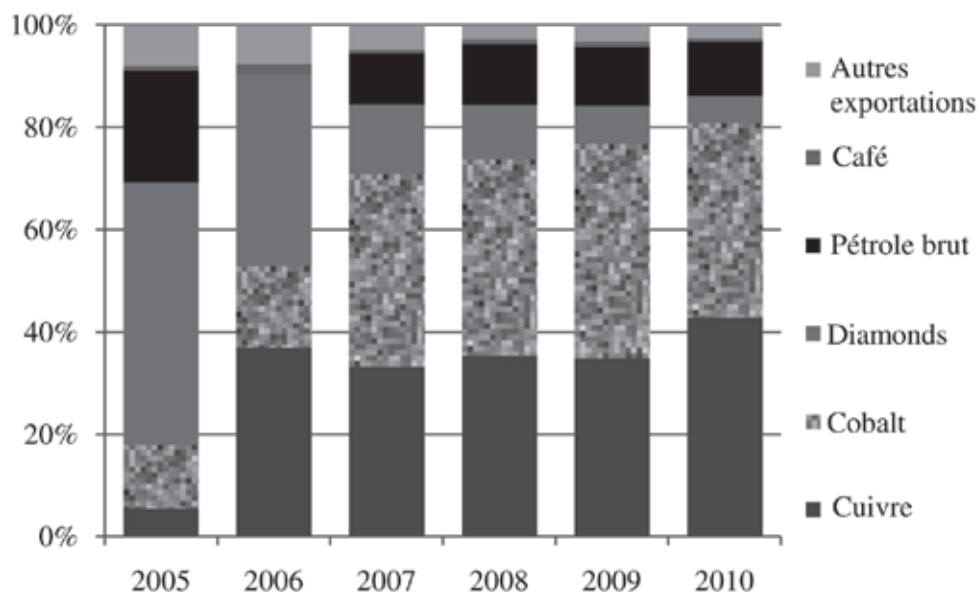
Source: FMI et calculs des auteurs.

Les biens d'équipement nécessaires aux investissements privés (dans le secteur des mines, par exemple) et les investissements en infrastructures publiques financés par des bailleurs ont été les principales composantes des hausses constantes des importations durant la dernière décennie (Figure 3.13).

Le déficit du compte courant a augmenté fortement malgré l'évolution favorable des termes de l'échange (voir Tableau 3.4). Cependant, un déficit de cette taille pourrait être considéré comme un signe encourageant de reprise économique, pour le pays, nonobstant les coûts élevés de son financement ; ce déficit résulte principalement de l'accroissement des importations des biens d'équipements qui profiteront à l'amélioration de la capacité de production du pays et à la croissance du PIB réel et des exportations.<sup>11</sup>

Plus de 80% du commerce extérieur officiel s'opère avec des pays développés. La Belgique, ancienne puissance coloniale, demeure le principal marché des exportations de la RDC, mais sa part tend à décliner. Les États-Unis furent longtemps considérés comme le second grand marché des exportations pour le pays à cause de leurs achats du pétrole brut, mais ils ont été devancés par la Chine en 2006, au regard de la demande accrue de celle-ci pour le cuivre et le cobalt (EIU 2007). L'Afrique du Sud – suivie par la Belgique et la France – s'est constituée en la principale source des importations de la RDC, incluant divers biens d'équipement, des produits manufacturés et des biens de consommation.

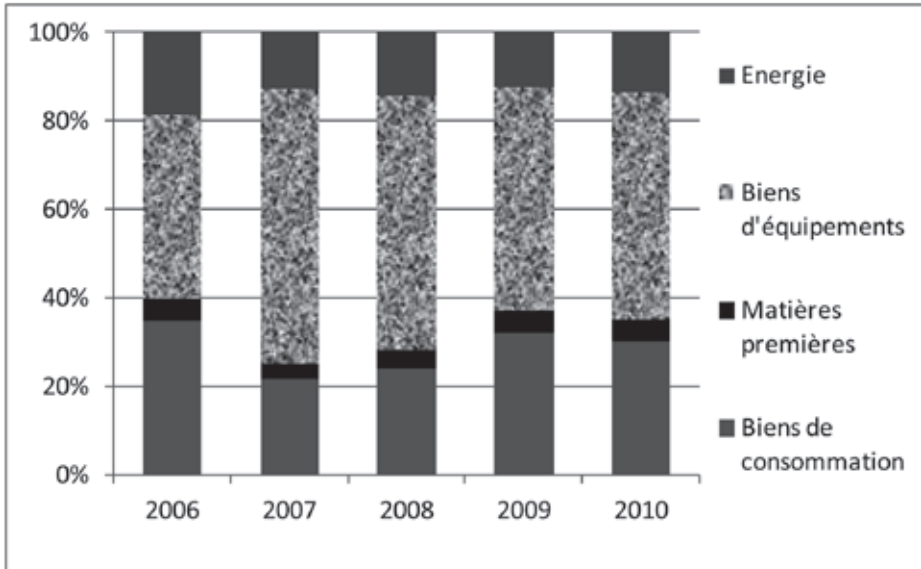
Figure 3.12 : Composition des exportations



Source: FMI et calcul des auteurs



Figure 3.13 : Composition des importations



Source: FMI et calculs des auteurs.

Tableau 3.3 : Prix des exportations et volumes pour les produits significatifs

	Changements de prix (%)		Changements de volumes (%)	
	2001-2005	2006-2010	2001-2005	2006-2010
Exportations	11.9	20.4	6.5	11.6
Exportations de minerais <sup>a/</sup>	17.6	22.0	12.5	14.3
dont Cobalt <sup>b/</sup>	23.4	19.0	25.0	29.2
dont Cuivre <sup>b/</sup>	14.4	34.6	8.0	18.7
dont Pétrole brut	16.0	17.5	2.2	-1.1

Source: FMI. Note: a/ Valeur manquante pour le changement de volume en 2001. b/ les changements de volume pour cette période sont des valeurs médianes plutôt que moyennes pour éviter l'influence des valeurs extrêmes.

**Tableau 3.4 : Changements dans les prix et les volumes d'exportations et importations**

*Changements en termes commerciaux*

	Changement de prix		
	1996-2000	2001-2005	2006-2010
Exportations	0.0	17.9	15.2
Importations	-3.2	6.0	5.4
Termes commerciaux <sup>1/</sup>	0.0	9.9	15.6

*Changement en volume commercial*

	Changements de quantité		
	1997-2000	2001-2005	2006-2010
Exportations	-10.9	2.7	24.7
Importations	-0.5	23.3	23.4
Termes de l'échange <sup>1/</sup>	0.0	9.9	15.6

Source: FMI et calculs des auteurs

## c) Financement de la croissance

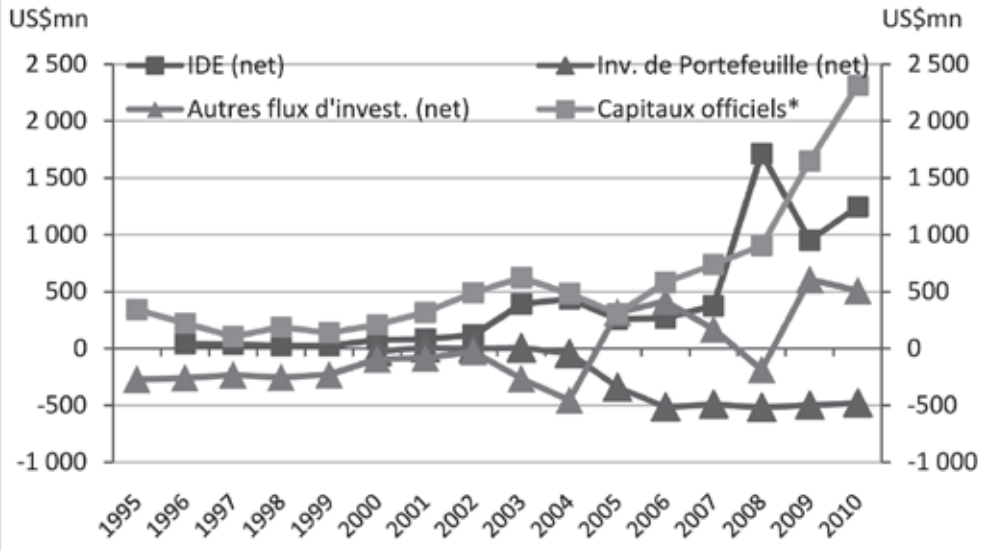
### 1. Flux de capitaux étrangers

Les flux officiels demeurent la source la plus importante des entrées des capitaux étrangers pour la RDC. En plus des IDE, les flux officiels devraient doubler après le rééchelonnement du service de la dette de la part du Club de Paris et l'obtention d'un allègement substantiel de la dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), de manière à combler l'écart entre l'épargne intérieure et l'investissement indispensable à la reconstruction de la base économique du pays.

Il n'y a pas de données sur l'envoi de fonds des émigrés, alors que cela pourrait constituer une source importante de financement de la consommation des ménages et des investissements de petites entreprises locales (voir la discussion sur le secteur bancaire national).

Figure 3.14 : Entrées de capitaux, 1995–2010

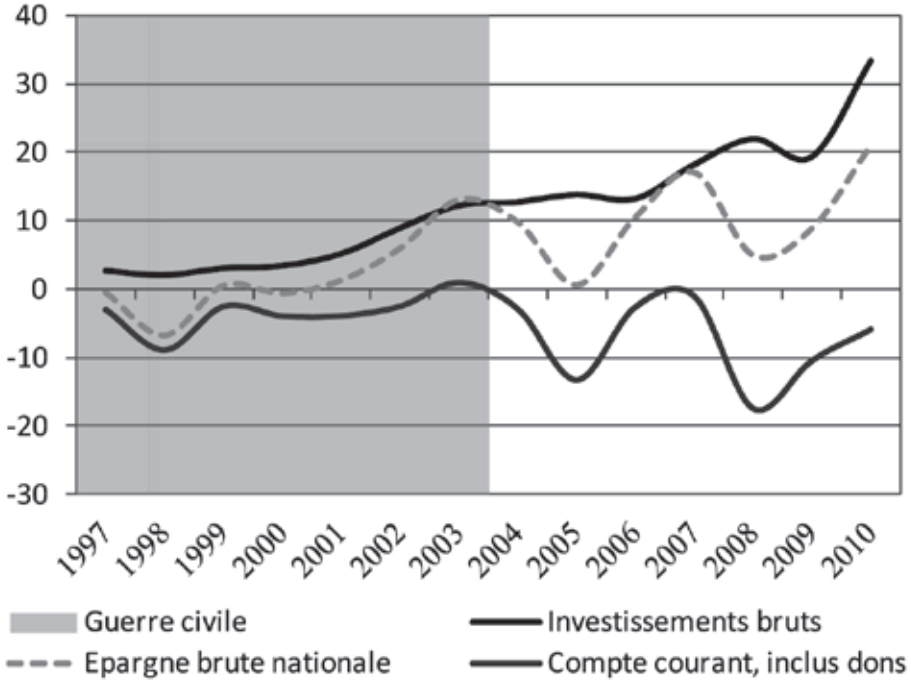
(en millions \$US)



Source: FMI et calculs des auteurs.

Figure 3.15: Épargnes nationales brutes, investissements et comptes courants

(en % du PIB)



Source: FMI et calculs des auteurs.

## *2. Secteur bancaire local*

Le secteur bancaire de la RDC est moins étendu, même en le confrontant à celui des autres pays africains sub-sahariens à faibles revenus. Les actifs totaux du secteur bancaire représentent 10% du PIB et 75% de l'ensemble des actifs du secteur financier. Il y a 21 banques qui opèrent dans le pays, dont une seule appartient partiellement à l'État, et le reste relève totalement des capitaux privés.

Le secteur bancaire est fortement « dollarisé » et la plupart des prêts bancaires et des dépôts sont en monnaie étrangère (75% et 87%, respectivement), principalement en dollars US. Cela est historiquement lié à l'hyperinflation qui a sévi dans le pays : les entreprises préfèrent se servir de devises étrangères pour mener des transactions impliquant des grands montants, et les ménages préfèrent également les devises étrangères pour épargner. L'hyperinflation a également perverti les mécanismes de financement des banques. Leurs ressources proviennent principalement de dépôts en devises étrangères, généralement constitués à court terme. Les dépôts en monnaie locale se font à 99% à court terme.

Les banques ne fournissent que peu de crédit au secteur privé. En 2006, moins de 3% du PIB fut alloué au secteur privé alors qu'une moyenne de 12% prévalait pour les autres pays sub-sahariens. La plupart des prêts accordés au secteur privé sont faits à court terme - que ce soit pour le fonds de roulement, les découverts ou les lettres de crédit - dont la tendance s'expliquerait par la structure de financement des banques. Les prêts sont concentrés auprès d'une clientèle limitée, dont des compagnies internationales ou des sociétés locales de premier plan (spécialement dans le secteur minier et commercial), auprès du secteur public ou de riches individus. D'autres entreprises n'ont de choix pour le financement de leurs opérations et investissements que dans leurs fonds propres ou dans l'apport du secteur financier informel.

Cependant, certains signes de changements sont apparents. En 2005, une banque débuta ses opérations en spécialisant son service auprès de petites et moyennes entreprises. D'autres banques affichent un intérêt pour les activités bancaires de proximité en autorisant des comptes alimentés par des sommes modestes. Les institutions de microfinance augmentent tant en nombre qu'en envergure. En 2005, des rapports de 28 institutions ont conclu à l'augmentation des dépôts et des prêts de 50% (FMI 2007). Les institutions de microfinance appuient essentiellement des activités liées au commerce en milieu urbain. Près de 60% des clients de ce secteur sont des femmes.

### **d) Comptabilité de la croissance**

L'application du cadre de comptabilité de la croissance à la RDC, avec des données relatives à la période 1995-2010, démontre que l'amélioration de la stabilité économique et politique acquise depuis 2001 s'est traduite en une forte amélioration de la productivité estimée par le biais de la Productivité Totale des Facteurs (PTF). La

décomposition de la PTF renseigne que l'amélioration de la productivité peut être expliquée, en partie, par les améliorations apportées à la qualité du capital humain et du capital physique, appréhendées à travers l'élévation du taux de réussite scolaire par cohorte, une diminution du taux de mortalité chez les adultes et un plus faible taux de dépréciation du capital. Plus loin, nous expliquerons notre méthodologie et discuterons des conclusions obtenues.

### 1) Comptabilité standard de la croissance

La comptabilité de la croissance est une technique d'analyse des sources de croissance d'un pays ou d'un groupe de pays. Selon la fonction néoclassique de production, cette technique décompose la croissance du produit à long terme en trois sources possibles : la croissance du facteur travail, la croissance du facteur capital et les changements dans la productivité totale des facteurs (PTF). La PTF saisit la part de la croissance du produit qui ne peut être expliquée par un changement dans le travail ou le capital et, ainsi, elle est interprétée comme une mesure de la productivité. La technologie et les améliorations de l'efficacité sont perçues comme deux des principales raisons qui expliquent que la PTF varie avec le temps. Cependant, parce que la PTF est un concept résiduel, ce dernier englobe plusieurs autres facteurs qui ont une influence sur la croissance du produit mais qui ne peuvent être saisis correctement par des changements dans la quantité des intrants en main-d'œuvre ou en capital. La prudence est donc de mise lorsqu'il s'agit d'interpréter les changements de PTF comme « améliorations de la productivité ». L'Encadré 3.1 explique ce cadre d'analyse.

L'application de ce cadre comptable de croissance à la RDC pour les données de 1995-2010 montre qu'il y a une forte amélioration de la PTF - expliquant entre 50 et 70% de la croissance totale - bien que l'accumulation de capital (physique et humain) ait joué un rôle relativement plus important dans la seconde moitié de la décennie (Tableau 3.5).

**Tableau 3.5 : Comptabilité de la croissance d'après le cadre standard d'analyse**  
(en pourcentage)

	1992-95	1996-2000	2001-05	2006-10
Croissance réelle du PIB	-7.7	-0.3	4.3	5.6
Facteur d'accumulation	1.5	0.5	1.7	2.6
Travail	3.9	2.4	2.8	3.0
Capital	-2.0	-2.4	0.0	2.0
Productivité totale des facteurs	-9.2	-0.8	2.6	3.0

Source: FMI et calculs des auteurs.

### Encadré 3.1 : Cadre comptable de croissance standard

Le cadre comptable de croissance standard est basé sur la fonction de production de type Cobb-Douglas, qui lie les changements du produit aux changements du facteur travail et du facteur capital ainsi qu'à la productivité totale des facteurs (PTF):

$$Y = AL^{\alpha}K^{\beta} \quad \text{eq (1)}$$

$$y = a + \alpha l + \beta k$$

Où  $Y$  est le PIB réel,  $A$  est la PTF,  $L$  est l'emploi total,  $K$  est le stock de capital,  $\alpha$  est l'élasticité du produit par rapport au facteur travail, et  $\beta$  est l'élasticité du produit par rapport au facteur capital. Les variables en minuscule sont en logs.

Ni  $A$ ,  $\alpha$ , ou  $\beta$  ne peuvent être directement observés. En concurrence parfaite,  $\alpha$  correspond à la part du revenu du travail dans le PIB. Dans l'hypothèse de rendement d'échelle constants, c'est-à-dire,  $(\alpha + \beta) = 1$ , la part du revenu du capital dans le PIB est donnée par  $\beta = (1 - \alpha)$ . En substituant ces paramètres dans la fonction de production,  $A$  peut être dérivé en tant que montant résiduel :

$$PTF = y - \alpha l - (1 - \alpha) k \quad \text{eq (2)}$$

Pour la plupart des pays en développement, la part du revenu du travail,  $\alpha$ , n'est pas disponible dans les données des comptes nationaux. Le standard est d'utiliser l'hypothèse que  $\alpha = 0.6$ . Les résultats de l'application de ce cadre comptable de croissance standard aux données de la RDC pour la période 1995-2010 sont données au Tableau 3.5.

Le grand rôle joué par la PTF dans l'impulsion de la croissance en RDC correspond à nos attentes. La PTF mesure l'efficacité avec laquelle le capital et la force de travail sont utilisés pour produire des extrants. En plus, elle reflète l'environnement dans lequel les investissements en capital humain et en capital physique ont lieu. Ainsi, la croissance négative de la PTF dans les années 1990 souligne les problèmes tels que le manque de sécurité, la guerre civile et les instabilités politiques et macroéconomiques. Une croissance positive de la PTF, depuis 2001, reflète donc des améliorations significatives apportées à ces facteurs.

## 2. Comptabilité de la croissance ajustée de la qualité du capital humain et physique

Pour mieux comprendre le processus de croissance en RDC et les facteurs qui sont à l'origine des changements importants de la PTF, nous devons effectuer les ajustements suivants au cadre comptable de base de la croissance. D'abord, nous devons ajuster le facteur travail pour la qualité du capital humain en utilisant les données disponibles sur

le taux de réussite scolaire attendue et le taux de mortalité des adultes avant et après le conflit. Ensuite, nous devons ajuster le facteur capital selon les différents degrés d'érosion du capital pour saisir la détérioration (causée par la négligence, la vétusté, la destruction, etc.) en utilisant des taux d'inflation comme variable « proxy ». Ce dernier indicateur est utilisé comme estimation de la dépréciation du capital durant la période de mauvaise gestion économique et pendant la guerre civile, puis durant la période d'améliorations de la stabilité politique et macroéconomique. L'Encadré 3.2 explique ces ajustements du cadre comptable de la croissance.

Les résultats confirment l'interprétation selon laquelle une grande partie des hausses de productivité estimée par la PTF reflète l'amélioration de la qualité du capital humain et physique (Tableaux 3.6 et 3.7). Près de 30-60% des augmentations de productivité obtenues par les estimations originales de la PTF (Tableau 3.5) peuvent être attribuées à l'amélioration du capital humain. De 30 à 100% des augmentations de la productivité obtenues par les estimations originales de la PTF sont attribuables à la combinaison des améliorations du capital humain et physique.<sup>12</sup>

**Tableau 3.6 : Sources de croissance économique (ajustées pour le capital humain)**  
(en pourcentage)

	1992-95	1996-2000	2001-05	2006-10
Croissance du PIB réel	-7.7	-0.3	4.3	5.6
Facteur d'accumulation 1/	0.4	0.4	2.6	3.4
Travail 2/	3.9	2.4	2.8	3.0
Capital	-4.8	-2.4	2.2	4.1
Productivité totale des facteurs	-8.1	-0.8	1.7	2.2

Source: FMI, WDI, et calculs des auteurs.



**Tableau 3.7 : Sources de croissance (ajustées pour la qualité des capitaux humain et physique)**  
(en pourcentage)

	1992-95	1996-2000	2001-05	2006-10
Croissance du PIB réel	-7.7	-0.3	4.3	5.6
Facteur d'accumulation	1.7	-0.7	5.0	5.1
Travail	6.0	0.4	6.9	5.8
Capital	-4.8	-2.4	2.2	4.1
Productivité totale des facteurs	-9.3	0.4	-0.7	0.5

Source: FMI, WDI, et calculs des auteurs.

### Encadré 3.2 : Ajustements du cadre comptable de croissance pour la qualité du travail et du capital par l'éducation

Pour incorporer le capital humain, le modèle dans eq(1) de l'Encadré 1 est réécrit:

$$Y = A (Lh)^{\alpha} K^{1-\alpha}$$

où  $Lh$  est la "qualité ajustée" des intrants du travail, nommément, la quantité de la force du travail,  $L$ , multipliée par la moyenne du capital humain,  $h$ . Le  $h$  est présumé fonction de la moyenne des années de scolarisation de la population,  $s$ , selon cette formule :  $h = e^{\varphi(s)}$

où  $s$  est la moyenne d'années de scolarité, et  $\varphi(s) > 0$ , i.e., implique qu'une hausse de la scolarité amène une force de travail plus productive.<sup>a/</sup>

La PTF est calculée selon ce modèle:

$$PTF = y - \alpha[l + \Delta\varphi(s)] - (1 - \alpha)k \quad \text{eq(3)}$$

où  $\Delta\varphi(s)$  est le changement de valeur de  $\varphi(s)$  évalué à  $s_t$  et  $s_{t-1}$ .

#### Ajustement pour la qualité de la main d'œuvre selon le taux de mortalité des adultes

Pour ajuster la qualité du capital humain selon le taux de mortalité, le modèle en eq(1) de l'Encadré 1 est réécrit:

$$h = A_h e^{\varphi(s)}$$

$$A_h = e^{\varphi_{amr} * AMR}$$

Où  $\varphi_{amr} < 0$ , indique qu'une hausse du taux de mortalité mène à une force de travail moins productive. Weil estime que pour  $\varphi_{amr}$  (x100) soit -1.68 selon la régression transnationale estimée. Voir Collier pour plus de détails.

La PTF estimée après l'ajustement pour AMR est donnée par :

$$PTF = y - \alpha[l + \Delta\varphi(s) + \varphi_{amr} \Delta AMR] - (1 - \alpha)k$$

Où  $\Delta AMR$  est le changement dans le taux de mortalité des adultes entre  $t$  et  $t_{-1}$ .<sup>b/</sup>

### Ajustement pour la qualité du capital physique

Le capital est calculé par:

$$K_t = (1 - \delta)K_{t-1} + I_t \quad \text{eq(4)}$$

Où  $I$  est le niveau d'investissement et  $\delta$  est le taux de dépréciation (généralement estimé à 4-5 pourcent par année). Le niveau initial de capital est donné par :  $K_0 = I_0 / (g + \delta)$

Où  $g$  est le taux de croissance à long terme (compté à 0 en RDC). Ceci souligne l'estimation du stock de capital à travers l'ensemble de l'exercice.

Pour modéliser le comportement de la dépréciation du capital durant et après la guerre civile, nous utilisons le taux d'inflation comme valeur proxy. Cela est arbitraire mais plausible dès lors que cette dépréciation mesure, en effet, la vitesse avec laquelle la valeur de la revente du capital humain diminue, dans le temps, ce qui pourrait être proportionnel au taux auquel un prix fixe d'un actif perd sa valeur (par exemple le taux d'inflation). Nous supposons que durant le temps de guerre, le taux de dépréciation du capital augmente - à cause des vols, de la destruction, du pillage ou simplement parce que l'activité de production n'est pas menée, d'où le facteur capital perd de la valeur. Avec le retour de la paix, le taux de dépréciation diminue.

Pour en incorporer l'idée, le modèle dans eq(3) est réécrit :

$$K_t = (1 - \delta)K_{t-1} + I_t$$

$$\delta = \pi_t$$

Où  $\pi_t$  est le taux d'inflation.

L'estimation de la PTF après ajustement pour la variation temporelle du taux de dépréciation du capital est donnée par eq (3) plus haut. Le résultat de l'application du cadre comptable ajusté de la croissance aux données de la RDC entre 1995-2010 est présenté dans les Tableau 3.6 et 3.7.

*Note:* a/ Selon Caselli (2005), nous définissons  $\varphi(s)$  comme une fonction linéaire de cette forme:  $\varphi(s) = 0.134*s$  si  $s \leq 4$ ,  $\varphi(s) = 0.134*4 + 0.101*(s-4)$  si  $4 < s \leq 8$ ,  $\varphi(s) = 0.134*4 + 0.101*4 + 0.068*(s-8)$  si  $8 < s$ .

b/ Parce que les données sur le taux de mortalité chez les adultes ne sont disponibles que pour 1998 et que l'ajustement ici invoque des résultats qualitatifs similaires à l'ajustement par l'éducation, les résultats de ce modèle sont consignés dans l'annexe.

### III. La RDC et la malédiction des ressources naturelles

La RDC est un pays choyé en abondantes ressources naturelles. Elle possède les plus importants gisements de cuivre, de cobalt et de coltan d'Afrique, en plus d'avoir des réserves significatives de diamants et de pétrole, une des forêts tropicales les plus étendues du monde, un potentiel hydro-énergétique important et de nombreuses terres fertiles. Les ressources naturelles peuvent apporter des rentes substantielles et devenir une source-clé de financement du développement économique. Cependant, les ressources du sous-sol étant non-renouvelables ne peuvent, dès que découverts, que se déprécier ; ce qui soulève la question de l'utilisation efficiente des ces ressources naturelles.

Le gouvernements adjuge généralement une part considérable des rentes économiques issues des ressources non-renouvelables. Ces rentes peuvent soit être consommées et générer du bien-être immédiat mais au détriment des générations futures, soit être investies en d'autres actifs productifs en vue de promouvoir le développement. Le choix entre la consommation et l'investissement peut être particulièrement difficile dans un pays aussi pauvre que la RDC, alors que la pauvreté est omniprésente et que les besoins immédiats sont importants. L'argument en faveur de l'investissement des rentes est, cependant, renforcé par le fait que les pays qui ont utilisé leurs rentes pour augmenter leur capacité de production ont échappé à la « malédiction des ressources naturelles ».

Cette malédiction se réfère au fait que la richesse des ressources naturelles ne favorise pas nécessairement une croissance économique. Cette malédiction opère à travers de nombreux canaux. Les richesses minérales et pétrolières peuvent affaiblir les institutions d'un pays, comme indiqué au chapitre 2 de ce volume. Les rentes minières peuvent inciter à des conflits armés et fournir les moyens de s'y engager. Bien que l'opinion académique soit partagée sur la question de savoir si les rentes minières et pétrolières peuvent mener à un conflit, il existe des preuves anecdotiques substantielles démontrant que le dernier conflit armé en RDC, qui a impliqué huit autres nations, était largement provoqué par la convoitise des minerais.

D'un point de vue macroéconomique, le syndrome hollandais constitue l'un des canaux par lesquels la richesse des ressources naturelles peut compromettre les perspectives de développement d'un pays. L'afflux des recettes d'exportation, par exemple des minerais, peut induire des pressions à la baisse sur le taux de change et à la hausse sur les prix intérieurs, faisant ainsi apprécier le taux de change réel. Le tout peut mener à l'éviction de biens non-échangeables, affaiblissant, par exemple, le secteur manufacturier. Il existe des arguments solides en faveur de la diversification via le secteur manufacturier ou d'autres secteurs producteurs de biens échangeables non fondés sur les ressources naturelles pour relever le niveau de revenus. Dans le cas de la RDC, le taux de change réel, bien que très volatile, est demeuré, en moyenne, à son niveau de 2004. Tel que mentionné dans la première partie de ce chapitre, la forte volatilité des prix des

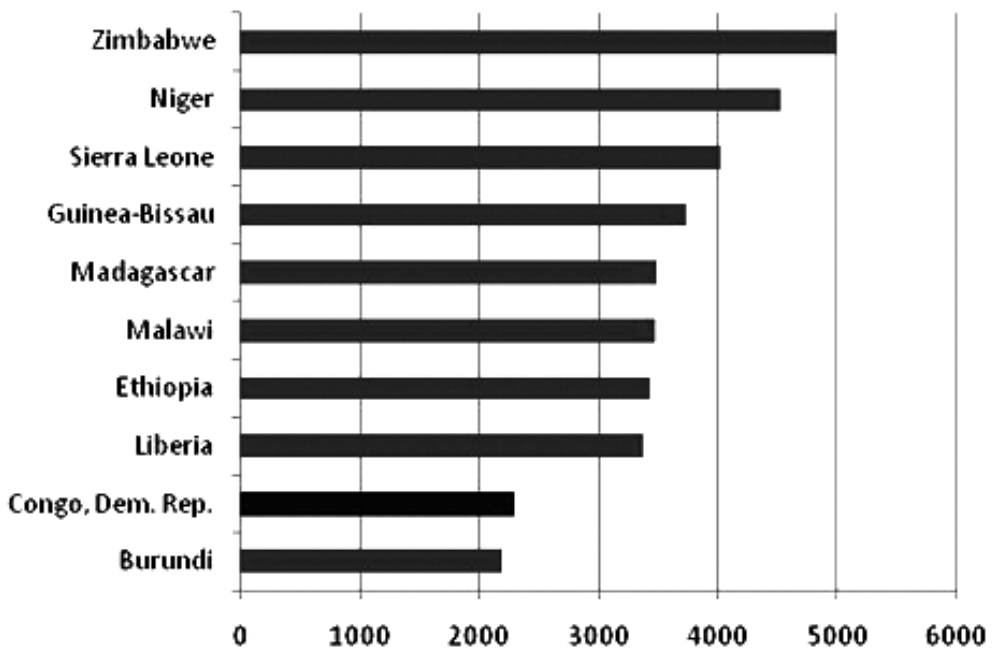
matières premières s'est propagée aux revenus tirés de ressources naturelles, compliquant ainsi la gestion budgétaire et aggravant par ailleurs la volatilité du taux de change réel, lequel agit comme une taxe sur l'investissement.

Cette section examine la question de savoir si l'utilisation actuelle des rentes tirées des ressources naturelles est compatible avec une trajectoire de développement durable ; elle jette un regard sur la consistance des épargnes réelles réalisées et analyse l'utilisation des revenus miniers de la RDC. La question de l'efficacité des politiques macroéconomiques et budgétaires quant à la limitation des effets possibles du syndrome hollandais sera discutée dans la section III de ce chapitre.

### a. Richesses naturelles, épargnes et rentes de ressources

En dépit de ses nombreuses ressources naturelles, la RDC se classe parmi les pays les plus pauvres du monde en termes de PIB et de richesse naturelle par habitant. Son PIB par habitant, à la fin de 2009, se chiffrait à 160 \$ US. Le pays occupe la 176<sup>e</sup> place sur 182 pays, classés d'après l'Indice de Développement humain de l'ONU (2009). Il est très frappant que la plupart des pays les plus pauvres du monde dépendent des ressources de la terre, tels que les champs cultivables, les pâturages et les aires protégées. Le seul pays pauvre qui est riche en ressources du sous-sol est la RDC (voir Figure 3.16).<sup>13</sup>

Figure 3.16: Pays avec la plus faible richesse par habitant (en USD)



Source: WDI et calculs des auteurs.

### Encadré 3.3 : Projections de la richesse totale

A mesure que les ressources naturelles se déprécient et sont exportées, le PIB augmente et la richesse décline. La clé pour augmenter la consommation et par-là le niveau de vie, se trouve dans l'accroissement de la richesse nationale. À chaque fois que du cuivre est extrait du sol de la RDC et exporté, son actif en cuivre diminue. À moins que cette perte ne soit compensée par un accroissement d'autres actifs, par exemple par l'investissement dans le capital humain et physique, la richesse de la RDC devrait décliner.

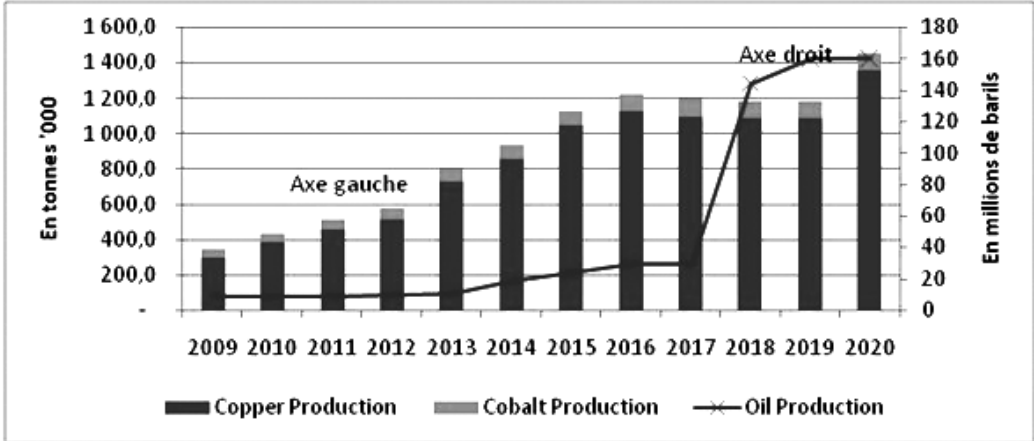
La richesse d'un pays peut être estimée en termes de valeur actuelle de sa future consommation. Elle peut aussi être calculée par la somme de son capital produit, de son capital naturel, en incluant les terres agricoles et forestières, des réserves pétrolières et de l'étendue de ses ressources énergétiques et pétrolières, de la valeur de son capital intangible et de ses actifs financiers nets. Le capital produit peut être estimé en utilisant l'historique de la formation du capital ou de ses investissements. Le capital naturel peut être dérivé en prenant la valeur actuelle de ses rentes issues des ressources naturelles utilisées. Les rentes sont définies comme la différence entre le prix du marché international et la moyenne des coûts des unités de production et la quantité physiquement extraite. Les actifs financiers nets sont mesurés par la différence entre les actifs totaux d'un pays, et l'imputabilité totale face au reste du monde, ce qui inclut l'imputabilité des dettes. Le capital intangible est résiduel et compris dans le capital humain, social et institutionnel (voir World Bank, 2006).

La richesse totale de la RDC a été calculée en utilisant la valeur de la consommation projetée sur 25 ans, selon un taux actualisé préférentiel de 1,5% (ce taux est choisi par souci de calcul, voir World Bank (2006) et Pearce et Ulph (1999)). Avec la limitation des données, les projections sous-jacentes incluent des informations disponibles, depuis mi-2010, sur la production actuelle et future du cuivre, du coltan et du pétrole. En particulier, les projections des exportations liées à l'entente de coopération sino-congolaise (voir encadré 3.5) sont perceptibles dans ces estimations (voir Figure 3.17).

Les projections excluent un nombre important de minerais, dont l'or qui devrait connaître une valorisation importante dans les prochaines années ainsi que les diamants. A partir de 2006, un vaste champ pétrolier a été découvert dans le Rift du Bassin du Lac Albert, à l'ouest de l'Ouganda jusqu'à la frontière. Une part importante de ce champ se retrouve sur le territoire de la RDC et pourrait potentiellement augmenter ses exportations pétrolières futures. Actuellement, aucun puits n'a été creusé du côté de la RDC. La consommation projetée n'inclut donc pas l'impact possible de l'exploration du Bassin Albertin ou de toute autre exploration qui pourrait être faite dans le futur. De manière générale, les explorations de la RDC

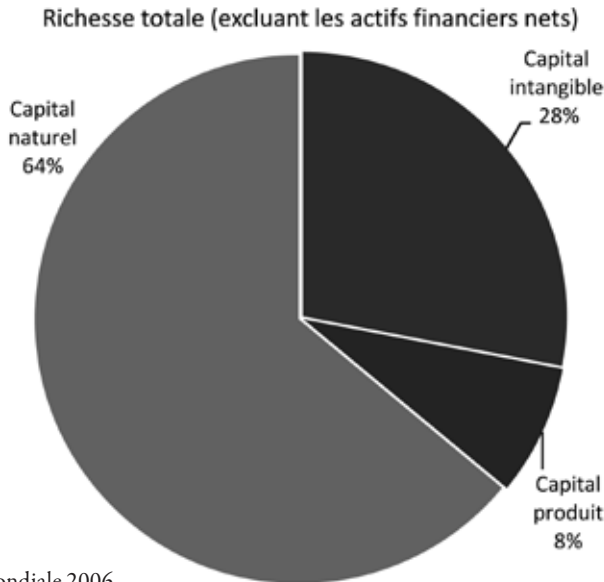
ont été limitées depuis l'indépendance et aucune estimation fiable sur la quantité de minerais et des gisements pétroliers en RDC n'a été effectuée. Les nouvelles découvertes pourraient entraîner une hausse de la richesse de la RDC.

Figure 3.17 : Projection de la production de cuivre, de pétrole et de cobalt



Source : Estimation des auteurs et études de fond II.2.

Figure 3.18 : Richesse nationale de la RDC



Source : Banque Mondiale 2006

La part du capital naturel dans l'ensemble de la richesse de la RDC est particulièrement élevée. Comptant pour 64% en 2006, elle excède la part moyenne des pays à faibles revenus, chiffrée à 26% et qui est 8 fois plus élevée que le capital produit de la RDC. Le faible niveau de capital produit reflète le fait que, jusqu'au début de la décennie, la

formation de capital a été faible, voire négative par moment. Depuis la fin de la guerre civile, les dépenses en capital du gouvernement de la RDC sont demeurées parmi les plus faibles de l'Afrique sub-saharienne. Des améliorations de la situation politique et macroéconomique ont favorisé la reprise de l'investissement privé, quoiqu'il demeure faible en termes de PIB.

### Encadré 3.4: Calculs de l'épargne véritable

L'épargne véritable prend en compte plusieurs facteurs qui affectent la richesse d'un pays mais qui ne sont pas reflétés dans l'épargne brute, tels que la dépréciation du capital, la diminution des ressources naturelles et l'augmentation du capital humain. Le point de départ de ce calcul est l'épargne nationale brute. En soustrayant la dépréciation du capital fixe de l'épargne nationale brute, nous obtenons l'épargne nationale nette (voir Figure 3.19). L'épargne véritable est alors calculée en y additionnant le capital humain et en soustrayant la diminution des ressources naturelles de cette épargne nationale nette.

L'épargne véritable est un bien meilleur indicateur pour voir si un projet de développement est viable. Hartwick (1977) démontre que lorsque l'épargne véritable est équivalente à zéro à chaque point dans le temps, alors la consommation du pays peut être maintenue indéfiniment, même lorsque les ressources sont limitées et la technologie fixe. Autrement dit, le bien-être est indéfiniment soutenable si les épargnes brutes équivalent à la somme de la dépréciation des actifs produits, de l'épuisement des ressources naturelles et des dommages causés par la pollution. Un taux d'épargne véritable négatif persistant implique que le bien-être du pays déclinera dans le futur.

Figure 3.19 : Calculs de l'épargne véritable



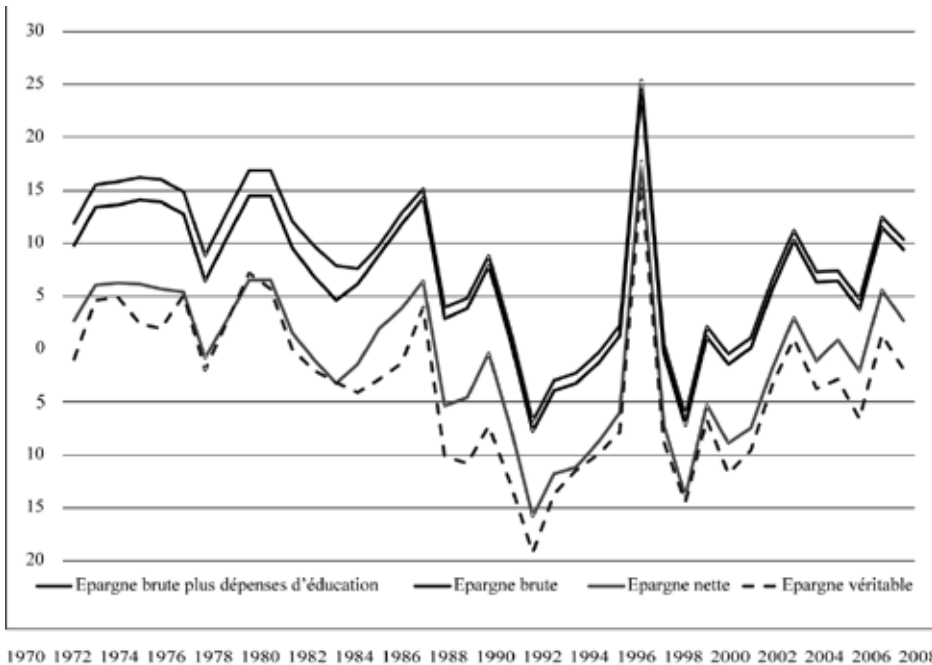
Le changement dans la richesse d'un pays se mesure généralement par l'épargne nationale brute. Entre 1970 et 2000, l'épargne nationale brute de la RDC, soit la différence entre la production et la consommation, a décliné, en plus de devenir négative durant les années 1990 (voir Figure 3.20). L'Épargne nationale brute, cependant, n'en dit que peu à propos du développement durable alors qu'elle ignore la dépréciation du capital, l'épuisement des ressources naturelles et l'augmentation du capital humain. Le concept d'épargne véritable surmonte ces difficultés (voir Encadré 3.5: Calcul de l'épargne véritable). Cependant, l'épargne véritable en RDC a été négative durant la majeure partie des 20



dernières années, ce qui indique un niveau insoutenable de consommation des ressources et de leur épuisement.

Le capital naturel de la RDC, bien que très riche en termes absolus et élevé dans la richesse totale, il est relativement faible lorsque mesuré par habitant. Estimé à 92 milliards en \$US constant de 2005, le capital naturel total de la RDC excède de beaucoup son équivalent dans d'autres pays tels que la République du Congo, le Gabon ou même Bahreïn. Mais avec une population de plus de 60 millions d'habitants, ce capital naturel se classe parmi les plus bas du monde, ce qui fait que la gestion des ressources naturelles représente un défi particulièrement intimidant.

Figure 3.20 : Épargnes brute et véritable



Source: WDI et calculs des auteurs.

La clé pour l'augmentation de la consommation, et par-là le niveau de vie, consiste à accroître la richesse nationale ou à générer une épargne véritable positive. Une épargne élevée peut être constituée de l'épargne du pays et de l'épargne étrangère transférée par le biais de l'aide ou de l'IDE. En RDC, l'épargne publique a été négative pour l'ensemble de la dernière décennie – une question qui sera abordée plus en détails dans la dernière partie de ce chapitre – alors que le secteur privé est réduit. Dans les dernières années, les différences entre l'épargne véritable et l'épargne nationale nette ont augmenté à mesure que le secteur minier enregistrait une croissance fulgurante. A mesure que la production minière augmentait, l'épuisement des ressources minières s'accélérait.

De faibles épargnes publiques résultent, en partie, d'une base fiscale réduite et, particulièrement, d'une faiblesse des revenus fiscaux provenant du secteur minier. Une augmentation de ces revenus par une hausse de la capacité d'imposition ou par l'apport de nouveaux capitaux étrangers dans le secteur minier pourrait être une façon d'augmenter l'épargne domestique et de financer les investissements.

## b. Utilisation des rentes minières pour générer de la croissance

Les recettes fiscales de la RDC tirées du secteur minier sont faibles. Les recettes du secteur minier et pétrolier furent estimés à \$US 405 millions en 2007 par un rapport indépendant de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE). Seulement 18%, soit \$US 74 millions, correspondent au secteur minier, y compris les diamants. Ainsi, les recettes fiscales du secteur minier de la RDC correspondent à seulement 1,6% des exportations minières ou à 4,5% des recettes publiques en 2007 (voir Tableau 3.8). Alors que les exportations pétrolières se chiffrent à seulement le quart des exportations minières, les recettes fiscales des compagnies pétrolières excèdent de loin les recettes du secteur minier. Le niveau actuel de recettes fiscales du secteur minier est non seulement faible, lorsque comparé à la production minière ou à l'exportation, mais aussi significativement en dessous des niveaux passés. Durant le milieu des années 1980, les recettes minières de la RDC atteignirent près de 25% du PIB.<sup>14</sup>

**Tableau 3.8 : RDC: Recettes des minerais et du pétrole en 2007**

	Mines 1/	Pétrole	Total
En Millions \$US	74,0	331,0	405,0
En % d'exportations minières et pétrolières	1,6	54,1	7,9
En % du total des recettes publiques	4,5	20,3	24,8
Pour mémoire			
Exportations	4487,1	612,2	5099,3
Recettes fiscales			1632,2

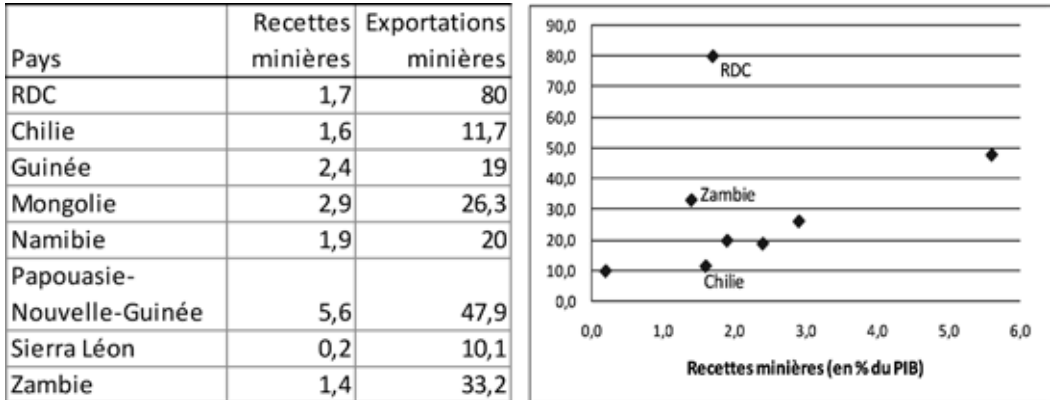
1/ Excluant les diamants.

Source: Calculs des auteurs sur base du Rapport d'audit ITIE 2007, et Rapports des services du FMI.

Les recettes fiscales de la RDC provenant du secteur minier sont aussi faibles par rapport aux autres pays exportateurs de produits miniers. La part des recettes minières dans le PIB de la RDC est similaire à celle du Chili ou de la Namibie bien que sa part d'exportations minières dans le PIB soit au moins deux fois plus importante (voir Tableau 3.9). Autrement dit, les recettes minières de la RDC se chiffrent à moins de 2%

des exportations minières alors qu'elles excèdent plus de 10% au Chili et en Namibie. En Zambie, voisin pays de la RDC, qui exporte aussi du cuivre, les recettes fiscales du secteur minier se chiffrent à près de 4% des exportations minières.

**Tableau 3.9 : Recettes et exportations minières (en % du PIB)**



Source: Rapport ITIE 2008 et calculs des auteurs

La faible contribution fiscale du secteur minier peut être expliquée par différents facteurs, dont la structure du secteur en RDC, la faiblesse des capacités institutionnelles et administratives, un manque de contrôle aux frontières ainsi que la persistance de la corruption.

Une large part du secteur minier de la RDC se concentre dans le secteur artisanal informel qui n'a qu'un faible lien budgétaire. Ce secteur informel emploie entre 1 et 2 millions d'ouvriers qui travaillent dans des conditions extrêmement difficiles afin d'assurer la subsistance de 5 à 10 millions de personnes. Les liens budgétaires avec secteur informel minier sont extrêmement sous-développés.<sup>15</sup> En plus, la capacité de production des compagnies paraétatiques minières s'est effondrée durant la première moitié de la dernière décennie alors que la contribution fiscale de GECAMINES, la seule entreprise publique minière active, est négative avec des pertes estimées à 15 ou 20 millions de dollars par mois. Ces pertes sont particulièrement frappantes en considérant que GECAMINES reçoit des revenus importants de la part d'autres entreprises minières.

Les recettes fiscales sont faibles parce qu'elles ne sont pas toujours totalement prélevées. Lorsqu'elles sont effectivement perçues, une large portion de celles-ci n'est pas enregistrée ou enregistrée de manière erronée. Alors que le taux d'imposition semble aligné aux standards internationaux, il est largement admis que des écarts considérables existent entre les montants des taxes dus par les opérateurs économiques et des taxes reçues par l'Etat. Le rapport ITIE estime que les écarts de taxes sont de \$US 22 millions. La Banque mondiale (2008) estime qu'en 2005, le gouvernement aurait dû recevoir 200 millions de dollars américains mais n'a déclaré que 27 millions de dollars américains.

Une commission sénatoriale estima que l'État perdit 450 millions de dollars de ses revenus miniers en 2008. Le problème de la RDC est que plusieurs agences se partagent la collecte des taxes, et le rôle de chacune n'est pas clairement établi. Il résulte que les taux de collecte des taxes varient substantiellement selon le type de taxe demandée (voir Tableau 3.10).

**Tableau 3.10: Estimation du taux de perception de taxes dans le secteur minier**

Source		ITIE	Commission Sénatoriale	Révue du secteur minier
Année de publication		2009	2009	2008
Année d'estimation		2007	2008	2005
Taux de collecte	Royalties	96%	72%	-
	Redevance superficielle	60%	31%	-
	Taxes sur le revenu	76%	1%	-
	Ensemble	88%	48%	13,50%

Source: World Bank (2010)

Les possibilités d'augmentation des recettes fiscales existent. Certains auteurs estiment que le potentiel fiscal de ce secteur est à peine exploité, soit moins de 20%<sup>16</sup> (Garrett 2010), et donc bien maîtrisé, il pourrait atteindre le quart des recettes publiques d'ici 2020 (World Bank 2010b). Cette augmentation pourrait être générée par un meilleur encadrement des régies financières. Le gouvernement reconnaît l'importance du renforcement de la mobilisation des recettes et s'engage sur cette voie en ce qui concerne les recettes fiscales attendues du secteur minier.<sup>17</sup>

Les revenus du secteur minier pourraient aussi être augmentés par la hausse de la production minière globale. L'afflux des investissements du secteur privé a été entravé par une variété de facteurs, dont la faiblesse du climat des affaires et la volatilité de la situation sécuritaire. La RDC se classe parmi les pires pays quant à l'investissement minier (voir Tableau 3.11). L'environnement juridique n'est pas favorable à l'investissement dans le secteur minier, et ce sont les entreprises publiques qui possèdent encore les meilleures concessions de prospection minière. Ainsi, l'exploitation récente par le secteur privé de mines de cuivre et de cobalt a été possible par des entreprises mixtes avec GECAMINES. De plus, la cartographie géologique et le travail géophysique effectués depuis l'indépendance ont été limités, contraignant l'exploration et réduisant la capacité du gouvernement à évaluer adéquatement la valeur des gisements de minerais.

**Tableau 3.11. Classement général des pays pour leurs investissements dans le secteur minier**

Rang	Pays	Système socio-politique			Délais de permis	Corruption	Stabilité monétaire	Régime fiscal	Point total
		Econ.	Pol.	social					
1	Australie	9	9	8	8	10	8	7	59
2	Canada	10	10	6	5	10	9	7	57
3	Etats-Unis d'Amérique	10	9	4	3	10	8	7	51
4	Chilie	9	8	7	7	8	7	4	50
5	Mexique	8	8	5	8	7	6	8	50
6	Grèce	8	8	3	3	5	8	6	41
7	Brésil	6	7	6	5	4	6	6	40
8	Ghana	6	5	5	7	4	5	6	38
9	Mongolie	6	4	6	6	3	6	5	36
10	Argentine	6	6	6	6	4	5	5	38
11	Chine	8	2	4	5	2	9	5	35
12	Namibie	5	6	3	5	4	5	6	34
13	Tanzanie	5	5	3	7	3	4	5	32
14	Pérou	6	3	1	3	4	7	5	29
15	Inde	6	6	2	3	3	5	3	28
16	Bolivie	5	1	1	5	3	4	6	25
17	Afrique du Sud	3	4	1	5	2	8	2	25
18	Kazakhstan	4	3	4	3	1	4	4	23
19	Papouasie N-G	4	4	1	2	2	4	5	22
20	Russie	2	3	3	3	1	4	6	22
21	Zambie	3	3	2	5	3	2	4	22
22	Indonesie	3	5	1	3	1	1	3	17
23	Venezuela	1	1	1	4	1	2	4	14
24	RD Congo	1	2	1	3	1	1	4	13
25	Zimbabwe	1	1	1	1	1	1	2	8

Source: Behre Dolbear – Décembre 2006; [www.dolbear.com](http://www.dolbear.com).

Non seulement les recettes fiscales du secteur minier sont faibles, mais peu est réinvesti. Tel que mentionné plus haut, le niveau d'investissements publics en RDC est de 9,6% de son PIB réel en 2009, soit autour de 28\$ par habitant en dollars PPA constants, ce qui le place au bas du classement des investissements publics des Etats fragiles. La plus grande partie des dépenses d'investissement en RDC est financée par l'étranger. Atkinson et Hamilton (2003) considèrent, cependant, que les pays qui échappent à la malédiction des ressources naturelles sont ceux qui utilisent leurs rentes comme source d'investissement plutôt que source de dépenses publiques. Sachs (2007) et Collier *et al.* (2009) soutiennent que les revenus tirés des ressources naturelles devraient être dépensés pour les actifs publics (infrastructures physiques et capital humain), ce qui permet un fort rendement sur l'investissement au plan social. Cette stratégie, cependant, demande que les pays "investissent dans leur capacité d'investir" pour ainsi identifier et mettre en marche des projets d'investissements publics qui profitent d'un fort rendement sur l'investissement [voir Ley (2009) pour une discussion].

### Encadré 3.5. Minerais contre infrastructures – l'Accord de coopération sino-congolais

En 2008, un consortium d'entreprises chinoises a accepté d'investir jusqu'à 3 milliards de dollars américains en infrastructures en RDC. Le prêt doit être remboursé grâce aux recettes publiques provenant des concessions minières octroyées à la Chine dans le projet conjoint avec des compagnies minières étatiques. Le projet chinois propose une liste de projets d'infrastructures parmi lesquels le gouvernement devra choisir, dont la construction de 3600km de routes pavées, ce qui viendrait compléter le réseau actuel de routes de 2800km. La concession minière est octroyée à SICOMINES, une entreprise mixte privée, entre l'entreprise publique minière congolaise Gécamines et deux compagnies paraétatiques chinoises, qui se sont engagées à investir près de 3,2 milliards américains dans des projets miniers.

Engager les revenus des ressources naturelles pour rembourser les dettes étrangères encourues offre des garanties de remboursement aux prêteurs étrangers qui ont accepté de couvrir le financement des infrastructures. De plus, ceci permet au gouvernement congolais de mettre en œuvre des projets sans avoir à dépendre de sa propre mécanique étatique. Une étude de Doemeland, Briceno-Garmendia, Farah et Herderschee (2009) conclut que ces dépenses peuvent, sous certaines circonstances, contribuer à la croissance et au développement économique. Les projets d'infrastructures publiques devraient augmenter la croissance du PIB par une moyenne de 0,7% durant la phase de construction, de 2009-13, surtout par l'impact des investissements accrus sur la demande domestique. Cet impact de croissance chuterait de 0,2% dès la finalisation des projets, ce qui reflète des gains dans la productivité totale des facteurs de (PTF) associés à l'amélioration des infrastructures publiques. Si la RDC mettait en œuvre seulement ces projets d'infrastructures, qui ont un rendement économique élevé, les perspectives de soutenabilité de sa dette ne devraient pas se détériorer et les gains de développement pourraient être élevés.

Les calculs basés sur un modèle intégrant des revenus générés par les projets du secteur minier prédisent que les bénéfices nets d'exploitation de tels projets miniers pourraient couvrir totalement le remboursement des prêts en faveur des infrastructures publiques, d'ici 2018. Les bénéfices nets d'exploitation devraient décliner de 65% du montant projeté dans les scénarios de base afin d'invoquer la garantie publique. Ces calculs indiquent que la garantie publique ne devrait pas être invoquée, ce qui fait que le risque de soutenabilité de la dette est gérable.

Que ce type d'arrangement puisse contribuer à la croissance économique et au développement, dépendra de la manière de gérer ces trois problèmes. Premièrement, le manque d'expertise minière doit être résolu, et la joint-venture SICOMINES doit s'assurer que les mines sont capables de générer les profits espérés. Deuxièmement, puisque le gouvernement a la responsabilité de sélectionner des projets d'infrastructures, les autorités devront, à partir d'une liste de projets proposés, choisir ceux qui sont réalisables et qui offrent le meilleur potentiel de gains. Troisièmement, le gouvernement demeure responsable de l'exécution rentable des projets, et donc responsable de leur gestion efficace ainsi que du suivi. Alors que le remboursement des prêts est assuré par les revenus miniers, les investisseurs chinois n'ont aucun intérêt d'assurer le rapport qualité-prix des projets d'infrastructures, ce faisant le succès de cette entreprise incombe aux autorités gouvernementales.

Sélectionner des projets ayant un rendement élevé et offrant de faibles coûts de mise en place est un défi que rencontre tout gouvernement. La RDC affronte des difficultés particulières dans sa situation de pays post-conflit, de déficits institutionnels et d'absence d'experts congolais qui pourraient superviser les projets ou travailler avec les fournisseurs. De plus, tel que mentionné au chapitre 2, la gestion des actifs est loin de représenter une priorité pour le gouvernement actuel. Le meilleur espoir du pays pour canaliser les revenus des ressources naturelles vers ses infrastructures réside dans l'accord « ressources naturelles contre infrastructures », conclu avec la Chine, de plusieurs milliards de dollars (et un accord similaire avec la Corée - voir Encadré 3.5). Ces types d'ententes sur les infrastructures permettraient de surmonter les problèmes de gouvernance et d'inconstance dans les échéanciers, aussi bien de compétence, de matériel que d'équipement auxquels fait face le pays lors de la transformation des revenus des ressources naturelles en infrastructures. Il y a cependant des risques notamment de faibles retombées nationales dans la création d'emplois, de tensions raciales du fait d'une forte immigration chinoise (telle que vécue dans certains pays africains) et de peu de transparence des contrats signés. Le Chapitre 2 du volume II est consacré à l'analyse des possibilités de tirer le maximum de revenus du secteur minier. En plus, alors que la majorité des coûts d'opérations et de capitaux pourraient être payés à des entités étrangères, le gouvernement peut exercer une grande influence sur la manière dont les mines effectuent des dépenses à l'intérieur du pays. Les mines contribuent à l'économie de multiples façons et non seulement en payant des taxes. Les bénéfices non fiscaux dépassent souvent ceux tirés des taxes. Les mines doivent assumer leurs coûts d'opération et ceux des capitaux. Des dépenses en capital pour la construction, les installations, les infrastructures et les équipements sont payées aux contractants et fournisseurs. Les coûts d'opération comme les salaires, les biens consommables, les pièces de rechange, l'énergie, l'eau et autres services doivent être payés aux employés, aux fournisseurs, aux communautés et autres. À cause des effets multiplicateurs, le montant dépensé à l'intérieur du pays a un impact accru sur la simple dépense de revenus. Le gouvernement peut, par exemple, exiger aux compagnies d'investir dans le développement de la communauté locale, ou de payer des taxes directement aux communautés concernées, ou encore de doter les coins défavorisés en infrastructures régionales. Alors que le potentiel de ressources minières de la RDC utilisable à son développement est énorme, le niveau actuel de richesses naturelles par habitant suggère que ces ressources devraient être utilisées plus efficacement pour induire un développement durable. Les recettes fiscales du secteur minier de la RDC sont cependant étonnement basses, et l'Environnement réglementaire n'est pas favorable aux investissements miniers. De plus, les recettes fiscales limitées sont entièrement consommées. Bien que le secteur minier ait contribué substantiellement à la croissance de la RDC dans les dernières années, et que cette contribution ait favorisé le bien-être de millions de personnes qui en dépendent, ce secteur est aussi au cœur des luttes politiques en RDC, comme fait aux études de fond II.2.



## Notes

1. En 2000 US\$ constants. En dollars EU constants de 2000
2. En 2000 US\$ constants et de la fin de 2009. En dollars EU constants de 2000
3. Jean Clement (2005)
4. International Development Association and International Monetary Fund (2003) "Democratic Republic of the Congo – Decision Point Document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative", Juillet 2003, Washington, DC
5. International Monetary Fund (2007) "Democratic Republic of the Congo: Selected Issues and Statistical Appendix", IMF Country Report No. 07/329, Washington, DC.
6. Non seulement le déficit budgétaire fut contenu mais des dépenses pro-pauvres ont été effectuées telles que prévues.
7. Le secteur industriel minier de la RDC qui profite d'investissements privés ne génère que des retombées limitées pour le reste de l'économie, par exemple par l'emploi local et la demande locale de matériaux de construction, ou à travers de faibles revenus fiscaux (voir le Chapitre 2 sur les ressources naturelles du Volume II).
8. EIU 2008.
9. EIU (2008).
10. EIU (2008).
11. FMI (2010).
12. Plus de 100 % implique ici que la croissance des "outputs" a été expliquée par le changement de la qualité et de la quantité des capitaux humain et physique par travailleur, ce qui provoque une croissance de la PTF après des ajustements négatifs. En d'autres mots, après des ajustements pour la qualité et la quantité des "inputs", il n'y a eu aucune hausse de la productivité.
13. Il est commun de constater que les pays les plus riches possèdent une très forte proportion de richesses intangibles, soit le capital humain, le capital social et le capital institutionnel, alors que le poids du capital naturel dans la richesse totale est relativement élevée dans les pays de l'Afrique sub-saharienne. Voir Banque mondiale pour davantage de détails.(2010)
14. IMF, "Democratic Republic of the Congo: Selected Issues and Statistical Appendix", Octobre 2005, IMF Country Report No. 05/373.
15. Voir World Bank 2008 et le Chapitre 2 du volume II pour une discussion plus poussée.
16. Cependant, les estimations sur le taux de collecte varient et peuvent être aussi élevées que 85%.
17. Dans le Mémoire des Politiques Économiques et Financières 2009-12 (MPEF), le gouvernement a l'intention de renforcer les capacités de perception des taxes de la Direction des grandes entreprises (DGE), qui relevant de la Direction générale des impôts (DGI) « est chargée de recouvrer les recettes dans ce secteur, notamment en collaborant étroitement avec les sociétés spécialisées d'audit. En outre, la perception des redevances et impôts miniers (hors douane) sera transférée de la Direction Générale des Recettes Administratives, Domaniales et de participation (DGRAD) à la DGI, avec les dispositions législatives pertinentes prévues être soumises au Parlement en avril 2010. OFIDA mettra également en place des centres spécialisés pour évaluer adéquatement la qualité et les valeurs des exportations des minéraux essentiels » (MPEF, 2009-12).

## Références

- Atkinson, G. and K. Hamilton (2003) "Savings, Growth and the Resource Curse Hypothesis," *World Development*, 31 (11), pp. 1793-1807.
- Caselli, Francesco (2004) "Accounting for Cross-Country Income Differences", NBER Working Papers, No. 10828, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Collier, Paul, F. van der Ploeg, M. Spence, A. Venables (2009) "Managing Resource Revenues in Developing Countries", IMF Staff Papers, forthcoming.
- Doemeland, Doerte, C. Briceno-Garmendia, A. Farah and J. Herderschee (2009) "Mining Concessions-for-Infrastructure: Chinese investment in the Democratic Republic of Congo (DRC)", mimeo
- Economist Intelligence Unit (2009) "Democratic Republic of Congo",
- Economist Intelligence Unit (2008) "Democratic Republic of Congo",
- Hamilton, Kirk and M. Clemens (1999) "Genuine Savings Rates in Developing Countries", *The World Bank Economic Review*, vol. 13(2), pp. 333-56.
- Hartwick (1977) "Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources", *The American Economic Review*, vol. 66, pp. 972-4.
- International Bank for Reconstruction and Development (1948) "Agriculture in the Belgian Congo", ERM-96.
- International Development Association and International Monetary Fund (2010) "Democratic Republic of the Congo – the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative Completion Point Document and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)", Washington, DC.
- International Development Association and International Monetary Fund (2003) "Democratic Republic of Congo – Decision Point Document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)", Washington, DC.
- International Monetary Fund (2007) "Democratic Republic of the Congo: Selected Issues and Statistical Appendix", IMF Country Report No. 07/329, Washington, DC.
- International Monetary Fund (2005) "Democratic Republic of Congo: Selected Issues and Statistical Appendix", IMF Country Report No. 05/373, Washington, DC.
- International Monetary Fund (2009), Democratic Republic of Congo, Staff Report, Letter of Intent and Memorandum of Economic and Financial Policies, disponible: [www.IMF.org/countries/Democratic Republic of Congo](http://www.IMF.org/countries/Democratic%20Republic%20of%20Congo/)
- Ley, Eduardo (2009) "Exhaustible Resources and Fiscal Policy: Copper Mining in Zambia", mimeo.

- Kokenyne, Annamaria, J. Ley, R. Veyrune (2010) “Dedollarization”, IMF Working Paper, WP/10/188, August 2010.
- Sachs, Jeffrey (2007) “How to Handle the Macroeconomic of Oil Wealth”, Chapter 7 in Macartan Humphreys, J. Sachs and J. Stiglitz (Eds) “Escaping the Resource Curse, Center on Globalization and Sustainable Development, Columbia University.
- World Bank (2006) “Where is the Wealth of Nations? – Measuring Capital for the 21st Century”, Washington, D.C.
- World Bank (2008) “Democratic Republic of Congo: Growth with Governance in the Mining Sector”, No 43402-ZR, Washington, DC.
- World Bank (2010a) “The Changing Wealth of Nations – Measuring Sustainable Development in the New Millennium”, Washington, DC.
- World Bank (2010b) “Project Appraisal Document (PAD): Growth with Governance in the Mineral Sector – Technical Assistance Project”, No 53116-ZR, Washington, DC.

*"Citation : Ulloa Alfie, Markus Scheuermaier et Claude Baissac, 2012, "Contraintes à la croissance économique en République Démocratique du Congo", dans Johannes Herderschee, Daniel Mukoko Samba et Moïse Tshimenga Tshibangu (éditeurs), Résilience d'un Géant Africain Accélérer la Croissance et Promouvoir en République Démocratique du Congo, Volume I Synthèse, contexte historique et macroéconomique, MÉDIASPAUL, Kinshasa, pages 171-225.*

*Ce chapitre a été préparé dans le cadre des travaux d'analyse de la Banque Mondiale autorisés en vertu du code P106432-ESW pour « la préparation d'une étude Diagnostique d'Intégration du Commerce et un Mémoire Economique du Pays ». Les remerciements aux pages xvi-xxi de ce volume assurent la reconnaissance aux nombreux collègues, experts et participants des séminaires qui ont généreusement contribué à cet article de leur temps et de leurs idées; toutes les erreurs restantes sont celles des auteurs.*

*Il s'inspire largement d'une plus vaste analyse réalisée en 2009, rédigée par Alfie Ulloa, Felipe Kast et Nicole Kekeh. À l'époque, Alfie Ulloa était étudiant post-doctoral au Centre pour le Développement International, Université de Harvard ; Felipe Kast était chercheur au Massachusetts Institute of Technology, et Professeur au Département d'Economie de l'Université Catholique du Chili ; et Nicole Kekeh était en congé sabbatique de la Banque Mondiale. Le financement de l'Agence Internationale de Coopération et de Développement Suédoise (SIDA) pour cette étude, et du Fonds Fiduciaire de Diagnostique de Croissance pour ce chapitre sont reconnues avec gratitude.*

*Copyright © 2012 La Banque Internationale pour la Reconstruction du Développement/ La Banque Mondiale conformément à l'information de la page iii de ce volume."*



## Chapitre 4

# Contraintes à la Croissance Economique en République Démocratique du Congo

**Alfie Ulloa, Markus Scheuermaier et Claude Baissac**

## Sommaire

*Déterminer les priorités économiques dans un pays ou d'une région qui se relève de la guerre représente un défi important : les bases économiques peuvent avoir été détruites, les populations déplacées et les communautés brisées, des secteurs et sous-secteurs effacés et des institutions formelles et informelles affaiblies. Les biens sociaux comme les marchés fonctionnels et l'application de contrats ont été endommagés. L'habilité à investir à long-terme a été ébranlée.*

*La reconstruction, la réhabilitation et l'établissement des institutions de gouvernance seront nécessairement en tête de liste des priorités. Cet effort est limité, en RDC, comparativement à d'autres pays auparavant affligés par la guerre, parce les conflits armés ont succédé des années de mauvaise gestion économique, une corruption systémique et une mauvaise gouvernance politique. Les années de conflits ont aggravé ce qui consistait déjà en une sérieuse crise économique. Aujourd'hui, avec plus de 70% de sa population sous le seuil de la pauvreté, la lutte la pauvreté devrait rester la principale préoccupation pour la République Démocratique du Congo.*

*Cette priorité et l'ensemble de défis importants cumulés auxquels est confronté le pays demandent un engagement fondamental et un effort coordonné par les autorités au niveau central et provincial, en plus d'une collaboration approfondie avec le secteur privé et la société civile. Des partenaires extérieurs publics ou privés doivent aussi apporter leur contribution pour favoriser la stabilité et le développement du pays et de ses provinces. Cet effort ne devrait pas être gaspillé dans des réformes, projets ou investissements qui puissent être contre-productifs.*

*Des réformes, projets et investissements contre-productifs sont ceux sont identifiés par un résultat mitigé, un faible taux de rendement socio-économique, un impact faible ou*

*négalif sur les niveaux de pauvreté, un coût d'opportunité socio-économique élevé ou des exigences administratives qui excèdent les capacités. Un effort concerté devrait être fourni pour identifier les priorités, comprendre les contraintes et des obstacles, décrire les risques, estimer les impacts attendus et déterminer les coûts d'opportunité.*

*Ce chapitre vise à contribuer au développement de cet effort concerté en analysant les plus importantes contraintes à la croissance dans des provinces sélectionnées. Il recherche aussi à présenter différentes directions que pourraient prendre les initiatives à la génération de la croissance. Aussi, il cherche à donner quelques conseils sur les réformes et initiatives qui sont le moins susceptibles de générer la croissance ou qui puisse avoir un coût d'opportunité élevé.*

## **I. Identifier les contraintes les plus importantes à la croissance: le cadre HRV**

Ce chapitre utilise le cadre développé par les professeurs Hausmann, Rodrik et Velasco (HRV) pour tenter de déterminer les contraintes les plus importantes à la croissance en République Démocratique du Congo et cinq de ses provinces : Bandundu, Katanga, Kinshasa, Province Orientale et Sud-Kivu.

### **A. Explication du cadre HRV**

Le cadre HRV est conçu pour favoriser des réformes de politiques et des interventions contextuelles appuyées par des analyses économiques plutôt que par une mise en œuvre d'une liste générique de meilleures pratiques. Le cadre HRV est basé sur la reconnaissance que cette dernière approche peut, en fait, échouer dans l'atteinte de ses objectifs ou, pire, être contre-productive en empirant les distorsions visées.

### **Les auteurs de ce cadre explique que :**

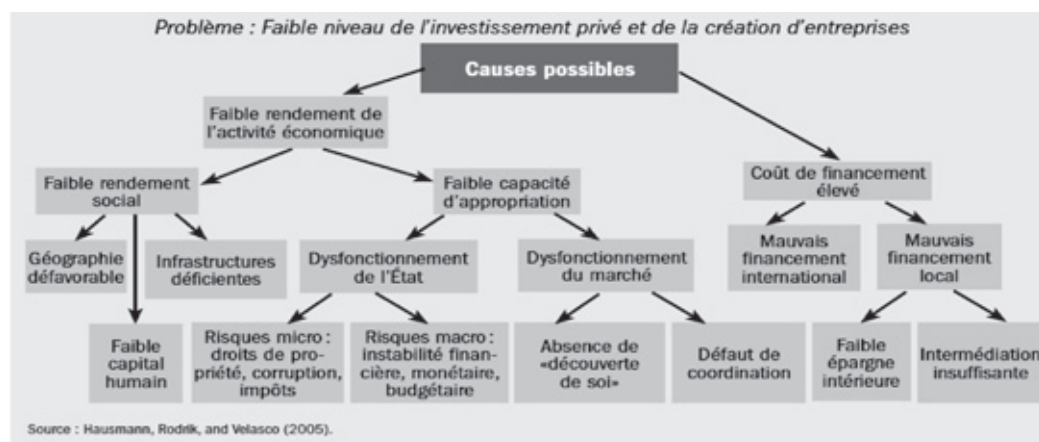
*The approach we advocate (...) is to design reform priorities according to the magnitude of the direct effects. (...) This is the strategy that we think is the most practical, as well as the most promising with regard to the likely bang from reform. The idea behind the strategy is simple: if (a) for whatever reason the full list of requisite reforms is unknowable or impractical, and (b) figuring out the second-best interactions across markets is a near-impossible task, the best approach is to focus on the reforms where the direct effects can be reasonably guessed to be large.*

L'objectif de ce cadre de travail donc d'établir un diagnostic de croissance, afin d'assister les décideurs de politiques à formuler des stratégies de croissance qui soient tant opérationnelle que basée sur un solide raisonnement économique.

Les diagnostics de croissance visent à identifier la plupart des défis contraignants pour les investissements privés et la croissance économique pour une économie donnée à un point spécifique dans le temps. Ce cadre identifie et classe les contraintes à l'investissement en suivant un arbre de décision (voir figure 4.1) qui énumère les facteurs d'économie structurelle qui ont un impact sur la performance de croissance.

L'analyse suit un processus d'élimination par itération visant à identifier les contraintes les plus importantes à la croissance. Alléger ou réduire ces contraintes pourrait entraîner une augmentation de la croissance. De plus, le modèle aide à prioriser les obstacles qui posent les plus grands défis à l'économie, permettant aux décideurs politiques de concentrer leurs interventions sur un obstacle à la fois. Les défis qui sont rejetés comme n'étant pas d'importantes contraintes à un moment spécifique peuvent s'avérer très importants à un autre moment. Ils ne sont pas non pertinents et ni inutiles aux appuis et à l'attention des bailleurs de fonds. Ils sont simplement moins prioritaires au moment de l'analyse.

Figure 4.1 : Arbre décisionnel HRV (2005) pour le diagnostic de croissance



Pour identifier les contraintes potentielles existantes, l'analyse est basée sur ces quatre critères. Pour être qualifiée comme contrainte à la croissance, une contrainte doit présenter : (i) un fort prix fictif ; (ii) une réponse de la croissance aux changements dans la contrainte ; (iii) des firmes qui tentent de surmonter cette contrainte ; et (iv) l'existence des plus d'industries qui ne soient pas à leur pleine capacité sous la contrainte.

## B. Bénéfices à appliquer le cadre HRV en RDC

Le but de cette étude est de produire une analyse de la croissance de la RDC d'une façon qui n'a pas encore été faite jusqu'à maintenant. Elle peut avoir plusieurs avantages :

- D'abord, l'attention sur la croissance à travers un historique de croissance permet de mettre en évidence l'ampleur de la contre-performance séculaire de telle façon qu'elle souligne les défis les plus significatifs qui seront rencontrés lors de toute tentative d'accélération de la croissance.
- Ensuite, le diagnostic de croissance permet d'avoir une perspective nouvelle sur la situation économique actuelle de la RDC, ce qui pourrait aider à dissiper quelques conceptions erronées à propos de la contre-performance et d'en renforcer certaines autres valables.



- Aussi, alors que l'analyse ne fait pas de recommandations spécifiques sur les politiques, elle offre plutôt une autre perspective sur des questions clés de politiques auxquelles fait face le pays. Cette perspective devrait être utilisée dans le cadre d'un travail de fond sur les politiques, à travers un programme de politiques priorisées et orientées vers la croissance.
- Finalement, l'analyse met l'accent sur la nécessité de prioriser des réformes et initiatives à fort impact sur la croissance, et reléguer au second rang d'autres réformes et initiatives qui ont un impact faible sur la croissance ou qui possèdent un coût d'opportunité élevé.

### C. Limites de mise en œuvre du cadre HRV en RDC

*Comme l'ont expliqué Haussman, Klinger et Wagner :*

At the center of the growth diagnostic problem is the fact that we do not know what is the right growth model of the economy we are working on. Hence, the diagnostic process should generate some idea of the possible constraints on growth in a particular economy and affect the probability we assign to different alternative hypotheses.<sup>1</sup>

Alors que l'application du cadre de travail HRV peut fournir des informations critiques sur les contraintes à une croissance plus forte, on ne peut en tirer machinalement des politiques à appliquer.

De plus, identifier ou calculer des prix fictifs est rarement facile. Dans la plupart des situations, le cadre de travail demande à ce qu'on identifie des mesures de substitution aptes à indiquer, avec suffisamment de précision (de manière empirique, mais parfois intuitive), les contraintes immédiates.

Dans le cas de la RDC, tout sondage en profondeur et toute analyse de l'économie de la RDC est confrontée à ce défi important qu'est l'obtention de données récentes, détaillées et suffisamment précises. Ce défi se pose avec acuité lorsque l'on considère les provinces du pays, et particulièrement celles les plus pauvres, où il n'existe dans certains cas aucune donnée fiable.

Les auteurs ont cherché à contourner cet obstacle en utilisant des données de substitution quand cela était possible, ou en procédant par élimination pour arriver à des conclusions significatives. De manière générale, les conclusions sont établies seulement lorsque les données de bases étaient en quantité et qualité suffisantes. Les auteurs se sont aussi grandement appuyés sur des données qualitatives, source essentielle de données en RDC, obtenues par des visites sur le terrain et un grand nombre de rencontres et d'entrevues.

Cette étude devrait alors être considérée comme une première tentative à comprendre ce que sont les principales contraintes à la croissance de la RDC. Dans plusieurs cas, plus d'analyses économétriques seraient requises pour confirmer la solidité de ces conclusions. Une telle entreprise demanderait, cependant, une collecte plus exhaustive de données,

ce qui serait de plus en plus possible, espérons-le, avec la restauration d'un système de statistiques fonctionnel par le gouvernement, avec l'appui des bailleurs.

Associées à une mise en garde sur les limites générales du cadre HRV, les limites de la disponibilité des données impactent nécessairement la capacité de notre étude à atteindre de fermes conclusions. Alors que certaines d'entre elles seront susceptibles d'être valides, d'autres conclusions seront présentées comme des conclusions intérimaires ou des hypothèses qui demanderont une validation future à l'aide d'études capables d'identifier et de générer des données plus appropriées à la situation.

## **II. Contexte: effondrement de la croissance et remontée d'après-guerre**

La RDC est un pays vaste avec (i) des contrastes saisissants en termes géographiques, de dotations, d'activité économique, de niveau de pauvreté et de potentiel économique ; (ii) avec une faible mobilité des produits et des facteurs à l'intérieur du pays et de grands écarts de revenus parmi les provinces ; (iii) avec de faibles niveaux de diversification économique, alors que les provinces tendent à se spécialiser selon la spécificité de leurs ressources naturelles et humaines. Il y a alors raison de croire que se concentrer uniquement sur le plan national ne sera pas suffisant pour enrayer les problèmes de croissance extrêmement sérieux du pays. Une analyse nationale permet un survol de performances générales de croissance du pays depuis son indépendance et une identification des contraintes qui demandent une attention des politiques au niveau du Gouvernement central. Les provinces ont été sélectionnées pour fournir un échantillon représentatif. Celui-ci contient donc des provinces les plus importantes en termes de l'activité économique (Kinshasa et Katanga), deux provinces post-conflit (Sud-Kivu et Province Orientale) et des plus pauvres (Bandundu).

### **A. L'effondrement de la croissance en RDC**

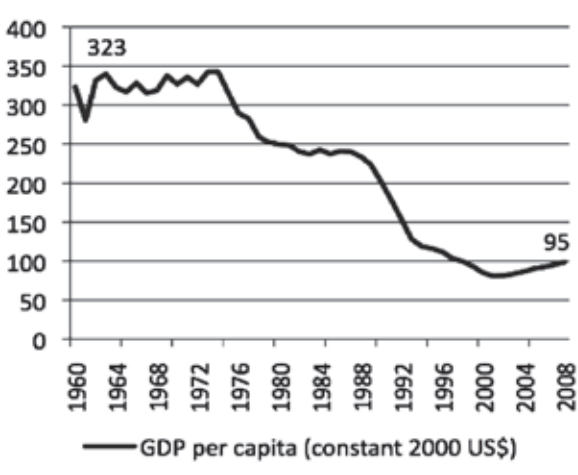
En 2008, la RDC s'est classée comme pays le plus pauvre du monde, avec un PIB par tête de 95 \$US (avec l'année 2000 comme référence), soit 0,25 \$US par jour. Depuis l'indépendance en 1960, le revenu réel s'est effondré : en 2008, il était, en termes constants, moins que le tiers de sa valeur de 1960. En fait, la RDC a enregistré la plus forte chute de revenu par tête parmi tous les pays pour lesquels des données sont disponibles dans le *World Development Indicators* (WDI) pour 1960-2008.

Ce qui est encore plus frappant en RDC est le contraste avec la période précédent l'indépendance. Si l'on se réfère aux publications de la Banque mondiale entre 1948 et 1964<sup>2</sup>, le taux de croissance réel en ce qui était alors le Congo Belge était en moyenne de 4.5% entre 1920 et 1955, et de 6.7% entre 1950 et 1957, sans doute l'un des taux les plus élevés non seulement en Afrique mais dans le monde. La production industrielle du pays plus que tripla entre 1949 et 1958, et l'emploi dans le secteur formel atteignit 1.2 million de personnes. En 1958, la distribution du PIB était la suivante: 28% pour

l'agriculture, 19% pour l'industrie, 17% pour le secteur minier, 10% pour les transports, et 26% pour les autres secteurs. Le Congo avait à l'époque l'une des économies les plus avancées du continent africain, à tel point que le pays produisait une bonne partie des biens et services que la population consommait.

Connaître la période précédant l'indépendance est important pour comprendre non seulement l'effondrement de la croissance, mais également le potentiel économique qui existe toujours. En plaçant les contraintes à la croissance en RDC dans leur contexte historique, le diagnostic de croissance contribue à l'identification de politiques de réforme appropriées pour l'accélération de la croissance dans le pays.

Figure 4.2 : Tendances du PIB par tête



Source: WDI (2009).

Avant les conflits récents, une combinaison de chocs économiques négatifs et de mauvaise gestion de l'économie ont défavorisé la croissance économique depuis l'indépendance. Un effondrement des exportations, exacerbé par une forte dépendance à deux minerais (le cuivre et le cobalt) et à deux produits agricoles (l'huile de palme et le café), ont entamé un cercle vicieux de politiques fiscales et monétaires erratiques, la perte de la valeur de la monnaie, un effondrement financier et l'hyperinflation. Ce cycle continu a conduit à une baisse des investissements privés et publics. Les chocs externes ont aussi été exacerbés par une mauvaise gestion économique. En 1991, le pays pouvait alors de facto déclarer faillite.

### Années 1960 : Le début de l'ère Mobutu

Vers fin 1965, le Président Mobutu Sese Seko prit le pouvoir par un coup d'état, ce qui mit fin à une période d'incertitude et d'instabilité qui dura cinq ans depuis l'indépendance de 1960. En 1967, les ressources minières du pays furent nationalisées et des compagnies étatiques furent créées et ont obtenu le monopole sur toutes les concessions minières. La

Générale des Carrières et des Mines (*Gécamines*) en est probablement la plus connue. Elle a obtenu le monopole sur les concessions de cuivre et de cobalt dans la province de Katanga. Là, deux autres compagnies monopolistiques œuvraient : la Compagnie Minière Kisenge qui exploitait le manganèse et la Zaïre Tin Company (Zaïretain) qui exploitait le fer. Dans les Kivus, la Société Minière et Industrielle du Kivu (Sominki) possédait et extrayait du fer et de l'or. Dans la Province Orientale, l'Office des Mines d'Or de Kilo-Moto (Okimo) possédait le monopole de l'exploitation de l'or. Au Kasai Oriental, le monopole sur les diamants était entre les mains de la Société Minière de Bakwanga (Miba).

En 1970, Mobutu lança un plan décennal (Objectif 80), créé pour transformer le Congo en un pays industrialisé. En vue d'être financé par des emprunts domestiques ou externes, le pays a été pro-urbain et a négligé l'agriculture et plusieurs de ses facteurs complémentaires. Un projet-phare consista, au Bas-Congo, en la construction du barrage Inga et à l'installation de 1 110 kilomètres de lignes électriques pour relier la province du Shaba (l'actuel Katanga), productrice de cuivre.

### **Le début des années 1970: Zaïrianisation et radicalisation**

En 1971, Mobutu lança la Zaïrianisation, une campagne d'indigénisation et de nationalisation. Initialement, cette campagne expropria des édifices, des industries légères et des holdings agricoles, dont de larges plantations. La plupart de leurs bénéficiaires n'avaient ni l'expérience, ni le capital nécessaire pour fonctionner. Treize mois plus tard vint un programme de radicalisation pour corriger la Zaïrianisation qui a conduit à une plus grande concentration des intérêts et des propriétés dans les mains des mêmes gens bien placés. La radicalisation a élargi le processus d'expropriation en visant les industries lourdes (surtout des propriétés belges) qui avaient été épargnées jusqu'à maintenant. Des compagnies privées ont été nationalisées et consolidées en puissantes entreprises paragouvernementales.

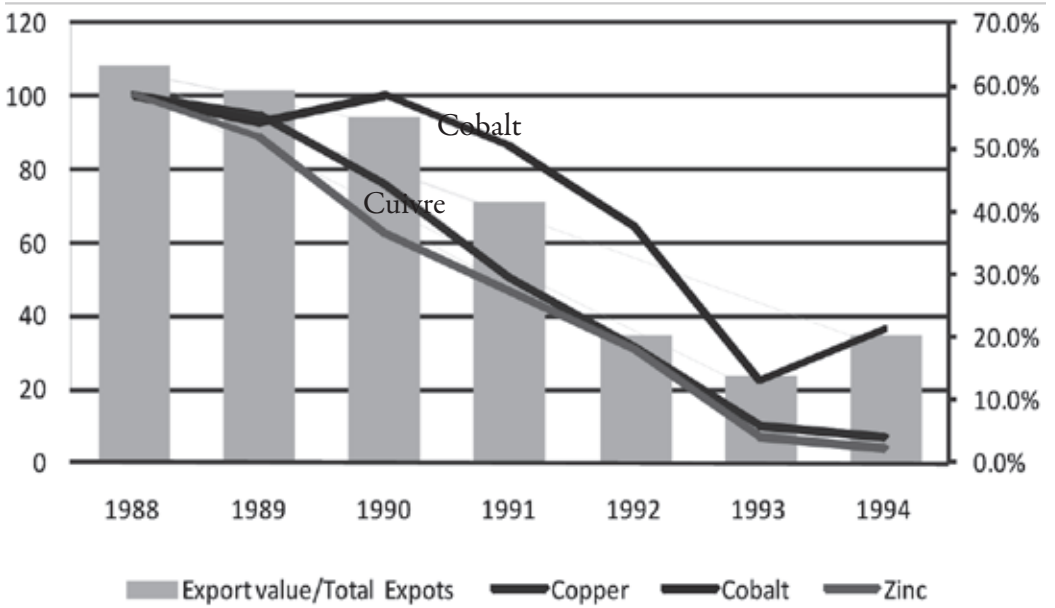
La Zaïrianisation et la radicalisation ont sévèrement affaibli l'économie.<sup>3</sup> Elles causèrent l'inflation et le chômage, des liquidations d'inventaire et d'immeubles et des pénuries de marchandises. Ceci chassa les investisseurs locaux et étrangers et mena à une perte massive de capitaux. Les plantations ont presque toutes disparues. Au même moment, l'État cumula d'énormes arriérés sur la dette. L'impact destructeur de ces programmes se fait encore sentir aujourd'hui.

### **La fin des années 1970 et 1980: l'effondrement de la Gécamines**

Durant les années 1970 et 1980, le pays a aussi souffert de chocs externes qui l'ont davantage ébranlé. En 1975, après plusieurs années favorables, le prix du cuivre chuta. Les prix tombèrent de 40% durant cette seule année (voir figure 4.3 : évolution de PIB et PIB par tête).

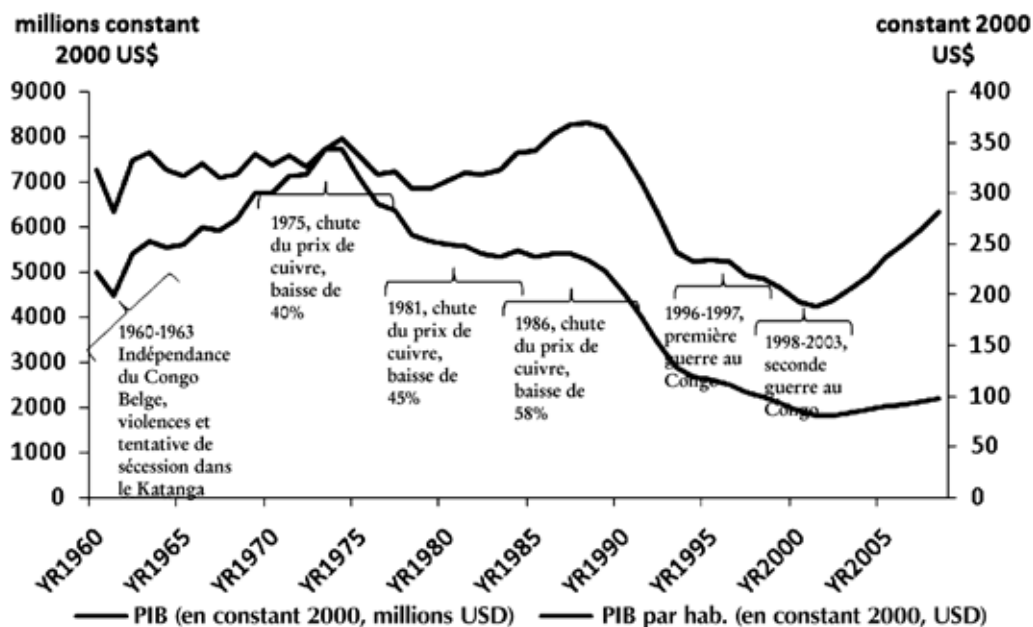
Au même moment, les prix du pétrole brut augmentèrent drastiquement. À cause de la guerre, le chemin de fer Benguela qui relie le Katanga au port angolais de Lobito ferma. Déjà affaibli par ses programmes de nationalisation, les productions diminuèrent d'un tiers entre 1975 et 1981 (voir figure 4.3).

Figure 4.3 : Évolution du PIB et du PIB par tête



Source: RDC, Annexes statistiques, FMI, plusieurs années

Figure 4.4 : Production de Gécamines, cuivre, cobalt et zinc (index 1988=100) (axe de gauche) et valeur des exportations/exportations totales (axe de droite)



Source: WDI (2009)

En 1986, le prix du cobalt (le deuxième plus important produit d'exportation de la RDC) a chuté de 58%. Malgré la richesse minière de la province de Katanga, sa distance, son manque d'investissement, sa mauvaise gestion et sa désuétude ont rendu la Gécamines non compétitive et très sensible aux chocs des prix extérieurs. En 1990, Kamoto, la plus importante mine de cobalt, s'est effondrée après des décennies de dépréciation du capital et d'absence d'investissement. À partir de 1988, les prix du cuivre s'effondrèrent : de 470.000 tonnes métriques par année à approximativement 34.000 en 1995, une chute de 90% (Tableau 4.1). La Production du zinc, produit du cuivre, chuta de 4% de son niveau de 1988. Cette production cessa en 1999. L'exploitation de manganèse cessa en 1975. La production de cobalt fut stable entre 1988 et 1990. Malgré une hausse des prix du cobalt en 1991, la production n'atteignit en 1993 que 20% de son niveau de 1988. La contribution minière au PIB chuta de 11,3% à 4,7% en cinq ans (Tableau 4.1).

**Tableau 4.1 : Effondrement du secteur minier et ses impacts**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Production minière (000 tonnes)</b>							
Cuivre	468,4	442,8	355,7	236,1	147,3	48,3	33,6
Cobalt	10	9,3	10	8,6	6,4	2,2	3,6
Zinc	61,1	54	38,2	28,3	18,8	4,2	2,5
<b>Secteur minier (incluant toute production minière)</b>							
Changement annuel (%)	-7,5	-3,6	-15	-22,8	-36,3	-17	-25,4
comme % de PIB	11,3	11,1	10	8,5	6	5,8	4,7
<b>Transport (en tonnes par km)</b>							
ONATRA	900	857	754	412	193	124	95
SSCC	1.701	1.659	1.340	815	448	169	193
<b>Statistiques agrégées</b>							
PIB taux de croissance (%)	0.5	-1.4	-6.6	-8.4	-10.5	-14.5	-7.2
Exportations totales (US million)	2.202	2.131	1.631	1.288	1.144	1.271	1.451
Gécamines-exportations (US million)	1.389	1.265	896	535	232	176	295
Gécamines/exportations totales (%)	63.1	59.4	54.9	41.5	20.3	13.8	20.3
Autres exportations		813	865	734	752	911	1095
Diamants		31%	30%	29%	31%	34%	27%
Huile		20%	26%	22%	21%	14%	11%
Café		15%	13%	14%	7%	7%	14%

Source: RDC, Annexes statistiques, FMI (plusieurs années)



- L'impact de la chute progressive de la Gécamines fut énorme et affecta l'économie entière, avec des conséquences visibles à travers :
- Premièrement, une crise fiscale se développa alors que la Gécamines était la principale source de revenus pour le Gouvernement central. De 1990 à 1995, la compagnie vécut des pertes massives. Limité dans ses revenus, le gouvernement répondit par l'impression de la monnaie pour couvrir les dépenses publiques et le niveau élevé de vie du régime, ce qui causa une spirale inflationniste. En faillite en 1991, le gouvernement ne pouvait rembourser sa dette ou investir et payer les salaires des fonctionnaires ou des soldats. En septembre 1991, des soldats impayés se révoltèrent à travers le pays, ce qui mena à de grands pillages qui visaient tant les propriétés privées, publiques qu'industrielles. De nouvelles émeutes débutèrent en décembre 1992 quand les soldats, demandant le paiement des arriérés sur leurs salaires, menèrent une autre campagne de pillage dans les principales villes du pays. Un mois plus tard, après avoir rejeté des paiements effectués en billets d'une nouvelle dénomination, les soldats pillèrent à nouveau (1.000 morts furent comptés à Kinshasa).
- Deuxièmement, une crise externe se développa alors que la Gécamines était le principal fournisseur de devises et de réserves étrangères. De 1989 à 1995, les exportations chutèrent de US\$ 2.2 milliards à US\$ 1,4 milliard. Sans une monnaie forte et des prêteurs extérieurs disponibles, les importations chutèrent de US\$ 2 milliards à US\$ 870 millions de dollars. Troisièmement, les transports fluvial et ferroviaire arrivèrent à un point mort parce que les opérateurs ne pouvaient ajuster les tarifs selon l'inflation et les prix élevés du pétrole. La chute des exportations généra une pénurie de devises étrangères. Il en résulta un arrêt des investissements dans l'entretien et l'équipement. En 1995, le commerce par cargo n'atteignit que 10% de son niveau de 1988. Des entreprises étatiques comme ONATRA et SNCC connurent des problèmes financiers et opérationnels. Elles ne pouvaient ni se maintenir, ni investir. Comme le réseau de transports était basé sur un réseau de rails et de rivières lié à un large système de raccordement de routes qui liait les villes aux rivières/rails, ces problèmes amplifièrent la crise nationale de production. ONATRA ne put opérer adéquatement dans les ports de Matadi et de Kinshasa et la liaison ferroviaire vitale Kinshasa-Matadi cessa ses opérations. Des opérateurs privés tentèrent de maintenir le transport et le commerce fluvial sur le fleuve Congo. Les provinces les plus éloignées comme le Katanga, le Maniema, la Province Orientale, les Kasais et les Kivus souffrirent de cette isolation économique. Le secteur de l'agriculture qui dépend de ces routes fut fortement touché et s'est même effondré dans certaines provinces.
- Quatrièmement, la Banque Centrale tomba en faillite comme les politiques budgétaire et monétaire étaient peu judicieuses et/ou mal mises en œuvre. La plupart des banques fermèrent en 1993. Le Zaïre, qui remplaça le Franc Congolais

en 1967, était mal évalué à Z 1 pour US\$ 0,50 en 1967. En 1985, après une série de dévaluations, il était à Z 50 pour US\$ 1, et en 1990, le taux officiel fut de Z 719 par dollar. En 1991, la dévaluation l'amena à un niveau sur le marché noir à Z 15.300 pour un dollar. L'hyperinflation s'accrut fortement. En 1992, le Zaïre atteignit Z 990.000 par dollar et Z 110.000.000 à la fin de l'année 1993.

- Cinquièmement, le gouvernement cessa d'honorer ses dettes aux compagnies de services publics, entreprises publiques et aux acteurs privés. À la fin de 1995, elle accumula US\$ 217 millions de dettes envers la SNEL (électricité) et US\$ 156 millions à REGIDESO (eau). La Gécamines, la REGIDESO et d'autres entreprises publiques cumulèrent une dette de US\$ 152 millions envers la SNEL. Un effet domino de banqueroutes de compagnies publiques et parapubliques s'enclencha.

Au milieu des années 1990, le pays fit face à une désintégration à cause de l'hyperinflation, des effondrements de la croissance économique et financière et une forte hausse des pressions politiques internes suite à la vague de démocratisation que vécut l'Afrique (ces pressions forcèrent Mobutu, par exemple, à permettre la présence de partis politiques pour la première fois). De 1990 à 1995, la contribution des industries manufacturières et de services au PIB s'effondra, poussant l'économie à l'agriculture de subsistance. À la fin de 1995, le revenu par habitant n'atteignit que le tiers de son niveau avant l'indépendance.

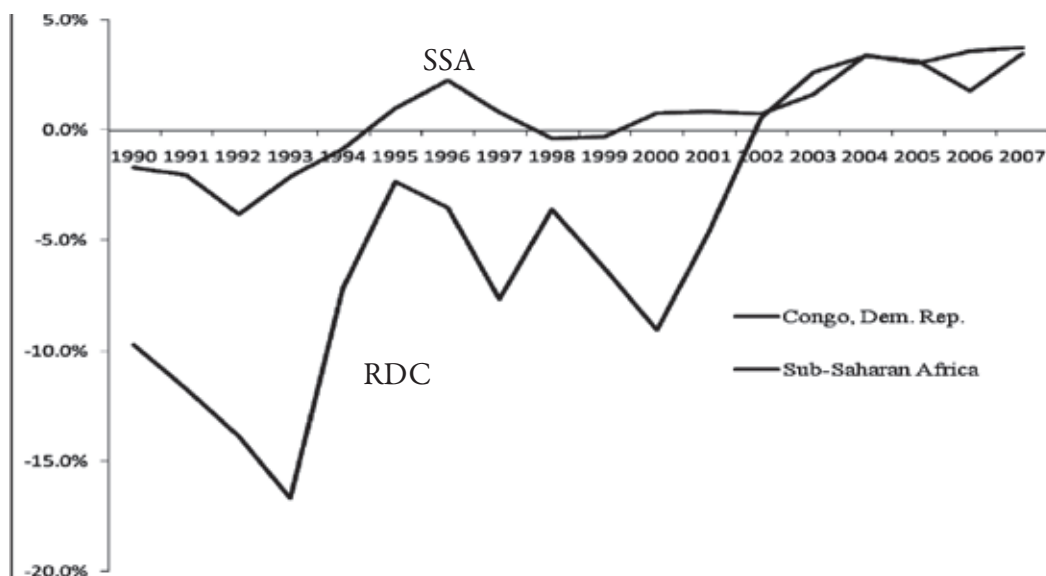
Ainsi, l'effondrement de l'économie du pays précéda la guerre civile des années 1990. Le facteur le plus important de la destruction de l'économie n'est donc pas la guerre civile mais les pillages de 1991/1993 qui résultèrent, à Kinshasa seulement, à des pertes de l'ordre de US\$ 800 millions.

### **Regain de croissance d'après-guerre**

Le point d'inflexion de la stagnation de la croissance et/ou de son effondrement suivit l'accord de partage des pouvoirs de 2002. Depuis 2003, la croissance du PIB du pays a été positive et approximativement alignée sur la moyenne des autres pays de l'Afrique subsaharienne, sauf pour la période de l'élection présidentielle de 2005/2006 qui résulta en une période de tensions politiques et sociales et de pressions inflationnistes influencées par les politiques budgétaires et monétaires.

Depuis ce moment, une paix fragile est maintenue, alors que des conflits militaires sont sectorisés dans l'Est du pays. Cependant, la fragilité de la reprise économique a été démontrée par ses faibles performances de croissance au cours de la crise économique mondiale. La croissance du PIB en 2009 est demeurée positive mais a ralenti à 2,8% (contre 6,2% en 2008). La RDC demeure gravement exposée aux prix des produits de base sur le marché international et aux chocs économiques, et aux conditions politiques endogènes.

Figure 4.5 : Évolution récente de croissance en comparaison avec le reste de l'ASS



Source: WDI (2009)

En 2007, l'économie était retournée à son niveau d'avant-guerre (1994) en termes de composition de la production, période à laquelle l'économie était toutefois déjà faible et pauvre, ce qui représente cependant une amélioration. L'économie est maintenant dépendante de l'agriculture (47%), suivi des services (30%), de l'industrie (27%) et du secteur des petites manufacturières (6%). Une économie informelle large, surtout au niveau de la subsistance, demeure non mesurable. En termes de production minière, seul le cobalt montre des signes d'évolution positive, même si sa production demeure à des niveaux de 1988. La production du cuivre n'est qu'à 10% de son niveau de 1998 et celle du zinc demeure marginale. La contribution du secteur minier aux exportations totales demeure faible, autour de 15% en 2005, elle qui était à 60% en 1988.

### III. Diagnostics appliqués de croissance

#### *Diagnostic de croissance nationale*

**Tableau 4.2: Contraintes les plus sévères (2010)**

Contraintes	%	Rang
Accès au Financement	40,40	1
Instabilité politique	12,93	2
Electricité	7,68	3
Règlementations douanières et commerce ext	7,47	4
Pratiques concurrentielles	6,87	5
Administration des taxes	5,05	6
Corruption	4,85	7
Législation du travail	2,63	8
Taux d'imposition	2,63	8
Transport	2,22	9
Accès au foncier	1,82	10
Crime	1,62	11
Cadre juridique	1,41	12
Climat des affaires	1,21	13
Compétence de la main d'œuvre	1,21	13
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	

Source: Enquête sur le climat des investissements ICA (2010)

#### *Est-ce l'accès au financement qui demeure la principale contrainte?*

L'accès au financement a été un défi de longue date pour la RDC, à cause d'erreurs interventionnistes de l'État (ex. la nationalisation), une mauvaise gestion de sa monnaie et de faibles institutions économiques (ex. la Banque Centrale). Ainsi, le niveau des IDE net était très bas et souvent négatif par rapport à ce qu'il était entre les années 1980 et 2006, non seulement à cause de son climat d'investissement mais aussi parce que les entreprises publiques, comme la Gécamines, n'étaient pas capables d'attirer des investisseurs.

Cependant, une fois que le secteur minier ouvrit à nouveau ses portes aux investisseurs privés, durant les années 2000, le stock des IDE doubla à \$US 2,5 milliards depuis 2006 (ou cinq fois plus leurs niveaux d'avant-guerre). De la même façon, les investissements domestiques augmentèrent à un rythme rapide depuis 2001 pour se stabiliser à 10% du PIB en 2005. Depuis 2003, de faibles et décroissant taux d'épargne ont été compensés

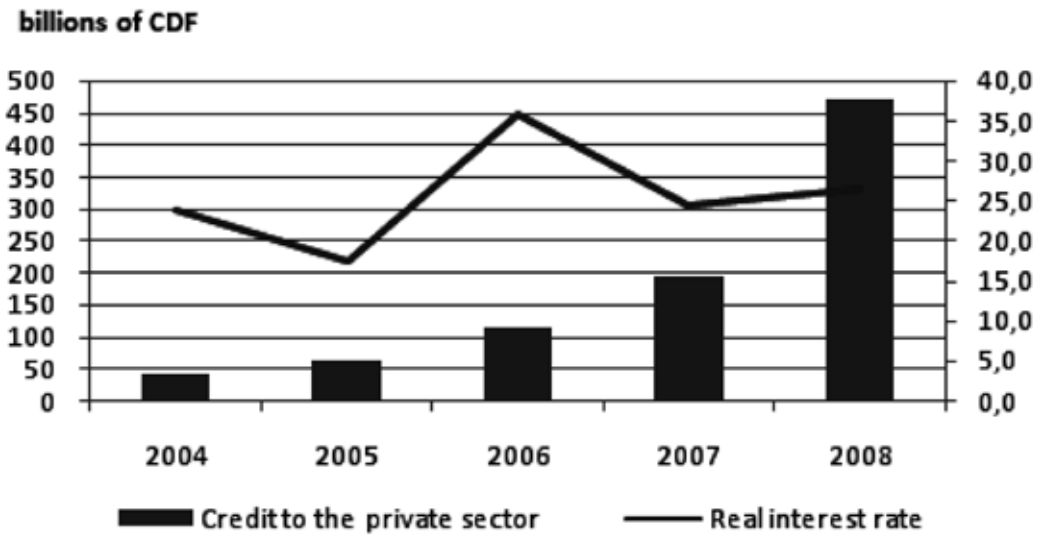
par l'afflux de capitaux et d'aide extérieure. Ceux-ci ont stimulé les investissements intérieurs de 10 points de pourcentage plus élevés que les épargnes intérieures, comme mesurées en pourcent du PIB. Des taux relativement élevés d'investissements intérieurs de 13% du PIB et des épargnes intérieures de près de 5% montrent que la RDC bénéficie d'un certain niveau d'accès aux financements extérieurs.

Le système bancaire est très restreint, avec un actif total du secteur qui représente environ 10% du PIB en 2006, en dessous de la moyenne de 25% des pays d'Afrique subsaharienne (ASS). Le crédit total accordé au secteur privé est aussi modeste par rapport à la moyenne des pays d'ASS à 3% du PIB (en 2006) en RDC contre 12,3% pour l'ASS. A titre indicatif, le nombre de comptes bancaires est estimé de 60.000 à 100.000 comptes avec environ 60 succursales à travers le pays- un ratio d'une branche par million d'habitants. De plus, environ 90% des prêts sont faits à court-terme, couvrant de paiements de découverts, de fond de roulement et de lettres de crédit. Aussi, la couverture financière et de crédit est exclusivement urbaine et est limitée géographiquement, avec seulement quelques branches en dehors de Kinshasa, dans des villes comme Matadi, Lubumbashi, Goma et Bukavu.

La grande majorité (88,4%) des entreprises enquêtées par l'ICA (Banque mondiale) ne recherchent pas actuellement de crédits auprès des institutions internationales. Des 13% qui en recherchent, seulement 3,5% ont reçu un prêt. Selon l'enquête ICA, la raison la plus couramment évoquée pour se voir refuser un prêt (36,4%) est l'incapacité de respecter les exigences de garantie (ce qui est particulièrement important pour les PME et les petits entrepreneurs). La seconde raison (15,1%) est l'incapacité à se conformer à la demande du prêt (ce qui touche, encore une fois, surtout les PME). Seulement 12% des demandes rejetées sont causées par une rentabilité insuffisante.

Le coût élevé du crédit semble avoir d'impact sur le financement par le crédit. Selon l'ICA, 23 % des entreprises interrogées citent le coût élevé du crédit comme la principale raison pour laquelle elles ne tentent pas de demander le crédit en 2006. À la même époque, le crédit au secteur privé et des taux d'intérêt (taux interbancaire) ont augmenté entre 2004 et 2008. De plus amples recherches sont donc nécessaires, mais la faiblesse actuelle dans le financement par le crédit peut être liée à des facteurs autres que le coût élevé, comme une « faible capillarité » (c'est-à-dire l'absence de banques dans les zones rurales et dans les villes en dehors de Kinshasa) et le rationnement du crédit (c'est-à-dire les banques prêtent surtout à des secteurs à faibles risques et des compagnies internationales).

Figure 4.6. Taux d'intérêt et crédit au secteur privé



Source: FMI (2009), BCC (2009)

Alors que l'étude conclue que l'accès au financement est une des principales contraintes au niveau national, ceci ne signifie pas que l'industrie bancaire est en défaut. Une industrie naissante, mais dynamique-en comptant aussi plusieurs banques étrangères-a émergé bien que concentrée dans un secteur urbain limité en ne s'occupant que de secteurs spécifiques. L'analyse suggère que l'accès limité au crédit dans le système bancaire officiel est le résultat de problèmes d'appropriation. En dehors du système financier officiel, les causes d'origine du mauvais financement au Congo doivent être trouvées ailleurs, soit dans le dysfonctionnement important du cadre macroéconomique. Selon l'enquête 1-2-3, seulement 1% des ménages prétendent avoir accès à une ou l'autre des formes de financement. De ceux-ci, 65% sont financés par des fonds familiaux et 10% par leur famille - ou par un plan communautaire de financement comme les tontines. Ces modestes plans d'épargne sont principalement utilisés pour des fonds de roulement ou un apport à la production (seulement 5% sont utilisés à titre d'investissement). Ces découvertes démontrent le mauvais financement du secteur agricole - lui qui est le secteur qui génère le plus de revenus et qui est le moyen de subsistance de la majorité de la population.

### *Est-ce le faible rendement de l'activité économique la principale contrainte à la croissance?*

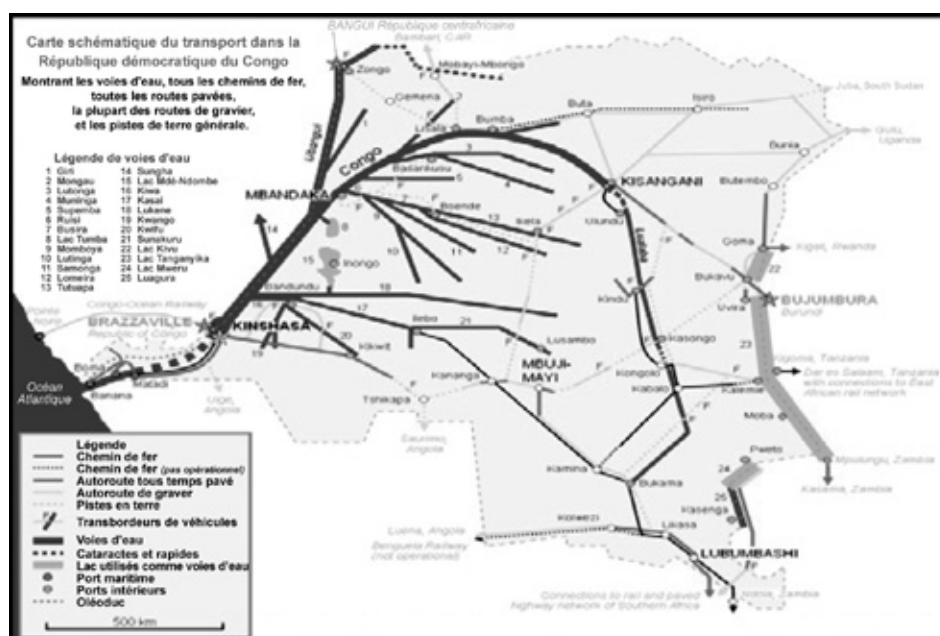
Le système de transport hérité lors de l'indépendance intègre un réseau multimodal d'infrastructures de routes, chemins de fer et de circuits fluviaux au fleuve Congo et ses tributaires comme axe principal. À son sommet, ce réseau sert à intégrer le pays politiquement, administrativement, économiquement et géographiquement. De plus, un réseau dense de 145.000 km de routes de desserte qui maintiennent les industries privées,

permet aux centres ruraux de déplacer leurs productions. Ce réseau s'est presque effondré.

Le fleuve Congo peut être considéré comme une autoroute de la RDC, traversant le pays d'Est en Ouest et du Sud au Nord, jusqu'à l'Océan Atlantique. Deux autres rivières, Ubangi et Kasai, sont navigables toute l'année durant et servent d'axes principaux pour connecter les provinces du pays au fleuve Congo. Le lac Tanganyika permet un accès à la Tanzanie et au Burundi.

Lorsque les activités de transport fluvial s'effondrèrent, en partie à cause de la faillite de la Gécamines et de l'effet domino sur le système des transports qu'elle provoqua, des acteurs privés entrèrent sur le marché pour offrir le service. Les chemins de fer, qui furent développés en complément des voies navigables dans leurs sections non-praticables, apparurent comme un service public qui n'est pas facile à offrir par le secteur privé. Ainsi, les provinces qui ont le plus souffert furent celles qui dépendaient du transport ferroviaire, comme le Katanga, le Maniema et la Province Orientale. Desservies par des bateaux privés, les provinces accessibles par le fleuve comme l'Équateur, la Province Orientale, le Bandundu et le Kasai Occidental virent une chute abrupte des cargos de transit, mais furent moins éprouvées en termes de connectivité. Les provinces liées à d'autres pays, comme c'est le cas pour le Sud de Katanga, le Nord et l'Est de la Province Orientale ainsi que les deux Kivu purent avoir accès à des marchés en utilisant uniquement les infrastructures des autres pays ou en utilisant le transport aérien pour déplacer leurs produits vers Kinshasa.

Figure 4.7. Carte du système de transport d'après-guerre



Source: MITPR



Selon le Rapport Doing Business 2011, tant en termes des coûts d'importations que d'exportations, la RDC est considérablement plus chère que les moyennes pour l'ASS. Toutefois, les entreprises interrogées dans l'ICA ne se plaignent pas à propos de transport. Le transport est classé 9<sup>ème</sup> (sur 13) dans la liste des obstacles à l'investissement privé en RDC. Cependant, une analyse des données de l'ICA par villes montre que les entreprises de Kinshasa (transport classé 11<sup>ème</sup> sur 11) ou Matadi (transport classé 9<sup>ème</sup> sur 9) ne se plaignent pas des transports alors que celles de Lubumbashi place ce problème au second rang des facteurs contraignants (transport classé 7 sur 10). De plus, l'ICA montre que les firmes plus petites se plaignent davantage des transports (transport classé 8<sup>ème</sup> sur 12), alors que les plus grandes ne le font pas (7<sup>ème</sup> sur 7), probablement parce qu'étant intégrés verticalement.

Les infrastructures électriques sont dans un état de délabrement. Un manque de fiabilité énergétique est la troisième plus importante contrainte identifiée par les entreprises privées dans l'ICA. Alors que les contraintes de l'électricité sont communes à l'ensemble, elles sont plus importantes dans certaines provinces plutôt que dans d'autres. À Kinshasa et au Katanga, l'énergie est le quatrième facteur limitatif le plus important pour les compagnies actuelles et aussi pour les investisseurs potentiels. Quelques grands projets dans la province de Katanga sont connectés au barrage Inga et ne se plaignent pas d'un manque d'énergie électrique alors que les restes des provinces, y compris dans le secteur industriel regroupée autour de l'industrie minière, sont butées au problème de mauvaise fourniture.

Le stock du capital humain (en moyenne d'années d'études) dans la population active a été stable à environ 7 ans pour les dernières générations, indiquant que le congolais moyen n'a terminé que son enseignement primaire. La plupart de la main-d'œuvre instruite est concentrée à Kinshasa, et la moyenne pour la capitale se situe à 2,5 ans de plus d'instruction que pour le reste du pays.

Une façon d'évaluer si le capital humain est un facteur contraignant pour la croissance est d'évaluer si le salaire minimum est élevé. Une analyse microéconomique à l'aide de données de l'enquête 1-2-3 de 2005 montre que le rendement de l'éducation est très faible en RDC, comparativement au reste de l'Afrique et au reste du monde. Alors qu'en Afrique le rendement est supérieur à 10 % (c'est-à-dire, une année supplémentaire de formation augmente le revenu de 10%), ce taux en RDC est malheureusement faible. Au niveau national, le rendement pour une année scolaire supplémentaire est proche de 7%, ce qui est un indicateur faible pour le marché du travail qui n'a pas besoin d'offrir des salaires élevés pour attirer des travailleurs formés. En effet, le rendement est faible pour les niveaux primaire et secondaire, tandis que le secteur supérieur affiche à peine 16 %. Cependant, ces estimations sont compatibles avec les autres indicateurs tels que le nombre d'années de scolarité ou le PIB par habitant qui sont systématiquement faible lorsqu'ils sont évalués par rapport aux autres pays et la structure de l'économie. Les secteurs les plus importants de l'économie, l'agriculture, manufacturier et le commerce, ne demandent qu'un faible niveau de capital humain.

**Tableau 4.3 : Rendement de l'éducation par région**

Région	Revenu moyen par tête (US\$)	Année moyenne de scolarité	Rendement d'une année de formation (%)	Rendement d'achèvement du niveau		
				Primaire	Secondaire	Supérieur
Asie	5.128	8.4	9.9	20	15.8	18.2
Europe/ MENA	6.299	8.8	7.1	13.8	13.6	18.8
LAC	3.125	8.2	12.0	26.6	17.0	19.5
OCDE	24.582	9	7.5	13.4	11.3	11.6
Afrique SS	974	7.3	11.7	37.6	24.6	27.8
RDC	171	6.1	6.8	4.8	9.3	16.1

Source : Calculs des antennes sur base de l'enquête 1-2-3 (2004-2005)

Des rapports récents provenant du secteur privé confirment que le capital humain n'est pas une rare dans le pays. Les entreprises enquêtées dans l'ICA placent le capital humain au 13<sup>ème</sup> rang sur 13 dans la liste des barrières à l'investissement privé. En considérant que l'enquête a été effectuée dans les plus grandes villes du pays, où la demande pour une main d'œuvre qualifiée est élevée, il est raisonnable d'éliminer le manque de capital humain comme facteur de contrainte à la croissance.

### *Est-ce une faible appropriation?*

La force la plus perturbatrice de l'activité économique dans l'histoire de la RDC est peut-être son propre gouvernement, étant donné ses antécédents sur les nationalisations, les expropriations, l'annulation des décrets, les décisions arbitraires et les attitudes de corruptions et de « kleptocratiques » qui peuvent se résumer en un cas classique de défaillances gouvernementales, tout autant que la défaillance à maintenir aussi bien la sécurité intérieure, la paix que la stabilité politique. Même si beaucoup de progrès ont été enregistrés depuis 2001, l'héritage de dysfonctionnement de l'Etat demeure ; et pour la plupart des opérateurs privés, les institutions étatiques ont une attitude prédatrice.

Les droits de propriétés et le caractère exécutoire du contrat présentent de sévères limites à l'investissement, particulièrement pour des nouveaux investisseurs qui cherchent à accéder au marché. Les coûts du démarrage d'une entreprise en RDC équivalent à 735 % de PIB par habitant. Il s'agit des coûts les plus élevés dans le monde et huit fois plus élevés que ceux de la moyenne de l'ASS. De plus, l'exécution faible des contrats ainsi qu'un faible cadre légal et réglementaire continuent d'affecter les investissements dans les secteurs des mines, de la foresterie et des infrastructures.

Le Zaïre de Mobutu était corrompu à un tel niveau que « la malaise zairoise » a fini par représenter la corruption systématique du pays. La corruption, particulièrement la concussion, est devenue monnaie courante dans l'appareil étatique à cause d'un réseau compliqué et qui se reproduit au niveau national et provincial dans les entités fiscales, agences douanières, police et autres agences de contrôle de l'immigration aux frontières entre les provinces. En effet, cette corruption n'est classée qu'en 7<sup>ème</sup> position dans la liste des barrières pour faire les affaires en RDC, ce qui peut laisser entendre que les pratiques de la corruption sont tellement imbriquées dans la vie courante qu'elles sont perçues comme une façon d'arriver à ses fins. Au même moment, seulement 40% des entreprises admettent avoir versé des paiements à des fonctionnaires de l'Etat.

Bien que les entreprises se plaignent des taux d'imposition et de l'administration de l'impôt, ces derniers se classent seulement comme 6<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> contrainte respectivement. Nous pouvons donc déconsidérer les taxes comme une des contraintes importantes à l'investissement privé, même si elles ont impact négatif sur le pays en limitant les entrées, en favorisant le secteur informel et en rendant la corruption et la concussion plus profitable.

La RDC a longtemps eu une histoire de volatilité et d'instabilité macroéconomique, qui est devenue chronique avant et durant les guerres, ébranlant la confiance des investisseurs locaux. En effet, l'instabilité politique est classée comme la 2<sup>ème</sup> plus importante contrainte pour l'ICA 2010. Dans le même temps, nous pouvons rejeter les risques macroéconomiques comme contrainte des investissements privés en RDC. D'abord, même durant la période de spirale inflationniste et de la dévaluation de la monnaie nationale en 2005/2006, seulement 4% des entreprises enquêtées par l'ICA 2006 mentionnent les risques macro-économiques comme une préoccupation. Aussi, les afflux d'investissements sont à un niveau record, spécialement dans l'industrie minière et forestière. Finalement, la baisse des prix des produits miniers, dans le deuxième semestre de l'année 2008 n'a pas abouti à l'effondrement de la gouvernance économique observé en 1975 et 1986. Plus récemment, l'achèvement du processus PPTE a permis au gouvernement d'assurer un équilibre budgétaire durable.

Les quatre dernières décennies illustrent les deux principales caractéristiques de l'économie. Premièrement, elles sont basées sur des industries extractives. Deuxièmement, les industries manufacturières ne représentent pas une contribution substantielle dans le panier d'exportations, même pendant les périodes de croissance et d'industrialisation. Sur une période de 30 ans, la composition des exportations de la RDC demeure presque exclusivement axée sur les industries extractives, même si les produits ont changé (tel que pour le cuivre, qui est passé de 62% des exportations en 1970 à presque 0% en 2000). Une concentration extrême caractérise le secteur extractif, c'est-à-dire les 3 ou 4 principales exportations du pays représentent jusqu'à 80% des exportations totales du pays. Les auteurs ne concluent pas cependant que cette introspection, illustre la plus

grande contrainte de l'économie d'aujourd'hui. La croissance et les activités orientées vers l'exportation peuvent être relancées en étant plus efficace à produire les mêmes biens à un prix davantage compétitif et en relançant les industries qui ont connu des difficultés.

Il semble que le manque de performance économique puisse être causé en partie par les défaillances de l'information et de la coordination des fonctions du marché, à la suite de l'effondrement des acteurs importants dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie et des transports. Par le passé, des producteurs et acteurs économiques ont joué un rôle important de coordination dans l'économie. L'histoire, les crises économiques et les guerres les ont réduits à un rôle passif. Ces groupes d'intérêts économiques contribuaient auparavant à : i) la construction et l'entretien des routes ; ii) la coordination des mécanismes de financement ; iii) la gestion des économies d'échelle obtenues par une gestion des biens publics et privés. Les infrastructures et les finances ont été les marchés les plus touchés ; leur absence a conduit à un manque d'intrants et des dysfonctionnements de marchés. Inévitablement, les secteurs importants, tels que les mines et l'agriculture ont réduit leurs productions à un niveau non-compétitif.

### Conclusion analytique

La pénurie de données et la nature interdépendante des défis typiques d'après-guerre rend difficile d'isoler d'abord et de classer ensuite les contraintes les plus importantes pour l'économie de la RDC.

Cependant, et d'après les preuves revues ici, notre analyse conclut que :

- Le capital humain, les risques macro-économiques et le dysfonctionnement du marché ne sont pas des contraintes les plus importantes à la croissance.
- Les contraintes les plus importantes sont : i) le dysfonctionnement de l'État, ii) le manque de financement et iii) l'absence d'infrastructures (en énergie et transports).

Cette étude démontre aussi que des rendements plus élevés en termes de croissance seront obtenues si ces trois contraintes étaient résolues.

Le dysfonctionnement de l'État qui est mis en relief par l'absence de règles et de lois, particulièrement l'incertitude de cadre légal ou réglementaire et une faible exécution des contrats, semble être le principal facteur de découragement des investisseurs étrangers.

Enracinée dans les mêmes dysfonctionnements institutionnels, notre étude identifie l'accès au financement comme une contrainte importante, pour les investisseurs locaux en particulier. Un manque d'accessibilité au financement est particulièrement préjudiciable pour le secteur agricole où des petits agriculteurs n'ont aucune source alternative de financement et où les petites entreprises urbaines manquent des connaissances financières et de garanties. Cependant, les causes à l'origine des limites dans le domaine financier en RDC ne semblent pas reposer sur le système bancaire. Elles semblent plutôt

être un symptôme des dysfonctionnement de l'État, tel que le manque d'applicabilité des contrats collatéraux et une attitude de prédation qui pousse les entreprises et les investisseurs privés hors des circuits officiels.

Les problèmes liés à l'énergie sont principalement concentrés dans la production (disponibilité) et la distribution (qualité et couverture) de l'électricité, ce qui contraint la croissance dans les secteurs qui ont besoin d'énergie. La diversification à l'écart des secteurs primaires est aussi bloquée, ce qui limite la croissance dans des secteurs économiques clés comme Kinshasa, Lubumbashi et Kisangani. Ce manque d'électricité diminue aussi le rendement sur l'investissement dans les secteurs manufacturiers et d'infrastructures. La faiblesse des infrastructures de transports nuit à la demande et au ravitaillement de biens, en particulier dans les secteurs où le transport fluvial n'est pas disponible.

### **Perspectives de politiques**

Il apparaît évident que la RDC pourrait mieux accomplir des performances si les bonnes institutions étaient mises en place. Des politiques d'interventions doivent se concentrer sur un petit nombre d'institutions clés qui pourraient agir comme levier pour la levée des symptômes visibles de dysfonctionnement de l'Etat.

En se focalisant sur un nombre réduit d'institutions, les politiques d'interventions devraient viser à créer des noyaux institutionnels autour d'agences qui agissent comme leviers économiques. L'idée est de se concentrer sur un nombre réduit d'entités, d'encadrer leurs opérations pour qu'elles puissent devenir des institutions de transformation fonctionnelles, dans des domaines et des secteurs économiques les plus contraignants : et garantir que ces transformations institutionnelles puissent servir de levier au changement. L'impact de ces noyaux devrait établir un nouveau modèle institutionnel qui augmenterait le coût de la corruption, d'une part, et illustrerait une façon différente de conduire les affaires.

Les agences de collecte de revenus - dont les douanes - peuvent servir de leviers de ce type et de point d'entrée immédiat pour stimuler la transparence et l'efficacité de la gestion publique et réduire les pratiques d'évasion et de corruption. De même, l'étude suggère de créer des conseils au niveau national et provincial pour stimuler la promotion d'investissements efficaces, développer des mesures encourageant la confiance et favorisant la coordination de modèles innovateurs de partenariats public/privé. Des Zones Économiques Spéciales (ZES) pourraient aussi mettre en place des programmes pilotes dans des villes telles que Kinshasa, Matadi et Lubumbashi, où les agences de collecte sont plus présentes.

Il peut être nécessaire, dans la phase initiale, de recourir à une capacité externe et crédible pour conduire le processus de changements institutionnels. Une feuille de route comprenant un ensemble de points de repère permettrait de renforcer la confiance dans ce processus.

## La Province de Kinshasa

Kinshasa, la ville-province, occupe 9.595 km<sup>2</sup> et a une situation géographique privilégiée sur la rive Sud du Fleuve Congo. La population de Kinshasa est estimée à 8 ou 10 millions d'habitants. Les nouveaux venus s'installent dans des terres en marge de la cité. On s'attend à ce que cette cité passe à 20 millions de personnes en 2030. Un défi majeur sera alors la création d'emplois pour absorber cette main-d'œuvre qui compte près de 4 millions de personnes et qui devrait doubler en 15 ans.

En 2008, l'économie de Kinshasa était dominée par le commerce (48,2%), les services non marchands (21,6%), l'agriculture (10%) et l'industrie (8,3%). Dans l'ensemble, le secteur le plus dynamique est le secteur primaire, mené par l'expansion des activités agro-pastorales, principalement grâce à l'agriculture urbaine.

### L'effondrement de la croissance

En tant que capitale, Kinshasa a déjà profité d'une position privilégiée dans le commerce et les investissements. Son port actif, ses réseaux électriques fiables et sa forte population lui donnaient des avantages incomparables. Elle attirait les bureaux centraux de plusieurs compagnies manufacturières et industrielles et de certains services bancaires et financiers. Dans les années 1960 et 1970, la capitale possédait un secteur manufacturier et industriel florissant qui desservait la population locale et celle du reste du pays.

La Zaïrianisation a laissé un héritage de destruction sur l'économie de Kinshasa et ses secteurs les plus productifs. Même si la plupart des compagnies ont été remises à leurs anciens propriétaires, elles ont subi tout de même d'importantes pertes, des fuites de capitaux et une détérioration de stock et des machines. L'industrie alimentaire et les compagnies manufacturières ont souffert, en plus, d'impacts des perturbations de la production de matières premières, causés par les mesures de Zaïrianisation imposées sur l'agriculture.

En outre, l'effondrement du secteur minier dans les années 1980 signifiait que l'État et ses grands services publics et parapublics, ses transports et ses sociétés minières, qui étaient les principaux fournisseurs d'emplois et des biens publics à Kinshasa, ont vu leurs revenus chuter et ont coupé le niveau de salaires. Les pillages massifs de 1991 et de 1993 ont contribué à l'accélération de faillites à grande échelle, tant des entreprises publiques que privées, y compris les quelques investisseurs étrangers qui avaient survécu au chaos de la Zaïrianisation. On estime à environ US\$ 800 millions la valeur des actifs et à 94.000 le nombre d'emplois perdus dans la capitale durant ces pillages. La part du secteur industriel dans l'économie de la province chuta de 26% en 1970 à 5,2% à ce jour.



## Diagnostics de croissance

### *Est-ce que l'accès au financement est la principale contrainte à la croissance?*

Outre les investissements miniers et les projets de reconstruction dans les autres provinces, la plupart des investissements étrangers sont concentrés à Kinshasa, dans des secteurs tels que la télécommunication, la construction, les banques, le commerce en détail et les services. Le secteur financier – l'industrie bancaire en particulier - s'est améliorée à Kinshasa. Les institutions concentrent la plupart de leurs activités dans la ville. De plus de 60.000 comptes bancaires dans le pays, la majorité se retrouve à Kinshasa, tout comme de nombreux programmes de micro-financement. Néanmoins, l'accès au financement est placé au rang de contraintes les plus importantes pour les entreprises de Kinshasa.

Au même moment, l'épargne à court et à long terme est plus élevée à Kinshasa que dans toute autre partie du pays, ce qui laisse présager que les épargnes peuvent être mobilisées. Des firmes privées semblent utiliser leurs liquidités pour financer leurs investissements plutôt que de faire face aux difficultés que pose la bureaucratisation des demandes de crédits.

### *Est-ce le faible rendement de l'activité économique la principale contrainte à la croissance?*

En comparaison avec le reste du pays, Kinshasa ne possède pas de ressources minières ou de bonnes terres agricoles à exploiter. Le principal atout de la cité est sa position géographique. Avec son fort degré d'urbanisation, Kinshasa possède le meilleur taux d'accès aux infrastructures de base de toute la RDC, tel que mesuré en termes de distance aux installations d'infrastructures clés. Presque toute la population de Kinshasa a accès, à courte distance, à des services sociaux et économiques.

Les services de transport urbains sont une exception, parce qu'ils sont débordés. Malgré tout, les transports ne sont classés qu'au sixième rang des barrières les plus sévères. Les liens commerciaux entre Kinshasa et Matadi, la ville du Bas-Congo, sont essentiels à l'économie nationale entière. La route, cependant, est la seule infrastructure de liaison, étant donné que le chemin de fer reliant les ports de Matadi et de Kinshasa demeure hors service et résultant en un goulot d'étranglement significatif à l'expansion de l'économie. Tous les opérateurs privés enquêtés à Kinshasa et Matadi indiquent que la voie ferroviaire est la pièce potentiellement plus importante des infrastructures de transports et représente une contrainte active.

La part des ménages qui ont accès à l'électricité dans le secteur urbain de Kinshasa est de 35%, de loin l'une des meilleures de tout le pays. Cependant, 52% des entreprises enquêtées par l'ICA indiquent que l'électricité est un obstacle « sévère » ou « très sévère ». L'accès à l'électricité peut être considéré comme un déterminant dans l'évolution de l'économie de la province. L'industrie et les manufactures contribuent maintenant à une part modeste du PIB de la ville, alors que les services et l'agriculture,



qui demandent beaucoup moins d'énergie, sont devenus des secteurs très dynamiques. L'adaptation de cette industrie de services est davantage perceptible par sa capacité à attirer de nouveaux investisseurs- ce qui favorise sa croissance.

Le niveau d'éducation dans la capitale est le plus élevé de toutes les provinces de la RDC. Près de 46% de tous les diplômés du pays vivent à Kinshasa, et les entreprises sont capables de recruter une main-d'œuvre qualifiée. L'analyse des rendements de l'éducation suggère que les primes à l'éducation sont plus élevées à Kinshasa que dans le reste de la RDC (7,1% contre 6,2%), quoique cet écart ne soit pas significatif. D'abord, le niveau des primes pour une plus forte scolarité est légèrement plus bas à Kinshasa par rapport au reste de la RDC. Ceci suggère que l'apport de la main-d'œuvre, qualifiée ou non, n'est pas une contrainte à la croissance de l'économie dans la ville-province.

### *Est-ce la faible appropriation?*

La lenteur dans la mise en œuvre du processus de décentralisation fiscale a fait que la province doit se débattre pour réaliser les recettes projetées. Les provinces telles que Kinshasa ont créé des agences de taxation, ajoutant un élément de plus - et souvent pratiques de la corruption et de prédation - pour faire des affaires au niveau provincial. En conséquence, la sécurité des actifs, et leurs propriétaires, est identifiée comme une contrainte à l'investissement privé.

La ville pourrait croître en faisant revivre ses firmes fermées du secteur secondaire, grâce auxquelles elle obtenait des avantages. De plus, la capacité d'entrepreneuriat des habitants locaux est évidente à travers la vitalité du secteur informel. La province n'a pas été apte à reconstruire ses secteurs industriels et manufacturiers à l'échelle de ce qu'ils étaient avant 1991, ou d'attirer tout autre nouvel investisseur dans ses trois secteurs.

### **Conclusions analytiques**

Kinshasa possède plusieurs aspects positifs: un fort capital humain, un accès à des services de santé, un bon réseau d'infrastructures qui combine de multiples embranchements ferroviaires, routiers, aériens, fluviaux liés par une forte connectivité. Malgré tout, la province n'est pas parvenue à trouver des moyens efficaces pour relever sa base industrielle et manufacturière jadis prospère.

Le secteur industriel auparavant très fort de la province connaît actuellement des contraintes causées par de sérieux problèmes d'infrastructures et de capacité. L'absence d'un approvisionnement électrique fiable, causée par la détérioration de la station d'Inga et une inefficience du réseau de distribution génère des pertes. De plus, l'équipement manufacturier est obsolète et l'investissement dans le capital stagne depuis les pillages de 1991 et 1993. Les récentes montées d'investissements privés pour les services et les télécommunications suggèrent également des contraintes spécifiques liées aux secteurs de la manufacture et de l'industrie. Au total, l'électricité montre des signaux

disproportionnés de rareté, et donc constitue la contrainte la plus importante dans le domaine.

Les dysfonctionnements de l'État sont un des facteurs limitatifs graves pour l'investissement privé à Kinshasa, en dépit de sa proximité pour atteindre le Gouvernement. Pour quelques nouveaux investisseurs, l'incertitude et un climat d'investissement défavorable, réduisent l'appropriation de rendement privé. Pour l'avenir, le défi pour la province de Kinshasa sera de se différencier vis-à-vis les autres provinces et pays voisins avec qui elle rivalise pour l'obtention d'investissements privés.

Kinshasa souffre présentement d'un taux accéléré de croissance de sa population causé par un fort taux de natalité, un taux de mortalité plus faible et des arrivées massives de population déplacée par la guerre. La pauvreté à Kinshasa semble être reliée au manque d'emplois et de revenus. Avec un taux de chômage et de sous-emploi élevés, les priorités de Kinshasa doivent être la création d'emplois pour les pauvres et aussi pour sa main-d'œuvre formée et qualifiée.

### **Perspectives de politiques**

Les défis des politiques à Kinshasa sont différents de ceux des autres provinces. Comme métropole urbaine, Kinshasa doit générer un climat favorable pour la sécurité des investissements et des opportunités à la création d'emplois dans les secteurs secondaire et tertiaire. Kinshasa doit élaborer des politiques industrielles et entreprendre une campagne agressive pour attirer des investissements, en vue de surmonter les obstacles existants des infrastructures de base.

Pendant, sans avoir d'abord apporté des solutions en infrastructures, les politiques pour l'industrie et la promotion de l'investissement n'auront pas de succès. Une option proposée serait de créer des zones économiques spéciales pour fournir de l'énergie, des infra et superstructures de transports, associées avec un ensemble d'incitations fiscales et d'accès à la propriété pour attirer une masse critique d'investisseurs. Protéger les investissements privés contre les risques d'appropriation et les insuffisances des infrastructures, telle qu'une Zone Economique Spéciale, contribuerait aux nouveaux investisseurs de naviguer dans les arcanes de bureaucraties centrale et provinciale. À la différence des autres provinces où la localisation est supplantée par les autres avantages, les atouts de Kinshasa sont davantage concentrés autour de la main-d'œuvre, de sa localisation et de son accès à l'énergie.

Kinshasa bénéficiera aussi du développement des territoires et provinces environnants. Comme la résolution de certains problèmes contraignants pour les provinces passe par une décision prise à Kinshasa, une synergie évidente naîtrait d'une hausse de connectivité entre la capitale et les provinces productrices de denrées alimentaires. Comme la capitale dépend de ces provinces pour nourrir sa population croissante, aider ses voisins à améliorer leurs productivités et leurs accès au financement contribueraient à réduire les coûts de consommations de biens et d'intrants pour Kinshasa.

La tracasserie et la corruption sont parmi les contraintes les plus importantes pour les hommes d'affaires en RDC. La proximité des autorités les exacerbe même à Kinshasa. Des mesures pour réduire l'incidence de comportements arbitraires et l'application des cadres réglementaires comme outil de prédation seraient un pas abordable vers une plus grande transparence, par exemple, avec des paiements électroniques pour aider à contrer l'évasion fiscale ou avec un impôt à taux unique sur les entreprises pour simplifier le régime fiscal de l'État. Tant *de jure* que *de facto*, les administrations provinciales et centrale semblent aller dans la direction opposée, en créant leurs propres agences de taxation, ce qui ajoute des niveaux supplémentaires dans les procédures administratives. Cette tendance doit être renversée.

### **Province de Katanga**

La province du Katanga a la plus importante économie de la RDC. Avec un territoire de 496.000 km<sup>2</sup>, elle comptait, en 2007, 8 millions d'habitants. Elle possède le plus fort taux d'urbanisation. Le Katanga est appelé à être divisé en quatre nouvelles provinces : Haut-Katanga, Tanganyika, Lualaba, et Haut-Lomami.

Le secteur primaire est celui qui est le plus important pour le PIB du Katanga (avec 66,9% en 2008), suivi par le secteur tertiaire (16,3%) et le secteur secondaire (11,7%). Entre 2006 et 2008, le Katanga a vécu une reprise dramatique de son secteur minier. Il a atteint une hausse remarquable de sa production de 164,5% et en a fait le principal secteur contribuant au PIB de la province en 2008.

### **L'effondrement de la croissance**

La concentration industrielle au Katanga se situe autour des mines de cobalt et de cuivre, le long de la ceinture cuprifère qui s'étend du Sud de Lubumbashi à Likasi et à l'Ouest, vers Kolwezi. Après l'indépendance, la compagnie minière étatique Gécamines est devenue la principale entité économique de la province. Son effondrement, causé par une mauvaise gestion et des interventions gouvernementales, a eu un impact catastrophique pour la province. En particulier sur l'éducation, les services de santé et d'autres services sociaux que la Gécamines a laissé tomber et, aussi, par la stagnation des systèmes d'infrastructures (ferroviaires et fluviales principalement). Ainsi, des larges secteurs agricoles dans le Nord de la province (de la cité de Manono jusqu'à la frontière avec les provinces de Maniema et du Sud Kivu) ont été entièrement coupés du commerce et de ses principaux marchés.

La reprise de l'extraction de cobalt et l'arrivée de nouveaux investissements pour l'exploration et l'exploitation des projets miniers de cuivre ont contribué à la revitalisation de l'ensemble des activités économiques liées au secteur minier en augmentant la demande pour la main-d'œuvre et les investissements, spécialement dans le secteur des services. En 2008, les services, tels que les hôtels, les transports et les services financiers ont compté pour 50% des investissements privés au Katanga. Au même moment, l'effondrement de

la Gécamines a laissé derrière des cités délabrées autour de Kolwezi et Manono, avec des milieux d'ouvriers sans sécurité d'emploi ou revenu, services publics ou infrastructures.

Plus récemment, l'économie du Katanga a été frappée par les effets de la crise financière mondiale. Plusieurs investisseurs ont suspendu leurs activités ou leurs nouveaux investissements. De plus, l'exécution faible de contrats et un cadre juridique amoindri ont fait perdurer, dans la province, ses effets sur le secteur minier et des infrastructures. L'annulation du projet First Quantum de US\$ 1 milliard (aux mines Kingamyambo Musonoi Tailings, Frontier et Lonshi) a rappelé aux investisseurs étrangers que la RDC n'offre aucune certitude pour leurs investissements.

La concentration de l'économie dans un seul domaine et un seul secteur géographique a une conséquence importante pour le Katanga. Presque tous les projets d'investissements de la province sont concentrés dans la « ceinture cuprifère » et concerne les mines. L'agriculture n'est pas encore considérée comme un investissement intéressant au Katanga, comme c'était le cas il y a quelques décennies. La production de produits alimentaires de base et des cultures de rentes au Katanga a diminué ou stagné depuis 1986.

## Diagnostic de croissance

### *Est-ce que l'accès au financement est la principale contrainte de la croissance?*

Le Katanga a été la province qui a connu le plus de succès en RDC en attirant du financement étranger, quoiqu'uniquement pour le secteur minier. Entre 2006 et 2007, la Gécamines a conclu 38 accords de partenariat public/privé et a donné plus de 1.600 licences d'exploitation, dont certaines pour de très gros projets qui, à cause d'un manque de financement international, pourraient représenter une contrainte sérieuse à l'investissement si la crise financière mondiale s'aggravait. Les défis de mobilisation de ce financement sont aussi exacerbés par des problèmes d'appropriation qui se traduisent par la voracité des autorités du secteur minier.

Le secteur bancaire intérieur de la RDC est incapable de mobiliser de larges sommes d'argent et n'a joué qu'un rôle mineur dans la reprise récente du secteur minier. Des projets miniers sont traditionnellement financés par des capitaux étrangers et ne sont donc pas contraints par le manque de capitaux locaux.

Cependant, le manque de crédit intérieur à long-terme et officiel affecte directement la qualité et la quantité de l'équipement utilisé dans les entreprises non minières, ce qui augmente la contrainte qui pèse sur leur capacité à augmenter leurs productions, leur efficacité et leurs exportations. Seulement 4% des ménages ont accès au financement pour leur fond de roulement-une chiffre très bas étant donné le rôle de l'agriculture comme activité générant des revenus. Malgré tout, Le Katanga montre la plus forte proportion de ressources propres des individus ou de financement par la famille, ce qui indique la vitalité de l'épargne intérieure.

*Est-ce le faible rendement de l'activité économique la principale contrainte à la croissance?*

Le Katanga est relié aux corridors majeurs de commerce mais ses infrastructures de transports sont en ruines: les routes sont dégradées, les chemins de fer abandonnés, les ponts vieillissants, les voies maritimes presque impraticables et les équipements aéroportuaires déficients. Nous considérons que les infrastructures sont la contrainte la plus importante à la croissance et à la réduction de la pauvreté au Katanga. Un manque de connectivité condamne les vastes secteurs ruraux à l'autosubsistance et accentue la dépendance de la province envers le secteur minier.

Le réseau ferroviaire a déjà été le moyen de transport vital pour Katanga. Le sud du Katanga était relié à Kinshasa et au reste du monde par une route en trois sections, de près de 2.600 km, la *Voie nationale*. De même, trois voies reliaient le Katanga aux océans. Après la chute de l'ONATRA et de la SNCC, les systèmes de transport sur le fleuve et les voies ferrées se sont désintégrés, laissant le Katanga déconnecté du reste du pays et de larges territoires agricoles de la province (le Haut-Katanga et le district de Tanganyika) totalement en autarcie.

Les routes ne jouaient auparavant qu'un rôle secondaire dans le réseau de transport par cargo du Katanga et ne servaient principalement que de routes de raccordement pour le système ferroviaire et maritime. Les seules routes pavées à pouvoir être utilisées à l'année sont celles de 320 km entre Kolwezi et Lubumbashi et de 100 km de Lubumbashi et Kasumbalesa.

Le Katanga possède un potentiel de puissance hydraulique qui pourrait servir à couvrir la demande pour l'ensemble du pays. La province a d'abondantes rivières, chutes et rapides. Cependant, son potentiel est mal développé alors que moins de 4% de sa population a accès à l'électricité. La plupart des grands projets miniers de la province (toutes des anciennes installations de Gécamines) sont reliés à Inga et sont indépendants des réseaux locaux. Ceux-ci se représentent donc une barrière à la croissance de tous les autres secteurs de l'endroit.

Il y a trente ans, les niveaux d'éducation du Katanga étaient substantiellement plus élevés que la moyenne nationale, alors que les travailleurs étaient attirés par l'industrie minière et le programme éducatif que la Gécamines donnait à ses travailleurs et leurs familles. Le bassin de travailleurs se mobilisa à nouveau quand l'industrie minière et de services de Katanga connut une reprise au début des années 2000. Cependant, à moins que ce bassin ne soit renouvelé par des générations de travailleurs tout aussi qualifiés et plus jeunes, l'industrie minière et de service seront éventuellement aux prises avec un manque de capital humain.

Le capital humain n'est pas une contrainte pour la croissance au Katanga. Les industries de la province à forte demande de la main d'œuvre qualifiée (secteurs minier

et de service) seraient capables d'absorber le bassin de travailleurs qualifiés employés auparavant par la Gécamines, eux qui ont bénéficié des plusieurs années de scolarité officielle et de formation. L'agriculture du Katanga ne demande ou ne récompense pas les gens les plus scolarisés- ce qui fait que le capital humain n'est pas une contrainte à sa croissance.

### *Est-ce la faible appropriation ?*

Malgré des progrès remarquables, le Katanga demeure affectée par des problèmes d'appropriation et d'un climat moins performant de l'investissement. Le secteur minier montre des signes spécifiques d'instabilité qui, s'ils demeurent irrésolus, pourraient dissuader les investisseurs à augmenter leurs participations dans des projets d'expansion et ce, à court terme. Le Gouvernement a complété la révision de toutes les concessions octroyées aux compagnies minières après un processus laborieux de deux ans qui a créé un climat acrimonieux où Kinshasa et les investisseurs bilatéraux et multilatéraux occidentaux s'identifient mutuellement comme responsable des problèmes.

Un autre problème d'appropriation à un niveau inférieur est l'exécution des contrats et l'ensemble du cadre de travail au plan juridique et réglementaire. Un rapport sénatorial publié récemment souligne l'échec des mesures anti-corruption et la mauvaise gestion constante dans le secteur minier. Le rapport indique que: « Durant l'année 2008, la caisse de l'Etat a reçu seulement 92 millions de dollars dans le secteur minier, estimant que quelque 450 millions de dollars ont été perdus par le biais de pratiques malhonnêtes, y compris sous-facturation, évasion fiscale, contrebande de minerais, contrats frauduleux et mauvaise comptabilité ».

Le transfert des ressources aux provinces « la rétrocession » par les autorités centrales n'atteint pas les seuils prévus et a eu un impact limité sur la capacité de la province à construire des infrastructures et à fournir des biens publics et des services sociaux. Le gouvernement provincial a effectué des avancées impressionnantes pour augmenter la base fiscale de la province, en combattant la corruption et l'évasion fiscale, en renforçant l'application des lois, en introduisant de nouveaux leviers économiques et en augmentant les taxes corporatives. Ultimement, un risque de nouvelles taxations excessives existe au niveau provincial, ce qui provoquerait une sur-fiscalisation et pourrait effrayer les investisseurs privés.

En tant que province génératrice de revenus, cependant, le Katanga se sent de plus en plus pénalisé par la loi sur la décentralisation et de ses dispositions, soit par un rythme décalé des transferts des ressources ou par l'appropriation, par le gouvernement central, d'une part de plus en plus grande des recettes.

Pour la plupart, cependant, les firmes privées dont celles investies dans le secteur minier du Katanga, n'ont pas repris le rôle précédemment joué par la Gécamines comme prestataire de biens publics. Avec l'ampleur des besoins actuels en infrastructure, plusieurs dirigeants de mines ont déclaré être prêts à contribuer au bien public si des mécanismes



de regroupement correct des ressources étaient conjugués avec des incitations fiscales. Les défaillances de coordination existent, bien qu'elles soient difficiles à identifier comme une contrainte importante, tout comme il est difficile d'établir à qui reviendrait le rôle de coordination de l'ensemble.

## Conclusions analytiques

En prenant en compte sa situation géographique et son immense richesse naturelle et minière, le Katanga joue le rôle de locomotive pour l'économie du Congo. Le secteur minier du Katanga a, pour des décennies, été le plus grand outil de revenus pour l'autorité centrale à Kinshasa. Après des records dans l'augmentation des prix du cuivre et du cobalt au début des années 2000, le secteur minier au Katanga a cru en une croissance ambitieuse et une trajectoire exponentielle et a dû sa reprise récente à la force de ce secteur.

Grâce à la circulation des investissements étrangers directs, la province a débuté sa réhabilitation de ses mines obsolètes et en a exploré de nouvelles. Cependant, la très longue révision des concessions minières, qui a débuté en 2007, pourrait avoir ébranlé la confiance du secteur privé envers les autorités nationales. Avec un risque d'appropriation plus élevé, les compagnies étrangères ont retardé leurs investissements prioritaires, en particulier dans le secteur minier, ce qui a créé une crise financière pour les petites et moyennes compagnies.

En ayant profité d'un avantage comparatif national d'une meilleure éducation et de l'alphabétisation, l'effondrement de la Gécamines signifia aussi l'effondrement de l'éducation publique gratuite pour ses travailleurs et leurs familles. Ainsi, alors qu'elle possédait une réserve abondante de travailleurs qualifiés, ceux-ci ont convergés vers la moyenne nationale, ce qui ne représente toutefois pas encore une contrainte importante pour la croissance du secteur minier.

La contrainte la plus importante pour l'agriculture au Katanga est le manque d'infrastructures et d'accès au financement. Plus particulièrement dans le nord du Katanga, qui a déjà été le grenier de la province, les infrastructures sont une préoccupation majeure. Les chemins de fer, importants pour le transport des marchandises et des gens vers les marchés, sont le maillon faible du système d'infrastructures. De plus, l'agriculture n'attire pas des investissements étrangers ou le financement domestique qui sont nécessaires à sa croissance, ce qui pourrait provoquer une pénurie de produits alimentaires dans la province. L'accès au financement est excessivement limité en termes du nombre et de la valeur des emprunts, spécialement dans le secteur de l'agriculture. À moins que la productivité ne soit relancée, le Katanga pourrait se voir frappé par une explosion démographique et une famine dans un futur proche.



## Perspectives de politiques

Une forte gouvernance par le gouvernement provincial est susceptible d'être un facteur important à la croissance pour les prochaines années. Le gouvernement provincial actuel a mis en œuvre un certain nombre de mesures qui semblent avoir encouragé les investissements et la création d'emplois. Des efforts de bonne gouvernance seront nécessaires pour consolider la situation et un renforcement des stratégies gouvernementales devra être effectué pour assurer la force et la diversité de la croissance économique menée par le secteur privé.

L'administration provinciale regarde vers le futur de la province, au-delà de son industrie minière, consciente que l'insécurité alimentaire grandissante et des indicateurs d'incertitude au plan de la santé augmentent l'inégalité entre la « ceinture cuprifère » et les régions agricoles.

Le gouvernement local devrait prendre une approche proactive envers le développement des infrastructures, car le manque d'infrastructure peut être la cause dans la perte de plusieurs opportunités. Par exemple, un réseau électrique instable est la cause pour l'échec de la province à produire localement du ciment. Une usine de ciment sur le chemin de fer Kabalo-Kalemie pourrait produire et exporter du ciment ou compenser pour les importations en provenance de l'Afrique du Sud.

Dégrouper les grands projets pourrait s'avérer une approche efficace pour le développement d'infrastructures. Des partenariats public/privé permettraient la combinaison des ressources et, pour certaines portions de très grands projets d'infrastructures qui ont des intérêts directs pour les opérateurs du secteur privé, d'être financés indépendamment. Par exemple, les 200 km qui séparent Lubumbashi et Pweto sur le lac Mweru pourrait devenir une route alternative à Durban pour les firmes minières afin d'exporter des biens par le port de Dar es Salaam. Ceci pourrait générer des options d'exportation plus compétitives et ces développements pourraient potentiellement encourager les investisseurs privés. De même, la construction et la gestion de petites centrales énergétiques pourraient être octroyées au secteur privé.

Le Katanga pourrait être un des endroits privilégiés pour une Zone Économique Spéciale (ZES). Avec une main-d'œuvre qualifiée et une bonne connectivité avec d'importants marchés dans la région, une ZES pourrait être une valeur ajoutée et transformer une partie de la production minière et attirer des fournisseurs pour ce secteur. Les goulets d'étranglement dans les infrastructures de transport, d'énergie et de capital humain pourraient être partiellement réglés par la mobilisation de financement privé. Les gouvernements provinciaux et central doivent créer des incitatifs appropriés pour la coordination des marchés, le rassemblement de financement privé et de partenariats publics forts. La défaillance dans ces domaines pourrait aggraver les problèmes actuels de coordination des marchés.

## La province du Bandundu

Avec un territoire de 295.658 km<sup>2</sup> (12,6% du territoire national) - ou près de la moitié de la France - Le Bandundu est la 4<sup>ème</sup> plus grande province du pays. La population actuelle est estimée à 9.9 millions d'habitants, avec une densité de 30 personnes par km<sup>2</sup>, avec une moyenne de 77,6% de sa population rurale (contre 60,5% pour la moyenne nationale). 75% des ménages dépendent exclusivement des activités agricoles. Bandundu est la capitale politique, alors que Kikwit agit en tant que centre économique principal. Selon la nouvelle Constitution de 2006, le territoire actuel de Bandundu sera subdivisé en trois nouvelles provinces : Kwilu, Kwango et Mai-Ndombe.

Le secteur primaire est de loin le principal secteur de contribution au PIB du Bandundu (85,4% en 2008), suivi par le secteur tertiaire (11,5%) et au secteur secondaire (2,8%). Dans le secteur primaire, l'agriculture domine avec 56,1% du PIB provincial, suivi par la pêche et l'élevage avec 13,6% et 11,7%, respectivement. L'agriculture est surtout liée à la subsistance des ménages, avec seulement 1 ou 2 % de la valeur de la production qui provient des secteurs industriels, durant la période de 2006-2008.

## L'effondrement de la croissance

Avec plus de 15 millions d'hectares pour la foresterie et 1,5 millions pour l'agriculture, la croissance du Bandundu a été historiquement liée à l'essor du secteur primaire. Avant l'indépendance, Bandundu contribuait de manière majoritaire à l'exportation de l'huile de palme. Cette production était surtout concentrée dans le district de Kwilu. Un nombre significatif d'investisseurs privés se sont engagés dans ce secteur. Après la Zaïrianisation, l'agriculture commerciale s'est effondrée, ce qui a laissé seulement une agriculture de subsistance et quelques cultures de rentes. Quelques compagnies étrangères sont demeurées dans le domaine de l'élevage et forestier ; leur impact, bien que mesurable, demeure localisé. La production d'huile de palme demeure non significative si on la compare à son niveau d'avant indépendance.

L'effondrement de l'agriculture industrielle a contribué à un cercle vicieux de faible productivité renforcée par de faibles investissements. Il semble que cette productivité soit faible même en comparaison avec les autres provinces de la RDC, tel que le démontre le faible coût de la main-d'œuvre en comparaison avec celle des autres provinces. La faible productivité de la main-d'œuvre semble être causée par une faible capacité technologique et un faible capital investi dans les entreprises agricoles. La faible intensité du capital dans les exploitations agricoles du Bandundu, au regard du reste de la RDC, est causée par un manque sévère d'investissements qui sont contraints par un manque de financement dans la province.

## Diagnostics de croissance

### *Est-ce que l'accès au financement est la principale contrainte à la croissance?*

Malgré des avantages en capital humain et la proximité du marché de Kinshasa, le Bandundu n'a attiré aucun nouveau projet d'investissement depuis 2006. Les sources formelles de financement sont sévèrement limitées à travers la province. Aucune banque commerciale n'opère à Bandundu ville, où l'intermédiation est seulement possible par des agences de transfert d'argent. Seule une banque commerciale opère à Kikwit. Dans le reste de la province, quelques ONG semblent offrir des prêts limités à de forts taux d'intérêt (au-dessus de 40%). Des sources informelles de financement sont aussi limitées. Les ménages ne disposent que d'un faible revenu pour l'épargne et l'investissement à cause des niveaux élevés de pauvreté et l'importance, dans ces gains, de l'agriculture de subsistance.

Le secteur agricole souffre aussi de contraintes de disponibilité du financement, ce qui favorise le secteur de l'agriculture de subsistance plutôt que celui industriel. Des tendances nationales de financement, loin du secteur agricole, ont joué à la défaveur de l'économie principalement agricole de cette province. Les allocations de crédits vers l'agriculture en RDC ont chuté de 30%, soit le niveau d'avant-guerre, à 6% en 2007. Au contraire, dans d'autres provinces comme le Bas-Congo, le Katanga, le Kasai et le Nord-Kivu, les investissements dans l'industrie, le secteur minier et le commerce ont aidé à étouffer le choc de l'effondrement de l'agriculture et ont permis une certaine constance de revenus pour les ménages.

### *Est-ce le faible rendement de l'activité économique la principale contrainte à la croissance?*

Le Bandundu profite d'un impressionnant réseau fluvial avec un système étendu de rivières et de lacs (3.131 km), ce qui fait de la province le second plus grand réservoir hydraulique du pays après l'Équateur. La plupart de rivières de ce réseau sont navigables durant toute l'année.

La majorité du réseau routier est dans un état d'extrême dégradation et la plupart des routes ne sont pas praticables durant la saison des pluies. La population rurale est alors coupée du reste du pays à cause de la faiblesse des infrastructures.

Avec l'effondrement du réseau d'infrastructures et des routes secondaires ou de raccordement, les principales routes nationales et voies fluviales, les petits fermiers - du moins, ceux qui vivent éloignés des villes principales et des voies navigables - n'ont d'autre choix que d'utiliser le vélo, marcher ou d'utiliser une pirogue pour déplacer leurs productions vers les principaux postes commerciaux. De même, l'offre des semences, engrais et autres additifs jouant un rôle crucial à la productivité ne répondent pas à la demande.

Le transport aérien est efficace mais à un coût prohibitif et souffre de limitations de ses capacités.

Bien nantie grâce à plusieurs rivières et chutes d'eau, le Bandundu possède un fort potentiel hydroélectrique quoique sous-développé. L'approvisionnement électrique actuel est insuffisant car il ne couvre que les trois principaux centres de Bandundu ville, Kikwit et Inongo. En 2003, le ratio de service électrique était de 1,2%.

Les rendements privés à une année supplémentaire de scolarité sont approximativement 30% plus faibles au Bandundu qu'ailleurs dans le pays (4,3% au Bandundu contre 6,2% pour l'ensemble de la RDC). De plus, des travailleurs qualifiés ne reçoivent pas une prime salariale disproportionnée si on la compare à la moyenne nationale. Le prix relatif du capital humain en tant que facteur indiquerait que ce capital humain n'est pas une contrainte au Bandundu.

### *Est-ce la faible appropriation?*

Au Bandundu, l'administration provinciale fait la promotion d'un projet ambitieux pour augmenter les revenus de la production agricole. Comme le démontre l'étude nationale, cependant, il est possible qu'il en résulte une sur-fiscalisation ce qui compliquerait davantage le cadre de régulations pour les investisseurs.

Des preuves anecdotiques recueillies par les auteurs semblent suggérer que, malgré un système de collecte de taxes (c'est-à-dire « *gate-keeping* ») le long des principales routes d'exportation, surtout le long des voies navigables, l'importance de ce type d'extorsion (en termes de valeur marchande) demeure trop petite pour représenter une contrainte au commerce et à la croissance.

L'avantage comparatif du Bandundu se trouve dans ses activités agro-pastorales, incluant l'agro-industrie, mais la province a, tout de même, besoin de trouver un moyen de produire et de s'intégrer elle-même dans l'économie nationale et mondiale. D'autre part, la province n'a pas encore découvert dans ses industries celles qui permettraient de se remettre de l'effondrement de la mono-industrie de l'huile de palme.

La province est incapable d'attirer de nouvelles activités à l'extérieur du secteur agricole, ce qui pourrait générer un apport dans l'intermédiation financière et les services. Les auteurs concluent donc que la population demeurera prise dans cette pauvreté, à moins que des efforts et un appui exogènes coordonnés ne soient mobilisés pour relancer l'économie.

Au Bandundu, l'élite locale a échoué à investir localement, contrairement à d'autres provinces tels que les Kivus, le Bas-Congo ou Katanga, où les entrepreneurs de la classe moyenne ont réussi à soutenir l'économie locale et saisir de nouvelles opportunités. Le pouvoir politique et l'influence que l'élite de Bandundu a gagnés sous le régime Mobutu peut avoir encouragé la recherche de rentes et des attitudes clientélistes. Ceux-ci ne se sont pas traduits par des gains économiques pour la province.

Le diagnostic de croissance démontre que la faible accessibilité au financement représente la principale contrainte actuellement à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Plus qu'ailleurs au pays, l'absence d'institutions pour le financement domestique formel cause des problèmes d'épargnes et de crédits requis par l'industrie agricole.

Un cercle vicieux de : i) forte dépendance envers l'agriculture; ii) le manque de sources secondaires de revenus ; iii) une faible échelle et iv) une faible productivité technologique contribue à accentuer la dépendance et la pauvreté, ce qui empêche les ménages à épargner et investir.

### **Conclusions analytiques**

La pauvreté ne sera pas réduite tant que l'activité économique ne sera pas ré-établie dans les secteurs ruraux. Le Bandundu nécessite davantage de politiques économiques que sociales. Le marché a échoué à donner l'information et la coordination nécessaires aux investisseurs pour débiter à tirer profits des ressources et de la situation de la province. Le financement sera crucial pour stimuler l'économie et redémarrer l'agriculture et son industrie au Bandundu.

La reprise, pour la province, est donc liée à l'attraction de masses critiques d'investissements privés pour débloquent l'économie et créer des emplois et de la croissance. Ce n'est qu'en brisant un cercle vicieux de faibles revenus-faibles investissements-faible productivité que la reprise économique ne sera possible pour le Bandundu.

### **Perspectives de politiques**

Une politique d'intervention envisageable pourrait être de chercher à créer une coopérative d'acheteurs étrangers de produits agricoles locaux dans la région, liée à des plans de crédits flexibles et progressifs et un appui en approvisionnement des intrants (semences et fertilisants). Les motivations de rendements futurs sur leurs investissements pourraient encourager les agriculteurs à rationaliser leurs productions vers une économie plus formelle ; générant à son tour, le revenu des ménages pour accéder aux financements par crédits. Un tel plan amènerait aussi d'importants profits sociaux. Elle pourrait être gérée conjointement à travers un partenariat public/privé avec le secteur privé, les agriculteurs et les ONG agricoles.

Les quelques grands investisseurs opérant dans la province n'ont eu d'autre choix que d'intégrer verticalement les transports, l'énergie, le financement, etc. Identifier des niches de services qui pourraient servir de complément direct au commerce agricole local pourrait être une façon de créer des emplois. Une combinaison de microfinance pour les petits entrepreneurs, de formations en agriculture et de projets d'entrepreneuriat privé-public aideraient à développer ces niches de services complémentaires pour les quelques industries viables dans la province qui investissent dans l'agriculture, le bétail et la foresterie.

## La Province Orientale

Étant la plus grande province de la RDC, la Province Orientale occupe un territoire de 503.239 km<sup>2</sup>. En 2005, elle comptait une population de 6,6 millions d'habitants. Près de 80% de la population habite dans les secteurs ruraux, alors que 3 ménages sur 4 possèdent sa propre terre. La province possède ainsi le plus grand ratio de propriétés foncières du pays. Sa capitale, Kisangani, comptait 895.880 habitants en 2005. La nouvelle constitution a divisé la province en quatre nouvelles provinces : Tshopo, Ituri, Haut-Uele, et Bas-Uele.

Le secteur primaire est, de loin, celui qui contribue le plus au PIB de la province (61,9% en 2008), suivi par le secteur tertiaire (30,0%) et le secteur secondaire (7,5%). Ces trois principaux secteurs ont accumulés des gains réels sur la production entre 2006 et 2008, alors que les secteurs secondaire et tertiaire ont gagné plus de 10% sur cette période. Les seules pertes sur la production ont été remarquées dans le secteur minier, l'électricité et les services non marchands.

### L'effondrement de la croissance

Jusqu'aux pillages du début des années 1990, la Province Orientale était la troisième plus industrialisée au Congo, après Kinshasa et le Katanga. Elle exportait de l'or et du café alors qu'elle produisait localement des textiles et du sucre et de l'huile de palme aussi consommés localement. La ville de Kisangani, avec son port alors occupé, était la troisième en importance dans le pays. En 2006 cependant, la plupart des industries situées à dans cette province firent faillites. Les conflits violents dans la Province Orientale se situent autour de l'Ituri, ce qui laisse toutefois la plupart des terres intérieures libres de tout conflit. Ainsi, les problèmes de sécurité ne sont pas des contraintes internes significatives pour la province.

L'effondrement de l'industrie du textile est représentatif de l'époque qui suivit l'indépendance. La culture du coton avait été introduite à l'époque coloniale, ce qui a mené au développement d'un petit secteur de production, particulièrement à Ituri, qui fournissait la matière première à l'industrie textile Sotexki, protégée par l'État. La croissance s'est effondrée à cause d'une conjugaison de faible gouvernance et d'insécurité croissante. La production a été coupée de moitié par l'interruption de l'offre de coton en provenance d'Ituri.

L'Office des mines d'or de Kilo-Moto (Okimo) a été une autre entité propriété de l'État dans la Province Orientale, qui opérait selon un modèle de parrainage étatique des services en assurant la prestation de biens publics comme l'éducation, la santé et les infrastructures pour les employés et leurs familles qui vivaient autour d'une concession de 83.000 km<sup>2</sup>. Une des plus importantes mines d'or du monde, Kilo-Moto, qui ne produit maintenant qu'en petite quantité à cause d'un manque d'investissements et la



présence de conflits militaires, pourrait reprendre sa production normale à la suite de sa privatisation.

La Province Orientale était également un centre majeur pour l'industrie du café, mais celle-ci a été mise à l'arrêt.

## Diagnosics de croissance

### *Est-ce que l'accès au financement est la contrainte la plus importante?*

La Province Orientale a des difficultés à attirer des investissements privés, en dehors de ceux du secteur minier. Le nombre de ménages qui disent avoir accès un financement pour un fond de roulement dans des entreprises non-agricoles est bas, quoique moins bas qu'en comparaison de certaines autres provinces. Cependant, l'accès à un financement officiel semble poser une contrainte comme le souligne le rôle important des « tontines » (plan de crédit qui tourne autour de la communauté ou de la famille), la faiblesse du capital initial moyen et la forte proportion de fonds de roulement provenant des épargnes familiales ou personnelles.

La province possède les quelques plus importants gisements d'or du monde, tout comme des réserves de coltan et de diamants. Dotée des sols fertiles, de forêts et de pluies abondantes, elle a déjà été un centre pour l'agro-industrie, avec comme principales productions le coton et le café. Aujourd'hui, les zones riches pour l'agriculture sont principalement enclavées à cause d'un réseau d'infrastructure délabré et la présence de milices armées.

Avant les années 1990, la province était reliée aux corridors commerciaux majeurs et avait quelques circuits de camionneurs dans le pays, la plupart d'entre eux étant laissés à l'abandon. Le port de Kisangani sur le fleuve Congo est second en importance derrière Matadi et a permis à Kisangani de devenir un centre de commerce majeur. Un réseau développé de rivières, chemin de fer et routes desservent la province. Aujourd'hui, la parcours de Kinshasa à Kisangani (1734 km) peut parfois prendre jusqu'à quelques mois, à cause du manque de dragage et d'équipement de navigation. Deux centres économiques importants, Isiro et Bunia, sont virtuellement inaccessibles par routes ou voies ferroviaires.

Outre Bandundu, la Province Orientale est celle qui possède le moins de liaisons avec ses marchés. Près du tiers de la population vit à plus de 5 km d'un marché. Il est important de souligner que la Province Orientale est une de celles qui possèdent les territoires les plus élevés de la RDC. L'accès à ces territoires n'est cependant pas une contrainte mais l'exploitation efficace de ces terres l'est cependant.

Avec plusieurs rivières majeures et tributaires du fleuve Congo, la Province Orientale possède un potentiel significatif en hydroélectricité. Cependant, les lignes de transmissions actuelles et le réseau de distribution sont en mauvaises conditions, tout



comme le sont les installations hydroélectriques. Seulement 8% du million de ménages actuels peuvent se permettre d'avoir l'électricité dans leurs foyers.

Le bois et l'extraction de l'or sont deux secteurs industriels qui attirent toujours les investisseurs privés dans la Province Orientale. L'industrie forestière a contourné les problèmes d'infrastructures en exploitant les concessions les plus rapprochées du fleuve Congo et des routes praticables qui ont été construites et maintenues par les compagnies elles-mêmes. Les opérateurs de bois sont verticalement intégrés, à l'aide de leurs propres bateaux de remorquage pour pousser les barges et les billots flottants et utilisant leurs propres ports privés à Kinshasa et le long du fleuve Congo. Finalement, la transformation du bois d'œuvre pour l'exportation se fait à Kinshasa, là où l'électricité est disponible.

Dans le cas de l'industrie de l'extraction de l'or, les prix élevés de l'or et la perspective de nouveaux dépôts de minerais en grande concentration ont déjà attiré des investisseurs privés étrangers : AngloGold et Randgold d'Afrique du Sud investiront US\$ 520 millions dans la concession de Kilo-Moto. Ces investisseurs sont aussi capables d'assurer la sécurité et la qualité des infrastructures.

D'autres secteurs semblent ne pas être viables dans un environnement où il n'y a ni infrastructure ni sécurité. Un manque d'investissements et de faibles productions dans les secteurs de l'industrie manufacturière et de services (outre le commerce) ont mené à une hausse de la dépendance envers l'agriculture de subsistance. Ceci réduit les opportunités pour les travailleurs qualifiés à trouver un emploi dans la province et cette situation, tant pour les diplômés universitaires que pour ceux qui possèdent une éducation secondaire complète, semble plus grave qu'ailleurs dans le pays. Ces découvertes indiquent d'un surplus de main-d'œuvre qualifiée. L'Éducation ne semble donc pas être la contrainte principale à la croissance pour la Province Orientale.

En considérant la disparition presque complète de l'économie urbaine, la main-d'œuvre se concentre dans le secteur rural, dans l'agriculture informelle (84% de la force de travail). Le marché de l'emploi privé formel est non-existant, à 0,6% de la main-d'œuvre, 3 fois moins que la moyenne nationale du secteur.

### *Est-ce la faible appropriation?*

En plus de la destruction physique des actifs et des infrastructures, les conflits dans la Province Orientale ont conduit à l'effondrement des règles de loi et la hausse de l'extorsion et des taxations informelles qui sont le produit de la présence de groupes armés incontrôlés. Les entreprises privées sont dissuadés d'investir, et les excédents de l'agriculture ne peuvent être vendus. Il en résulte, malgré le ratio élevé d'accès à la propriété, que 57% seulement des terres sont exploitées pour l'agriculture. La province possède le plus petit pourcentage des chefs de ménages qui travaillent sur leurs propres terres agricoles.

La Province Orientale fait aussi face à un dilemme d'auto-reconnaissance. Une caractéristique de son système économique est la façon exogène de sa provenance. Le coton, le caoutchouc, le sucre, l'huile de palme et l'industrie du textile se sont imposés soit par les autorités coloniales ou par l'État sous Mobutu, qui a implanté des industries manufacturières à Kisangani pour « pacifier » les populations rebelles de la province. L'activité industrielle se situe donc à des milliers de kilomètres des ressources et produits nécessaires comme matière à la production.

Sans infrastructure de transport pour relier les vastes territoires de la province, ni électricité pour regagner une position industrielle favorable à la croissance ni secteur financier actif pour fournir des crédits ou de financements pour des investissements, il est donc difficile de voir comment les agents économiques puissent d'elles-mêmes redémarrer l'économie.

### Conclusions analytiques

L'insécurité et les conflits ont poussé l'économie locale à se tourner vers des secteurs de subsistance et informels et ont aussi contribué à ébranler la confiance des investisseurs. Les pillages de 1991 et 1993 ont affligé des dommages sévères au secteur manufacturier et au réseau d'infrastructures qui prévalent encore aujourd'hui.

De plus, le contrôle par des groupes armés sur les ressources naturelles et les postes commerciaux de la province, en plus des infrastructures qui supportent ces actifs, représente un élément dissuasif à la reprise de l'économie et des activités commerciales. Les autorités locales et les acteurs privés ne peuvent y mobiliser des ressources. La mainmise de ces milices armées sur les routes commerciales, dont des routes de transit essentielles à l'intérieur de la province et dans les pays avoisinants est un handicap pour les secteurs formels de l'économie. La population est incapable de voyager vers les marchés pour y vendre leurs produits.

La présence de groupes armés réduit les motivations au réinvestissement dans des secteurs officiels et profitable de l'économie – comme les plantations pour l'huile de palme qui sont abandonnées sur des milliers d'hectares tout au long de la route Kisangani-Wanie-Rukula. L'état de subsistance et de privation est maintenu par le manque d'accès à des marchés, ce qui fait que les agriculteurs n'ont ni la capacité de vendre leurs surplus ni de se retourner vers des secteurs alternatifs plus productifs. De nouveaux investisseurs sont aussi dissuadés d'agir. Une faible appropriation et un faible rendement social de l'activité économique, par un manque d'infrastructure, contraignent aujourd'hui les investissements et les secteurs formels de l'économie, qui à leur tour limitent la création d'emplois (surtout dans les zones urbaines) et la diversification.

Le secteur d'extraction (diamants et or) et le secteur forestier peuvent amener de nouvelles opportunités d'investissements. Cependant, à moins que les causes à la base des conflits puissent être évitées, il serait difficile pour de nouveaux investisseurs d'intervenir

dans des installations manufacturières et de transformation coûteuses, qui demande la protection d'un système de sécurité présent.

### **Perspectives de politiques**

Des interventions pour débloquer l'économie de la Province Orientale sont vitales. Si rien n'est fait, l'écart économique entre la province et le reste du pays s'accroîtra. La sécurité est la principale contrainte pour cette province, alors que les groupes armés occupent des centres de productions, dissuadent l'investissement et mettent les marchands à risque. La réhabilitation des infrastructures de transport de la province et du réseau électrique dans les secteurs urbains doit être faite parallèlement si la province désire récolter des bénéfices de ces améliorations des infrastructures. Notre étude recommande que des approches « publiques/privées » innovatrices soient explorées pour découpler la reconstruction et les projets d'infrastructures et pour inciter le secteur privé à s'engager dans la restauration de la production d'énergie.

Les risques de retomber dans des conflits sont très présents. On ne peut s'attendre à ce que le secteur privé ramène la paix et la sécurité. Il en va de même pour les autorités provinciales ou même pour le Gouvernement central qui ne peut réinstaurer seul la paix dans la province. Les dynamiques régionales des conflits doivent être une préoccupation pour que l'économie de la province reprenne de la vigueur. Ramener la sécurité le long des secteurs frontaliers de la province serait un premier pas dans la restauration de la confiance autant chez les investisseurs potentiels que chez la population.

### **La province du Sud-Kivu**

Jusqu'en 1986, le Sud-Kivu faisait partie de la province du Kivu, qui incluait aussi le Nord-Kivu et le Maniema. Le Sud-Kivu occupe un territoire de 69.130 km<sup>2</sup> et compte une population de 4,4 millions de personnes. La province est une de celles qui a la plus forte densité de population. Celle-ci est surtout rurale (à 78,4%) et la ville principale est Bukavu, qui comptait 415.521 habitants en 2003.

Les provinces de l'Est ont vécu de grands chocs dans leurs populations durant les années 1990 qui ont déstabilisé l'équilibre ethnique fragile des Kivus. Les chocs incluent : (i) l'arrivée de près d'un million de réfugiés rwandais après le génocide de 1994; (ii) les mouvements de réfugiés de 400.000 Congolais vers des pays voisins; (iii) le déplacement interne de plus de 3 millions de personnes à la suite de conflits internes.

Reflétant fortement la nature rurale de la province, le secteur primaire est, de loin, celui qui contribue le plus au PIB du Sud-Kivu (avec 66% en 2008) suivi par le secteur tertiaire (à 22%) et le secteur secondaire (à 8%). À l'intérieur du secteur primaire, l'agriculture domine avec 63% du PIB. L'instabilité et l'incertitude ont mené à de faibles performances durant la période de 2006 à 2008, alors que les trois secteurs principaux ont connu des pertes de productivité réelles. Le secteur primaire, qui est celui sur lequel la majeure partie de la population dépend comme moyen de subsistance, a alors chuté de 30%.

## L'effondrement de la croissance

Avant l'effondrement de l'économie, le Sud-Kivu possédait une économie de base relativement forte. La province était un important producteur dans l'industrie agricole (sucre, coton, thé, quinquina, café et bovins) et un exportateur de nourriture pour le reste du pays (bananes, patates, sorgho et millet). La province vantait son secteur minier dynamique, exportateur d'or, de fer, de coltan et d'oxyde d'étain. Le Sud-Kivu a été le premier exportateur de fer du pays à une époque où la RDC était le septième exportateur du monde en la matière. Bukavu était aussi un centre important de services et de commerce, reliant la Province Orientale, Maniema et Katanga avec l'Afrique orientale.

Avec le déclenchement du conflit durant les années 1990 et l'instabilité continue, la situation économique du Sud-Kivu s'est détériorée. Le conflit en cours est lié de très près à l'exploitation et le commerce illicite de ressources naturelles dans l'Est du Congo. Outre le contrôle physique sur le commerce du minerai, des groupes armés se sont tournés vers l'extorsion sous forme de taxes et de frais. Le secteur agricole, qui est le gagne-pain de la plupart de la population de la province, a été lourdement affecté par la présence de ces groupes armés.

Les centres urbains primaires et secondaires demeurent sous le contrôle de l'armée congolaise, alors que les secteurs ruraux tombent sous le contrôle de différents groupes armés. Ce qui fait que la population tente de trouver refuge dans des zones urbaines relativement sécuritaires, ce qui contribue à l'effondrement du secteur agricole. De manière spécifique, la part de l'agriculture liée aux revenus est tombée de 75 à 54%. Alors que la diversification des sources de revenus n'est pas nécessairement une conséquence négative comme telle, la pauvreté du Sud-Kivu est beaucoup plus grande que dans les autres provinces, tant dans les zones rurales qu'urbaines. La pauvreté est d'ailleurs extrêmement élevée dans les zones urbaines.

Les données suggèrent que le Sud-Kivu n'a pas attiré de nouveaux investissements significatifs depuis 2003, en dehors des secteurs minier et de services - ce dernier répondant principalement aux demandes de l'ONU et des ONG. En 2009, Banro a débuté des travaux à la mine Twangiza, avec un capital investi, pour la première phase du projet, de 145 millions \$US.

En plus de la destruction des actifs physiques de production, les conflits ont imposé des coûts significatifs sur le capital humain. Ils affectent directement la disponibilité du capital humain dans la province en forçant des migrations du grande partie de la population et en recrutant des hommes durant leurs meilleurs années de productivité ce qui les empêche de continuer leur scolarité.

## Diagnostique de croissance

### *Est-ce que l'accès au financement est la plus importante contrainte?*

Le système financier officiel a presque cessé d'opérer dans la province. Cependant, Bukavu a tout de même cinq banques commerciales et le Sud-Kivu possède le plus fort pourcentage de ménages qui ont un fond de roulement dans le pays. De plus, le financement à crédit (par les banques commerciales et les fonds des familles) est plus rapidement accessible au Sud-Kivu que dans les autres provinces. Une explication possible à ce phénomène est la capacité des entrepreneurs dans les Kivus à obtenir du financement au Burundi et au Rwanda.

Le Sud-Kivu a perdu son rôle de carrefour central économique pour Maniema, Kisangani et le Lac Tanganyika en 1988. Les routes du Sud-Kivu sont en très mauvaises conditions. Par le passé, le secteur privé était le seul prestataire de biens en infrastructures publiques (construction de routes et entretien) mais a depuis cessé par manque de financement et la présence de milices. Autour de 40% des villages sont à plus de dix heures du centre principal du district.

Le Sud-Kivu montre un taux d'électrification de 2,5% - en-deçà de la moyenne nationale de 10,3%. En lien avec cette faible électrification, l'approvisionnement en électricité est extrêmement faible dans le centre urbain principal.

La détérioration du niveau d'éducation pour les cohortes plus jeunes (sous 30 ans) comparativement à celle plus vieilles (entre 30 et 50 ans) indique que le système d'éducation est incapable d'aller chercher ou de retenir ses étudiants. Une année de plus de scolarité dans la province ne permet aucune augmentation du salaire de base, alors qu'ailleurs en RDC, une année supplémentaire ajoute une moyenne de 6% au salaire des travailleurs. Le niveau de chômage urbain au Sud-Kivu est doublement plus élevé que la moyenne nationale (à 22%).

### *Est-ce la faible appropriation?*

L'impact des guerres a été dramatique et englobant, du point de vue de la question d'appropriation, rendant le respect de la loi impossible. Des actifs ont été perdus, comme conséquence des destructions, de confiscation ou d'extorsion (par taxation illégale). Des contrats ont été annulés. Même la loi traditionnelle et coutumière était devenue nulle. Tout ceci représente un effondrement structurel de l'économie.

Ceci étant dit, le Sud-Kivu présente un paradoxe frappant. Les Kivus montrent le plus grand dynamisme économique et entrepreneurial et une capacité remarquable à révéler des entreprises commerciales profitables. Ces révélations se sont aussi produites également au niveau industriel : à Bukavu, par exemple, l'usine pharmaceutique Pharmakina produit des médicaments génériques contre la malaria et des génériques de médicaments contre le VIH/SIDA. Les exportations du secteur agricole autour de Bukavu montrent des signes de résilience et d'une tentative de reprise.

## Conclusions analytiques

Les conflits et l'insécurité représentent des contraintes à la croissance du Sud-Kivu qui se répètent et s'entrecroisent. Les conflits ont ébranlé tous les aspects de l'économie et ont affecté la subsistance de la population de la province. D'ailleurs, chaque croisement dans l'arbre décisionnel HRV a été affecté par les impacts à long-terme des conflits : directement ou indirectement, de manière dynamique (par exemple les déséquilibres démographiques à long-terme) et statique (impact causal direct). Dans ce contexte, toute approche à la paix et à la reconstruction dans l'est du Congo doit prendre en considération les éléments transversaux des conflits.

Le Sud-Kivu et sa province sœur au nord sont maintenant laissées dans un état ni de guerre ni de paix, alors que le Gouvernement central tente d'y affirmer son autorité et de retrouver le monopole de la violence, qu'elle a perdu durant les guerres à l'Est du Congo.

La sécurité et la stabilité au Sud-Kivu demeurent extrêmement volatiles, alors que des groupes de rebelles sont actifs dans cette région et plus loin encore. Des années de guerres et d'instabilité ont laissé une marque durable sur l'agriculture et les activités agropastorale. Le long du Lac Tanganyika et d'une portion de la route principale de Bukavu à Uvira, kilomètre-carré après kilomètre-carré de territoires où les animaux profitaient vivaient ont été rasés par les flammes, les champs de maïs détruits et les verts pâturages abandonnés.

En somme, un manque de sécurité, de loi et d'ordre sont les plus importants facteurs à l'origine à l'effondrement économique du Sud-Kivu. Chaque intersection dans l'arbre décisionnel HRV en est affectée et montre des signes de cicatrisations, parce que les conflits armés et la présence continue de groupes armés et de milices ont endommagé en profondeur le système économique et le tissu social.

La sécurité est aussi une contrainte à la réduction de la pauvreté dans la mesure où l'insécurité a fait chuter l'activité économique de la province et a forcé des déplacements de population qui ont rendu ses centres urbains les plus pauvres de la RDC et ont augmenté le chômage à un niveau deux fois supérieur à celui de la moyenne nationale. Les conditions précaires de la population dans les régions urbaines demandent des interventions urgentes du point de vue de la santé et de l'éducation pour éviter que la pauvreté urbaine n'en devienne endémique. Il est peu probable que des taux de croissances plus élevés contribuent par eux-mêmes à réduire la pauvreté au Sud-Kivu et/ou améliorent les résultats en éducation, à moins que les politiques favorisant la croissance ne soient couplés à des politiques sociales.

## Perspectives de politiques

L'étude soutient que les problèmes liés à la sécurité imprègnent tous les aspects de l'économie du Sud-Kivu et ont créé des perturbations à une échelle unique dans le



pays, peut-être même dans le monde. Ni la croissance économique ni la réduction de la pauvreté ne se produiront si la province n'est pas sécurisée.

La sécurité doit donc être le premier point à régler dans le cadre d'une réforme à long-terme pour une reprise au Sud-Kivu. La communauté internationale n'a pas été capable de faire cesser la guerre, tout autant qu'elle n'a pu s'occuper du phénomène des groupes armés qui retournent leur allégeance dans leur rivalité à contrôler les ressources naturelles du Kivus.

La communauté internationale devrait faire la promotion des interventions de politiques à long-terme visant les ex-combattants et fournissant davantage d'incitatifs aux combattants afin qu'ils respectent la loi et l'ordre plutôt que de prendre les armes pour terroriser et extorquer la population civile. Avec l'aide de services bancaires mobiles, par exemple, un soldat pourrait recevoir sa solde à tout point de vente de téléphones portables. De telles initiatives aideraient à faire cesser la corruption qui a cours durant le transport de millions de francs congolais, dans des sacs, depuis Kinshasa et, à long-terme, encouragerait les combattants à déposer les armes.

Un meilleur accès à l'éducation demandera des interventions de politiques urgentes dans les secteurs urbains, alors que les déplacements de population continueront à perpétuer la pauvreté et à prolonger la crise humanitaire aux Kivus. Même si de mauvais résultats en santé et en éducation ne se posent pas comme des contraintes dans la perspective du cadre de travail HRV, ils s'avèrent, du moins, être des contraintes pour la réduction de la pauvreté et une croissance soutenue.

L'étude aborde aussi un problème qui demandera l'attention des législateurs: celui de la discrimination des genres pour l'accès à l'éducation. Au Sud-Kivu, il n'y a que 1,7% des femmes de la population âgées entre 15 et 49 ans qui possèdent une éducation secondaire complète, alors qu'il en va de même pour 8,5% de la population masculine. Au plan national, 6,1% des femmes dans la même cohorte d'âge ont complété leur éducation secondaire. S'attaquer à cette inégalité sociale et économique devrait faire partie des priorités à long-terme pour les législateurs.

Tenter d'amenuiser les cicatrices laissées par le viol devrait aussi être prioritaire pour la communauté internationale, les gouvernements central et provinciaux, le secteur privé et les communautés locales. Des interventions concertées doivent viser des implications à long-terme pour le développement humain, mais aussi l'agriculture (les femmes et leur gagne-pain) et les petites entreprises.

Tenter d'identifier des interventions de politiques potentielles qui visent à rouvrir les marchés et ramener les investisseurs privés, quelques interventions à portée de main, amènerait de l'oxygène aux firmes telles que Pharmakina, du Sud-Kivu, et ENRA, du Nord-Kivu, tout autant qu'aux fermiers et entrepreneurs dans l'ensemble de la chaîne de production. Un autre point à aborder serait de s'inspirer des modèles d'affaires prospères et de reproduire le succès de ces firmes agro-industrielles locales. Aussi, faire revivre



l'usine de sucre du Sud-Kivu demanderait des investissements en capital mais donnerait une poussée à Uvira et ses marchés dérivés. Le Groupe de la Banque Mondiale sont bien positionnés pour aider à recueillir les fruits de ses interventions.

Restaurer les liens et infrastructures qui sont endommagés seraient un quatrième domaine d'intervention des politiques à favoriser. Comme pour Goma, la proximité au réseau des routes pavées de l'Afrique de l'Est et de la section fonctionnelle de l'autoroute de Trans-Africaine vers Mombasa peut permettre une reprise accélérée pour d'autres villes congolaises. La proximité de Bukavu aux ports du Lac Tanganyika de Bujumbura et de Kalundu-Uvira donne à la ville un avantage additionnel, avec un accès direct du lac vers les voies ferroviaires de Kigoma (qui sont reliées à Dar-Es Salaam) et de Kalemie (reliées à Katanga, mais qui ont besoin de réparation).

## IV. Implications des diagnostics de croissance sur la création de la croissance et la réduction de pauvreté –perspective vers un futur possible

### Sommaire

Le tableau suivant résume pour chaque niveau d'analyse (national et les cinq provinces):

Contraintes	
	- Sécurité et sécurité publique
Agriculture nationale	- Infrastructure - Accès au financement - Accès au financement
Non-agriculture nationale	- Électricité - Dysfonctionnement de l'Etat
Bandundu	- Accès au financement - Faible appropriation
Katanga	- Capital humain - Accès au financement (pour l'agriculture)
Kinshasa	- Électricité - Faible appropriation
Orientale	- Sécurité et sécurité publique - Manque d'infrastructures
Sud-Kivu	- Sécurité et sécurité publique - Manque d'infrastructures

### Sommaire analytique

Les analyses au niveau national et provincial démontrent qu'à l'intérieur d'un environnement varié, les principales contraintes à la croissance sont microéconomique :

Il n'y a pas à douter, la contrainte la plus significative à la croissance est la défaillance généralisée de la gouvernance, tant au niveau systémique que structurel, qui englobe la plupart des aspects de la responsabilité de l'État : i) fournir un environnement sûr pour les citoyens et investisseurs ; ii) la prestation d'une bonne gouvernance, dont *inter alia*, les règles de loi, l'application des droits de propriétés, un système judiciaire efficace, un

gouvernement efficace et une administration publique capable de formuler et de mettre en œuvre des politiques pour favoriser la croissance et réduire la pauvreté; iii) un cadre de politiques micro-économique efficace intégré à un environnement macro-économique durable et; iv) la satisfactions des besoins de base de la population ou, du moins, la création de conditions dans lesquelles les besoins de bases peuvent être comblés.

De toute évidence, on ne peut s'attendre à ce que la RDC change la situation en un clin d'œil. Il s'agit plutôt d'un processus générationnel, si un tel engagement est pris et respecté. Le but du cadre de travail HRV est de donner des conseils sur les dysfonctionnements de l'Etat qui sont les plus flagrants obstacles, à court et moyen terme, à une croissance économique de réduction de la pauvreté.

Le manque de financement est la seconde contrainte qui affecte la mobilisation du capital pour l'investissement. Ce manque de financement affecte surtout les firmes locales et la population et apporte aussi sa contribution au sous-investissement et à la pauvreté rurale et urbaine.

La faiblesse de l'intermédiation financière tire une partie de ses racines dans la priorité donnée aux prêts à court-terme dans le commerce et l'immobilier. Le financement du commerce se fait à court-terme et supporte des taux d'intérêts très élevés. Le financement de la construction est sécurisé par les biens financés : la préoccupation des financements formels et informels intermédiaires est la sécurité de leur révélation. Si la dollarisation et la libéralisation ont augmenté la disponibilité de l'argent, il reste à constater une augmentation significative des financements axés vers l'investissement. Ce problème origine de diverses sources, dont les problèmes de gouvernance déjà mentionnés : la confiance dans les perspectives à long-terme pour le pays entier, et dans l'économie en particulier, demeure incertaine.

Le manque d'infrastructures (d'énergie et de transport) représente la troisième contrainte la plus importante. Le pays est en proie à des problèmes d'engorgement en infrastructures qui ralentissent le ravitaillement, tant en termes des capacités que des coûts. Cette contrainte est aussi causée et exacerbée par des contraintes de politiques et la demande. Pour les infrastructures, comme pour d'autres aspects de l'économie, les facteurs essentiels forment un réseau systémique difficile à briser. Agir sur une seule variable est souvent nécessaire mais pas suffisant. Pourtant, il semble que, à titre d'exemple, réduire la tracasserie bureaucratique et les taxes et frais sur l'importation et l'exportation augmenterait la demande en transport. Il semble aussi que de viser certains domaines grâce à l'investissement dans certaines infrastructures stratégiques (comme la décentralisation et la capacité micro-électrique) augmenterait l'approvisionnement. Le dégroupage et les partenariats public-privé devraient être considérés comme des options d'interventions pour des projets-clés.

Une faible appropriation est aussi une contrainte, mais il semble que la RDC possède beaucoup de capacités entrepreneuriales. Son défi est son auto-reconnaissance, et celle de ses capacités en ressources humaines, ses compétences techniques et autres qui demeurent des conséquences et non des causes de contraintes à court-terme.

### **Contourner l'impasse**

Alors que les priorités varient d'une province à une autre, leur approche commune est une nécessité - ainsi qu'une opportunité - pour utiliser une nouvelle approche pour accélérer la croissance de la RDC. Celle-ci devrait viser les contraintes les plus importantes à la croissance dans chaque province et chaque sous-système cohérent, en prenant une optique systémique de ce qui est requis pour résoudre les faibles performances de croissance et de pauvreté élevée. En RDC, les contraintes à la croissance sont interdépendantes et leurs relations causales sont complexes. Cette étude suggère donc que des provinces comme Kinshasa, Katanga et Nord-Kivu (et aussi le Bas-Congo) peuvent relancer la croissance endogène si certaines contraintes sont assouplies alors que d'autres, comme le Sud-Kivu, Bandundu et la Province Orientale (et possiblement l'Équateur et Maniema) auraient besoin d'un soutien exogène.

Les relations systémiques de facteurs qui empêchent la croissance peuvent se briser si un État fort et fonctionnel pouvait exister et investir dans la sécurité et dans les infrastructures, ce qui ouvrirait des secteurs, fixerait la population et encouragerait l'investissement. La contrainte principale est la fragilité de l'État qui manque de capacités et de volonté à agir en tant que catalyseur. Non seulement cet État manque-t-il de capacités, mais il manque aussi, de manière toute aussi critique, de légitimité surtout dans les provinces et secteurs ébranlés par les conflits. Ce manque de légitimité a causé depuis longtemps et cause aujourd'hui directement le comportement des agents de l'État - qu'ils soient de l'administration, des forces armées ou d'ailleurs.

Dans ce cas, la clé à la croissance et à la réduction de la pauvreté est probablement de réduire les contraintes à la croissance de façon ciblée et par le biais de coopération entre les éléments sélectionnés du gouvernement, du secteur privé, des associations sans but lucratif et des communautés locales. Ces efforts ciblés devraient prendre la forme d'initiatives axées sur les communautés ou les régions qui ont des potentiels inhérents ou qui progressent bien, mais sous leur véritable potentiel. Ces initiatives se consacraient à la croissance, avec comme objectif secondaire de les transformer en pôles de croissance ou en corridors aptes à faire naître la croissance sur une base régionale. Dans cette optique, de grands projets-phares doivent être encouragés, à tout le moins dans le but de les faire connaître. Dans la partie occidentale de la RDC, par exemple, le développement d'une Zone Économique Spéciale, liée possiblement à l'expansion du barrage Inga et à l'amélioration des transports reliés à l'Océan Atlantique, par Matadi ou Pointe-Noire, devrait encourager l'investissement et la croissance dans ce large corridor.

En considérant les limites bien documentées de l'État et le manque actuel de confiance dans les institutions et leurs agents, ces initiatives demandent une implication profonde dans la coopération de la part des actionnaires privés et publics et de l'État. Une telle alliance de croissance engendrerait plusieurs avantages : i) elle amènerait une vision équilibrée des priorités à considérer; ii) elle découragerait des comportements de prédation et certaines intentions malveillantes en donnant une garantie sociale supplémentaire qui ne peut être expropriée; iii) elle ouvrirait la propriété et permettrait l'émancipation, en plus de générer un jeu à somme positif pour l'économie politique; iv) elle faciliterait les mécanismes de financement, et v) elle donnerait le signal d'un engagement généralisé envers la quête de croissance et la réduction de la pauvreté ce qui encouragerait les investissements. De plus, les institutions traditionnelles qui sont basées sur les lois coutumières pourraient retrouver une certaine crédibilité plus rapidement que celles plus modernes. Même si le manque de certitudes à attirer de grands capitaux pour les projets miniers et industriels peuvent se faire sentir dans les petites et moyennes entreprises agricoles.

Dans une telle organisation, on demanderait à ce que chaque groupe amène son expertise unique. Par exemple, le secteur privé servirait de catalyseur pour l'investissement dans des projets capables de générer des emplois, un noyau d'infrastructures (au niveau entrepreneurial- routes, électricité, eau et communications), des recettes publiques, des échanges avec l'étranger, etc. Ces projets constitueraient une base d'infrastructures qui organiserait les relations socio-économiques dans un même environnement, provoqueraient des revenus supplémentaires et auraient un impact physique et social sur la sécurité. Dans des zones auparavant dédiées à l'agriculture, ces projets « fixeraient » la population appauvrie qui pourrait réinvestir ses surplus salariaux dans l'agriculture de subsistance. Avec l'appui des ONG, on pourrait ramener un système scolaire, en mettant l'accent sur les aspects techniques de l'agriculture et en visant l'amélioration des rendements. Les routes utilisées par le secteur privé pourraient servir comme pilier aux communications et au commerce. Les communautés pourraient réapprendre leurs connaissances perdues et agir en tant que modèles pour les communautés plus éloignées. Un système de sécurité collective émergerait progressivement en étant favorisé par les ONG avec l'augmentation d'intérêts particuliers.

L'État fournirait des incitations pour ces initiatives à travers des réductions fiscales, parafiscales et des fardeaux administratifs qui découragent les investissements et la coopération. Des tels fardeaux pourraient être abordés grâce à des réformes de régulations ou le développement, par exemple, de zones économiques spéciales qui visent à réduire le niveau de tracasseries administratives.

De tels pôles de croissance peuvent être appuyés par un financement provenant de donateurs bilatéraux ou multilatéraux par une assistance technique ou financière en élaborant des projets pilotes. Ils pourraient être flexibles pour permettre des stratégies exogènes (orientés vers les subsides) et endogènes (orientés vers les profits) à la fois, sur mesure selon les provinces ou les secteurs.

## Notes

1. Hausmann, R., Rodrik, D., & Velasco, A., 2004, "Growth Diagnostics". John F. Kennedy School of Government. Harvard University.
2. Ibid.
3. Hausmann, R., Wagner, A., & Klinger, W., 2008. "Growth Diagnostics: A Mindbook".
4. Notamment Banque Mondiale, 1960, "The Economic Position and Prospects of the Belgian Congo".
5. Zaïre: A Country study, Handbook. Library of Congress (1994).

## Commentaires de Moïse Tshimenga Tshibangu<sup>1</sup> (*Economiste résident / Banque mondiale*)

---

Nous apprécions à leur juste valeur, la qualité de l'analyse effectuée par les auteurs sur *les obstacles à la croissance économique en République Démocratique du Congo* et dont nous avons accepté de commenter les conclusions. Cette tâche ne serait peut-être pas facile par le fait que non seulement la démarche méthodologique nous paraît scientifiquement cohérente mais aussi par le fait que nous y sommes familiarisés au cours des discussions au sein de la Banque mondiale. D'autre part, nous pensons que la tâche nous est aussi rendue facile du fait que les contraintes qui ont été identifiées dans cette analyse ont fait l'objet d'un consensus dans les différents diagnostics posés dans les documents officiels qui retracent la position du Gouvernement en la matière (du DSCRP intérimaire au DSCRP II<sup>2</sup> en finalisation, en passant par le Contrat de gouvernance 2007-11)<sup>3</sup>.

**Pertinence de l'analyse.** L'analyse place la croissance au cœur du processus de développement des nations dont elle constitue un préalable. Nous restons pour notre part convaincus que sans une amélioration significative du niveau de production intérieure, il est difficile à une nation d'atteindre un niveau de développement donné. C'est dans ce contexte que les autorités nationales avaient entrepris à partir de 2001 une série des réformes, après une longue période de marasme économique, en vue de remédier aux distorsions sur les marchés et corriger les rigidités institutionnelles à la base des déséquilibres et frein à la croissance économique. Avec l'appui des institutions financières internationales, la démarche arrêtée par les autorités a consisté à libéraliser l'économie, supprimer les principales distorsions sur les prix, stabiliser l'économie et restaurer les procédures budgétaires de base ; au même moment le pays devait mettre un terme au conflit et aux crises humanitaires et politiques. A ce jour, les réformes ont été amorcées dans plusieurs domaines de l'économie nationale. Même si elles paraissent lentes dans leur mise en œuvre, leur état d'avancement devrait constituer un point de départ à cette analyse. *C'est pourquoi nous considérons leur analyse comme étant très pertinente dans le contexte actuel du pays.*

Dix ans après cet engagement du gouvernement dans les réformes, le niveau jugé insuffisant de la croissance pour réduire significativement la pauvreté soulève aujourd'hui des préoccupations autour de leurs obstacles. D'où la nécessité de faire de cette thématique un intéressant sujet de recherche comme les auteurs précités l'ont fait.

**Postulat de base de l'analyse.** Les auteurs ont identifié les obstacles à la croissance économique selon une approche HRV (développée par Haussmann, Rodrik et Velasco, 2004). Cette approche associe l'origine du recul de la croissance au faible niveau de l'investissement privé et de la création d'entreprises en s'appuyant sur un arbre décisionnel qui met en exergue deux groupes d'obstacles, à savoir : (i) le coût trop élevé de financement et (ii) le faible rendement de l'activité. Ce diagnostic trouve son fondement sur la théorie de la croissance endogène (*capital, travail et productivité*), avec un accent plus particulier sur l'accumulation du capital privé.



Suivant cette approche, la démarche consiste à analyser une liste des distorsions possibles de l'économie qui expliqueraient ces deux groupes d'obstacles en fonction du contexte du pays pour dégager un programme des réformes plus sélectif qu'exhaustif, exigeant un sens élevé de priorisation. *Le critère de sélection devrait également considérer les réformes ayant à la fois plus d'impacts directs sur la croissance économique que d'autres et plus d'effets d'interaction sur les autres.*

### **La validité des conclusions du diagnostic**

Pour les auteurs, la contrainte la plus significative à la croissance est la défaillance généralisée de la gouvernance, tant au niveau systématique que structurel, qui englobe la plupart des aspects de la responsabilité de l'Etat. En d'autres termes, un des préalables majeurs à la croissance en RDC est l'existence d'un Etat fort et fonctionnel pouvant exister et investir dans la sécurité et dans les infrastructures, avec des politiques susceptibles de mobiliser et d'attirer des capitaux (publics, privés et extérieurs) en faveur des investissements dans les infrastructures. *Un point de vue que nous partageons totalement.*

*En effet, la faiblesse de l'épargne pour l'investissement dans les secteurs à grand potentiel sur la croissance en RDC tels que les mines, la forêt et l'agriculture ainsi que le délabrement des infrastructures énergétiques et de transport sont parmi les obstacles majeurs à la diversification et à la croissance économique.*

### **Cependant, quelques considérations méritent d'être prises en compte :**

- L'approche HRV sous-entend l'existence d'une liste complète et exhaustive des distorsions permettant une validation de chacune d'elles pour en dégager celles qui apparaissent les plus contraignantes. Cette stratégie exige une perception claire des conséquences des réformes sur les différents marchés et activités. Ce qui n'est pas toujours facile à justifier car une contrainte peut être la manifestation d'une cause sans qu'elle ne puisse être la cause principale. Une telle façon de faire les choses peut paraître au mieux ambiguë et au pire trompeur. Ceci semble s'illustrer aussi par le fait que l'inefficacité de l'Etat - dans le sens le plus large de l'Etat comme le définissent les auteurs - constitue la raison principale à la plupart des problèmes que connaissent nos économies lesquels s'expliquent généralement par l'inefficacité de l'Etat à formuler des bonnes politiques et à les mettre en œuvre, dans un environnement favorable à créer par lui.
- L'analyse met plus en évidence les contraintes microéconomiques telles que faible règles de droits, corruption, etc. Nous pensons aussi qu'il soit nécessaire pour consolider la croissance de préserver les acquis des réformes amorcées, notamment en termes de stabilisation politique et macroéconomique ainsi que d'autres réformes considérées actuellement comme moins pertinentes compte

tenu de progrès réalisés par les autorités dans leur mise en œuvre. Le caractère encore fragile de ces acquis devra toujours être souligné et considéré comme étant une entorse probable à la croissance économique de la RDC.

- La défaillance généralisée de la gouvernance est la contrainte la plus significative à la croissance. Il va sans dire que la gouvernance demeure aussi un concept à la fois globalisant et complexe qui touche à l'exercice efficace par l'Etat de toutes ses responsabilités et prérogatives. La complexité de cette notion en RDC est à coupler aussi avec l'ampleur du dégât causé par son absence, tel qu'hérité d'une gestion chaotique de plus de trois décennies. Nous pensons que cette notion devrait être assez décortiquée pour être déclinée en actions prioritaires concrètes et plus réalistes pour accélérer la croissance.
- Le diagnostic de croissance porte essentiellement sur les problèmes à court terme touchant particulièrement le facteur capital privé, dans un objectif d'amorcer immédiatement la croissance. Pourtant, pour qu'elle soit durable, la croissance doit aussi s'appuyer sur des facteurs importants capables de jouer sur l'amélioration de l'efficacité des facteurs. Le diagnostic posé ne prend donc pas en compte les obstacles tels que ceux liés au capital humain qui peuvent surgir à long terme. De tels obstacles ne doivent pas être négligés car prenant généralement plus du temps pour être surmontés et demandant qu'ils soient pris en compte dès maintenant. Nous ne pouvons certes ignorer les bénéfices économiques sur la productivité à tirer des facteurs de production d'une population active bien éduquée et en bonne santé, or il s'agit là des investissements à long terme très porteurs pour une croissance durable.

### **Les solutions proposées**

Les auteurs soulignent que les relations systémiques de facteurs qui empêchent la croissance peuvent se briser si un Etat fort et fonctionnel pouvait exister et investir dans la sécurité et dans les infrastructures, ce qui consisterait un attrait vers certains secteurs porteurs de la croissance, fixerait la population et encouragerait l'investissement.

L'approche régionale se fondant sur différents programmes de développement en fonction des potentiels de chaque province ou région du pays, telle que proposée par les auteurs, nous semble être appropriée. Cependant, une telle approche ne peut donner des résultats escomptés que s'elle est accompagnée par la levée des contraintes identifiées par les auteurs, dont notamment l'efficacité de l'Etat dans le domaine de la réglementation, des lois ou décrets incitatifs ou de libéralisation de l'économie en vue de créer plus d'espace au secteur privé.

En outre, l'utilisation par l'Etat de ses instruments de la politique budgétaire devrait également être explorée comme piste de solution. Ce qui ne limiterait pas seulement le rôle de l'Etat à tout ce qui est immatériel (réglementation). Nous pensons qu'il

faillie aussi insister sur le rôle direct de l'Etat sur la croissance à travers la qualité de ses dépenses comme facteur de stimulation de la croissance économique, notamment la prise en compte de la composition des dépenses publiques : soit directement à travers ses investissements complémentaires à ceux du secteur privé (énergie, transport, ...), soit indirectement en augmentant la productivité marginale des facteurs de production offerts par le secteur privé, à travers les dépenses d'éducation, de santé et d'autres services qui contribuent à l'accumulation du capital humain.

En définitive, nous saluons l'apport des auteurs pour mettre en lumière les principaux obstacles à la croissance en RDC. Nous reconfirmons notre adhésion aux obstacles identifiés et aux pistes de solution proposées. Aussi, estimons-nous que les réponses à certaines de nos avis et préoccupations dont notamment sur la complexité de la gouvernance ainsi que sur tant d'autres questions, devraient faire l'objet d'une analyse plus approfondie sur des questions plus spécifiques et dont le présent chapitre devrait constituer un bon point départ.

## Notes :

1. Citation : Tshimenga Tshibangu, Moïse, 2012, Commentaires au chapitre de Ulloa Alfie, Markus Scheuermaier et Claude Baissac, Contraintes à la croissance économique en République Démocratique du Congo", dans Johannes Herderschee, Daniel Mukoko Samba et Moïse Tshimenga (éditeurs), Résilience d'un Géant Africain Accélérer la Croissance et Promouvoir en République Démocratique du Congo, Volume I Synthèse, contexte historique et macroéconomique, MÉDIASPAUL, Kinshasa, pages 184-238. Ce chapitre a été préparé dans le cadre des travaux d'analyse de la Banque Mondiale autorisés en vertu du code P106432-ESW pour « la préparation d'une étude Diagnostique d'Intégration du Commerce et un Mémoire Economique du Pays ». Les remerciements aux pages xvi-xx de ce volume assurent la reconnaissance aux nombreux collègues, experts et participants des séminaires qui ont généreusement contribué à cet article de leur temps et de leurs idées; toutes les erreurs restantes sont celles des auteurs.

Copyright © 2012 La Banque Internationale pour la Reconstruction du Développement/ La Banque Mondiale conformément à l'information de la page iii de ce volume."

2. DSCR : Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
3. En deux ans de sa mise en œuvre (2007-08), le Contrat de gouvernance n'a été exécuté qu'à 7 pourcent sur un total de 71 actions prévues pour cinq ans (selon un rapport produit par le Gouvernement en collaboration avec le PNUD, mai 2009)

*Citation : Briand Virginie et Herman Mbonyo, 2012, "Croissance économique comme un instrument pour la réduction de la pauvreté", dans Johannes Herderschee, Daniel Mukoko Samba et Moïse Tshimenga Tshibangu (éditeurs), Résilience d'un Géant Africain Accélérer la Croissance et Promouvoir en République Démocratique du Congo, Volume I Synthèse, contexte historique et macroéconomique, MÉDIASPAUL, Kinshasa, pages 227-267.*

*Cet article a été préparé dans le cadre des travaux d'analyse de la Banque Mondiale autorisés en vertu du code P106432-ESW pour « la préparation d'une étude Diagnostique d'Intégration du Commerce et un Mémoire Economique du Pays ». Les remerciements aux pages xvi-xxi de ce volume assurent la reconnaissance aux nombreux collègues, experts et participants des séminaires qui ont généreusement contribué à cet article de leur temps et de leurs idées; toutes les erreurs restantes sont celles des auteurs.*

*Copyright © 2012 La Banque Internationale pour la Reconstruction du Développement/ La Banque Mondiale conformément à l'information de la page iii de ce volume."*



## Chapitre 5

# Croissance Economique comme un Instrument pour la Réduction de la Pauvreté

Virginie Briand et Herman Mbonyo

## Sommaire

*La pauvreté est multiple. Non seulement elle peut être abordée sous des perspectives différentes mais surtout, la notion elle-même reflète des réalités très hétérogènes à l'intérieur d'un même pays, d'une même communauté. En définitive, il n'y a pas une mais des pauvretés selon que l'on parle de pauvreté monétaire, de pauvreté humaine ou bien encore de pauvreté d'opportunités. Ce constat fait dans la plupart des pays d'ASS est encore plus vrai dans un pays comme la RDC qui est à la fois un pays post conflit, un pays qui continue à souffrir de poches d'insécurité et un pays en pleine reconstruction tant sur le plan politique, économique que social.*

*Les populations ne souffrent donc pas seulement de pauvreté au sens monétaire et/ou matériel du terme, mais aussi de multiples formes d'exclusion, d'instabilités économiques et sociales et d'insécurité physique autant que psychologique. Précarisées et fragilisées, elles vivent dans un environnement fait d'incertitudes qui les condamnent à vivre dans le court terme et les empêchent de se projeter dans le futur. Leur situation est fragile et les recours pour faire face aux multiples risques auxquels elles sont quotidiennement confrontées sont limités et le plus souvent uniquement informels. Elles sont donc objectivement vulnérables et parce qu'elles sont conscientes de leur précarité, se sentent vulnérables, ce qui ajoute une dimension supplémentaire à leur pauvreté, les conduisant à rechercher la liquidité sous toute ses formes avant tout, voire à s'accommoder de leur situation pourvu qu'elle ne se détériore pas.*

*Pour faire face à cette pauvreté qui non seulement est sévère et massive et concerne toutes les couches de la population, il est nécessaire avant tout de stabiliser et de sécuriser les populations pour leur permettre d'envisager leur environnement et leur avenir sous un angle différent. La stabilisation et la sécurisation permettront, toute chose égale par ailleurs d'accroître de fait la liberté d'action des agents économiques, c'est-à-dire leurs capacités*

*(au sens de Sen) et capacités à agir et se prendre en main, et par conséquent leur permettre de devenir de véritables acteurs économiques. L'Etat ne saura pas à lui seul reconstruire le pays. C'est pourquoi il est essentiel de permettre aux individus d'être en situation d'agir. D'autant que les enquêtes de terrain indiquent d'une part que les acteurs font part d'une forte résilience notamment dans le Kivu et d'autre part, que les populations sont désireuses de participer et de s'investir dans leur communauté pour faire avancer les choses et lutter contre la pauvreté.*

*Au-delà de la stabilité et sécurité, la croissance économique est l'autre pilier sur lequel il faut s'appuyer pour lutter contre la pauvreté. En effet, si un certain nombre de travaux ont montré que la croissance n'est pas une condition suffisante pour réduire la pauvreté, en RDC, compte tenu de l'état de délabrement de l'économie et des infrastructures, de la difficulté d'accéder aux sources de financement, de l'héritage historique tant au niveau économique que sociopolitique et de la taille du pays, seule une croissance forte permettra de réduire les pauvretés.*

*Ce chapitre vise par conséquent à faire état des différentes formes de pauvreté en RDC et des spécificités provinciales en la matière. Mais surtout il vise à en faire ressortir le caractère dynamique et mettre en exergue la nécessité d'aborder le problème sous l'angle de la vulnérabilité afin que les politiques publiques mises en œuvre visent avant tout à permettre aux acteurs d'agir, c'est-à-dire de se projeter dans l'avenir et d'avoir les moyens à disposition pour faire changer leur situation.*

## **I. Problèmes hérités compromettant les progrès économiques et sociaux**

### **a) Des progrès considérables ont été réalisés ces dernières années**

**Une accélération de la croissance depuis 2002.** Depuis 2003 la croissance du PNB est positive et alignée sur les moyennes des pays de l'Afrique sub-saharienne. Seule la période préélectorale de 2005/2006 a marqué le pas du fait des tensions politiques, fiscales et monétaires. Des progrès considérables vers une paix durable et la réconciliation ont été réalisés ces dernières années bien que des conflits, se limitant à des zones spécifiques de l'est du pays, perdurent. La croissance du revenu par tête est continue depuis 2002 reflétant le retour de la paix, et l'inflation a été réduite.

**Une tendance à l'amélioration de certains indicateurs sociaux.** Certaines simulations basées sur la croissance du PNB par tête tendent à montrer que les résultats de l'amélioration de la situation macro-économique pourraient avoir conduit à une baisse de la pauvreté. La croissance du PIB par habitant a été à un niveau national d'environ 3% par an au cours de la période 2003-2008. Dans le Bandundu, entre 2001 et 2006, le niveau de pauvreté humaine en termes d'Indice de Pauvreté Humaine s'est détérioré les trois premières années mais il s'est depuis amélioré retrouvant ses niveaux initiaux. Dans la Province Orientale, l'indice de pauvreté humaine montre que la pauvreté a augmenté

entre 2001 et 2003 mais la tendance s'est inversée entre 2003 et 2006 (Banque Mondiale, 2010f).

### **b) Une situation économique et sociale très dégradée**

La période post-indépendance du pays a été marquée par des périodes successives d'instabilité politique et de conflit qui ont conduit à une croissance négative de la moitié des années 70 jusqu'en 2002. Le pays a été dévasté par des guerres civiles de la moitié de 1996 à la fin 1997 et de mi 1998 jusqu'à mi 2003. Mais bien avant les conflits récents, une combinaison de chocs et de mégestion économique, de pillages et de corruption ont contribué à de mauvais résultats en termes de croissance économique qui s'est poursuivi par un effondrement de l'État et une forte dégradation des conditions de vie des populations. Le revenu par tête a commencé à chuter au milieu des années 70. Qui plus est, différentes sources montrent que la population a été sévèrement touchée par la guerre, à la fois en terme d'effets économique, social, sanitaire mais aussi en termes de bien être psychologique et de perceptions du futur. L'effet de la guerre a été dévastateur pour la plupart des groupes de population, incluant non seulement les enfants et les femmes affectés par la violence, mais aussi les hommes qui n'arrivent pas à trouver un emploi.

**Le gouvernement est quasi inexistant du fait du manque d'institutionnalisation du pouvoir et des modes informels de régulation qui ont prévalu pendant plusieurs décennies.** Mobutu avait développé un système permettant une confusion totale et permanente entre les sphères privées et publiques, confusion qui perdure aujourd'hui encore et facilite, voir génère des comportements prédateurs. L'organisation interne et le fonctionnement restent profondément patrimoniaux. La sphère politique et étatique est perçue et utilisée comme des façons de s'enrichir et rester dans des positions dominantes. Dans ce contexte, les raisons de ne pas renforcer l'État sont multiples et se retrouvent à tous les niveaux de l'administration. Qui plus est, le cadre institutionnel est quasi inexistant dans un certain nombre de domaines ou complètement obsolète (code de la famille par exemple). Par ailleurs, compte tenu de l'affaiblissement progressif et continu de l'État qui était de fait en faillite dès 1974, celui-ci est aujourd'hui incapable de faire face à l'ensemble des travaux nécessaires au redressement de l'économie et possède une capacité limitée à développer et mettre en œuvre de nouvelles politiques publiques et assurer dans le même temps ses fonctions régaliennes.

**Un secteur agricole exsangue.** L'agriculture est la pierre angulaire de l'économie congolaise. Mais alors que le pays possède 80 millions d'hectares de terres arables, seuls 9 à 10% des terres sont actuellement cultivées (Etude de fond II.1). De plus, la productivité agricole a connu une baisse constante depuis 50 ans et les cultures pérennes et industrielles (café, cacao, coton, thé, hévéa, palmier à huile) se sont effondrées du fait de la politique de « zairianisation » qui a amoindri les capacités techniques et managériales et conduit



à la disparition des grandes exploitations modernes puis celles des petites exploitations familiales. Le pays importe plus de 50 000 tonnes d'huile de palme alors qu'il était le deuxième exportateur mondial au moment de l'indépendance (Etude de fond II.1). La production de coton a quasiment disparue alors que le pays était le premier producteur africain. Le manioc, principale culture produite sur une grande partie du territoire, a des rendements moyens très faibles du fait de l'utilisation de variétés traditionnelles à faible productivité et l'utilisation de techniques culturales inadéquates. La production rizicole a décliné régulièrement depuis le début des années 90 avec une baisse de 17,23% entre 1991 et 2002. Les autres cultures vivrières ont toutes, à l'exception semble t'il du maïs, connu des baisses spectaculaires au cours des années 90 (Etude de fond II.1). L'agriculture aujourd'hui est avant tout une agriculture de subsistance.

**L'enclavement du pays relié aux infrastructures endommagées.** Comme pour toutes les autres parties de l'économie, les infrastructures et notamment les réseaux routiers ont sérieusement souffert des années de mégestion et de conflits qui ont suivi. Endommagées et/ou non entretenues, plus de la moitié des infrastructures routières existantes nécessitent d'être réhabilitées. Après des décennies de manque d'entretien, une grande partie du réseau routier n'est plus fonctionnel. Les voies secondaires (terrestres ou fluviales) ne sont pratiquement plus fluides, coupant ainsi la plus grande partie des bassins de production (en particulier de produits vivriers) des principaux centres de consommation. Qui plus est, du fait de l'immensité du pays, elles s'avèrent insuffisantes à couvrir l'ensemble des besoins et relier les centres économiques et de population. A l'heure actuelle, de nombreuses zones du territoire sont inaccessibles. Seuls deux chefs lieu (Matadi et Bandundu) sont reliés à la capitale par route, deux par voie d'eau (Kisangani et Mbandaka) et six par voie aérienne. Seul 5% des 58 000 km de routes nationales sont revêtues. Le trafic actuel sur le réseau de la SNCC est de l'ordre du dixième du tonnage des années 70 (Etude de fond III.1).

**La dégradation du secteur agricole combinée à une détérioration des infrastructures et à l'insécurité a contribué à réduire la disponibilité alimentaire.** Le climat d'insécurité a conduit nombre de fermiers à abandonner leur production agricole, ce qui a conduit à un déficit alimentaire généralisé. Cet abandon ajouté au nombre élevé de personnes déplacées et de réfugiés a réduit l'offre de travail disponible pour la production alors qu'en même temps la guerre détruisait les chaînes de commercialisation, en particulier pour ce qui concerne les envois des zones contrôlées par les rebelles en Équateur, au Nord et Sud Kivu, et dans la Province Orientale. Le manque de bonne infrastructure a fortement handicapé la commercialisation des denrées produites (jusqu'à il y a peu, le transport de denrées alimentaires jusqu'à Kinshasa était fortement perturbé par la détérioration de la route Matadi, Kinshasa-Kikwit) accentuant le déficit alimentaire. Enfin, la dégradation de la productivité du sol du fait du manque de fertilisants et la réduction de terre disponibles dans les périodes de jachère a contribué à une baisse globale de l'offre alimentaire disponible. Entre 1998 et 2002 la production de céréales

et de tubercules a baissé de 20% (Banque Mondiale, 2007). C'est aussi le cas du manioc qui fournit 70 à 80% des portions caloriques de la population. Le secteur de la pêche a souffert d'une baisse du nombre de bateaux. D'un bateau pour un à deux pêcheurs avant la guerre, on est passé à un bateau pour six pêcheurs après la guerre. La production de bétail a aussi chuté de façon drastique. Dans les provinces du Nord et du Sud Kivu et dans le district de l'Ituri, la réduction du cheptel a atteint 80 %. La baisse de la production domestique n'a pas été compensée par les importations. Pour Tollens (2003) les importations traditionnelles de poisson et de viandes ont été remplacées par des céréales et des tubercules qui sont à la fois moins chères et plus faciles à conserver mais ne fournissent pas les mêmes nutriments.

**Des années d'instabilité ont poussé la plupart des actifs (jusqu'à 90 %) dans l'agriculture de subsistance et le secteur informel.** Une très large majorité de la population est auto-employée (38% des individus travaillent dans des entreprises d'une personne et 38% de deux personnes) du fait des faiblesses du secteur formel à la fois dans l'administration et dans les entreprises du secteur privé. Le chômage est élevé, spécialement dans les zones urbaines. Les jeunes sont les plus touchés par le chômage avec 77% de chômage et de sous emploi. Outre que le chômage représente une menace en termes de conflit et d'instabilité sociale, il pèse sur les conditions de vie des familles dont les jeunes générations restent à charge en dépit des investissements réalisés pour leur donner accès à l'éducation. Le retour sur éducation est faible, spécialement dans les zones rurales. Ce faible retour sur éducation est partiellement dû au fait que le secteur privé formel de l'économie s'est effondré (et les salaires du secteur public ont été réduit en termes réels), limitant ainsi les gains liés à une meilleure éducation. En termes d'emploi, l'agriculture est le secteur de l'économie le plus important (environ 60 % de la population vit dans les zones rurales).

**La croissance de la population met d'avantage de pressions sur les ressources et les infrastructures de base.** Le pays a amorcé un lent processus de transition démographique avec une tendance à la baisse du taux de mortalité infantile (sur 20 ans on est passé de 109 pour 1000 décès en 1980 à 62 pour 1000 en 2002-2007) mais avec un taux de fertilité constant d'environ six enfants par femme. La population est jeune avec 67% de la population qui a 24 ans et presque 50% qui a moins de 14 ans (Banque Mondiale, 2007). Au total, la population est estimée à 55 millions en 2005, 69 millions en 2008 et projetée à 78 millions en 2015. Avec un taux de croissance de la population de 2,9%, la population pourrait doubler tous les 26 ans. Dans la plupart des provinces, la transition démographique s'est accompagnée d'une urbanisation croissante. Entre 1960 et 2007 le pourcentage de la population totale qui vit dans les villes est passé de 22 % à 33 %. L'urbanisation est due en premier à des migrations internes, et au déplacement des populations du fait des conflits. Cette forte pression démographique conjuguée à une urbanisation accélérée contribue de façon mathématique à une baisse des ressources

disponibles. Au niveau de croissance du PNB donnée, une augmentation de la population réduit le PNB par tête.

### c) Des problèmes hétérogènes spécifiques à chaque province

**L'insécurité, les instabilités, la mégestion économique et l'effondrement de l'Etat ont eu un impact lourd pour le pays tout entier dont l'ensemble des populations continuent à payer le prix.** Toutefois, chaque province a été touchée différemment en fonction de ses caractéristiques propres, de ses avantages comparatifs et du mode de développement économique choisi.

**Le Katanga, une économie duale déséquilibrée.** L'économie katangaise est partagée entre d'un côté un secteur minier dont l'activité s'est effondrée et peine à repartir du fait d'un cadre légal et réglementaire instable et d'un manque de ressources humaines, et d'un autre côté, un secteur agricole moribond contraint par le manque d'infrastructures de transport et le manque de financement. Déséquilibrée du fait d'une concentration économique géographique forte, la province est caractérisée par des inégalités croissantes entre un secteur qui attirent la quasi-totalité des projets d'investissement et un autre incapable d'accroître sa productivité et de trouver des débouchés faute d'infrastructure. L'échec à équilibrer la croissance et attirer des investissements dans les zones agricoles contribue à perpétuer le cycle de la pauvreté dans les zones rurales privées de revenus et de biens publics de base.

**Le Bandundu une économie essentiellement agricole.** L'agriculture et la pêche jouent le rôle le plus important comme sources première et secondaire de revenus. La Province a un avantage comparatif dans les activités agropastorales, et notamment l'agro-industrie, du fait de la proximité avec Kinshasa, la région du Kasai et le marché de l'Angola. Toutefois, elle n'a pas encore clairement identifié son mode d'insertion dans l'économie nationale et internationale et comment récupérer de l'effondrement de sa mono industrie d'huile de palme. Dès lors, un cycle pervers de (i) forte dépendance à l'agriculture, (ii) de manque de ressources secondaires de revenu, (iii) de faible productivité contribue à renforcer la dépendance et la pauvreté empêchant les ménages d'épargner et d'investir. En dépit de sa proximité avec Kinshasa et ses avantages comparatifs en capital humain, le Bandundu est la seule province qui n'a pas attiré de nouveaux investissements au travers l'accord incitatif de l'ANAPI (Etude de fond I.4). Les sources formelles de financement sont en effet sévèrement limitées dans toute la province. Aucune banque commerciale n'opère dans la ville de Bandundu ou l'intermédiation financière est seulement fournie par les agences de transfert d'argent. Seule une banque commerciale opère dans la ville de Kikwit. Dans le reste de la province, seules quelques ONG offrent de rares prêts de micro crédit à des taux d'intérêt élevé (au dessus de 40%). Seuls 0,2% déclarent avoir eu une possibilité de financement. Qui plus est, du fait du manque virtuel de financement externe, le prêt moyen est seulement de 6.000 FC (Etude de fond I.4).

**Kinshasa, une ville province privilégiée au regard des autres provinces mais qui peine à créer des emplois.** La ville province concentre l'essentiel des investissements et des institutions de financement. Toutefois l'économie locale est incapable d'absorber l'expansion rapide et continue de la force de travail liée à une forte pression démographique. Cette situation contribue à une augmentation du taux de chômage plus élevé que dans le reste du pays et un développement des activités précaires et instables notamment dans l'agriculture informelle et le commerce. 67,9% de la population active est considérée comme étant sous employée ou non employée, ce qui induit que seulement 13,5% de la population a un emploi stable (14,2% au niveau national) (Etude de fond I.4).

**La Province Orientale, une province qui souffre de la destruction de son industrie de base et d'une insécurité persistante.** L'insécurité et les conflits ont poussé l'économie locale dans la subsistance et l'informalité et ont aussi contribué à détériorer la confiance des investisseurs. Les pillages de 1991 et 1993 ont infligé de sévères dommages au secteur manufacturé et aux infrastructures, lesquelles grèvent les capacités de l'économie à redémarrer. A cela s'ajoute le fait que la province n'a pas encore clairement identifié ses avantages comparatifs réels. De plus, le contrôle des principales ressources naturelles, des postes commerciaux clés et des infrastructures par des bandes armées rendent impossible une reprise des activités économiques et du commerce et les acteurs locaux, privés ou publics sont incapables de mobiliser les ressources disponibles.

**Le Sud-Kivu, une économie insécurisée, détruite par les conflits.** L'insécurité et les conflits ont touché tous les secteurs de l'économie et affecté le niveau de vie des populations : directement, indirectement, de façon statique et dynamique (à travers des déséquilibres démographiques de long terme). En plus de la destruction des biens productifs physiques le conflit a eu un énorme coût sur le capital humain en affectant directement la disponibilité du capital humain du fait des migrations et le recrutement forcé de la population en âge de travailler. La population a fait montre d'une extraordinaire résilience et d'un dynamisme économique étonnant. Toutefois, les conflits ont réduit les retours sur activité en détruisant les infrastructures et stoppé les échanges de marchandises et de liberté de mouvement. Qui plus est, la province n'a attiré aucun nouvel investissement depuis 2003 en dehors du secteur minier et moins de 1% des projets d'investissement sponsorisés par l'ANAPI (Banque Mondiale, 2010f). Les sources de revenu sont liées à des activités commerciales de court terme, au commerce de détail de l'huile de palme et du charbon ainsi qu'aux activités journalières, c'est-à-dire à des activités précaires, volatiles et peu intensives en capital.

## II. C'est l'ensemble du pays qu'il faut considérer comme pauvre

### a) La pauvreté est sévère et concerne l'ensemble de la population

**Le pays souffre d'une pauvreté massive.** Au niveau national, le taux de pauvreté est de 71,3 %. La trappe à la pauvreté qui prend en compte la distance qui sépare les pauvres de la ligne de pauvreté est de 32,23% (Banque Mondiale, 2007). La pauvreté est véritablement massive dans la mesure où même parmi les familles dont le chef de ménage est bien éduqué et les travailleurs du secteur formel, la pauvreté est élevée, bien que légèrement inférieure à ce qu'elle est dans le reste de la population. La situation est telle que l'ensemble de la population peut être considérée comme pauvre.

**Le PNB par tête est la moitié de ce qu'il était 20 ans auparavant.** En 2001, le PNB par tête représentait seulement un cinquième de ce qu'il était en 1974 et la consommation réelle des ménages par tête un quart de sa valeur. En 2008 la RDC était parmi les pays les plus pauvres de la planète avec un PNB par tête de 94 US\$ (en valeur US\$ de 2000) soit 25 cents par tête et par jour, soit un tiers de sa valeur de 1960 (Banque Mondiale, 2007). La plupart des ménages n'ont pas le niveau de consommation qui leur permet de satisfaire leur besoins de base et une large majorité ont un nombre très limité d'actifs. En conséquence de quoi, environ 80% des ménages déclarent ne pas être capable de satisfaire leurs besoins de base et ce dans un grand nombre de domaines (Banque Mondiale, 2007).

**Au regard des comparaisons internationales la RDC apparaît comme l'un des pays les plus pauvres de la planète.** L'incidence de la pauvreté est significativement plus élevée en RDC que dans les autres pays de l'Afrique centrale pour lesquels l'on dispose de données disponibles<sup>1</sup> (Banque Mondiale, 2007). L'indice de développement humain est beaucoup plus faible que la moyenne des pays du groupe les moins avancés ainsi que celle des pays de l'Afrique subsaharienne et il s'avère dès à présent que la RDC n'atteindra pas les objectifs du développement millénaire en 2015.

**La pauvreté est massive surtout en milieu rural.** Le taux de pauvreté est plus élevé en milieu rural qu'en milieu urbain (75,72% contre 61,4%). La plupart des personnes en milieu rural non seulement sont pauvres mais sont susceptibles d'avoir un faible niveau d'éducation et de présenter des risques élevés de santé. La pauvreté est plus extrême en milieu rural avec une trappe à la pauvreté<sup>2</sup> de 35 contre 26 en zones urbaines (Banque Mondiale, 2007). La probabilité d'être pauvre est plus élevée pour les chefs de ménage où leurs épouses travaillent dans le secteur agricole.

Tableau 5.1 : Mesures de la pauvreté au niveau national et par zones, 2004-2005

	Part de la population (%)	Indice de pauvreté (%)	Trappe à la pauvreté (%)
National	100,00	71,34	32,23
Urbain	30,76	61,49	26,21
Rural	69,24	75,72	34,90

Source: Banque Mondiale, 2007

## b) Une pauvreté protéiforme

**La situation sanitaire et sociale est très préoccupante.** L'espérance de vie est beaucoup plus faible que partout ailleurs. Selon le rapport Health Country Status, la mortalité infantile et maternelle, le SIDA/HIV sont en voie d'augmentation, en particulier dans les zones de conflit et de façon générale dans les zones rurales et parmi les pauvres. Une étude conduite dans 5 zones différentes révèle que le taux de mortalité pour les enfants de moins de 1 an varie entre 21 % et 47 %. Alors que les pauvres ont un accès moindre aux soins, la détérioration affecte en réalité une large partie de la population. Selon l'enquête BERCI 2004, plus de la moitié des utilisateurs des services de santé ont des difficultés d'accéder aux soins du fait de leur coût. Si une majorité cherche à emprunter pour remédier au problème, les autres attendent jusqu'à la guérison ou ont recouru à la médecine traditionnelle. Certaines maladies sont en voie de réapparition, telles que la rougeole, la coqueluche et la peste bubonique. Les causes principales de morbidité et mortalité sont la malaria, la diarrhée, les infections respiratoires aiguës, les maladies sexuellement transmissibles dont le VIH/SIDA, la tuberculose, la méningite, et la fièvre typhoïde.

**L'accès à l'éducation reste limité.** Les conflits des dernières années ont conduit à un déclin du taux d'inscription primaire et une stagnation des taux d'inscription dans le secondaire. Environ 40% à 50% des enfants en âge d'être scolarisés ne sont pas allés à l'école pendant les conflits, les filles étant majoritairement absentes (Banque Mondiale, 2007). La Croix Rouge Internationale estime que 70% des enfants ne sont pas allés à l'école à l'est pendant les conflits. Seulement un enfant congolais sur deux va à l'école et seulement une partie finit l'école primaire avec retard et difficulté. 31% des adolescents n'ont jamais été à l'école et un adulte sur trois est illettré. Si aujourd'hui le pays a une meilleure couverture pour la scolarisation du secondaire et supérieur que la plupart des pays africains, le taux de scolarisation brut du primaire est plutôt faible (64%) (Banque



Mondiale, 2007). Beaucoup d'enfants, notamment dans les familles pauvres ne reçoivent aucune éducation. Leur taux de scolarisation nets représentent moins de la moitié de ceux du quintile le plus riche. Le coût annuel moyen dans le primaire est d'environ 63 US\$ auquel s'ajoutent le minerval, les collations et autres frais que beaucoup de parents sont incapables de financer. En conséquence de quoi, nombreux d'entr'eux retirent leurs enfants et notamment leurs filles du fait du coût d'opportunité induit. Au coût élevé s'ajoute le problème de la qualité du système scolaire essentiellement lié aux faibles revenus perçus par les enseignants qui génèrent un manque de motivation et un fort taux d'absentéisme.

**Tableau 5.2 : Inscriptions statistiques des enfants par quintile de richesse (%), DRC 2001**

	Taux d'inscription brut	Taux d'inscription net	Part d'inscription totale
Tous	93	51	100
Les plus pauvres (Q1)	80	39	17
Q2	80	39	17
Q3	86	45	19
Q4	104	57	22
Les plus riches (Q5)	127	81	25

Source: Banque Mondiale (2007)

**Les femmes sont particulièrement frappées par la pauvreté sous toutes ses formes.** Dans une large majorité de cas, les femmes sont sous privilégiées en tant que groupe. Le taux d'alphabétisation des femmes et l'accès à l'éducation est loin derrière celui des hommes. Les filles accèdent moins facilement à l'éducation que les garçons. La moyenne actuelle du taux de scolarisation est de 36,2 % pour les garçons et 24,3 % pour les filles (Banque Mondiale, 2007). Selon l'enquête Démographie et Santé, 28 % des femmes congolaises (contre 14% des hommes) n'ont jamais été à l'école. Pour la classe d'âge 15-49 ans, la proportion de femmes sans instruction est quatre fois plus élevée que pour les hommes (21 contre 5 %). Leur représentation en politique est très faible. Le marché du travail en RDC est caractérisé par une inégalité forte, les femmes (et les jeunes) étant particulièrement désavantagées. Cette inégalité existe à la fois en terme de participation à la force de travail et de rémunération. La participation des femmes à la force de travail est presque la moitié celle des hommes (85 contre 55 % en moyenne) (Asdi, 2009). La répartition par groupes d'âge révèle aussi cette inégalité systématique dans les taux d'activités. En 2009, le ratio revenu des femmes sur revenus des hommes était estimé



à 0,46, un des plus bas en Afrique (comparé à 0,69 en Ouganda, 0,77 au Burundi ou 0,79 au Rwanda). Les femmes ont moins accès à des emplois qualifiés que les hommes et tendent à être marginalisées sur le marché du travail en dehors du secteur agricole. Seulement 28 % des femmes actives reçoivent un salaire et 17 % des femmes ne reçoivent aucune compensation pour le travail qu'elles effectuent. Les femmes en moyenne gagnent 50% de moins que les hommes (Asdi, 2009). Les femmes sont plus vulnérables au VIH/SIDA. Les femmes ont été victimes de viols et le taux de mortalité maternelle élevé varie entre 905/100 000 et 3 000 /100 000. Le taux de mortalité infantile, estimé à 850 morts pour 100 000 naissance en 1985 a maintenant atteint 1 289 morts pour 100 000 naissances, ce qui est un des taux les plus élevés au monde. Dans un pays où 21 % des ménages ont à leur tête une femme, l'indice de développement humain montre que le PNB par tête des femmes est beaucoup plus faible que celui des hommes (488 US\$ contre 944 US\$, en parité de pouvoir d'achat, Banque Mondiale 2007).

### **c) L'insécurité alimentaire reste un problème central pour toute la population**

**La faim touche toute la population. La Flux officiels (dans Banque Mondiale 2007) estime que la RDC est le pays dont la part de la population souffrant de malnutrition a le plus augmenté au cours des années 90.** Aujourd'hui encore l'insécurité alimentaire est un problème qui concerne toutes les catégories de population et se manifeste sous des formes variées allant de la sous nutrition chronique à la malnutrition sévère. L'indice global de faim 2010 montre que la faim a augmenté et l'insécurité alimentaire s'est répandue. On considère aujourd'hui que 70 % de la population souffrent de faim. Selon Tollens (2003) la moitié de la population kinoise ne prend plus qu'un repas par jour et un quart, un repas tous les deux jours. A la question quelle est la principale caractéristique de la pauvreté, 37% des personnes interrogées mettent en avant leur incapacité à nourrir leur famille. Selon Nkembe Unsital (2006), l'insécurité alimentaire des ménages agricoles en milieu rural est plus grave que l'insécurité alimentaire en milieu urbain. La situation d'insécurité alimentaire chronique stagnante que connaissent les populations en milieu rural s'explique à la fois par la pauvreté monétaire et les habitudes alimentaires. Le manioc est consommé en grande quantité alors que son contenu nutritionnel est pauvre. Les aliments les plus riches ne sont pas consommés (viande, huile, poisson, légumes) soit parce qu'ils sont trop chers, soit parce qu'ils sont vendus pour obtenir un minimum de revenu monétaire pour acquérir des biens non alimentaires.

**Les prises alimentaires sont pauvres et insuffisantes.** La disparition progressive de l'emploi salarié formel dans le secteur privé, l'incapacité du gouvernement à payer les salaires des fonctionnaires, et l'impact de l'inflation se sont combinés pour réduire le pouvoir d'achat de la population et par conséquent leur demande de nourriture. Les prises alimentaires caloriques et en protéines ont chuté. De 1992 à 2000, les prises alimentaires ont diminué de 2044 à 1514 kilo calories par personne et par jour et la réduction dans les protéines a été similaire, passant de 33,8 grammes à 24,3 grammes. En comparaison avec des moyennes de l'Afrique sub-saharienne et du reste du monde (respectivement 2150 kilo calories et 2750 kilo calories), la situation est alarmante. Une

enquête réalisée en août 2002 à Kinshasa suggère qu'en moyenne la prise alimentaire des ménages est de 1349 kilo calories et 36 grammes de protéine par jour et par personne<sup>3</sup> (Banque Mondiale, 2007). L'enquête montre aussi que les deux tiers de la population de Kinshasa dépense moins de 0,5 US\$ par jour pour la nourriture, 27,5% dépendent entre 0,5 US\$ et 1 US\$ et seulement 8% dépendent plus de 1 US\$. Ces résultats sont confortés par les travaux de Nkwembe Unsital (2006) qui montre pour la ville de Kinshasa qu'entre 2003 et 2004, les consommations moyennes en termes de calories et de protéines n'atteignent jamais les normes internationales de la FAO/OMS de 2300 calories et 70 g de protéines par personne et par jour. Une autre enquête de la FAO réalisée à Lubumbashi en octobre 2002 suggère des niveaux de prises alimentaires même inférieures à celles de Kinshasa (1335 kilocalories par personne et par jour) avec un niveau de prise protéinique légèrement supérieure à 40,5 grammes par personne et par jour. A Kikwit les estimations sont de 1835 kilo calories et 32,6 grammes de protéines par personne et par jour et à Kindu 1116 kilocalories et seulement 22,4 grammes de protéines par jour (Banque Mondiale, 2007). L'ensemble de ces prises alimentaires sont inférieures aux normes internationales recommandées.

**Tableau 5.3 : Evolution des prises caloriques et protéiniques, RDC et Kinshasa, 1970-2000**

	Pays tout entier		Kinshasa	
	Prise calorique (Kcal) par personne et par jour	Prise protéinique (grammes) par personne et par jour	Prise calorique (Kcal) par personne et par jour	Prise protéinique (grammes) par personne et par jour
2000	1514	24.3	1368	38.5
1995	1741	28.6	1438	44.0
1990	2200	34.7	1471	46.3
1985-1986	2192	35.9	1506	46.8
1980	2153	34.5	-	-
1975	-	-	1797	59.8
1970	2235	38.0	-	-

Source: Tollens (2003), sur base partielle des données FAO.

**La situation nutritionnelle des familles est précaire.** Les taux de malnutrition infantile ont augmenté entre 1995 et 2001 (enquête MICS). Ces taux sont spécialement élevés parmi les pauvres mais pas seulement. D'autres indicateurs reliés en partie à la malnutrition, tels que la mortalité infantile ont aussi empiré au fil du temps, avec des résultats plus alarmants pour les populations les plus pauvres. Ce constat révèle la profondeur des difficultés rencontrées par les ménages. Tant qu'ils ne sont pas capables d'améliorer leur situation alimentaire, les ménages utilisent l'essentiel de leurs ressources pour accéder à des quantités suffisantes et régulières de denrées alimentaires. Ils n'ont pas les ressources matérielles, économiques, sociales et même psychologiques pour capitaliser et se projeter dans le futur.

### III. Les populations sont confrontées à des situations difficiles

#### a) Travailler ne met pas à l'abri de la pauvreté

**Des situations différentes selon les caractéristiques socioéconomiques.** Plusieurs caractéristiques socioéconomiques ont un impact sur le bien être des ménages et donc leur probabilité d'être pauvre (Banque mondiale, 2007). Ainsi, une famille dont la taille est plus élevée en nombre est associée à une baisse de consommation de l'ordre de 7 à 10% pour chaque membre de famille supplémentaire, que cela soit en milieu urbain ou rural. En milieu rural, pour chaque enfant supplémentaire âgé entre 5 et 14 ans, il y a un risque évalué à 2 points de pourcentage en plus que le ménage ait seulement un repas par jour. Les ménages dont le chef de ménage est un homme ont de meilleures conditions de vie que lorsqu'il s'agit d'une femme. Le niveau de consommation par équivalent adulte augmente avec le niveau d'éducation du chef de ménage ou de l'épouse. En milieu urbain, l'éducation secondaire apporte 13% de gains de consommation en plus par rapport à une éducation primaire. Le statut socioéconomique du chef de ménage a un impact sur le bien être et la probabilité d'être pauvre. Assez logiquement, les ménages dont les chefs de famille ont des positions élevées (cadres) ont des niveaux de consommation moins faibles. Les travailleurs non qualifiés, les personnes auto-employées, les apprentis, la main d'œuvre familiale en revanche sont au bas de l'échelle et ont des probabilités plus élevées d'être pauvres.

**Les travailleurs du secteur informel et non qualifiés sont plus susceptibles d'être pauvres.** Le statut socioéconomique des chefs de ménage a un lien avec la probabilité d'être pauvre. Les chefs d'entreprise ont un niveau de pauvreté moins élevé ainsi que les personnes qui ont une entreprise (entre 45 et 50%). Les superviseurs et les travailleurs qualifiés sont environ 60% à être pauvres. Les travailleurs à moitié qualifiés, les travailleurs non qualifiés, les personnes auto employées (essentiellement dans l'agriculture), les apprentis et les travailleurs familiaux ont des taux de pauvreté plus élevés (Banque mondiale, 2007).

**Des niveaux de pauvreté différents selon les provinces.** L'insécurité et l'effondrement économique ont engendré des disparités régionales très fortes dans les chiffres de la pauvreté (Banque Mondiale, 2007 et 2010f). Trois provinces ont des taux de pauvreté de plus de 85 % ou plus, l'Equateur, le Bandundu et le Sud Kivu. La ville province de Kinshasa (42% de personnes pauvres) est la moins pauvre du pays, suivi par le Kasai Occidental et le Maniema (où l'incidence de pauvreté est inférieure à 60 %). Mais la population de Kinshasa continue à souffrir d'un taux de chômage plus élevé que la moyenne et d'une situation sanitaire pire que dans le reste du pays. Par ailleurs, les différentes mesures de pauvreté montrent une situation plus dramatique dans la province orientale que dans le reste du pays. Les provinces isolées comme l'Equateur ou dans lesquelles perdurent des poches de conflit subissent elles aussi une pauvreté plus violente.

**Des taux d'activité élevés ne signifient pas que le niveau de pauvreté est plus faible.** Paradoxalement, les régions pauvres ont des taux d'activité plus élevés et un taux de chômage plus faible essentiellement parce que les personnes pauvres ne peuvent pas dans ces régions se permettre d'être inactives. Toutefois leurs gains sont plus faibles et corrélés à des niveaux de consommation plus faibles. Cette situation est liée à des niveaux de revenus individuels faibles qui expliquent la très forte pauvreté monétaire. Le revenu moyen mensuel est de 8.427 FC soit environ 20 US\$ dans un pays où le sac de manioc coûte 30 US\$ et un sac de 50 kg de riz 35 US\$. Trois provinces ont des revenus d'activités particulièrement faibles, la Province Orientale, le Bandundu, l'Equateur, dans lesquelles le revenu mensuel moyen est inférieur à 6.200 FC.

## **b) La pauvreté revêt de formes différentes selon les provinces**

**Au Katanga la pauvreté est à la fois rurale et urbaine reflétant l'effondrement du secteur public.** Selon l'enquête 1-2-3 plus des deux tiers de la population du Katanga est sous la ligne de pauvreté (légèrement sous le taux national). Le pourcentage de la population vivant dans la pauvreté est identique en zone rurale et urbaine, bien que les deux tiers de la population vivent en zones rurales. La pauvreté est concentrée parmi les travailleurs agricoles (74,6%) mais la plupart de la population travaille dans ce secteur (71,4%). En outre, 68% des chefs de famille travaillant dans l'administration publique et 72% de ceux travaillant pour les entreprises publiques sont pauvres, reflétant notamment l'effondrement de la Gécamines (Etude de fond I.4). C'est l'opposition secteur minier versus secteur non minier qui est la variable la plus discriminante en termes de pauvreté. L'accès aux services de base reflète ces inégalités. Les zones agricoles sont en effet loin derrière le secteur minier en termes d'indicateurs sociaux. Il y a des différences significatives dans les taux de scolarisation des enfants âgés entre 6 et 11 ans selon que le chef de famille travaille dans l'un ou l'autre des secteurs. Les différences au niveau éducatif sont visibles sur toutes les cohortes depuis 60 ans. Par ailleurs, les résultats et la

couverture sanitaires au Katanga se situent en dessous de la moyenne nationale et avec des résultats plutôt décevants compte tenu des revenus de la province. La production traditionnelle d'aliments de base et culture de rente a diminué ou a stagné depuis 1986. 90% des fermiers de la zone nord utilisent des semences de moins bonne qualité trouvées sur les marchés locaux à travers des canaux informels de distribution. Le manque de connectivité a réduit l'accès aux marchés et nouvelles technologies. Le Katanga aujourd'hui dépend des importations de la Zambie, du Zimbabwe et de l'Afrique du Sud. En conséquence, selon la FAO, une forte proportion de la population du Katanga est sous la menace de pénuries alimentaires (Banque Mondiale, 2007 et Etude de fond I.4). Cela positionne la province en seconde place après le Sud Kivu en termes de populations provinciales à risques. Avec une population qui doit doubler d'ici 20 ans le Katanga fait face à des risques de sécurité alimentaire réels.

**Le Bandundu est la deuxième plus pauvre province du pays et souffre d'une pauvreté particulièrement sévère.** Presque 90% de la population vit sous le seuil de pauvreté. Selon les différentes mesures de la pauvreté, non seulement la proportion de personnes vivant dans la pauvreté est de 20 points plus élevée que la moyenne nationale mais la trappe à pauvreté des personnes vivant sous la ligne de pauvreté est de 40% plus élevée que la moyenne du pays (Banque Mondiale, 2007). Qui plus est, la trappe à pauvreté au carré suggère que l'extrême pauvreté est aussi substantiellement plus élevée dans le Bandundu que dans le reste du pays. Non seulement le taux de pauvreté est plus élevé mais la pauvreté est plus sévère. La pauvreté est concentrée dans les zones rurales ; ce qui représente près de 80% de la population de la région. Dans ces régions rurales, le taux de pauvreté est de 91,7% (contre 71,97% pour l'urbain) et l'intensité de la pauvreté est substantiellement plus forte. Les taux en milieu urbain sont quant à eux comparables à ceux du niveau national. A l'intérieur de la province, il y a des situations fort variables. Pratiquement toute la population de Kikwit est sous le seuil de pauvreté alors qu'à Tembo, proche de l'Angola et avec des ressources minières, le taux de pauvreté est plus faible (63%) que dans le reste de la province et du pays. Toutefois, les résultats en termes de scolarisation sont plus élevés que dans le reste du pays, surtout pour les hommes. Le Bandundu montre des taux d'inscription au dessus des taux nationaux de même que le taux d'illettrisme pour la population au dessus de 15 ans est plus faible qu'ailleurs. Les taux de vaccination sont aussi plus élevés en comparaison avec le reste du pays bien que la mortalité infantile reste au niveau national. Le ratio de la population par centre de santé est 40% en dessous de la moyenne nationale et 28% de la population en 2007 avait accès à une eau potable contre 46% au niveau national (Etude de fond I.4). L'accès à la santé et à l'éducation sont plus élevés que dans le reste du pays indiquant que ce sont plus des symptômes que des causes de la pauvreté. Par contre, la proportion d'enfants souffrant de malnutrition a augmenté au cours du temps.

**A Kinshasa, les niveaux de pauvreté sont les plus bas du pays quelle que soit la mesure de pauvreté retenue (Banque mondiale, 2007).** Le ratio de pauvreté est de 41%. Toutefois, l'Indice de Pauvreté Humaine montre que le niveau de pauvreté a augmenté de 3 points de pourcentage entre 2001 et 2006. La part nationale d'enfants vaccinés représente le double de la part nationale. Kinshasa a aussi le plus haut niveau de capital humain en RDC. Le taux d'inscription primaire et secondaire étaient en 2007 de 20 points de pourcentage au dessus de la moyenne nationale. Dans l'éducation tertiaire, la province attire presque la moitié de tous les diplômés du pays. Mais le taux d'inscription net du primaire a baissé de 76,3% à 74,8% entre 2001 et 2005. Cette tendance reflète les pressions à la baisse liées à l'arrivée des migrants ruraux sur les indicateurs sociaux. En termes d'accès aux services de santé, Kinshasa présente le taux de vaccination des enfants le plus élevé. Le ratio docteur sur population est 3,6 fois plus élevé dans la capitale que la moyenne nationale. La connexion à l'eau est 5 fois plus élevée. Mais les bons résultats de Kinshasa disparaissent lorsque l'on passe de l'accès aux résultats. Même avec des indicateurs d'accès plus élevés aux services de santé, les résultats en termes de santé ne sont pas forcément meilleurs que dans le reste du pays.

**Dans la Province Orientale, les plus éduqués font partie des plus pauvres créant le risque d'une trappe au capital humain.** Le niveau de pauvreté de la province orientale est de 75,5 % c'est-à-dire 4 points au dessus de la moyenne nationale. Alors qu'au niveau national, la cohorte la plus éduquée de la population présente des taux de pauvreté plus faible, dans la province orientale, la relation entre éducation et pauvreté est inversée. La population la moins éduquée présente une incidence de la pauvreté plus faible (59%) que la cohorte la plus éduquée (77%) (Banque Mondiale, 2010f). Avec une incidence de la pauvreté plus élevée parmi les personnes éduquées, la province orientale risque d'être prise dans une trappe au capital humain où le niveau d'éducation diminue du fait d'un manque d'opportunités pour les plus éduqués. D'autant que comme dans toutes les zones de conflit, l'éducation est limitée. Ce qui se retrouve au niveau du taux d'inscription du primaire qui est moins bon que pour le reste du pays. A Kisangani, 41% des enfants entre 6 et 11 ans ne sont pas à l'école. Ce nombre est de 32% à Bunia et 30% à Isiro (Banque Mondiale, 2010f). La PO a le taux d'achèvement pour l'éducation secondaire des filles le plus faible du pays. Seules 1,5% des filles terminent l'école secondaire (contre 6% au niveau national). A cela s'ajoute une proportion plus élevée d'enfants ayant une insuffisance pondérale et des taux mortalité néo natale significativement plus élevés ce qui s'explique par le manque d'accès aux services de santé. Le ratio est d'un docteur pour 38.485 personnes (contre 17.746 au niveau national). De plus, 30% des enfants entre 12 et 23 mois n'ont pas été vaccinés contre 17% au niveau national et moins de 2% de la population a accès à de l'eau courante (10% au niveau national).

**Les populations du Sud-Kivu souffrent de pauvreté sous toutes ses formes.** Le Sud Kivu est l'une des provinces les plus pauvres avec une incidence de 84,7% (Banque



Mondiale, 2007). Toutefois si la province a une population plus importante sous le seuil de pauvreté par rapport au reste du pays, le niveau de sévérité semble être le même. Les pauvretés urbaine et rurale sont élevées au Sud-Kivu, en particulier la pauvreté urbaine qui est extrêmement élevée en comparaison avec la moyenne nationale. 1/3 des enfants n'ont reçu aucune vaccination. Dans le Bandundu avec des taux de pauvreté similaire la situation est inverse. Du fait de la guerre, la FAO prédit que le sud Kivu pourrait faire face à une insécurité alimentaire sévère (Banque Mondiale, 2010f), un second paradoxe dans une des régions les plus luxuriantes et irriguées du pays. Le chômage urbain est deux fois celui de la moyenne nationale et il est plus élevé que dans les zones rurales de la province. Le Sud Kivu présente aussi un taux de discrimination de genre élevé en termes d'accès à l'éducation. Moins de deux pourcent de la population féminine âgée de 15 à 49 ans finissent l'éducation secondaire. Qui plus est, la province a la part des ménages ayant accès à une exploitation agricole la plus faible. Et ceux qui travaillent la terre ont en moyenne de très petites unités productives qui sont insuffisantes à assurer leur sécurité alimentaire.

**Tableau 5.4 : Mesures de la pauvreté au niveau national et par province, 2004-2005**

	Taux de pauvreté			Trappe à la pauvreté		
	Total	Urbain	Rural	Total	Urbain	Rural
National	71,3	61,5	75,7	32,2	26,2	34,9
Kinshasa	41,6	41,6	n.a	13,4	13,4	n.a
Bas Congo	69,8	70,5	69,6	23,8	29,9	22,3
Bandundu	89,1	71,9	91,7	44,8	29,9	47,1
Equateur	93,6	83,5	95,3	50,7	44,4	51,8
Province Orientale	75,5	83,4	73,6	33,9	38,6	32,8
Nord Kivu	72,9	67,6	74,3	32,2	27,9	33,4
Maniema	58,5	69,4	57,1	20,9	27,7	20,1
Sud Kivu	84,7	84,6	84,6	38,6	42,8	37,4

Source: Banque mondiale, 2007



## IV. La pauvreté des populations est couplée à une vulnérabilité et des incertitudes fortes

### a) Les agents économiques font face à de multiples de risques socioéconomiques

La population fait face à plusieurs catégories de risques différents. Les risques tels qu'identifiés au cours d'une enquête pilote sur les groupes vulnérables s'avèrent nombreux et liés les uns aux autres. Événements imprévus, ce sont des chocs qui peuvent réduire le bien être des familles et pèsent sur leur quotidien autant pour la menace induite que pour les ressources mobilisées pour essayer de s'en prémunir et les coûts qu'ils représentent lorsqu'ils se réalisent. Ils vont de la pauvreté monétaire, à la guerre et aux conflits armés en passant par le manque d'accès aux services publics de base, aux pratiques traditionnelles négatives et perturbations familiales. Ces risques peuvent être individuels, idiosyncratiques ou micro, comme la maladie, la perte d'un travail, la mort d'une personne source de revenus. Les risques peuvent aussi être communautaire comme dans le cas des inondations, glissement de terrain, et autres formes de violence. Ils peuvent aussi être nationaux comme dans le cas de guerre, du terrorisme, de crise monétaire ou d'un coup d'Etat. En RDC ces dernières années, l'ensemble des familles ont eu à faire face à une multitude de risques à la fois individuels, communautaires et nationaux, ce qui les a précipité dans un environnement particulièrement instable, préjudiciable à toute activité économique et réduisant de facto leurs capacités à se projeter dans le futur. Or, outre les risques liés aux pratiques agricoles (maladies, ravageurs, intempéries, vols), à la commercialisation des récoltes (méventes, méconnaissance du marché) et aux questions foncières (spoliation), la population, et essentiellement les plus pauvres, ont eu essentiellement à faire face à des risques non exclusivement dépendants de leur activité, c'est-à-dire covariés, qui parce qu'ils touchent toute une communauté dans le même temps ne peuvent pas être assurés.

**La vulnérabilité est une réalité qui concerne toutes les populations.** Les capacités (au sens de libertés réelles d'actions) des familles à faire face et gérer leurs problèmes sont faibles du fait d'un nombre limité d'actifs, de revenus instables et insuffisants, de l'inexistence de réseaux formels d'assurance et d'une possibilité d'accès réduite au crédit. D'autre part, les risques auxquels elles sont confrontées, sont multiples liés les uns aux autres et pour une partie covariée c'est-à-dire non assurable. Il en résulte une très forte vulnérabilité des familles, résultat du rapport déséquilibré entre capacités et risques. Les enquêtes montrent en effet de forts niveaux de vulnérabilité dans la plupart des groupes de population. Il s'avère aussi que certains groupes sont plus vulnérables que d'autres. C'est le cas : (i) des enfants vivant dans des circonstances difficiles, incluant les enfants des rues, les enfants associés à des groupes armés, les enfants accusés de sorcellerie, et les enfants qui ont des problèmes avec la loi ; (ii) des femmes vivant dans des circonstances

particulières incluant les mères adolescentes, les femmes chefs de ménage avec de jeunes enfants et les femmes victimes d'abus sexuels, (iii) des personnes affectées par le VIH/SIDA, (iv) les personnes avec des troubles notamment physiques, sensoriels et mentaux, (v) des personnes âgées qui vivent seules et (vi) des personnes déplacées du fait des conflits ou des désastres naturels. La vulnérabilité de ces groupes est d'autant plus forte qu'il existe peu de services susceptibles de les aider à gérer leur vulnérabilité et faire face aux problèmes. Si certaines initiatives menées par le gouvernement et par des ONG ou autres organisations de la société civile sont prometteuses, il n'y a souvent pas assez de capacités ou de fonds disponibles pour étendre ces activités afin de couvrir un pourcentage significatif de la population.

### **b). La vulnérabilité et les incertitudes sont au cœur de la pauvreté**

**Les incertitudes fragilisent les populations.** La vulnérabilité est une réalité objective, liée au décalage entre l'étendue et l'intensité des risques auxquels sont confrontés les familles et leurs capacités à faire face. A la vulnérabilité s'ajoutent les incertitudes, fonction du ressenti des populations par rapport à leur situation et leurs capacités à identifier des solutions et des recours. L'insécurité ressentie, le degré d'exposition et de fragilité génèrent des niveaux d'incertitudes hétérogènes qui sont au cœur de la fragilité et de la pauvreté des populations. Ce sont ces incertitudes qui empêchent les familles de se projeter dans l'avenir, d'envisager un avenir meilleur et par conséquent d'être en état de lutter contre leur pauvreté et faire évoluer leur situation.

**Le mal être psychologique des populations, accroît leurs incertitudes.** Les conflits affectent la santé mentale des individus, leurs capacités à gérer le stress et donc détériore leur ressenti quant à leur capacités à faire face et augmente en conséquence leurs incertitudes. La capacité individuelle à gérer le stress peut se décomposer en deux composantes principales : la maîtrise et l'estime de soi. La maîtrise est mesurée par le niveau de contrôle que l'individu a sur les choses qui lui arrivent, sa capacité à résoudre ses problèmes, se sentir suffisamment riche en ressources pour gérer les difficultés de la vie et le sentiment d'avoir son futur dans ses mains. Elle participe du niveau d'incertitude dans lequel évoluent les personnes. La maîtrise de soi et l'estime de soi peuvent être dégradées par les conflits. Il s'avère notamment que plus de la moitié de la population a expérimenté un stress sous une forme ou sous une autre notamment à travers des cauchemars (63,4% de la population), de la tristesse (70,4%), de la peur (53,1%), de la colère (41,8%) (Banque mondiale, 2007). Les gens pauvres sont plus stressés que les non pauvres. 72,4% des pauvres évalués sur base de la pauvreté objective disent par exemple se sentir tristes (contre 73,2% pour les pauvres subjectifs) comparés au 65,5 % des non pauvres objectifs (62,6% des non pauvres subjectifs) (Banque Mondiale, 2007). Les individus les plus pauvres sentent aussi davantage la prévalence de l'insécurité qui persiste dans le pays. Les femmes sont plus affectées que les hommes et généralement

moins capables de gérer un stress psychologique qu'elles auraient eu à subir. Les femmes ont des niveaux de stress plus élevés que les hommes et ce dans tous les domaines et des niveaux de maîtrise et estime de soi plus faibles. Toutefois, les niveaux de stress sont forts même pour les personnes qui se situent dans le quintile de richesse le plus élevé et quelque soit le niveau de pauvreté objective.

**Les perceptions de la population sur la pauvreté restent pessimistes.** Elles sont révélatrices de l'environnement psychologique dans lequel elles évoluent et de leur ressenti profond. Le mal être psychologique lié aux conflits et plus largement le niveau d'incertitudes dans lequel évoluent les familles du fait des risques élevés et de la conscience qu'elles ont de leurs capacités limitées permettent de mieux comprendre pourquoi 33% de la population pensent encore que la pauvreté va augmenter au-delà de son niveau actuel. Pour ceux qui pensent que la pauvreté va diminuer les attentes sont modestes puisque la plupart de ceux qui le pensent, croient qu'elle va diminuer un peu, plutôt que beaucoup. Seule 27 % de la population pensent que la pauvreté en RDC va diminuer au cours des 5 prochaines années (Banque Mondiale, 2007). Ces perceptions suggèrent que malgré les progrès réalisés ces dernières années en termes de stabilisation économique et de reprise, ces changements n'ont pas encore réussi à modifier la perception des populations et donc leur niveau d'incertitudes.

### **c) Les instabilités et incertitudes renforcent le cercle vicieux de la pauvreté**

**Les familles développent des stratégies multiples.** Les stratégies pour faire face des ménages visent pour l'essentiel à augmenter les revenus et réduire les dépenses. Aussi face à des difficultés, les ménages déclarent travailler plus (89,7 % de la population, les personnes pauvres étant davantage prêtes à travailler que les non pauvres), diversifier les sources de revenu (76,6 %) ou demander un prêt (72,1 %) (Banque Mondiale, 2007). Les femmes se lancent dans des petites activités de production agricole et adhèrent à des tontines qui permettent de gérer les risques. Les personnes pauvres et vulnérables recherchent de l'aide auprès des ONG ou de groupes d'église ou de membres de leur famille. Mais d'autres stratégies sont développées par les familles. La diversification des actifs et des activités, la diversification des réseaux de sociabilité, les dons et contre-dons, l'émigration d'un membre de la famille et les transferts de fonds du migrant, la constitution d'une épargne et la prise d'un microcrédit, la détention d'une terre communautaire, sont en effet autant de stratégies endogènes permettant de réduire la prise de risques et/ou de développer des stratégies de réponse ex-ante.

**Des stratégies réactives plus que préventives.** Le plus souvent, les ménages développent des stratégies visant à faire face mais consistent moins souvent à prévenir l'occurrence des risques et/ou à atténuer l'impact possible des risques à venir. Qui plus, les stratégies développées, si elles permettent à court terme de gérer des situations difficiles, peuvent s'avérer pénalisantes pour l'avenir. Une des stratégies pour faire face les

plus répandues consistent par exemple dans les familles urbaines pauvres à faire travailler les enfants dans des activités informelles, notamment dans le petit commerce ou le travail de rue. Les personnes avec le VIH/ SIDA cherchent parfois à limiter le risque cachant leur statut sérologique. Vendre des biens tels que du bétail est considéré aussi comme une option par 49,7% de la population. Pour ce qui est de réduire leurs dépenses, les individus s'ils doivent le faire, vont d'abord réduire leur propre dépense de nourriture et besoins de base (84,4% de la population) avant de réduire les dépenses sociales (75,1%) (Banque mondiale, 2007).

**Dans un contexte d'instabilité et d'insécurité, la sécurité alimentaire peut ne pas être un objectif premier.** La question de la sécurité alimentaire est un problème central pour les familles. Elle est au cœur de leur problématique, à la fois cause et conséquence de la dégradation de leurs conditions de vie. Les instabilités économiques et sociales, une fois qu'elles sont endogénéisées par les populations donnent lieu à des modifications de comportements notamment au niveau alimentaire. Confrontés à une contraction de leurs revenus, à une hausse des instabilités et des formes multiples d'insécurité, les familles modifient qualitativement et quantitativement leur mode de consommation et réduisent le nombre de leur repas. Par ailleurs, alors que « manger à sa faim » est souvent l'objectif premier des familles et des chefs de famille, dans un contexte d'instabilités, d'insécurité et d'incertitudes, il n'est pas rare qu'une partie des ressources disponibles soient utilisées à des fins autres que la sécurité alimentaire, de façon à mettre en place et développer les recours qui permettront de faire face aux problèmes et notamment d'entretenir les réseaux sociaux de solidarité. Donner, aider, partager permet en effet de créer des liens, de se tisser des filets d'entraide auquel il sera possible de faire appel en cas de difficultés, de stabiliser son environnement. Les filets sociaux informels fonctionnent comme des systèmes d'assurance, tout en étant moins efficaces car ne revêtant pas de caractère légal formalisé. Toutefois, en échangeant un bien contre un lien, les familles essaient, en l'absence de tout cadre formel vers lequel se tourner, de se constituer un espace de sécurisation au sein duquel des recours existent. L'élaboration de cet espace a néanmoins un coût. Il doit aussi être entretenu ce qui explique qu'une partie des ressources n'est pas utilisée pour assurer la sécurité alimentaire mais entretenir les réseaux (mariage, deuil, baptêmes, réseaux religieux...). La survie passe par la participation à une assurance informelle, ce que les kinois appellent la « coop » fondée sur une fragile accumulation du capital social en un jeu de dettes réciproques (Weber, 2002). « Quiconque est dans le besoin d'un bien ou d'un service ou doit résoudre un problème est inévitablement le client d'un ou de plusieurs intermédiaires » (Nzeza Bilakila, 2007).

**Incapables de se projeter dans l'avenir, les populations peuvent développer des stratégies pénalisantes pour le futur.** Dans un contexte d'incertitudes et d'instabilités les familles voient leur horizon temporel se réduire. D'un côté elles tendent à préférer la liquidité de façon à laisser leur futur aussi ouvert que possible et s'accommoder de

leur situation, même précaire, plutôt que de faire des choix et investir, et de l'autre sont incapables de planifier leur futur et se projeter dans un avenir à moyen terme. Le sentiment d'insécurité et d'incertitudes résultant d'une forte exposition aux risques décourage les ménages pauvres de s'engager dans des activités rentables et réduisent leurs capacités à prévoir sur le long terme. Rassembler le capital humain et financier nécessaire pour améliorer leurs conditions de vie est considéré par beaucoup de ménages comme excessivement risqué dans un contexte où n'importe quelle difficulté exogène telle que la maladie, la perte d'un emploi, ou l'échec d'une récolte peut les précipiter dans la misère. Les ménages préfèrent la liquidité plutôt que d'investir et choisissent au présent d'appartenir à des réseaux multiples, d'avoir plusieurs emplois et de reporter des décisions. Les ménages peuvent aussi refuser d'introduire des changements et préférer s'accommoder de leur vie même si elle n'est pas satisfaisante (Sen, 2000). Elle a pour qualité première d'être prévisible. Le sentiment d'insécurité résultant d'une forte exposition aux risques explique largement le refus des populations à faible revenus de s'engager dans des activités plus rentables qui s'avèrent aussi être plus risquées (Briand, 2007). Les ménages peuvent en arriver à choisir de rester pauvres pour éviter des difficultés encore plus grandes et la misère induite par des chocs. Du fait de leur aversion au risque, les ménages pauvres sont incapables de tirer avantage des activités rentables induites par une croissance plus soutenue. Dans cette perspective, être pauvre c'est à la fois avoir moins d'opportunités à expérimenter et faire l'apprentissage de l'incapacité à s'extraire de sa condition. Dès lors, une faible résilience se traduit par des stratégies défensives au travers laquelle les individus visent à ne pas modifier leur situation pour sauvegarder ce qui peut l'être en gérant dans l'urgence et à court terme. La pauvreté se situe en définitive au niveau des aspirations des personnes qui, inquiètes, fatalistes et attentistes, s'accommodent de leur situation, ne cherchent pas à la faire évoluer de peur de tout perdre. L'attentisme devient une forme de flexibilité et de liquidité (Briand, 2007). L'incertitude conforte la pauvreté en induisant les choix les moins risqués à court terme mais aussi à faible retour. Dès lors, ces stratégies peuvent générer des trappes à la pauvreté. Mais, dans l'esprit de beaucoup comme le résume un dicton kinois, « quand on est au fond du puits, on peut encore creuser ».

## **V. Sécuriser et stabiliser l'environnement économique et social pour permettre aux populations de se projeter dans l'avenir**

### **a) Restaurer l'autorité de l'Etat pour rassurer les acteurs**

**Renforcer la sécurité sous toutes ses formes.** Des progrès substantiels au niveau politique ont été atteints au cours des deux dernières années mais l'insécurité perdure sous des formes multiples qui freinent la reprise économique et pénalise les populations dans leurs quotidiens et leurs capacités à initier de nouvelles dynamiques. Inacceptable en ce qu'elle est une atteinte aux principes fondamentaux, l'insécurité est aussi injuste

en ce qu'elle touche plus durement encore les plus pauvres, ceux qui n'ont pas les moyens de s'offrir les services de société de sécurité. Fondement de la stabilité politique et économique, la sécurité est aussi un objectif en soi, un droit fondamental. La sûreté et la sécurité sont parmi les priorités fondamentales des populations pauvres (Banque mondiale, 2007). Aussi n'est il pas surprenant que mettre fin aux conflits est une des réponses les plus fréquemment citées comme moyen de réduire la pauvreté et accroître la sécurité est une des priorités pour l'état les plus fréquemment citées. La sécurité des personnes et des biens est l'une des missions régaliennes de l'Etat qui de par son impact, contribue fortement au bien-être économique et social des populations et permet le développement de l'état de droit. A contrario, l'insécurité a un impact sur le tissu social, sur la capacité de l'Etat à remplir ses fonctions régaliennes ainsi que sur ses capacités à augmenter ses recettes. Elle rend difficile l'accès à certains services de base et dans le même temps fragilise le tissu économique. Pour y parvenir, la notion de sécurité doit être abordée de façon large, en dehors de son cadre restrictif traditionnel pour devenir un outil de performance et de développement économique. En effet, elle permet aux populations d'exercer leurs activités dans un environnement serein, redonne confiance aux partenaires techniques et financiers ainsi qu'à l'ensemble des acteurs économiques et participe à la création d'un cadre économique stabilisé préalable à toute augmentation des investissements et à la relance de la croissance et donc à la lutte contre la pauvreté.

**Restaurer l'autorité de l'Etat pour rassurer les acteurs économiques.** En dépit des progrès réalisés depuis 2001, les faiblesses institutionnelles perdurent et pour la plupart des opérateurs privés, les institutions étatiques restent largement prédatrices. Les droits de propriété et le caractère exécutoire des contrats restent des obstacles aux investissements en particulier pour les nouveaux investisseurs. Le manque de clarté et certitude dans le domaine fiscal et de régulation contribue à encourager l'évasion fiscale et les pratiques de corruption. Le coût pour démarrer une nouvelle activité est le plus élevé au monde et quatre fois celui de la moyenne de l'ASS. Ouvrir une activité peut aller jusqu'à 155 jours et en fermer une jusqu'à 5 ans (2 ans de plus que la moyenne de l'ASS) (Banque Mondiale, 2010). Le pays se situe à un rang inférieur à la moyenne de l'ASS en termes de licences et de régulations. Il en résulte une corruption systémique, une informalité généralisée et la prolifération de facilitateurs et d'intermédiaires. La corruption est devenue monnaie courante et est intégrée comme une pratique nécessaire face à une économie avec des taxations et des régulations distordues. 40% des entreprises se plaignent des taxes de l'administration (contre 28% en ASS). Les prélèvements opérés par les divers organismes au niveau des exportations sont souvent pléthoriques et souvent aussi sans contrepartie véritable au niveau des services reçus par les exportateurs, correspondant plutôt à de simples rentes extraites de façon discrétionnaire par des organismes ou des individus. Au-delà de l'impact sur le coût des exportations, l'effet le plus dommageable de la prolifération de ces contrôles et taxes est de prolonger indûment la durée des formalités.



Quand il s'agit d'exportation, ces contraintes sont particulièrement dommageables car les marchandises et le véhicule chargé de son transport sont bloqués d'une à plusieurs semaines. Cela entraîne des pénalités substantielles (250 US\$/jour) de la part du transporteur et explique par exemple le fait que le coût du transport Bukavu - Mombassa (220 \$US/t) soit près de deux fois plus élevé que celui du transport Kigali - Mombassa (120 \$US/t) pour les mêmes marchandises et une distance presque similaire (ce surcoût est appelé « la taxe Congo ») (Banque Mondiale, 2010d).

**Stabiliser l'environnement pour permettre une accélération de la croissance.** Dans un pays essentiellement agricole, il est donc essentiel que le Gouvernement puisse mettre en œuvre une réforme de la politique foncière du pays qui permettra le développement harmonieux et mutuellement bénéfique de l'agriculture moderne et de l'agriculture familiale. Cela ne peut être fait que si les droits de toutes les parties, en particulier ceux des parties les plus faibles, sont inventoriés et reconnus. Il est nécessaire d'entreprendre rapidement une réforme de la législation foncière dans son ensemble pour l'adapter aux diverses transformations démographiques, économiques, sociales et environnementales en cours dans le pays.

## **VI. Stabiliser l'environnement en donnant aux agents les moyens de se prémunir contre les risques**

**Stabiliser l'environnement des familles en leur permettant d'accéder à des réseaux formels de micro assurance.** Les familles sont confrontées à des risques multiples. Pour y faire face, elles adhèrent à des réseaux informels d'assurance et développent des stratégies qui ne couvrent que partiellement les besoins, s'avèrent inutiles et/ou peuvent parfois s'avérer dangereuses pour l'avenir. La diversification des actifs et des activités, la diversification des réseaux de sociabilité, les dons et contre-dons, l'émigration d'un membre de la famille et les transferts de fonds du migrant, la constitution d'une épargne et la prise d'un microcrédit, la détention d'une terre communautaire, sont autant de stratégies endogènes qui permettent aux familles de mettre en place en amont des stratégies contre les risques. Plus ou moins basées sur une solidarité traditionnelle informelle, elles s'avèrent cependant insuffisantes et fragiles du fait de la faiblesse du périmètre de mutualisation, de l'absence de tarification des risques, de l'explosion démographique, de l'exode rural ou autres migrations, des tensions communautaires et de la pression foncière, des processus d'individuation notamment en milieu urbain qui en limitent l'impact et la fiabilité. Les familles emploient une part importante de leurs ressources (financières, temporelles, sociales) à gérer les risques auxquels elles se savent confrontées tout en ayant conscience dans le même temps de leurs capacités limitées à y faire face, ce qui génère une vulnérabilité forte et un sentiment d'incertitude élevé, tous deux préjudiciable à une projection dans l'avenir préalable à toute logique d'investissement et de capitalisation. C'est pourquoi, il est essentiel d'aider les familles à modifier leurs



perceptions de l'avenir et l'environnement dans lequel elles évoluent en mettant à leur disposition des outils qui leur permettront de stabiliser leur environnement et de gérer les risques de façon optimale et se faisant mobiliser leurs ressources à des fins autres, notamment dans des activités productives. De nombreuses études montrent que c'est l'assurance et l'épargne qui sont préférées par les pauvres quand on leur laisse le choix. Au travers un réseau d'institutions locales et d'organisations qui pourraient devenir les partenaires logiques des acteurs de la micro assurance, cette dernière peut dépasser les obstacles tels que les coûts de transaction élevés et la difficulté de se prévenir contre les phénomènes de hasard moral et sélection adverse liés à l'assurance des plus vulnérables et pauvres. Dès lors, en procurant une protection contre certains risques, la micro-assurance complète les autres services sociaux et financiers et devient un outil important dans la lutte contre la pauvreté.

**La micro assurance n'est pas qu'un simple adjuvant du microcrédit.** Elle désigne l'adaptation de services d'assurance à des clients, essentiellement à faibles revenus, n'ayant pas accès à des services d'assurance classique. Elle suppose une connaissance des populations, de leur environnement, de leurs risques et de leurs perceptions des risques. Son développement peut s'appuyer sur les IMF existants mais pas seulement. En Afrique du Sud, l'assureur Hollard distribue un package de micro-assurance (garantie obsèques, accident-invalidité, téléphone portable) à travers la chaîne de magasins Pep : huit cents magasins de détail à destination des populations à faible revenu. D'autres assureurs comme Tata-AIG en Inde développent leur propre réseau de distribution en formant des agents de micro-assurance. Cela suppose au préalable de développer la culture de la micro assurance auprès des populations les plus vulnérables et de mettre en place les offres de produits correspondants à leurs besoins. Les nouvelles technologies pourraient favoriser l'essor de la micro-assurance comme stratégie efficace de réduction de la pauvreté. En Ouganda et au Malawi, des courtiers en assurance ont créé des cartes à puce pour les assurés les plus pauvres: elles attestent de leur identité, indiquent leur taux de couverture et précisent s'ils ont bien acquitté leur prime. Aux Philippines, les assureurs ont réduit les coûts de transaction liés à la collecte d'une multitude de polices de faible montant en autorisant le paiement via les téléphones mobiles. La technologie seule ne suffit pas à surmonter tous les obstacles auxquels sont confrontées les opérations de micro-assurance. Cependant, elle contribue à optimiser le retour sur investissement et à combler les fossés opérationnels en favorisant la communication et la coopération entre les différents acteurs concernés. Les résultats dans certains pays africains sont encourageants. AIG Ouganda est un précurseur. S'appuyant sur des partenariats avec des IMF en Ouganda, au Malawi et en Tanzanie, la filiale américaine couvrait en 2003, à travers une assurance emprunteur (couverture décès avec garantie accident/invalidité), plus de 1,5 million de personnes ; une expérience qui a depuis incité l'assureur américain à multiplier les programmes de micro assurance et à constituer des équipes dédiées dans dix pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique centrale.

### a) Permettre à la population de se projeter dans l'avenir et capitaliser

**Le financement de l'économie un élément clé de la relance. La croissance économique est soutenue par des investissements accrus dans les secteurs secondaire et tertiaire.** L'investissement est un facteur clé pour l'emploi et la réduction de la pauvreté dans la mesure où il permet de stimuler de nouvelles créations d'emploi dans le secteur moderne et aider à la création de nouvelles entreprises. Indirectement, une relance des investissements permettrait aussi de fournir des salaires décentes aux travailleurs. Depuis les accords de paix, les investissements ont repris grâce à des financements privés et publics plus élevés. Le système bancaire domestique est aussi plus dynamique et contribue à ce résultat. Toutefois, les risques d'effets d'éviction existent dans la mesure où depuis 2008 les financements publics ont quelque peu dépassé les investissements privés. Qui plus est, pour accélérer la reprise des investissements sans risque d'effet d'éviction, les autorités devraient viser à promouvoir plus de partenariats publics privés et accélérer la modernisation du secteur bancaire et financier. Le manque d'accès au crédit et le rationnement du crédit sont en effet des contraintes majeures pour l'économie toute entière. Le manque de financements est cité comme la seconde contrainte aux affaires. La plupart des entreprises questionnées (87%) par l'enquête ICA disent ne pas chercher à obtenir de crédit de la part des institutions financières, 20% parce qu'elles disent anticiper un refus et 35% avancent les procédures bureaucratiques (Banque mondiale, 2010f). Les données récentes de la Banque Centrale montrent que c'est le secteur minier qui a le plus bénéficié des crédits au détriment de l'agriculture et l'industrie en comparaison avec les années pré-conflit alors même que ces deux secteurs représentent près de 70% du PNB et emploient la majorité de la population et notamment le plus grand nombre de pauvres. La seule institution accordant des crédits à moyen terme est le Fonds de Promotion de l'Industrie (FPI). Mais les prêts du FPI sont accordés à des taux hautement subventionnés (15% par an en FC) et la demande des investisseurs est donc forte. De plus, les ressources du FPI sont très limitées et l'obtention d'un prêt est assez difficile et les conditions de crédit (5 ans avec un an de différé au mieux) ne sont pas compatibles avec de nombreux investissements notamment dans le secteur agricole (irrigation, cultures pérennes). Finalement, il n'existe pas en RDC d'institution apportant des capitaux à risque et/ou qui permettent aux petites entreprises individuelles de se financer. Les investissements dans l'agriculture, comme dans les autres secteurs de l'économie, doivent donc être financés soit sur crédit « off-shore », ce que peu d'investisseurs sont capables de mobiliser, soit sur ressources propres.

**La micro-finance un outil clé pour relancer l'activité économique. L'accès au crédit est très limité dans l'ensemble de l'économie congolaise.** Le système bancaire comprend plus d'une vingtaine de banques commerciales dont les agences sont situées principalement à Kinshasa et dans les chefs lieux des provinces. On estime qu'actuellement, il n'y a pas plus de 300.000 comptes bancaires sur une population de

plus de 65 millions d'habitants. Le nombre de banques est estimé entre 60 000 et 100 000 comptes. Le système bancaire est très petit avec des actifs pour l'ensemble du secteur qui représentent environ 10% du PNB en 2006 (sous les 25% du reste de l'ASS). Le crédit total au secteur privé est aussi faible (3% du PNB) en comparaison avec le reste de l'ASS (12,3%) même si ces ratios ont fortement augmenté depuis 2006 (Banque Mondiale, 2010f). De plus, 90% des prêts sont des prêts de court terme. La couverture financière et de crédit est exclusivement urbaine et limitée géographiquement avec seulement quelques branches en dehors de Kinshasa dans des villes comme Matadi, Lubumbashi, Goma ou Bukavu.

**Il existe en outre un nombre grandissant de coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC) essentiellement à Kinshasa, dans le Katanga, le Bas-Congo et les Kivu (il n'en existe encore aucune dans certaines provinces comme le Bandundu).** De nombreuses COOPEC ont cependant de sérieux problèmes de gestion et une situation financière très fragile. Seulement 90 COOPEC ont pour l'instant été accréditées par la Banque Centrale du Congo qui a commencé à réguler plus étroitement leur développement. Finalement, il existe de nombreuses initiatives de microcrédit initiées par des ONG et/ou dans le cadre de projets de développement. Mais leur couverture est en général très limitée et leur viabilité est douteuse. En outre, les activités des banques et des COOPEC concernent essentiellement la collecte d'épargne et le crédit à très court terme. Aucune de ces institutions n'offre de prêts à moyen terme. Par ailleurs, les taux d'intérêt sont très élevés (40-50% pour les prêts en Franc Congolais et 16-20% par an pour les prêts en dollar) et les crédits doivent être sécurisés par des garanties réelles que peu d'emprunteurs sont capables d'apporter. Selon l'enquête 1-2-3 seul 1% des ménages reportent avoir accès à une forme quelconque de crédit de financement. Parmi eux 65% sont financés par des fonds appartenant à la famille et 10% des modalités basées sur la communauté ou la famille telles que les tontines. Ces mécanismes modestes d'épargne sont premièrement utilisés pour le capital travail et comme input à la production (seuls 5 pourcent sont utilisés pour réaliser des investissements). Ces résultats montrent la faiblesse des sources de financement pour l'agriculture, le secteur le plus générateur de revenu, qui fournit de quoi vivre à la majorité de la population.

## **b) Soutenir le peuple à devenir acteur de sa propre vie**

**La sécurité alimentaire est un bien public particulièrement pertinent.** La sécurité alimentaire a un impact sur la croissance économique, la pauvreté et la productivité essentiellement du fait des problèmes que la malnutrition et la sous nutrition engendrent. Qui plus est le consensus de Copenhague montre que la provision de micronutriments est le second meilleur investissement possible par les pays pour atteindre les Objectifs du Millénaire. Les instruments pour stabiliser la disponibilité alimentaire doit viser à assurer une offre de nourriture suffisante d'un point de vue nutritionnel. Cela peut être

atteint grâce à une production domestique, des politiques de stockage de la production nationale, et des importations alimentaires. La recherche empirique montre que parmi ses instruments, l'amélioration de la productivité alimentaire et les importations non concessionnelles sont les plus utiles à réduire la volatilité dans la disponibilité alimentaire. De plus, lutter contre l'insécurité alimentaire suppose de corriger les asymétries d'information et donc l'intervention des autorités dans le domaine. En effet, il s'avère le plus souvent qu'une hausse des revenus sert aux familles à accéder des aliments plus chers mais ne résout pas automatiquement les problèmes d'insécurité alimentaire. Du fait des représentations alimentaires et du niveau de connaissances, les familles délaissent en effet certains aliments de type protecteur, privilégiant la réduction de la faim sensible au détriment de la faim occulte qui permet de réduire la malnutrition et la sous nutrition et se tournent vers des aliments plus chers mais pas meilleur d'un point de vue nutritionnel. Strauss et Thomas (1995) rappellent par exemple les résultats contrastés de la littérature quant au rôle du revenu comme déterminant de la sécurité alimentaire.

**L'éducation permet d'accroître le taux de croissance et modifier l'environnement cognitif des acteurs économiques.** Une étude par Lutz et al. (2008) révèle que l'éducation secondaire est clé pour beaucoup de pays afin d'atteindre un taux de croissance élevé. Ces travaux montrent qu'investir massivement dans l'éducation secondaire et technique permet d'atteindre les taux de croissance les plus élevés en comparaison avec les pays qui ne le font pas. Les résultats montrent qu'à mesure que la RDC passe d'un stade de reconstruction post conflit à un stade d'investissement conduit par la croissance, le pays doit se concentrer sur le système éducatif secondaire pour tirer les impacts les plus élevés de la croissance. Au niveau microéconomique, l'impact de l'éducation sur le travail et donc sur la croissance s'évalue au travers l'évaluation du retour sur éducation. Alors qu'en Afrique les retours sont supérieurs à 10 %, (c'est-à-dire qu'une année d'éducation supplémentaire augmente le revenu de 10 %), les taux sont particulièrement décevants en RDC. Les retours sont notamment faibles pour les niveaux primaires et secondaires. Ces estimations sont cohérentes avec d'autres résultats tels que le nombre d'année de scolarité ou le PNB par tête qui sont systématiquement faibles en comparaison avec d'autres pays. Le gouvernement doit prendre des mesures afin d'accroître les retours sur éducation à tous les niveaux mais en particulier pour le primaire et le secondaire qui sont le plus susceptibles d'avoir un impact important sur la réduction de la pauvreté. Pour se faire, il est important d'améliorer la qualité du système éducatif dans son ensemble. L'amélioration du système éducatif est un objectif particulièrement pertinent en matière de lutte contre la pauvreté car elle permet d'agir sur les connaissances qui sont les prolégomènes de l'action. Les savoirs peuvent aider à modifier l'environnement cognitif des agents et les aider à devenir acteur de leur propre vie en modifiant leurs représentations mentales. Par besoin de cohérence (principe de dissonance cognitive), un individu peut être amené à organiser les informations de façon à ce qu'elles répondent à une logique,

une consonance cognitive qui réduit son incertitude. A l'inverse, augmenter les savoirs d'un individu peut l'aider à modifier son schéma de pensée et réduire le poids de l'habitude en ouvrant des horizons nouveaux. Les savoirs (information, connaissances et représentations) forment le cadre cognitif à partir duquel les agents économiques appréhendent leur environnement socioéconomique. Ils forment le prisme au travers lequel ils analysent, comprennent, imaginent des solutions, prennent des décisions. En modifiant les aspirations des individus et les aidant à développer d'autres schémas de pensée et de perception, les savoirs agissent comme des leviers. Les savoirs sont l'énergie de l'action. En l'absence de savoirs, ce sont la norme et l'économie affective qui l'emportent et contribuent à maintenir les plus pauvres dans leur dynamique d'accommodation. C'est ainsi que la dégradation du système scolaire et le non accès des populations à un système éducatif performant contribue lourdement à une paupérisation généralisée. A noter que la probabilité de devenir pauvre diminue avec le niveau croissant d'éducation du chef de ménage et que l'éducation est présentée comme une priorité nationale par les populations pauvres. L'éducation vient en effet en premier sur la liste des priorités que les familles donnent à l'État pour battre la pauvreté (35 % de réponse).

**Améliorer l'accessibilité financière, l'éducation et la santé.** Les coûts d'accès à l'éducation et la santé sont élevés en particulier pour les pauvres. La condition de l'accessibilité revient de façon répétée comme la raison principale pour ne pas envoyer les enfants à l'école, ne pas les maintenir à l'école régulièrement, ou les faire quitter. Pour trois enfants sur quatre, la raison de non scolarisation ou d'expulsion est l'incapacité des parents à payer pour le coût de la scolarisation. Cela ne signifie toutefois pas que la question de l'accès soit le problème principal pour le système dans son ensemble ou pour tous les utilisateurs des services de l'éducation. D'autres questions importantes telles que la qualité se posent. Nombreux sont les parents à déclarer être prêts à payer plus pour une qualité améliorée. Les résultats pour la santé sont similaires. La question de l'accessibilité revient comme étant la raison première de ne pas chercher de soins ou de ne pas suivre les traitements médicaux prescrits. A nouveau, cela ne signifie pas que l'accessibilité soit le problème le plus important, dans la mesure où la qualité importe aussi. Toutefois pour réduire la pauvreté et s'assurer que les segments les plus vulnérables de la population bénéficient vraiment des soins de santé, résoudre le problème de l'accessibilité est essentiel, entre autre pour renforcer les capacités des ménages dans les zones pauvres à acheter des médicaments et payer leurs besoins de santé. Une plus grande accessibilité permettrait en effet des externalités, par exemple pour des questions liées à l'immunisation et les maladies contagieuses comme la tuberculose, la lèpre, la peste et autres programmes sanitaires et médicamenteux qui ont montré des résultats comme les moustiquaires, le traitement à la maison pour la malaria, les purificateurs d'eau....

**Relancer la coordination des agents et faire en sorte qu'ils deviennent des acteurs à part entière.** Dans le passé, les producteurs et les acteurs économiques jouaient un rôle actif en matière de coordination. Les crises économiques et les guerres les ont réduits à

un rôle passif. Ces groupes d'intérêt économiques contribuaient à (i) la construction et la maintenance des routes, (ii) la coordination des mécanismes de financement, (iii) les économies d'échelle réalisées à travers la gestion des biens publiques. La coordination de la production et de la délivrance de ces biens n'aura peut être pas un impact tangible au niveau national mais aidera à redémarrer l'activité économique au niveau local, et notamment dans les zones rurales et reculées qui participaient à des industries qui se sont effondrées depuis. Cette coordination et responsabilisation des acteurs est essentielle dans un pays en pleine reconstruction dont la taille géographique et la rareté des ressources font que de facto l'état ne saurait être derrière toutes les initiatives de relance. Cette responsabilisation est d'autant plus souhaitable et possible que 9 individus sur 10 se disent prêts à contribuer à des travaux communautaires pour réduire la pauvreté (Banque Mondiale, 2007).

## VII. Relancer une croissance forte pour combattre la pauvreté

### a) La baisse de la pauvreté passe par une accélération de la croissance

Parce que le pays est aussi pauvre aujourd'hui, la réduction de la pauvreté dans le futur passera avant tout par une croissance plus forte (Banque Mondiale 2007, 2010f). La part de la population pauvre dépend du niveau de consommation par équivalent et de la distribution de la consommation mesurée par l'inégalité. L'inégalité de consommation mesurée par le coefficient de l'indice de Gini était de 0.4 en 2004-2005, ce qui est internationalement élevé mais moyen pour les pays africains. L'expérience internationale suggère que dans la plupart des pays, les mesures d'inégalités ne varient pas beaucoup au travers du temps, ce qui induit que le potentiel pour la réduction de la pauvreté grâce à une réduction des inégalités est souvent limité. De plus, plus un pays est pauvre moins il a de possibilités de redistribuer des riches aux pauvres. En effet, les pays très pauvres comme la RDC ont un nombre limité d'outils opérationnels permettant la redistribution dans la mesure où le système de taxation reste faible et principalement fondé sur les taxes indirectes qui affectent dans une certaine mesure tous les ménages. Etant données les difficultés de mettre en place des politiques redistributives via une taxation des revenus ou des aides ou des taxes sur les biens de consommation, les politiques dans les secteurs sociaux (pour l'éducation, la santé, et la protection sociale entre autre) s'avèrent d'autant plus importantes qu'elles seules peuvent permettre d'améliorer les opportunités et les résultats pour les pauvres. Mais si la pauvreté a légèrement diminué au cours des dernières années c'est grâce une croissance positive du PNB par tête et elle ne continuera à diminuer d'autant que si la croissance continue à être positive. Des taux élevés de croissance seront par conséquent nécessaires pour réduire de façon substantielle la pauvreté. Un taux de croissance du PNB par habitant par an (nécessitant un taux de croissance du PNB de 4 % par an du fait du taux de croissance de la population de 3 % par an) laisserait environ 67 % de la population pauvre en 2015 (64% en 2020). Un taux de croissance par tête du



PNB de 2 % par an (croissance du PNB de 5% par an) conduirait à 56% de la population pauvre en 2015 (47% en 2020). Avec un taux de croissance du PNB par tête de 5% (taux de croissance du PNB de 8% par an), 44 % de la population serait pauvre en 2015 (30% en 2020). Finalement, la croissance du PNB par tête à 8% par an (avec une croissance du PNB à 11%, un niveau qu'aucun pays dans le monde n'a atteint de façon durable) permettrait de réduire la pauvreté à 28% en 2015 (12% en 2020) (Banque Mondiale, 2007).

### **Simplifier les procédures et les lois pour aider à l'accélération de la croissance.**

Le pays présente un environnement peu favorable aux investissements. La RDC s'est placée au 182<sup>ème</sup> rang sur 183 selon le rapport Doing Business de 2010. La relance durable des investissements et donc la croissance passe par une amélioration du climat des affaires afin de réduire les coûts de transaction pour attirer de nouvelles entreprises, notamment intensives en main d'œuvre. Le climat des affaires défavorable ajouté à une corruption endémique est perçu comme un risque majeur pour les entreprises et dans un contexte généralisé d'insécurité et d'instabilités, un frein à la rentabilité. Le faible caractère exécutoire des contrats et un faible cadre légal et réglementaire continuent d'affecter largement les investissements dans le secteur minier, forestier et infrastructure. Il convient dès lors de renforcer les droits de propriété, simplifier les procédures de création et de fermeture d'affaires, simplifier les rigidités d'emploi.

Parmi les facteurs qui rendent l'environnement particulièrement hostile, la FEC cite: (i) une fiscalité foisonnante, complexe et peu transparente, prélevée par une multitude d'organismes au niveau national, régional et local (le FMI en a dénombré plus de 900) et qui donne souvent lieu à une interprétation discrétionnaire de la part des agents de l'Etat; (ii) la corruption généralisée des services publics, qui se traduit par un racket omniprésent et des prélèvements de « facilitation » généralisés; (iii) le coût élevé et l'issue incertaine des recours en justice ; et (iv) un Code des Investissements peu attractif en particulier pour des entreprises agricoles et agroindustrielles dont les investissements sont en général à long terme et à risque relativement élevé.

### **b) L'agriculture un enjeu fondamental pour relancer la croissance et réduire la pauvreté**

**Le rôle clé de l'agriculture pour accélérer la croissance.** Le diagnostic de pauvreté confirme que toutes les tentatives pour réduire les taux élevés de pauvreté doivent focaliser leur attention sur l'agriculture. D'autant que les centres urbains qui souffrent actuellement de taux élevés de chômage ne sont pas capables d'absorber des flux migratoires supplémentaires. Le rôle central de l'agriculture en matière de lutte contre la pauvreté est lié au fait que c'est un secteur intensif en main d'œuvre. Environ 40% de la force de travail est occupée dans l'agriculture. La production d'Arabica par exemple requiert 450 jours de travail – soit deux emplois agricoles à plein temps - à l'hectare,



y compris la production et activités en aval. C'est donc 20.000 emplois à plein temps que créerait la mise en production de 10.000 ha supplémentaires, et donc des revenus pour environ 160.000 personnes (Banque Mondiale, 2010d). Il en est de même pour le palmier à huile et la plupart des autres cultures industrielles. Ces emplois sont créés de plus à un coût très faible. En second lieu, les revenus agricoles tendent à être dépensés sur des biens et services produits localement, ce qui a un effet multiplicateur important sur l'économie locale. Enfin, la croissance de la productivité agricole réduit les prix des denrées alimentaires, fournissant ainsi des « transferts invisibles » à l'ensemble de la population et aux autres secteurs de l'économie. Ainsi, on a constaté que la croissance des revenus ruraux réduisait non seulement la pauvreté rurale mais encore la pauvreté urbaine (alors que l'inverse n'est pas vrai) (Banque Mondiale, 2010d). De toutes les sources de croissance, le secteur agricole a le plus fort potentiel de réduction de la pauvreté. Qui plus est, la pauvreté ne saurait être réduite par des politiques sociales visant à améliorer l'accès à l'éducation et la santé. Au contraire, la pauvreté sera réduite seulement lorsque l'activité économique sera rétablie dans le secteur rural. En moyenne, sur un échantillon de 35 pays, on a constaté qu'une hausse de 10% de la production agricole augmente de 16% le revenu des ménages du quintile inférieur de la distribution des revenus (contre seulement 12% pour la production industrielle et 8% pour les services) (Etude de fond II.1).

**La situation semble favorable à une reprise soutenue de la croissance agricole sur le marché national et sur les marchés régionaux.** La reprise de la croissance nationale depuis 2002 devrait permettre aux revenus, en particulier urbains, de progresser et donc de soutenir une demande croissante en produits alimentaires. En effet, la croissance du PIB par habitant a été d'environ 3% par an au cours de la période 2003-2008, et les ménages devraient utiliser une grande partie de l'augmentation de leurs revenus non seulement pour augmenter mais aussi améliorer leur consommation en intégrant dans leur régime alimentaire des produits à plus haute valeur ajoutée (fruits et légumes, viandes...) (Banque Mondiale, 2010d). L'effet combiné de l'accroissement de la population, de la hausse des revenus et de la consommation de produits de plus haute valeur pourrait donc résulter en une demande intérieure en produits alimentaires d'au moins 6% par an sur le moyen terme. La demande intérieure est très porteuse pour les cultures vivrières et pour les produits de l'élevage. De plus, les marchés régionaux, qui enregistrent depuis la fin des années quatre-vingt-dix une croissance substantielle, représentent un gisement de croissance considérable pour les producteurs congolais.

**Les marchés mondiaux représentent un débouché important pour un pays dont les exportations actuelles sont négligeables.** La montée des prix des produits agricoles sur les marchés internationaux a créé une opportunité importante pour l'agriculture congolaise, tant pour les produits d'exportation que pour les produits de substitution aux importations. Cela semble très possible pour le riz, le maïs, l'huile de palme, les

produits carnés et peut-être pour le sucre (Banque Mondiale, 2010d). D'autre part, il existe un potentiel important de substitution de la farine de manioc à la farine de blé importée pour la production de pain (20% de farine de manioc n'altère pas le goût, mais améliore la durée de vie et la texture du produit) et la production de gari peut aussi constituer, comme en Afrique de l'Ouest, une alternative à la consommation de pain et de riz. La substitution d'une partie des importations actuelles représente une source de croissance additionnelle pouvant résulter en une croissance globale de la demande nationale en produits alimentaires de l'ordre de 7% à 8% par an sur les 5-7 prochaines années. Si la réponse des producteurs était proportionnelle à cette demande, cela aurait un effet majeur sur la réduction de la pauvreté, en particulier en zone rurale. Il est en effet démontré que la croissance des revenus agricole a non seulement des effets multiplicateurs importants sur l'économie non-agricole locale mais contribue aussi à l'atténuation de la pauvreté dans les autres secteurs de l'économie et en zones urbaines (Etude de fond II.1).

**Le développement de l'agriculture passe par la levée des contraintes structurelles.** Le développement accéléré du secteur agricole, en particulier celui des cultures industrielles et/ou d'exportation, ne pourra se faire qu'avec l'appui de grandes exploitations modernes, ayant accès aux marchés et capable de mobiliser les financements et services nécessaires. Ces grandes exploitations – en apportant aux exploitations familiales voisines, dans le cadre d'une agriculture contractuelle, l'accès au marché et aux services dont elles ont besoin - pourront en effet compléter les efforts de l'Etat pour promouvoir le développement de l'agriculture familiale, seule capable d'assurer une croissance forte et soutenue du secteur et d'avoir un impact important sur la réduction de la pauvreté. Les principales contraintes à leur redressement, au moins dans une première phase sont essentiellement des contraintes transversales: (i) l'accès aux marchés, à la fois en terme d'infrastructures de transport et d'accès à l'information, mais aussi à l'avenir en terme de qualité et de sécurité sanitaire; (ii) l'accès et la gestion des ressources foncières ; (iii) la disponibilité et la productivité de la main d'œuvre active ; (iv) l'accès aux technologies (équipements, intrants) -- l'accès à un matériel végétal performant étant un facteur capital pour les cultures pérennes puisqu'il influence la productivité agricole sur le long terme -- et au conseil ; (v) l'accès au crédit, en particulier pour les investissements nécessaires dans la réhabilitation des plantations et des équipements agroindustriels ; (vi) le climat des affaires, entraves administratives; et (vii) la mise en place d'un système de conseil multiforme, décentralisé et géré en étroite collaboration avec les organisations de producteurs eux-mêmes, mobilisant tous les opérateurs disponibles sur le terrain (privés, ONG...) pour l'appui aux producteurs et focalisant l'action des services publics sur le financement, la structuration/professionnalisation et le suivi de services de conseils (Etude de fond II.1).

**Accroissement de la productivité agricole.** Les rendements agricoles actuels dans leur ensemble sont très bas à cause de l'âge avancé des plantations, de la faible productivité du matériel végétal et/ou d'équipements pour la plupart obsolètes (Etude de fond II.1). Ces équipements doivent être renouvelés à court terme. Mais les opérateurs se heurtent à

l'absence de crédit à moyen terme, sauf le cas exceptionnel où ils peuvent avoir accès aux ressources du Fonds de Promotion de l'Industrie ou à du crédit « off-shore ». A l'heure actuelle, la recherche ne produit plus de matériel végétal sélectionné et les grandes plantations industrielles importent et multiplient ce dont elles ont besoin. Elles sont aussi capables de mobiliser par elles-mêmes les intrants et services dont elles ont besoin. Ce n'est pas le cas pour les planteurs villageois et la grande majorité des exploitations de taille moyenne qui n'ont à l'heure actuelle accès ni aux plants ni aux conseils dont ils auraient besoin pour augmenter leur productivité. Il sera donc nécessaire de mettre en place rapidement des mécanismes, par exemple en se servant des plantations industrielles comme relais dans le cadre de partenariats publics-privés, qui permettent la diffusion du progrès technologique (plants sélectionnés, intrants, conseil) auprès des planteurs villageois et d'accompagner ces derniers dans une démarche de gestion intégrée.

**Le rôle clé des transports pour soutenir le secteur agricole et relancer la croissance.**

La dégradation des grands axes de transport interne, y compris la boucle du fleuve Congo essentielle pour drainer les productions agricoles de l'Equateur, de la Province Orientale et du Bandundu vers Kinshasa et Matadi limite fortement le trafic, allonge les délais et renchérit les coûts de transport, grevant ainsi la compétitivité des productions locales. Dans l'enquête ICA le transport apparaît au septième rang des obstacles (sur 12) à l'investissement privé en RDC, les entreprises situées à Lubumbashi le mettant même au second rang des contraintes les plus fortes. Les coûts de transport peuvent en effet atteindre 0.20 US\$ par tonne/kilomètre contre 0.13 US\$ par tonne/kilomètre dans les autres pays d'Afrique Centrale à cause de l'état des infrastructures elles-mêmes mais aussi (i) de l'inefficacité et coût de services de transport peu développés et oligopolistiques ; et (ii) des innombrables tracasseries et prélèvements (légaux ou illégaux) imposés par les forces armées et une multitude d'institutions nationales, régionales et locales. Par exemple le coût de transport du thé ou de l'Arabica entre le Kivu (Goma, Bukavu) et Mombasa est estimé à 300-350\$/tonne contre 150\$/tonne payés par les producteurs Ougandais ou Rwandais pour des distances à peine moins longues (Banque Mondiale, 2010d). On estime qu'une réduction de 10% des coûts de transport résulte en un accroissement de 6% de la production agricole, i.e. une élasticité de 0.6 de la production agricole vis-à-vis des coûts de transport. Si cette réduction était réalisée sur une période de 10 ans, cela ajouterait 0.6% annuellement au taux de croissance agricole (Banque mondiale, 2010d). Le programme « Pro-Routes » actuellement en cours d'exécution se propose de réhabiliter plus de 15.000 km de routes prioritaires (c.à.d. 1/10 du réseau routier total). Cela devrait permettre de réduire les coûts opérationnels des véhicules et donc les coûts de transport. Cependant, pour relancer la croissance agricole, le Gouvernement devra aussi s'attaquer aux autres facteurs – services de transport et racket -- qui grevent lourdement les coûts de transport et donc la compétitivité de l'agriculture congolaise et pénalisent fortement les petites entreprises.

### c) Penser globalement, agir localement

**Identifier des points d’ancrage et s’appuyer sur les réalités de terrain pour créer des effets de levier.** La RDC est un pays extrêmement vaste et varié qui présente des caractéristiques hétérogènes. Aussi toute politique visant à réduire la pauvreté suppose d’être pensée de façon globale mais d’avoir un ancrage et une mise en œuvre locale. Par ailleurs, la difficulté des pays post conflit réside dans le fait que tout est à reconstruire, à commencer par l’Etat et les infrastructures de base. Dans un contexte de rareté des ressources, et notamment des ressources financières, il convient dès lors de choisir les points d’ancrage et les actions qui agiront comme effet de levier pour relancer la croissance, créer des dynamiques qui inciteront les acteurs à se projeter dans un futur meilleur et leur donneront les moyens d’agir.

**La relance de l’agriculture doit être priorisée.** L’étude diagnostique sur l’intégration du commerce montre que de nombreuses zones de production sont à l’heure actuelle coupées de leurs marchés potentiels par la détérioration avancée des infrastructures de transport. De même, des zones potentiellement productives n’ont aujourd’hui qu’une densité de population très faible qui limite la disponibilité en main d’œuvre active et rend difficile et coûteux la provision des services d’appui à la production. La densité de population a tendance à être plus élevée dans les secteurs qui ont un bon potentiel agricole, comme dans les montagnes de la région des Grands Lacs et un bon accès au marché, aussi la population qui se déplacera dans ces secteurs recherchera les meilleures occasions de revenus. Sur cette base, l’étude identifie les régions bénéficiant à la fois d’un fort potentiel agricole, d’un accès relativement satisfaisant au marché et d’une forte densité de population et qui devraient donc être prioritaires dans le court et moyen terme pour une relance de l’agriculture. Ces pôles de croissance comprennent, en plus des bassins d’approvisionnement des grandes villes: l’axe Matadi-Kasaï-Oriental ; les bassins d’approvisionnement des bassins miniers du Katanga; la région des grands lacs ; et la boucle nord du fleuve Congo.

**Tableau 5.5 : Priorités selon les filières porteuses et pôles de croissance agricole**

	Axe 1 (de l'Atlantique au Kabinda - Kasai Oriental)	Axe 2 (arrière- pays villes minières dans la province du Katanga)	Axe 3 (région des grands lacs)	Axe 4 (partie septentrionale de l'Équateur)
Filières Prioritaires	<b>Huile de palme, hévéa, cacao, (coton)</b> Manioc, maïs, riz, arachide, légumes, plantain, produits de la pêche, bétail, canne à sucre	Arachide, légumes, canne à sucre, grands et petits ruminants aquaculture,	Arabica, the, quinquina, robusta Haricot, manioc, maïs, riz, plantain, légumes	<b>Robusta, cacao, huile de palme, hévéa, (coton)</b> Manioc, maïs, riz, arachide, haricot, plantain, légumes, café, cacao, grands et petits ruminants

Source : Etude de fond II.1.

**Lutter contre les défaillances de l'Etat en fonction des spécificités provinciales.** Les défaillances de l'Etat et faiblesses du cadre légal sont une contrainte pour l'ensemble de l'économie. Les défaillances de l'état sont un facteur limitatif encore plus lourd pour l'investissement privé à Kinshasa compte tenu de la proximité avec le gouvernement. C'est notamment le cas, pour les nouveaux investisseurs, pour lesquels l'incertitude et un climat pour l'investissement non favorable réduisent le retour sur investissement. Il en est de même pour le Katanga. Malgré des progrès remarquables, le Katanga reste en effet affecté par des contraintes qui empêchent des investisseurs hypothétiques d'être sur le marché et/ou limitent le retour sur investissement du fait d'un climat d'investissement peu performant. Le secteur minier montre des signes spécifiques d'instabilité qui ne sont pas résolus et des incertitudes qui perdurent au niveau du cadre légal et réglementaire. Un rapport du Sénat met par ailleurs en évidence l'échec des mesures anticorruption et la mauvaise gestion dans le secteur minier. Comme dans le cas de Kinshasa, il convient à la fois de clarifier le cadre légal, de le simplifier et de faire en sorte que les règles soient appliquées et la lutte contre la corruption efficace. Agir dans ces deux provinces pourrait avoir un effet de levier fort et envoyer des signaux positifs à l'ensemble des investisseurs. Pour cela, il est par exemple possible de s'appuyer sur un nombre limité d'institutions qui permettront d'avoir un effet levier dans la suppression des symptômes les plus visibles des défaillances de l'état et en contrepartie contribueront à le rendre de nouveau visible et se faisant contribuer à restaurer son autorité.

**Prendre en compte l'urbanisation rapide et développer de véritables politiques de gestion urbaine.** Il y a eu au cours des dernières années une forte croissance vers les plus grandes villes. On considère qu'en 2007, 38 % de la population vivait à Kinshasa contre 35 % en 1990. La jeunesse de Kinshasa représente environ la moitié de la population (presque 52 % à moins de 15 ans). Cette tendance devrait se poursuivre avec une baisse des taux de mortalité et une augmentation des taux de fertilité. Un défi considérable consiste alors à créer des emplois pour absorber la force de travail d'environ 4 millions de personnes dont on attend que le nombre double d'ici 15 ans et fournir des services sociaux adéquats pour répondre aux besoins de la population. En 2025 la cité province de Kinshasa pourrait devenir la 16<sup>ème</sup> zone urbaine la plus grande dans le monde (avec 16,8 millions d'habitants). Comme une large partie des plus âgés (55 ans et plus) continuent à travailler, de plus en plus de pression s'exercera sur le gouvernement pour absorber les cohortes de jeunes travailleurs qui arrivent sur le marché. Dans le souci de lutter contre la pauvreté, de stabilité et de recherche d'un développement durable, il est essentiel de développer de véritables politiques de gestion urbaine pour lutter contre le chômage et permettre un développement équilibré des zones urbaines.

**Agir en fonction des priorités des plus pauvres pour modifier leur perception de l'environnement.** Parmi les pauvres, les individus considèrent que la principale priorité actuelle au niveau de leur communauté dans une liste de 15 priorités potentielles est la provision en eau potable (26,2 % des individus) (Banque Mondiale, 2007). Rompre l'isolement de la communauté est la seconde priorité la plus élevée et la construction des écoles vient en troisième position. D'autres domaines d'action publique comme la réduction de la violence/insécurité, la construction de centres de santé et la promotion d'activités productives font aussi parties des priorités les plus importantes dans la liste. Les individus considèrent que la meilleure façon de réduire la pauvreté dans leur communauté est de promouvoir des activités génératrices de revenus (15,8 % parmi les individus pauvres et 21,5 % par les non pauvres), améliorer la sécurité (14,2 % avec une part plus élevée de ménages pauvres mettant l'accent sur cet aspect) et la provision de services de base (11,6 % d'individus).

#### **d) Des priorités différentes selon les provinces**

**La baisse de la pauvreté dans la ville province de Kinshasa passe par la création d'emplois et de sources de revenus et donc les investissements.** La priorité pour la ville province est de créer des emplois pour les pauvres, les personnes diplômées et les travailleurs éduqués. Kinshasa doit pour cela mettre en place une politique pour attirer les investissements (y compris de réduire les tracasseries et la corruption) et résoudre le problème des infrastructures de base. Une solution pourrait être la mise en place de zones économiques spéciales qui offriraient de l'énergie, des infrastructures de transport, des incitations fiscales pour attirer une masse critique d'investisseurs. En



outre, si le secteur financier s'est amélioré à Kinshasa, les institutions de financement concentrant la plupart de leurs activités dans la ville de Kinshasa (11 banques et 28 institutions de micro-finance), l'accès au financement apparaît toutefois dans l'enquête ICA comme la seconde principale contrainte dans la ville province. L'électricité est en effet citée par 45,6% des entreprises comme la principale contrainte à la croissance. Jusqu'à 78% identifie l'électricité comme un obstacle sévère ou très sévère (Etude de fond I.4). L'industrie des services semble avoir développé des capacités d'adaptation à cette situation contrairement à l'industrie. Cette dernière est en effet contrainte par des problèmes d'infrastructures et de capacité énormes. Le manque d'électricité stable du fait de la détérioration de la station Inga et d'un réseau de distribution inefficent génère des pertes considérables pour le secteur.

**Le développement de l'agriculture dans le Bandundu est un passage obligé pour relancer la croissance et réduire la pauvreté.** Le Bandundu a davantage besoin de politique économique que de politique sociale. Le marché a échoué à fournir l'information et la coordination nécessaire aux investisseurs pour tirer avantages des ressources liées à la localisation de la province. La relance de la province est liée à sa capacité à attirer une masse critique d'investissements privés pour ouvrir l'économie et créer des emplois et de la croissance. Il faut casser le cercle vicieux de faible revenu-faible épargne-faible investissement-faible productivité pour lancer la province sur le chemin d'une croissance durable. De manière générale, le manque d'emplois explique les niveaux extrêmement élevés de pauvreté dans le Bandundu. En l'absence d'activités autre que l'agriculture de subsistance, la demande pour la main d'œuvre qualifiée est peu élevée et explique qu'en comparaison avec les autres provinces, la main d'œuvre qualifiée est en moyenne moins bien payée que dans le reste du pays. Un axe possible d'intervention pourrait viser à créer des coopératives d'acheteurs externes des produits agricoles en relation avec des mécanismes graduels et flexibles de crédit. La perspective de retours futurs sur investissements encouragerait les fermiers à rationaliser leur production dans une économie plus formelle. Cela aiderait aussi les ménages à générer des revenus et leur permettrait d'accéder plus facilement à des sources de financement. Les coopératives pourraient être gérées à travers des partenariats publics privés entre le secteur privé, les fermiers et des ONG agricoles.

**Désenclaver les zones agricoles et supprimer les poches d'insécurité sont nécessaire pour réduire les pauvretés de la province orientale.** Aujourd'hui les riches zones agricoles de la province orientale sont enclavées du fait de la dilapidation des ressources de réseaux d'infrastructure et la présence des milices armées. La province a l'accès à la terre le plus élevé mais l'exploitation effective de la terre est un problème. L'infrastructure est de ce point de vue une contrainte majeure même dans les zones sécurisées. Les fermiers ne peuvent pas atteindre les marchés, vendre leur surplus et orienter leur production vers des secteurs plus rentables. Sans accès formel aux marchés les fermiers vendent leurs



produits aux camps miniers, ou abandonnent l'agriculture pour devenir mineurs. Un bon accès à la terre explique toutefois une bonne sécurité alimentaire et une pauvreté rurale plus faible que la pauvreté urbaine mais contribuera peu à la croissance ou la réduction de la pauvreté si la terre n'est pas exploitée commercialement. En outre, la province doit identifier ses avantages comparatifs. Les industries qui ont par le passé été à l'origine de sa croissance étaient « importées » soit par le colonisateur soit par Mobutu. Mais sans infrastructure de transport pour relier les vastes étendues du territoire, sans électricité pour regagner une position industrielle génératrice de croissance et un secteur financier pour allouer des crédits et financer les investissements, il est difficile d'imaginer comment des agents économiques peuvent à eux seuls redémarrer l'économie de la province. Cela suppose un effort coordonné des autorités publiques, du secteur privé et de la communauté internationale pour investir massivement dans les infrastructures routières, ferroviaires et portuaires, mais avant tout pour restaurer la sécurité. Des partenariats publics-privés doivent être explorés pour inciter le secteur privé à investir. Mais dans tous les cas, la lutte contre l'insécurité doit être le premier des objectifs en matière de lutte contre la pauvreté.

**Permettre un rééquilibrage de l'économie katangaise en faveur de l'agriculture en améliorant l'accès aux sources de financement et développant les infrastructures de base.** Les politiques de relance au Katanga doivent particulièrement se concentrer sur l'accès au financement et la réaffectation des infrastructures afin de permettre au secteur agricole de se développer et permettre un rééquilibrage avec le secteur minier. Les projets miniers se sont traditionnellement financés avec le capital international et n'ont pas été contraints par le manque de financement local, ou en tout cas pas jusqu'à la crise récente. A l'inverse, dans les zones non minières, dans la mesure où la majorité des activités sont informelles et il est très difficile d'accéder à des financements. Le manque de crédit formel et de long terme affecte directement la qualité et le type d'équipement utilisé à la fois par les entreprises agricoles et non agricoles, contraignant davantage les capacités des firmes à augmenter leur production, leur efficacité et à exporter. De plus, le système agricole ne dispose plus d'aucun moyen d'accès au crédit depuis l'effondrement de la filière coton et seuls 4% des ménages déclarent avoir accès au crédit pour leur capital travail. Les tontines sont la forme de crédit la plus utilisée pour financer la production. Mais la finance informelle peut seulement fournir des sommes limitées de capital ce qui ne permet pas aux fermiers et petites entreprises non agricoles d'investir dans les intrants nécessaires pour booster leur productivité. De plus, les infrastructures de transport sont en ruines, les routes dégradées, les voies de chemin de fer abandonnées, l'équipement aéroportuaire défaillant et les voies fluviales pratiquement impossibles et l'approvisionnement en électricité est concentré dans les villes minières. De plus, bien que le Katanga soit la seconde province la plus développée dans le pays en termes de PNB par tête, 1 personne sur 4 vit à plus de 5 km d'un marché et plus de la moitié de la

population vit à 10 km d'un hôpital. Le manque de connectivité condamne les vastes zones rurales à l'autosubsistance et renforce la dépendance de la province sur le secteur minier.

**Sécuriser le Sud-Kivu est une nécessité absolue pour stopper le cercle vicieux de la pauvreté et mettre en place des politiques sociales pour accompagner les populations dans la reconstruction.** Les conflits ont eu des conséquences directes et indirectes sur toute l'économie que ce soit à court, moyen ou long terme. L'insécurité latente reste la contrainte première pour la province et explique qu'en dépit de la résilience des acteurs, la pauvreté ne saurait être réduite. L'impact du conflit sur le système financier a par exemple été dévastateur. Il a cessé d'opérer dans la province. Des canaux d'accès restent possibles à travers les canaux sociaux mais la taille des prêts est petite. De plus il n'y a pas de prêts pour des projets potentiels d'investissement dans les zones rurales et la plupart des prêts sont concentrés dans les villes. Les infrastructures et notamment les routes et l'électricité sont détruites. De plus, du fait de la guerre et des mouvements de population, il y a eu un impact fort sur l'éducation qui aura des conséquences sur les stratégies de réduction de la pauvreté à long terme. Il est donc difficile d'imaginer que seuls des taux élevés de croissance vont réduire la pauvreté et/ou améliorer les résultats en termes d'éducation. Il est nécessaire de mettre en place des politiques sociales pour aider les populations à se reconstruire et les aider à se projeter dans le futur.

## Notes

1. La seule exception étant le Burundi où les données disponibles suggèrent que plus de 80 pourcent de la population est pauvre, dans les autres pays les estimations varient entre 50 et 60 pourcent.
2. La trappe à la pauvreté mesure la sévérité de la pauvreté et est définie par la distance moyenne qui sépare les revenus d'un individu de la ligne de pauvreté.
3. Dans les zones centrales de la ville, les prises alimentaires sont d'environ 40% supérieur à celles de la périphérie.
4. Des questionnaires spécifiques pour chaque sous-secteur ont été constitués à la fois pour servir de base à la collecte des données et aussi aux discussions avec les différents services de l'Etat tant au niveau central que provincial (directions et divisions provinciales des ministères centraux et des régies financières).
5. Dans le cadre de la décentralisation, la santé, l'enseignement primaire, secondaire et professionnel ainsi que l'agriculture sont les trois secteurs qui sont, d'après la Constitution du pays, considérés comme décentralisés, et continuent de faire l'objet d'une gestion au niveau central pour ce qui est de leur rémunération.

## Références

- Asdi, (2009), 'Profil Genre', République Démocratique du Congo, Kinshasa.
- Banque Mondiale, (2007), Poverty diagnostic, République du Congo, report no. 36489, Democratic republic of Congo, Agricultural Sector Review, Report n° 30215-ZR - (2010) Doing Business, IFC
- Briand, V. (2007), Manger au quotidien. La vulnérabilité des familles urbaines africaines, Karthala.
- Lutz, W, Crespo Cuaresma, J., Sanderson, W. (2008), « The Demography of Educational Attainment and Economic Growth », Science 22 February 2008: Vol. 319 no. 5866 pp. 1047-1048
- Nkwembe Unsital, J-B (2006) La problématique de la pauvreté des ménages agricoles ruraux et urbains dans la périphérie de la ville de Kinshasa, Louvain-la-Neuve, Dissertation doctorale en sciences agronomiques et ingénierie biologique, option économie rurale.
- Nzeza Bilakila, A. (2007) « La «coop» à Kinshasa: Survie et marchandage », in T. Trefon (Ed), Espaces Périurbains d'Afrique centrale et Gouvernance Environnementale, Bruxelles : GEPAC/ULB, pp. 33-46.
- Sen, A.K. (2001), Ethique et Economie, PUF, Paris.
- Tollens, E. (2003), « Sécurité alimentaire à Kinshasa: Un face-à-face quotidien avec l'adversité » in Katholieke Universiteit Leuven, Faculté des Sciences Agronomiques et de la Biologie Appliquée, Working Paper n°77, septembre.
- Weber, J. (2002), « Risque et pauvreté: Comment penser un monde sans assurances », Risques, n°51, septembre, pp. 100-104.



## Annexe A : Cadrage macroéconomique en provinces<sup>1</sup>

Dieudonné Nintunze, Moïse Tshimenga Tshibangu, Boulel Touré et Yves Birere

### I. Contexte

La mise en place d'un système de fonctionnement de l'administration publique est l'un des principaux défis de développement en République Démocratique du Congo. À la suite des progrès réalisés dans la stabilisation du pays et à la réalisation du point d'achèvement de l'Initiative PPTE, le pays s'emploie à recentrer ses efforts pour l'accomplissement de ses objectifs de développement ambitieux décrits dans le programme « Cinq Chantiers » et inscrit dans son document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCRCP) dont la seconde génération est en ce moment en cours de finalisation. La réalisation de tels objectifs exige tant au niveau central que provincial :

- des données disponibles à partir desquelles les politiques peuvent être formulées, suivies et évaluées ;
- des capacités analytiques d'évaluer l'impact des politiques alternatives ;
- une priorisation des politiques et,
- des capacités de mise en œuvre des politiques.

Si le besoin en renforcement des capacités de mise en œuvre des politiques trouve son début de réponse à travers un certain nombre d'interventions des bailleurs de fonds, dont notamment la Banque mondiale dans le cadre des projets de renforcement des capacités en gouvernance et de rajeunissement du secteur public, les données disponibles ainsi que les capacités d'analyse et de priorisation des politiques existent dans une certaine mesure au niveau national, mais difficilement au niveau provincial.

Au niveau national un cadre macroéconomique uniforme est établi avec l'assistance technique du Fonds monétaire international (FMI) et est régulièrement mis à jour. Ses projections sont discutées avec les missions du département Afrique de cette institution sur au moins une base semestrielle. Au cours de ces discussions, les capacités techniques suffisent pour discuter de l'impact éventuel des politiques alternatives.

Il apparaît donc que la situation de la gestion économique et financière en provinces se caractérise par beaucoup de contraintes et faiblesses de capacités institutionnelles. Ces faiblesses incluent une insuffisance d'alignement des dépenses publiques aux priorités de développement exprimées notamment à travers le DSCRCP, le faible degré de réalisme et prévisibilité des ressources budgétaires qui compromettent la crédibilité du budget provincial. Ces risques à la crédibilité du budget sont mis à surface par le niveau très faible des taux d'exécution du budget et la déconnection entre les réalisations du budget et les résultats en termes d'objectifs de développement. Une plus grande prévisibilité des ressources du budget pourra également renforcer la décentralisation, étant donné que les

gouvernements provinciaux seront plus redevables des résultats du développement local. Bien mené, ce processus pourra aider à réduire les disparités entre provinces en matière de disponibilité des services publics et d'infrastructures physiques de qualité et renforcer la stabilité politique.

C'est dans ce contexte qu'un cadre macroéconomique devra permettre de préparer un budget beaucoup plus réaliste au niveau des provinces et mieux apte à répondre aux objectifs de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. Le cadrage macroéconomique est un instrument privilégié pour utiliser et transformer toutes les informations nécessaires au fonctionnement d'une structure économique, ainsi que pour analyser leur implication notamment sur le budget, le niveau salarial et sur d'autres instruments de politique économique. A travers le cadrage macroéconomique au niveau provincial, tous ces agrégats forment un ensemble cohérent dont la consistance informe mieux la politique des autorités locales.

## II. Approche méthodologique : outils et processus

Le cadrage macroéconomique provincial est un processus qui consiste en la présentation successive des quatre principaux comptes macroéconomiques pour chaque province (réel, public, extérieur et monétaire), mettant l'accent surtout sur la détermination du produit intérieur brut (PIB) au niveau du secteur réel et des opérations financières de la province au niveau du secteur public, dans un contexte de la décentralisation.

Ces quatre principaux comptes sont élaborés sur base d'un modèle conçu sur tableur Excel avec de feuilles de calcul les mettant en liaisons les uns des autres. Cet instrument permet de faire des projections macroéconomiques à partir des données historiques et des hypothèses qui sont discutées et qui font l'objet d'un consensus avec les services impliqués. Toutefois, la conception de ce type modèle en province est guidée par une méthodologie assez simple, évolutive, et facile à appliquer afin de prendre en considération l'environnement de travail des provinces, notamment la situation limitée des capacités techniques, d'équipement de travail et des sources d'information de base devant alimenter le modèle.

### II.1. Détermination du Produit intérieur brut (PIB) provincial

Le produit intérieur brut (PIB) provincial est la valeur de ce qui est produit dans une province donnée du pays. Sa détermination *par l'approche production* est la première tâche réalisée dans ce processus. Il s'obtient par la somme des valeurs ajoutées des diverses activités économiques dans une province. Selon cette approche, la valeur ajoutée pour chaque secteur d'activité (agriculture, pêche, élevage, mines, industries, commerce, transports et autres services) est définie comme la valeur de la production moins la valeur des intrants intermédiaires (consommation intermédiaire). En l'absence des données

sur la consommation intermédiaire, des informations disponibles sur les quantités et les prix aux producteurs ont été recueillies pour permettre de calculer la production.<sup>4</sup> Cette production est convertie en valeur ajoutée, en appliquant des coefficients (ratio valeurs ajoutées/productions) obtenus à partir des données de l'enquête 123 de l'Institut National de la Statistique (2005/06).

$$\text{PIB} = \sum \text{VA}_i \text{ et } \text{VA}_i = \gamma_i * \text{P}_i$$

où PIB : produit intérieur brut,  $\text{VA}_i$  : Valeur ajoutée pour le secteur  $i$ ,  $\text{P}_i$  : production totale du secteur  $i$  et  $\gamma_i$  : le ratio production-valeur ajoutée pour le secteur  $i$ .

L'année 2006 a été utilisée comme année de base pour dégager le déflateur de la valeur ajoutée. Quant aux services de façon générale, seules les valeurs de la production ont pu être collectées et des taux de croissance des déflateurs relatifs à ces secteurs calculés au niveau national ont été appliqués.

Une autre approche de l'estimation du PIB est basée sur son utilisation ou « *approche par la demande* ». Les raisonnements en termes de demande se placent cette fois-ci du côté des achats. Cette approche détermine la production en fonction de la demande adressée à l'économie qui provient de :

- consommateurs locaux (consommation finale des ménages) ;
- entreprises à des fins d'investissement (formation brute de capital fixe) ;
- consommateurs internationaux à travers les échanges extérieurs (importations et exportations) ;
- l'Etat à travers les dépenses publiques d'investissements et de consommation des biens et services (consommation et investissements publics).

Cette approche est représentée par l'identité :  $\text{PIB} = \text{C} + \text{G} + \text{I} + \text{X} - \text{M}$

où  $C$  : consommation des ménages;  $G$  : dépenses publiques (consommation et investissements publics);  $I$  : formation brute de capital fixe (investissements privés);  $X$  : exportations et  $M$  : importations.

Il faut toutefois signaler que l'application de cette méthode aux provinces est souvent butée à la difficulté d'estimer les flux d'importations et d'exportations entre une province et le reste du pays. A cet effet, l'estimation du PIB par cette approche est obtenue d'après les informations contenues dans le tableau ci-après :



**Tableau A1 : Modes d'estimation du PIB provincial par la demande**

Rubriques	Modes ou d'hypothèses d'estimation
<b>Consommation publique</b>	Obtenue du tableau des opérations financières de la province (TOFP) en sommant les salaires et traitements des fonctionnaires provinciaux et déconcentrés, les biens et matériels ainsi que les dépenses de prestations.
<b>Investissement public</b>	Egal aux dépenses en capital du TOFP
<b>Consommation privée</b>	Estimée sur base des résultats de l'enquête 123 qui a fourni, pour l'année 2005 et par province, le montant de la consommation privée par habitant et par ménage. Le taux d'accroissement moyen de la population et le taux d'inflation ont été utilisés pour la projection de la consommation privée pour 2006-2010.
<b>Investissement privé</b>	Investissement total au niveau national et réparti par province à partir d'une clef basée sur les données de l'Agence national pour la promotion des investissements (ANAPI).
<b>Balance commerciale vis-à-vis de l'étranger</b>	Fournie par le tableau du secteur extérieur et comprend les valeurs des importations et des exportations par produit recueillies auprès de l'Office congolais de contrôle (OCC).
<b>Balance commerciale de la province vis-à-vis des autres provinces</b>	Estimée en équilibrant les ressources et les emplois. Ces derniers sont constitués de l'absorption interne (consommation + investissement) et la « demande extérieure nette générale ». Cette dernière est fournie par le tableau du secteur extérieur.

*Source* : Auteurs

Une troisième méthode de calcul du PIB consiste à additionner les revenus distribués par les unités de production résidentes (établissements), notamment la rémunération du travail, revenu net des entreprises individuelles et excédents bruts d'exploitation, auxquels s'ajoutent les taxes, moins les subventions, sur la production et les importations. Compte tenu des difficultés liées à l'appareil statistique national, seules les deux premières méthodes ont été envisagées.

## *II.2. Tableau des opérations financières de la province*

Parallèlement au PIB provincial, l'élaboration d'un tableau des opérations financières de la province (TOFP) constitue l'autre tâche la plus importante. Le TOFP est élaboré dans le but de préfigurer la situation de la rétrocession aux provinces des recettes fiscales mobilisées par elles, mais aussi le transfert concomitant de charges. Il tient compte du budget exécuté de la province et des montants reçus du Gouvernement central à titre divers. Les provinces font face à trois types des dépenses : (i) rémunération ; (ii) fonctionnement et (iii) investissement. Quant aux ressources, une distinction est faite entre les ressources qui sont déjà affectées et celles qui ne le sont pas.

Les ressources mobilisées directement par la province pour son propre compte sont considérées comme des ressources «ressources non pré-affectées». Elles proviennent : (i) de la fiscalité locale, (ii) des rétrocessions pour le fonctionnement des services décentralisés, (iii) des subventions pour le fonctionnement des services déconcentrés, et (iv) des rétrocessions pour les investissements. Le Gouvernement provincial s'emploie à rechercher une meilleure allocation de ces ressources en fonction de ses priorités et entre les dépenses de souveraineté et celles en faveur des trois secteurs décentralisés et des autres secteurs déconcentrés.

Les «ressources pré-affectées» constituent la catégorie des ressources pour lesquelles la province n'a que très peu de contrôle pour les affecter à des dépenses précises. Elles comprennent les rétrocessions au titre des rémunérations en faveur des secteurs décentralisés (enseignement primaire et secondaire, santé, agriculture et développement rural)<sup>5</sup> ainsi que des services considérés à ce jour<sup>5</sup> comme déconcentrés, les appuis extérieurs (dons et emprunts) et les budgets annexes. Cette deuxième catégorie est considérée du côté des recettes comme une subvention «virtuelle» de l'Etat à la province.

L'étude a permis d'introduire tant au niveau des recettes que des dépenses, les dons et prêts extérieurs selon qu'ils sont supposés financer les dépenses ordinaires ou d'investissement. La ventilation de ces ressources par province prend aussi en compte les données sur les ressources extérieures fournies par le Ministère du Plan.

## *II.3. Balance des paiements*

La balance des paiements retrace l'ensemble des opérations entre agents résidents et non résidents (c'est-à-dire toutes les entrées et sorties de biens, de services et de capitaux). Elle enregistre donc toutes les relations économiques (commerciales, financières et monétaires) effectuées pendant une année entre une province et le reste du monde.

Pour le cas d'espèce, la situation du secteur extérieur tient compte des transactions entre d'une part la province et les autres provinces du pays, et d'autre part entre la province et l'extérieur du pays. La « demande extérieure nette générale » ou balance commerciale générale est estimée pour chacune des années en prenant en compte la balance vis-à-vis de l'étranger et vis-à-vis des autres provinces.

La balance commerciale vis-à-vis de l'étranger a pu être estimée à partir des chiffres sur les valeurs des importations et des exportations par produit fourni par l'Office congolais de contrôle (OCC). Des clefs de partage par produit ont été établies pour dégager les parts des différentes provinces du pays. La balance commerciale de la province vis-à-vis des autres provinces, à ce stade, a été estimée en équilibrant les ressources et les emplois. Ces derniers sont constitués de l'absorption interne (consommation + investissement) et la «demande extérieure nette générale (balance commerciale générale)». La demande extérieure nette vis-à-vis des autres provinces est égale à la différence entre cette «demande extérieure nette générale» et la demande extérieure nette vis-à-vis de l'extérieur du pays.

Si l'on ajoute à ces chiffres les transferts courants nets (en fait, les dons courants tirés du tableau des finances publiques), on obtient la balance courante provinciale (toutefois, hors services nets et hors revenus extérieurs nets). Le seul poste de financement du déficit de la balance courante est celui du financement par les bailleurs de fonds, en excluant les dons courants, lesquels ont été repris dans les transferts courants nets.

#### *II.4. Secteur monétaire*

Les Directions provinciales de la Banque Centrale fournissent les données en rapport avec la situation monétaire de la province, c'est-à-dire les données relatives aux postes suivants : *Créances nettes sur les pouvoirs publics et Créances nettes sur le secteur privé (dans certains cas)*, *Billets* (FC + US\$+Euros) en circulation et les *Dépôts à vue et à terme dans presque la totalité des cas*. Cependant, compte tenu du fait que les informations sur les avoirs extérieurs nets des provinces ne sont pas disponibles, il apparaît difficile de dégager un lien avec le secteur extérieur.

Toutefois, selon des estimations de la Banque centrale, la situation monétaire à Kinshasa représente autour de 85% de la situation monétaire au niveau de l'ensemble du pays. Ce qui implique que les dépôts à vue, les dépôts à terme, la circulation fiduciaire, de même que les créances nettes sur les secteurs privé et public représentent 85% du niveau de ces postes pour l'ensemble du pays.

### **III. Résultats-clés**

L'exercice part des données et des estimations des indicateurs macroéconomiques 2006-2010 compilées par province, notamment le PIB nominal et à prix constant, le tableau des opérations financières de la province (TOFP), la Balance des paiements, les emplois du PIB, et quelques éléments de la situation monétaire.

Même si la valeur de ces indicateurs macroéconomiques connaît beaucoup d'évolution dans le temps, leur structure est restée la même au cours de ces cinq dernières années. Les résultats obtenus pour l'année 2010 traduisent la composition et le comportement de l'économie congolaise telle qu'elle se dégage de l'agrégation de la situation des onze provinces.

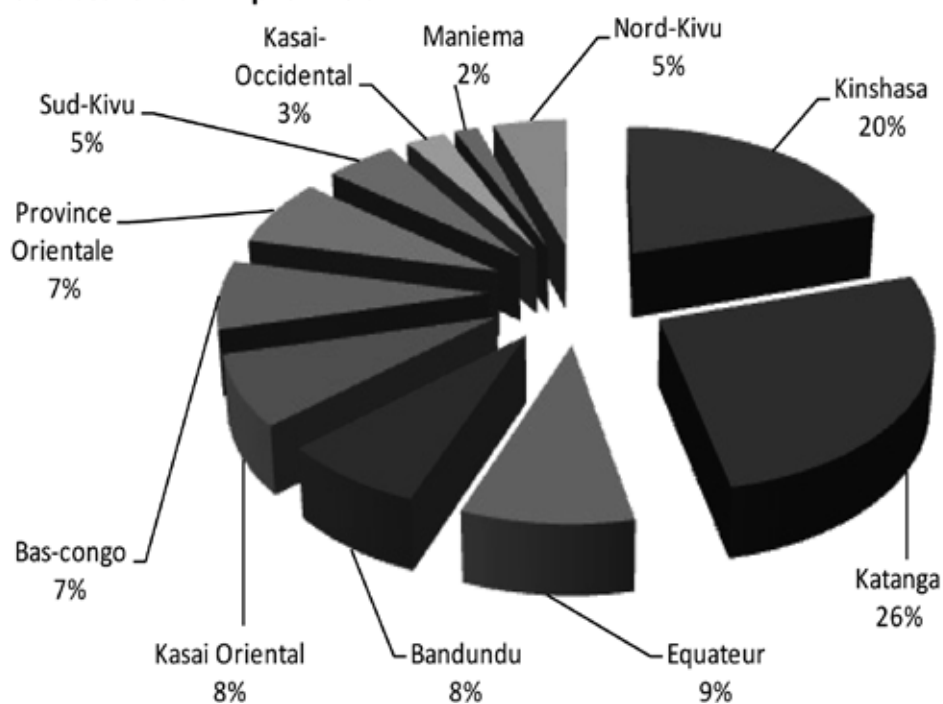
## Secteur réel

Le produit intérieur brut de la province informe sur la participation de chacune de onze provinces du pays à la production intérieure et présente des activités spécifiques de production de chacune.

Deux provinces du pays produisent 46 % du PIB national. A elle seule, la province de Katanga a réalisé la part la plus importante avec 26% en moyenne au cours de la période 2006-10. Elle est suivie de Kinshasa (20%). Cinq provinces du pays (Equateur, Bandundu, Kasai Oriental et Province Orientale) produisent environ 39% du total et se classent parmi les provinces moyennes avec chacune une production en valeur se situant dans la fourchette de 7-9% du total. Avec une part moyenne de 2-5% du total, quatre autres provinces ne produisent que 15 % du total.

*Graphique A1 : Structure du PIB provincial*

### Structure du PIB provincial

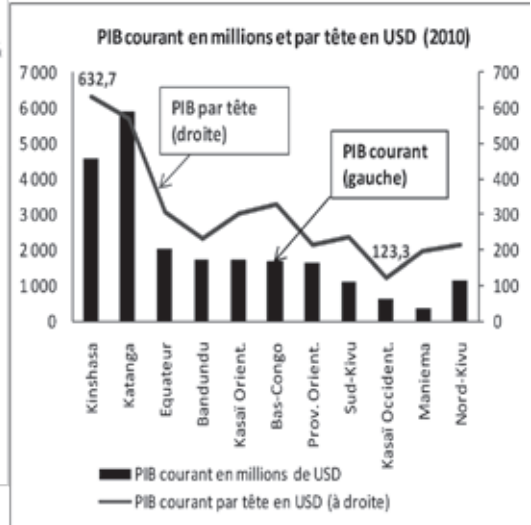
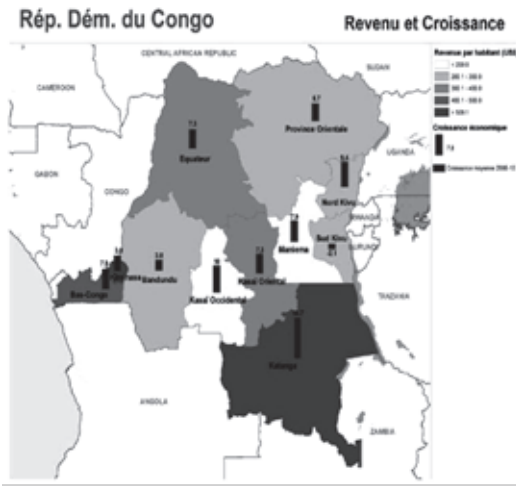


Source : Calculs des auteurs

Le graphique ci-dessus illustre la part de chaque province dans le total du PIB nominal. Cependant, une meilleure manière d'évaluer la richesse d'une province est de rapporter la valeur de son PIB à la taille de sa population. De ce point de vue, c'est bien la province de Kinshasa qui détient le PIB par habitant le plus élevé du pays avec 630 dollars US suivie par Katanga (570 dollars US). Ces deux provinces ont un PIB par tête de plus de 500 dollars US et peuvent être considérée comme les plus riches du pays du point de vue économique. Kasai Occidental et Maniema sont les plus pauvres avec un PIB par tête de moins de 200 dollars US. Prenant en compte ce PIB par tête, trois premières provinces du pays (Kinshasa, Katanga et Bas-Congo) génèrent plus de la moitié de la production intérieure, soit près de 55%.

Carte A1 : Revenu par tête et croissance par province

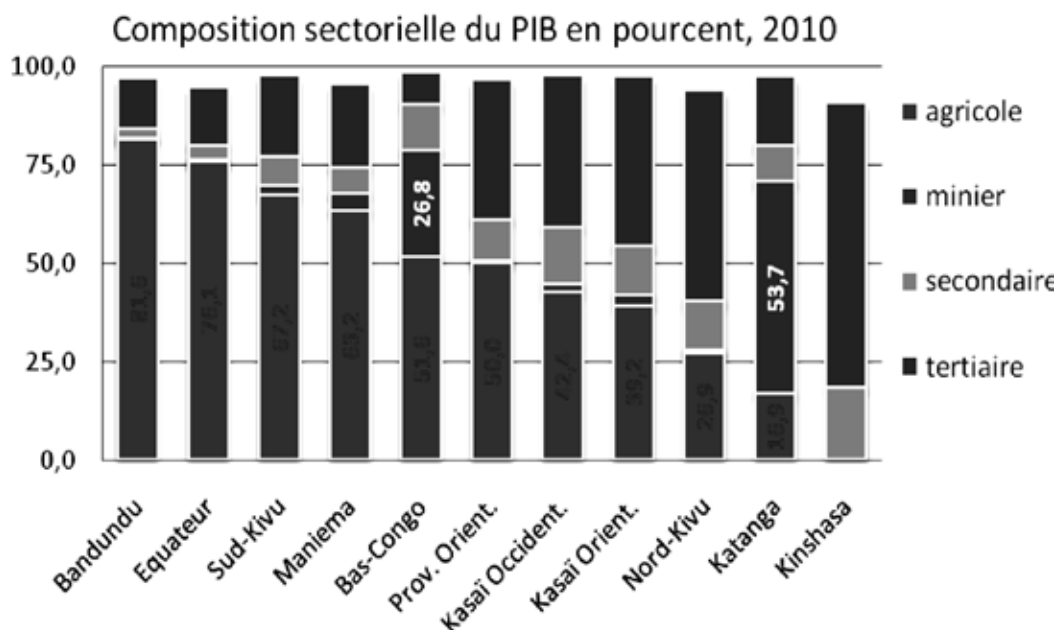
Graphique A2 : PIB courant et par tête par province



Source : Autorités provinciales et calculs des auteurs

Concernant la structure des économies des provinces, l'on peut observer qu'à l'exception de Kinshasa et du Nord-Kivu ainsi que dans une certaine mesure les deux Kasai, l'économie congolaise reste fortement dominée par le secteur primaire, soit plus de 50% en moyenne. En 2010, la contribution globale du secteur agricole s'est établi dans une fourchette comprise entre 81,6% et 8,2%, respectivement pour Bandundu et Kinshasa ; ce qui situe la contribution globale du secteur agricole autour d'une moyenne de 47,6%. Avec Bandundu en tête, six provinces peuvent être classées au rang des provinces les plus agricoles du pays (avec un PIB nominal composé de plus de la moitié des activités agricoles). Il s'agit de Bandundu, de l'Equateur, Sud-Kivu, Maniema, Bas-congo et Province orientale, comme le graphique ci-dessous l'illustre.

Graphique A3 : Composition sectorielle du PIB par province en pourcent, 2010



Source : Calculs des auteurs

Egalement, la province de Katanga, caractérisée par l'importance des industries extractives, notamment celles des produits tels que le cuivre, cobalt et Zinc, reste surreprésentée par le secteur primaire qui est passé d'une part de 56% à 70% entre 2006 et 2010. Le secteur minier au Katanga représente près de 85% de la production minière de l'ensemble du pays. Si la part de ce secteur dans le total du PIB national semble moins important avec moins de 15%, sa contribution à la croissance sur la période 2006-2010 a été encore plus importante. Le secteur minier contribue directement au PIB du Katanga à plus de 50 % et ses effets ont été à la base de l'augmentation de la contribution minière à la croissance économique dans cette province à près de 90 %.

Tableau A2 : PIB courant et sa composition sectorielle par province, 2010

Année 2010	PIB courant		Composition sectorielle				Population En millions d'habitants
	En USD		En % du PIB provincial				
Provinces	En milliards	Par tête d'hab.	Agricole	Minier	Secondaire	Tertiaire	
Kinshasa	4,57	632,7	8,2	0,3	17,9	72,3	7,2
Katanga	5,89	573,3	17	53,7	9,1	17,6	10,3
Bas-Congo	1,65	331,8	52	26,8	11,7	8,3	5
Equateur	2,03	306,5	76	0	3,6	14,8	6,6
Kasaï Orient.	1,71	301,9	39	2,5	12,5	43	5,6
Bandundu	1,72	234,9	82	0,1	2	13,2	7,3
Sud-Kivu	1,08	236,6	67	2,4	7,3	20,7	4,6
Prov. Orient.	1,63	215,5	50	0,6	10,5	35,6	7,6
Nord-Kivu	1,13	213,6	27	0,8	12,4	53,7	5,3
Maniema	0,36	198,2	63	4,2	6,9	21,2	1,8
Kasaï Occident.	0,61	123,3	42	2,1	14,6	38,4	5

Source : Calculs des auteurs

Le secteur secondaire est celui pour lequel aucune province ne semble se retrouver dans une position dominante pour les activités productives. Ceci serait expliqué par l'état de délabrement des infrastructures dans les provinces du pays. Dans ce secteur, la province de Kinshasa est celle qui semble être plus en avance que les autres. Ce qui fait d'elle la province la plus industrialisée du pays avec environ près de 18% des activités de production ; alors que pour les provinces de Bandundu et de l'Equateur, le secteur secondaire représente moins de 5% des activités productives.

De la même façon, la province de Kinshasa enregistre une surreprésentation du secteur tertiaire qui demeure une spécificité de ladite province, soit 72,3% du PIB provincial. En 2010, la part du secteur des services dans le PIB s'est établie en moyenne pour toutes les provinces à 31%. Ce secteur caractérise également les activités dans le Nord-Kivu (soit 53,7% du PIB). Les services marchands constituent la branche la plus importante de cette



catégorie avec principalement le commerce de gros et de détails. Toutefois, les activités de production dans les deux Kasai (oriental et occidental) semblent être dominées par ces deux secteurs (agricole et de services).

Il se dégage de cette situation que la segmentation des provinces en 2006-10, suivant leur similarité en termes de structure des valeurs ajoutées par secteur, fait ressortir trois grands secteurs d'activités : agricole, minier et de commerce de gros et de détail.

### Tableau des opérations financières de la province (TOFP)

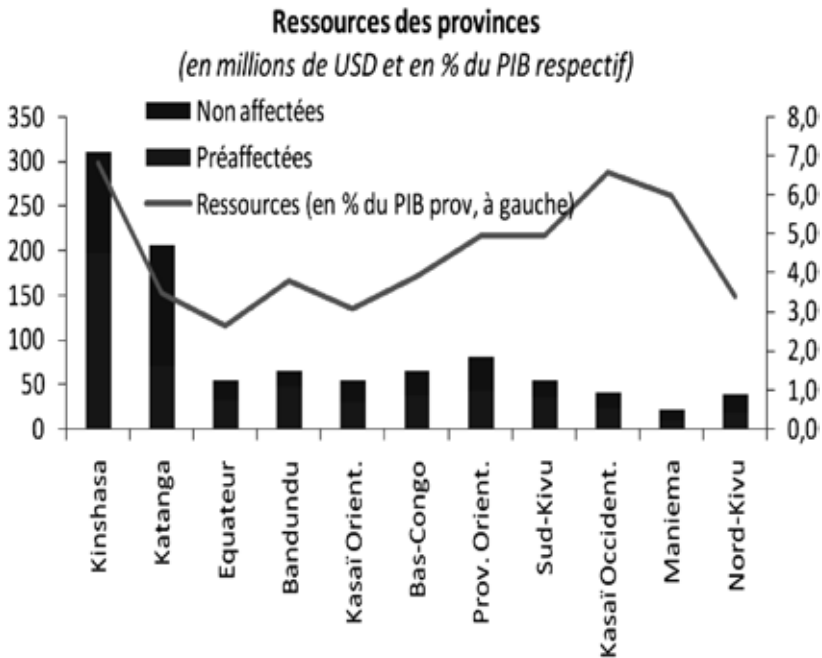
Les ressources des provinces se sont nettement améliorées depuis la mise en place de la décentralisation en RDC. Plusieurs raisons sont à la base de cette situation. Sur la liste, il figure notamment l'augmentation du niveau des recettes rétrocédées aux provinces par le gouvernement central au titre de fonctionnement hors rémunération qui est passé de 0,8 % du PIB national en 2006 au 1,2% en 2010. Il faut aussi signaler le fait que les besoins en développement se posent avec beaucoup d'acuité aux autorités provinciales, plusieurs d'entre elles ont mis en place des agences de collecte des recettes et ont créé des taxes supplémentaires pour faire face à cette situation. Toutefois cet engouement des provinces, s'il n'est pas coordonné, pourrait induire à des risques néfastes sur le climat des affaires en RDC.

**Tableau A3 : Ressources des provinces (2007-2010)**

Provinces	2007	2008	2009	2010
En pourcentage du PIB				
Kinshasa	5,7	6,4	6,5	6,8
Katanga	1,9	2,5	3,1	3,2
Bas-Congo	4,8	5,3	4,1	3,9
Equateur	2,4	3,4	2,8	2,7
Kasai Oriental	1,9	2,8	2,9	3,1
Bandundu	3,6	4,6	3,7	3,8
Sud-Kivu	2,0	6,1	5,3	4,9
Prov. Orient.	2,5	3,5	4,7	4,9
Nord-Kivu	2,0	3,8	3,5	3,4
Maniema	3,2	5,9	5,3	6,0
Kasai Occidental	3,0	9,4	8,5	6,6

Source : Calculs des auteurs

Graphique A4 : Répartition des ressources des provinces, 2010



Source : Calculs des auteurs

En terme nominal, la ville-province de Kinshasa est celle qui dispose de plus de ressources que les autres, suivie de Katanga. Les disparités dans les recettes sont expliquées par le type d'activités dominantes dans les provinces. Kinshasa et Katanga ont mobilisé plus des recettes dans les activités minières, de services et industrielles. Les activités agricoles étant essentiellement artisanales, elles n'ont pas permis aux provinces de générer plus des recettes. Lorsqu'on rapporte les recettes non affectées sur le total des recettes, il se dégage le niveau d'effort fourni par chaque province pour mobiliser plus des ressources susceptibles de permettre de faire face au besoin du développement.

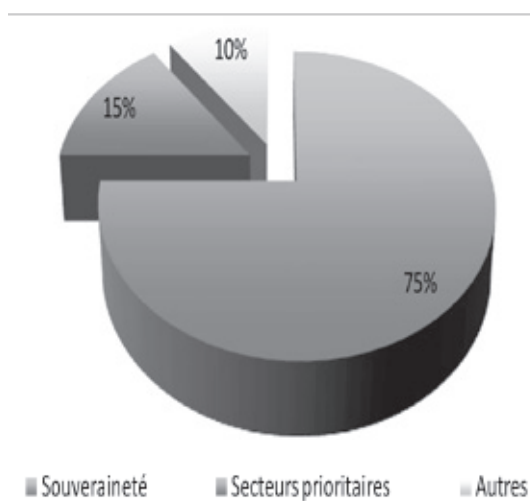
De manière générale, les ressources des provinces ont représenté entre 3-7% du PIB des provinces. Ceci ne constitue peut-être pas le taux de prélèvement effectif des provinces quand on sait que plus de 60% des recettes mobilisées sont dépensées par le gouvernement central. La province de Kinshasa a un taux de prélèvement le plus élevé avec 7% du PIB. Elle est suivie par la province de Kasaï Occidental en dépit du fait qu'elle a un PIB nominal plus faible.

Tableau A4 : Répartition des ressources des provinces, 2010

Ressources des provinces en 2010							
Provinces	En millions de USD			En % du PIB prov.			
	Total	Pré-affectées	Non affectées	Total (1)	Pré-affectées (2)	Non affectées (3)	(3)/(1)
Kinshasa	327,2	197,3	129,9	7,2	4,3	2,8	39,7
Katanga	189,3	66,5	122,8	3,2	1,1	2,1	64,9
Bas-Congo	64,8	36,2	28,7	3,9	2,2	1,7	44,2
Equateur	54,3	32,1	22,2	2,7	1,6	1,1	40,9
Kasaï Orient.	53,1	30	23	3,1	1,8	1,4	43,4
Bandundu	65,6	47,3	18,2	3,8	2,7	1,1	27,8
Sud-Kivu	53,5	34,6	18,9	4,9	3,2	1,7	35,3
Prov. Orient.	80,8	41,2	39,5	4,9	2,5	2,4	49
Nord-Kivu	38,3	18,3	20	3,4	1,6	1,8	52,1
Maniema	21,6	8,6	13,1	6	2,4	3,6	60,3
Kasaï Occident.	40,3	22,6	17,8	6,6	3,7	2,9	44

Source : Calculs des auteurs

Graphique A5 : Structure des dépenses moyennes des provinces, 2006-10



Source : Calculs des auteurs

Une analyse des allocations de la dépense publique provinciale au cours de récentes années (2006-2009) montre clairement une structure inappropriée de la dépense publique en provinces. En moyenne annuelle sur cette période, la souveraineté a consommé 75% des ressources «non pré-allouées, les secteurs prioritaires (Santé, Education, Agriculture et Développement rural) ont reçu 15% et les autres secteurs ont bénéficié 10%.

L'introduction d'un CDMT et d'un cadre budgétaire pluriannuel en RDC devrait permettre plus de visibilité dans la réalisation des objectifs sectoriels prioritaires de développement et favoriser l'amélioration de la disponibilité des services publics de bonne qualité offerte à la population. Avec plus de prévisibilité de ressources telles que préfigurées en fonction de l'évolution anticipée de l'activité économique réelle, les ministères sectoriels seront mieux armés à s'attaquer aux contraintes et à faire des progrès dans la réalisation des objectifs sectoriels prioritaires.

### **Transactions extérieures aux provinces**

Les transactions courantes des provinces se sont traduites de manière générale par un solde compris dans une fourchette entre 25% du PIB pour Katanga et -83% pour Kinshasa. Les réalités vécues par chaque province témoignent de la forte dépendance à une activité spécifique. La province de Katanga est celle qui a une balance commerciale largement positive, à cause de sa production qui est essentiellement orientée vers les exportations. La production minière de Katanga est presque entièrement destinée aux marchés internationaux. Ce qui rend cette province plus vulnérable aux chocs s'exerçant sur la demande internationale des matières premières. Toutefois, cet excédent des transactions commerciales avec l'extérieur, atteignant 95% du PIB de la province, est en partie absorbé par les importations des autres produits en provenance des provinces. Son déficit de la balance commerciale vis-à-vis des autres provinces est le plus élevé que celui de toutes les autres provinces, soit 66,5% de son PIB.

Tableau A5 : Solde Epargne-investissement, en % du PIB.

Provinces	Solde Epargne-investissement En % du PIB prov.				
	Bal inter-provinciale	Bal ext	Epargne	Investissement	Solde courant
Kinshasa	-4,7	-80,1	-69,2	13,8	-83,0
Katanga	-66,5	95,3	38,6	9,0	29,6
Bas-Congo	3,8	-3,7	37,5	11,6	25,9
Equateur	18,1	-8,1	3,0	2,2	0,7
Kasaï Orient.	0,4	-2,5	6,0	7,6	-1,6
Bandundu	7,0	16,9	12,8	1,7	11,1
Sud-Kivu	-12,1	-8,7	-25,7	3,8	-29,5
Prov. Orient.	-31,8	-5,3	-17,0	3,0	-19,9
Nord-Kivu	-29,0	8,8	4,4	2,1	-6,5
Maniema	11,2	-25,7	-0,3	5,1	-5,3
Kasaï Occident.	-10,7	-3,8	0,0	16,1	-16,1

Source : Calculs des auteurs

Kinshasa bénéficie des transferts internationaux et des taxes qui sont administrés par le gouvernement central au nom des provinces. Sa balance commerciale à 84% de son PIB souligne donc sa forte dépendance du reste du monde. Les importations de Kinshasa représente presque la moitié des importations nationales de marchandises, mais génère moins d'un pourcent des exportations. Les revenus des exportations des ressources naturelles, produites par le reste des provinces, sont absorbés par les importations considérables consommées par Kinshasa.

Les provinces frontalières bénéficient des possibilités de commerce transfrontalier avec les pays voisins, lesquelles se traduisent par certaines taxes et redevances qui sont prélevées tant à l'entrée qu'à la sortie du territoire. Il s'agit des provinces de Kivus,

Katanga et du Bas-congo. Au Katanga, ce commerce est lié au secteur minier. Dans les provinces du Kivu, les petits commerçants qui traversent la frontière plus d'une fois par jour sont largement responsables de ces échanges.

Quant au compte financier, celui-ci retrace les échanges de capitaux entre un pays et l'étranger, il faut relever que les transferts en provenance des provinces plus riches ont été pratiquement inexistantes.

#### IV. Léçons

L'exercice de cadrage macroéconomique en provinces démontre aujourd'hui qu'il est possible de partir d'une approche provinciale. Pour un pays à la dimension d'un continent, une approche plutôt provinciale permettrait de définir plus facilement des politiques plus réalistes qui tiennent compte des conditions spécifiques de chacune.

Avec l'assistance de la Banque mondiale et le soutien financier du Fonds de partenariat belge pour la réduction de la pauvreté (BPRP), les autorités ont développé au cours de 2009-10 une base de données de l'évolution économique à l'échelle provinciale pour les années 2006-10. Cette base de données a permis de définir un cadre macroéconomique suivant les méthodes développées au sein du FMI, couvrant les 4 secteurs standards (secteur réel, la balance des paiements, le secteur public et monétaires). Comme on peut le constater, le mode d'estimation et de calcul des paramètres et variables liés au cadre macroéconomique en province répond aux mêmes exigences scientifiques que celui à la base de définition du cadre macroéconomique au niveau national. Un ancien cadre du FMI (M. Michel Dessart, ancien chef de la Division du Département Afrique du FMI et de la tête de l'Institut du FMI) a appliqué ce cadre d'abord aux deux provinces (Sud-Kivu et du Katanga). Par la suite, la même méthode a été appliquée aux provinces restantes par une équipe nationale, appuyé par des consultants nationaux et internationaux. Après l'établissement de la base de données des années récentes, les autorités ont procédé à préparer des projections économiques qui servent de base à l'élaboration du budget provincial et du DSCR II en cours de préparation.

Comme souligné plus haut, l'équipe de travail s'est attachée à développer une méthodologie simple, évolutive, et facile à appliquer en prenant en considération l'environnement de travail des provinces. Ces instruments sont définis de façon à se développer graduellement au fil du temps, en fonction des améliorations progressives en matière de capacités techniques, de bonne gouvernance à tous les niveaux, ainsi que des progrès dans la mise en œuvre des autres volets du programme de réforme des finances publiques.

Si en termes nominaux ces résultats peuvent donner lieu à des différences avec le cadre macroéconomique national, cependant en termes réels, leur comportement présente une réalité qui laisse transparaître la structure de l'économie congolaise. Contrairement

aux statistiques nationales, il s'observe que les activités agricoles ont été plus importantes dans la détermination du PIB de beaucoup de provinces. Cet exercice a démontré que les activités agricoles ont connu une plus rapide accélération au cours de ces cinq dernières années que les informations disponibles au niveau national.

Dans l'ensemble, cette approche a permis de suivre l'évolution économique dans les provinces, et à développer les capacités d'analyse pour évaluer les options stratégiques des politiques au niveau provincial. Toutefois, les progrès sont fragiles. Similaire au cadre macroéconomique qui est généralement mis à jour au cours de missions du FMI, la mise à jour du cadre macroéconomique au niveau des provinces dépend typiquement encore des visites des missions de la Banque mondiale en provinces, en étroite collaboration avec les autorités nationales.

Pour assurer la pérennisation et l'appropriation de ce processus, l'appui des partenaires au développement s'avère indispensable en vue de permettre aux autorités nationales de prendre en charge ce processus et de considérer les résultats de cet exercice dans les évaluations des effets de leurs politiques sur la situation économique et sociale. Le seul le défi auquel il faut faire face aujourd'hui est celui d'assurer la disponibilité des données sur les activités économiques du point de leur origine et de leur destination.

### **Encadré 1. Découpage des provinces**

La Constitution de 2006 avait prescrit l'augmentation de nombre de provinces de 11 à 26. La matérialisation de cette clause devrait avoir lieu dans les trois années après la mise en place de toutes les institutions politiques, c'est-à-dire trois années après 2007. Plusieurs contraintes retardent encore la mise en application de cette disposition. Toutefois, il faut noter que six provinces (Bandundu, Kasai-Oriental, Katanga, Province Orientale, Kasai-Occidental, et Équateur) vont être découpées pour avoir les 15 autres provinces supplémentaires, soit au total vingt-un provinces à créer alors que cinq autres demeureraient intactes.

### **Note :**

1. Les résultats de cet exercice seront disponibles sur un site web (en cours de préparation) qui aura un lien avec le site web de la Banque mondiale.



Tableau A6 : Croissance du PIB réel par province et pour quelques secteurs

Provinces	Croissance du PIB réel (en %)				Croissance du secteur agricole (en %)				Croissance du secteur minier (en %)						
	2007	2008	2009	2010	Moy	2007	2008	2009	2010	Moy	2007	2008	2009	2010	Moy
Kinshasa	5,7	5,4	5,6	8,1	6,2	66,4	17,2	14,8	12,0	27,6	74,4	26,7	0,3	13,0	28,6
Katanga	22,0	13,3	3,5	25,0	16,0	-22,7	12,8	5,7	5,9	0,4	67,0	74,3	1,3	55,3	49,5
Bas-Congo	6,9	10,1	6,7	7,9	7,9	14,0	17,2	8,3	10,1	12,4	6,6	-5,1	2,4	8,7	3,1
Equateur	8,4	2,1	14,7	4,4	7,4	5,6	5,0	18,4	5,0	8,5	14,6	528,7	822,3	0,5	341,5
Kasai Oriental	1,8	7,1	10,8	10,1	7,4	6,6	8,2	1,7	13,6	7,5	-24,8	-23,1	-33,3	25,3	-14,0
Bandundu	0,0	3,9	1,0	1,0	1,5	9,4	3,9	0,2	1,3	3,7	315,8	1,8	180,1	-9,7	122,0
Sud-Kivu	84,2	59,1	55,0	45,3	60,9	54,4	36,8	30,4	27,2	37,2	1,6	1,1	0,8	0,3	0,9
Prov. Orient.	2,5	5,7	9,1	9,6	6,7	2,0	4,8	8,3	6,8	5,5	-31,6	-16,0	5,9	-2,1	-11,0
Nord-Kivu	17,0	12,5	3,4	4,9	9,5	-3,9	-1,8	3,2	8,2	1,4	47,8	14,0	-32,6	-42,1	-3,2
Maniema	3,4	6,2	14,0	8,5	8,0	0,3	3,9	18,2	13,6	9,0	232,3	21,9	-67,1	17,5	51,1
Kasai Occidental	7,0	8,1	15,1	10,1	10,1	14,5	8,0	9,6	6,7	9,7	3,4	-4,3	-21,9	43,6	5,2

Source : Calculs des auteurs

## **Annexe B : Bibliographie des publications sur l'économie de la République Démocratique du Congo, 1990-2010**

---

- "Analysis - Congo-K's currency reform: does the new franc herald a new dawn?" July 10, 1998. *Africa Analysis* :301:4.
- "Congo: what's the world done for us?" November 29-December 5, 1997. *Economist* 345:50.
- «Les défis de la nouvelle République démocratique du Congo.» 2003. Facultés catholiques de Kinshasa. Faculté des sciences et techniques de développement.
- "Mutual convenience." March 15-21, 2008. *Economist* 386:12-14.
- "New Congo, same old ways." May 2-8, 1998. *Economist (U.K.)* 347 41-42.
- "The beginning of the end?" September 1-15, 1998. *Business Africa; Economist Intelligence Unit* 7: 1-2.
- "The DR Congo Open to Foreign Investment." (2010) *Forbes* 185(11): 126-126.
- Akitoby, Bernardin and Cinyabuguma, Matthias M. 2004. "Sources of Growth in the Democratic Republic of the Congo: A Cointegration Approach." *IMF Working Paper* 04/114. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04114.pdf>
- Bakandeja wa Mpungu, Greg. 2006. *Les finances publiques : pour une meilleure gouvernance économique et financière en République Démocratique du Congo*. Bruxelles : Larcier ; Kinshasa : Afrique éditions.
- Banégas, Richard et al. 2001. « RDC [ République Démocratique du Congo ], la guerre vue d'en bas. » *Politique africaine* (décembre)84 : 5-146.
- Barry, Mamdou Alpha. 1998. « Congo-Kinshasa: un milliard de dollars pour commencer. » *Jeune Afrique Economie* 255 (January 5-18, 1998): 46-52.
- Bene, C., E. Steel, et al. 2009. "Fish as the 'Bank in the Water'--Evidence from Chronic-Poor Communities in Congo." *Food Policy* 34(1): 108-118.
- Blanc, Thomas L. 2001. « Diamonds are forever: le Zimbabwe, les diamants et la guerre en République démocratique du Congo. » *Afrique contemporaine* 197 (January-March 2001): 34-46.
- Bøe, Turid. 1999. "Access regimes and institutions: the economic organisation of the migrant Popo fishermen of Pointe-Noire, Congo. » ( CHR. MICHELSEN INSTITUTE. WORKING PAPER (NORWAY); No.WP 1999:8:1-36, 1999).

- Bourque, A. and P. Sampson. 2001. "The European Union's Political and Development Response to the Democratic Republic of the Congo." (ECDPM Discussion Paper 28) Maastricht: ECDPM, 2001.
- Boya Resta, Odette. 2001. "Contentious Politics and Social Change in Congo." *Security Dialogue*, March Vol. 32, No. 1, pp. 71-85. Extract: <http://sdi.sagepub.com/content/32/1/71.extract>
- Braithwaite, A. 2010. "Resisting Infection: How State Capacity Conditions Conflict Contagion." *Journal of Peace Research* 47(3): 311-319.
- Brittain, V. (2002). "Calvary of the Women of Eastern Democratic Republic of Congo (DRC)." *Review of African Political Economy* 29(93-94): 595-601.
- Brown, Michael, Ngwala, Phillipe, Songo, Albert and Wandé, Leonard. 2004. "Combating Low-level Corruption on Waterways in the Democratic Republic of Congo: Approaches from Bandundu and Equateur Provinces" GWU Law School Public Law Research Paper No. 116.
- Buelens, Frans & Marysse, Stefaan. 2006. "Returns on Investments during the Colonial Era: The Case of Congo," IOB Discussion Papers , Universiteit Antwerpen, Institute of Development Policy and Management (IOB).
- Collinson, Sarah. 2003. "Power, livelihoods and conflict : case studies in political economy analysis for humanitarian action." HPG report 13. London : Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute.
- Cooremans, L. and al. 2006. « Décentralisation et démocratisation en Afrique. » *Mondes en développement* 34 : 133: 7-99.
- Coyne, Christopher J. and Pellillo, Adam J. 2011. "The Art of Seeing Like a State: State-Building in Afghanistan, the Congo, and Beyond." *The Review of Austrian Economics* (2 May)24: 1-18. [http://www.ccoyne.com/The\\_Art\\_of\\_Seeing\\_Like\\_a\\_State.pdf](http://www.ccoyne.com/The_Art_of_Seeing_Like_a_State.pdf)
- Cuvelier, J. and Marysse, S. 2003. "Rwandan economic involvement in the conflict in the Democratic Republic of Congo." IDPM-UA discussion paper , Antwerp : University of Antwerp, Institute of Development Policy and Management.
- Daniele, Vittorio. 2011. "Natural resources and the 'quality' of economic development." *Journal of Development Studies* 47, No. 4 (April 2011): 545-73.
- De Herdt, T. 2002. "Economic Action and Social Structure: 'Cambisme' in Kinshasa." *Development and Change* 33(4): 683-708.

- De Herdt, T., W. Marivoet, et al. 2008. "Political Transition in DRC: How Did Kinshasa Households Fare?" *African Development Review/Revue Africaine de Développement* 20(3): 400-425.
- De Villers, G. and J. Omasombo Tshonda. 2002. "An Intransitive Transition." *Review of African Political Economy* 29(93-94): 399-410.
- Decraene, Philippe. 1993. *L'Afrique centrale*. Paris : Centre de hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes.
- Dietrich, Christian. 2002. *Hard currency : the criminalized diamond economy of the Democratic Republic of the Congo and its neighbours*. Ottawa : Partnership Africa Canada.
- Dubois, Jean-Pierre and al. 2003. « L'Afrique aujourd'hui », *Après demain* 452 - 453 (March-April 2003): 4-38.
- Ekwa bis, Isal and Sesepe N'Sial, Camille. 2005. *Économie de développement et financement des PME et des micro-entreprises en République démocratique du Congo*. Kinshasa/Gombe : Editions Cadicec.
- Emizet, Kisangani N. F. 1998. "Confronting leaders at the apex of the state: the growth of the unofficial economy in Congo." *African Studies Review* 41(April 1998): 99-137.
- Ezekiel, Aaron. 2007. "The Application of International Criminal Law to Resource Exploitation: Ituri, Democratic Republic of the Congo." *Natural Resources Journal* 47 (1):225-245. [http://lawlibrary.unm.edu/nrj/47/1/07\\_ezekiel\\_congo.pdf](http://lawlibrary.unm.edu/nrj/47/1/07_ezekiel_congo.pdf)
- Garner, Phillip. 2008. "Congo and Korea: A Case Study in Divergence." *Journal of International Development* (April 2008), 20(3):326-346. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jid.1418/pdf>
- Garrett, N. and M. Lintzer. 2010. "Can Katanga's mining sector drive growth and development in the DRC?" *Journal of Eastern African Studies* 4(3): 400-424.
- Garrett, N., S. Sergiou, et al. 2009. "Negotiated peace for extortion: the case of Walikale territory in eastern DR Congo." *Journal of Eastern African Studies* 3(1): 1-21.
- Gau, Michel and al. 1997. « Du Zaïre au Congo », *Afrique contemporaine* 183 (July-September 1997) : 3-66.
- Giraudon, Robert . 1997. «Un scandale géologique?» *Afrique contemporaine* 183 (July-September 1997) : 44-56.

- Gordon, D. 2005. "Growth without capital: A renascent fishery in Zambia and Katanga, 1960s to recent times." *Journal of Southern African Studies* 31(3): 495-511.
- Goreux, Louis M., 2001. "Conflict diamonds." Washington, D.C. : World Bank, Africa Region working paper series ; no. 13. <http://go.worldbank.org/P2C26G61H0>
- Guenther, B. 2008. "The Asian Drivers and the Resource Curse in Sub-Saharan Africa: The Potential Impacts of Rising Commodity Prices for Conflict and Governance in the DRC." *European Journal of Development Research* 20(2): 347-363.
- Hartmann, S. 2009. "Globalized Conflict-Economy in the Heart of Africa. The Role of Coltan in the "African World War"." *Zeitgeschichte* 36(1): 19+.
- Herdt, Tom de and Marysse ,Stefaan. 1996. « L'économie informelle au Zaïre : (sur)vie et pauvreté dans la période de transition » *Cahiers africains* 21-22.
- Herdt, Tom de. 1999. "The reinvention of the market from below: the end of the women's money changing monopoly in Kinshasa." *Review of African Political Economy* 26- 80 (June 1999) :239-53.
- International Monetary Fund. Democratic Republic of the Congo and the IMF. Resources 1996 to present. <http://www.imf.org/external/country/COD/index.htm>
- Jefferis, K. R. 2007. "The process of monetary integration in the SADC region." *Journal of Southern African Studies* 33(1): 83-106.
- Kaul, V. 2007. "Diamond trade and war in the Congo/Zaire." *Afrika Spectrum* 42(1): 49-71.
- Kiakwama, Gilbert and Chevallier, Jerome. 1999. "Aid and reform: The Case of The Democratic Republic of Congo." Report 35726. Washington D.C: World Bank. <http://go.worldbank.org/GGBLAEQSY0>
- Kinzonzi, V. P., P. Frix, et al. (2002). Strategy for Reinvigorating State-Owned Enterprises and Restructuring the Foreign Debt of the Democratic Republic of Congo (DRC): Proposal for the Creation of an International Fund for Investment and Reconstruction in the Congo (FIRC). Official development assistance and private finance: Attracting finance and investment to developing countries, Paris and Washington, D.C.: 93-109.
- Kobia, R. 2002. "European Union Commission Policy in the DRC." *Review of African Political Economy* 29(93-94): 431-443.
- Kobia, Roland . 2002. "European Union Commission policy in the DRC" *Review of African Political Economy* 29-93/94 (September/December 2002): 431-43.

- Komesaroff, Michael. 2008. "China eyes Congo's treasures" *Far Eastern Economic Review* 171-3 (April 2008): 38-41.
- Kuditshini, J. T. 2008. "Global governance and local government in the Congo: the role of the IMF, World Bank, the multinationals and the political elites." *International Review of Administrative Sciences* 74(2): 195-216.
- Lallau, B. 2007. "Capacites et Gestion de l'Incertitude: Essai sur les Strategies des Maraichers de Kinshasa, Republique Democratique du Congo. (Capabilities and Management of Uncertainty: Essay on the Strategies of Market Gardeners in Kinshasa, Democratic Republic of Congo. With English summary)." *Journal of Human Development* 8(1): 153-173.
- Lallau, B. and C. Dumbi. 2007. "L'ethique du mayele: Les fins et les moyens de la 'debrouille' dans la filiere maraichere de Kinshasa. (The Mayele Ethics: Goals and Means of 'Getting By' in the Kinshasa's Market-Gardening Chain. With English summary)." *Mondes en Developpement* 35(137): 67-80.
- Lallau, B. and L. Langlade. 2005. "L'appropriation privative du foncier, condition de durabilite? Elements de reponse en Republique Democratique du Congo. (Private Ownership of Land, a Condition for Sustainability? Some Answers from the Democratic Republic of Congo. With English summary)." *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*(2): 249-280.
- Linard, André and Bednik, Anna and Karsenty, Alain. 2006. « L'Afrique et ses matières premières : une diversification qui ne réduit pas la dépendance » *Monde diplomatique* 629 (Août 2006).
- Lumumba-Kasongo, Tukumbi. 1999. *The dynamics of economic and political relations between Africa and foreign powers: a study in international relations*. Westport, Conn. : Praeger.
- Lyenda, G. 2005. "Street enterprises, urban livelihoods and poverty in Kinshasa." *Environment and Urbanization* 17(2): 55-67.
- Mahtani, Dino. 2006. "World Bank faces questions over Congo mining contracts." *Financial Times* (November 17, 2006):6.
- Mahtani, Dino. 2007. "World Bank admits Congo errors" *Financial Times* ( December 7, 2007):9.
- Mahtani, Dino. 2007. " Transparency fears lead to review of Congo mining contracts: concern is growing the mineral-rich country is not getting a good deal for concessions awarded in 2005." *Financial Times* (January 3, 2007):7.

- Massengo, Gualbert-Brice. 2004. *L'économie pétrolière du Congo : les effets pervers de la monoressource économique dans les pays en développement*. Paris ; Budapest; Torino: l'Harmattan.
- Matti, S. 2010. "Resources and Rent Seeking in the Democratic Republic of the Congo." *Third World Quarterly* 31(3): 401-413.
- M'Bongo Bongo, Edouard. 2003. *La désindustrialisation de la République démocratique du Congo: facteurs explicatifs et perspectives de relance*. Kinshasa : IRES.
- McGuinness, Margaret E. 2006. "Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo: The ICJ Finds Uganda Acted Unlawfully and Orders Reparations." *American Society of International Law Insights*, January; University of Missouri School of Law Legal Studies Research Paper No. 2009-11.
- Mihigo, Jeanne d'Arc. 2010. *Rural development for conflict resolution in the DR Congo: a case study of North Kivu*. Saarbrücken, Germany : VDM Verlag Dr. Müller.
- Mokoli, Mondonga M. and Hans P. Binswanger. 1998. "Prerequisites for a development-oriented state in the Democratic Republic of the Congo." Policy research working paper ; 2018. Washington, DC : World Bank.
- Molo Mumvwela, Clément. 2004. *Le développement local au Kwango-Kwilu (RD Congo)*. Bern : Peter Lang, Publications universitaires européennes. Série XXIX.
- Mosamete, Sekola. 2010. *Privatiser le secteur public en République Démocratique du Congo ? : quelles réformes pour une économie dynamique?* Paris : Harmattan.
- Mukoko, Blaise. 1993. «Exportations et cycle de croissance dans les pays africains à revenu intermédiaire » *Tiers monde* 34, 133 (janvier - mars 1993):69-88.
- Mutamba Lukusa. 2003. *Redresser l'économie du Congo-Kinshasa : bilan et conditionnalité*. Paris: Harmattan.
- Mwamba, Bapuwa. 1997. « Congo-Kinshasa: les chantiers de la reconstruction. » *Jeune Afrique Economie* 252 (November 17-30, 1997): 72-73.
- Mwamba, Bapuwa. 1998. « Congo-Kinshasa vers la réhabilitation du Sud-Kivu. » *Jeune Afrique Economie* 257 (February 2-15, 1998):54-55.
- Mwamba, Bapuwa. 1999. « Congo-Kinshasa: de l'électricité pour le Kasai. » *Jeune Afrique Economie* 285 (April 19 - May 2, 1999.):60-61.
- Mwamba, Bapuwa. 1999. « RDC: le coût d'une guerre. » *Jeune Afrique Economie* 293 (August 30 - September 12, 1999): 52-53.



- Mwamba, Bapuwa... [et al.].2000. «RDC: le système financier à l'épreuve de la guerre. » *Jeune Afrique Economie* 309 (May 22-June 4, 2000) :72-82.
- Nachegea, Jean-Claude. 2005. "Fiscal Dominance and Inflation in the Democratic Republic of the Congo." IMF Working Paper 05/221. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05221.pdf>
- Naidoo, Sagaren. 2003. "The war economy in the Democratic Republic of Congo." IGD occasional paper no. 37, Braamfonte, South Africa, Institute for Global Dialogue.
- Ndikumana, Leonce and Emizet, Kisangani. 2003. "The Economics of Civil War: The Case of the Democratic Republic of Congo." Peri Working Paper No. 63. <http://econpapers.repec.org/paper/umaperiwp/wp63.htm>
- Nest, Michael Wallace and Grignon, François and Kisangani, Emizet F. 2006. "The Democratic Republic of Congo : economic dimensions of war and peace." International Peace Academy occasional paper series Boulder, Colo. : Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Nest, Michael. "Ambitions, profits and loss: Zimbabwean economic involvement in the Democratic Republic of the Congo." *African Affairs* 100, 400 (July 2001): 469-90.
- Odhiambo, N. M. May 2010. "Energy Consumption, Prices and Economic Growth in Three SSA Countries: A Comparative Study." *Energy Policy* 38(5): 2463-2469.
- Omombo, Omana. 1997. *Le portefeuille de l'Etat et l'ajustement économique de la République démocratique du Congo*. Congo : Hippolyte Zere.
- Perez-Oviedo, Wilson Amadeo. 2004. "Divide and Conquer: Distorted Communication in Networks, Power, and Wealth Distribution." FEEM Working Papers No. 33.04.
- Petit, P. and G. M. Mutambwa. 2005. "'La crise': Lexicon and ethos of the second economy in Lubumbashi." *Africa* 75(4): 467-487.
- Rackley, E. B. 2006. "Democratic Republic of the Congo: undoing government by predation." *Disasters* 30(4): 417-432.
- Reyntjens, F. , and Marysse, S. 1996. « Conflits au Kivu : antécédents et enjeux. » Volume 2, Dimensions politiques et économiques. Antwerpen, Belgium : Centre for Development Studies, University of Antwerp.
- Rice, Susan, Graff, Corinne and Lewis, Janet. 2006. "Poverty and Civil War: What Policymakers Need to Know." Brookings Global Economy and Development Working Paper No. 2. <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/8191.pdf>

- Samset, I. 2002. "Conflict of Interests or Interests in Conflict? Diamonds and War in the DRC." *Review of African Political Economy* 29(93-94): 463-480.
- Shapiro, David. 2003. *Kinshasa in transition: women's education, employment, and fertility*. Chicago : University of Chicago Press.
- Simone, A. 2011. "Deals with imaginaries and perspectives: reworking urban economies in Kinshasa." *Social Dynamics-a Journal of the Centre for African Studies University of Cape Town* 37(1): 111-124.
- Solé, Joël and Fischler, Frantz. 2004. « République démocratique du Congo » *Marchés tropicaux et méditerranéens* 3063 (23 juillet 2004):1630-1669.
- Sumata, C. 2002. "Migradollars and Poverty Alleviation Strategy Issues in Congo (DRC)." *Review of African Political Economy* 29(93-94):619-628.
- Sumata, C. 2010. "Parallel Market for Foreign Exchange and Hyperinflation: The Case of Congo-Kinshasa." *International Journal of Trade and Global Markets* 3(1): 115-131.
- Sumata, Claude. 2001. *L'économie parallèle de la RDC : taux de change et dynamique de l'hyperinflation au Congo*. Paris : L'Harmattan.
- Taka, Sombele M. 2001. *The World Bank/International Monetary Fund policies and informal financial activities in the Congo : the case of savings and credit*. Thesis (Ph. D.), Howard University.
- Trefon, T., S. Van Hoyweghen, et al. 2002. "State Failure in the Congo: Perceptions and Realities." *Review of African Political Economy* 29(93-94): 379-388.
- Trefon, Théodore. 2000. « Population et pauvreté à Kinshasa. » *Afrique contemporaine* 194 (April-June 2000): 82-89.
- United Nations. 2002. *Final report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo*. New York.
- Vesely, Milan. 1999. "Congo: profit and loss account." *African Business* 239(January 1999):37-38.
- Vircoulon, Thierry. 2008. « "Nouveau voyage au Congo : les défis de la reconstruction" La Chine, nouvel acteur de la reconstruction congolaise » *Afrique contemporaine* 227 : 107-118.
- Vitalis, Joseph. 2003. « Les crises africaines : violence, pouvoir et profit » *Etudes* 3996 (décembre 2003) : 585-595.

World Bank, "Status of Projects in Execution (SOPE) : Africa region - Congo, Democratic Republic of. " Washington DC: World Bank. FY 10 <http://go.worldbank.org/QPUMYG6PA0>, FY08 <http://go.worldbank.org/6RHE4Y6PS0>, FY06 <http://go.worldbank.org/F2T7SY6Q30>, FY05 <http://go.worldbank.org/VZEV596TU0>

World Bank. Databank page for Democratic Republic of Congo <http://data.worldbank.org/country/congo-dem-rep>

World Bank. Democratic Republic of Congo Country Page <http://go.worldbank.org/ZNBNXQVJB0>

World Bank. La République démocratique du Congo (RDC) <http://go.worldbank.org/MXOJQX94A0>



## Biographies des Auteurs

### 1. Baissac, Claude

Claude Baissac possède dix-sept années d'expérience comme conseiller sur la réforme du climat des investissements, la croissance et la promotion des activités exportatrices. Il est un spécialiste reconnu des zones économiques spéciales et des pôles de croissance et de développement, et est Secrétaire Général de l'Association Mondiale des Zones Economiques (WEPZA). Il focalise son expertise sur les contraintes à une croissance durable et équilibrée en Afrique sub-saharienne, et conseille les entreprises qui y investissent. Doctorant en sciences politiques (Northern Arizona University), il détient un DEA en sciences sociales et une maîtrise en géographie de l'Université de la Réunion.

### 2. Birere, Yves

Yves Birere est un économiste financier du secteur privé spécialisé dans l'ingénierie financière, gestion des risques, et de la finance internationale. Il est consultant à la Banque mondiale où il est principalement impliqué dans la programmation financière dans les provinces de la RDC. Il détient une maîtrise en sciences économiques de l'Université de Cape Town (UCT), Le Cap - Afrique du Sud. Il est candidat au doctorat et étudie actuellement vers une qualification comme un actuaire.

### 3. Briand, Virginie

Virginie BRIAND est docteur en économie. Chercheur de formation, elle a commencé son itinéraire en Côte d'Ivoire, où elle a étudié la pauvreté et la vulnérabilité des familles en situation d'incertitude et d'instabilités. Consultante internationale, elle a par la suite travaillé au Mali, pour la Banque mondiale, en appui à la cellule du Cadre Stratégique de lutte contre la pauvreté avec pour objectif de permettre une meilleure articulation entre les stratégies de réduction de la pauvreté et le budget. Elle poursuit actuellement sa carrière en RDC, où elle coordonne plusieurs projets de renforcement institutionnel dans le secteur de la sécurité, pierre angulaire, de la lutte contre les pauvretés et la sécurité humaine.

### 4. Dömeland, Dörte

Dörte Dömeland est actuellement Economiste principal au bureau du Chef économiste de la Banque mondiale. Avant cela, elle était gestionnaire de programme de la gestion de la dette (DMF) pour pays à faible revenu dans la Banque mondiale. Elle a travaillé sur les questions de viabilité budgétaire et la dette et des politiques du marché du travail dans les pays en développement. Elle a coédité le livre «Elaborer une politique

du Travail: Techniques et leçons d'Amérique latine" avec Indermit Gill et «Allègement de la dette et au-delà" avec Carlos Primo Braga. Elle détient un doctorat en économie de l'Université Pompeu Fabra.

## 5. Herderschee, Johannes

Johannes Herderschee, ressortissant néerlandais, est diplômé de l'Université Erasmus de Rotterdam. Il a étudié à Kiel Institute of World Economics (Allemagne) et a obtenu un Doctorat en Economie de l'Australian National University. Avant de se joindre à la Banque mondiale en 2008, il a travaillé à l'Institut néerlandais de l'économie, à l'Organisation Mondiale du Commerce, à l'Institut Harvard pour le développement International et le Fonds Monétaire International. Sa recherche porte sur le commerce, les questions du secteur macroéconomiques et financières. Il a abordé ces questions dans plusieurs pays et a occupé plusieurs positions de toutes les régions du monde. Avant son affectation actuelle comme Economiste Principal pour la RDC, Dr. Herderschee a été invité à diriger l'étude qui est publié comme « Résilience d'un Géant Africain ». Comme chef d'équipe, il a invité ses co-éditeurs, les auteurs et les participants à se joindre à l'équipe.

## 6. Kabuya Kalala, François

François Kabuya Kalala est professeur de macroéconomie à l'Université de Kinshasa, où il a également assumé les fonctions de Vice-Doyen chargé de la recherche et de Directeur de l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES). Il est titulaire d'un Master's Degree in Economics de l'Université de la Californie du Sud (Los Angeles, Etats-Unis, 1970) et d'un Ph. D. en Economie de l'Université de Montréal (Montréal, Canada, 1976). Il est auteur et co-auteur de plusieurs articles sur la gouvernance économique en République Démocratique du Congo. Ancien Directeur de Cabinet au Ministère de l'Economie, du Budget et des Finances (2001-2003), il occupe actuellement le poste de Coordonnateur du Comité Technique de suivi et évaluation des Réformes (CTR) rattaché au Ministère des Finances.

## 7. Kaiser, Kai Alexander

Kai-Alexandre Kaiser est Economiste Senior du Groupe de la Gouvernance du secteur public, du réseau PREM (Réduction de la Pauvreté et Gestion Economique) de la Banque mondiale, où comme co-responsable du groupe thématique sur la Décentralisation et les sciences économiques régionales sous-nationales, il se concentre davantage sur les finances publiques, les relations intergouvernementales et les questions institutionnelles de réforme. Précédemment, il a été basé au bureau de la Banque mondiale en Indonésie, à Jakarta. Son travail sur les réformes intergouvernementales et le

partage de bénéfices l'a conduit à se concentrer sur les ressources naturelles et le développement. Il a joué un rôle principal dans le renforcement des travaux d'économie politique appliqués à la Banque, y compris en étant co-auteur de « Problèmes relatifs à la Gouvernance et analyse de l'économie politique: cadre de bonnes pratiques» (Washington, DC : Banque mondiale, 2009) et « Economie politique des réformes de décentralisation : Implications pour l'efficacité de l'aide » (Washington, DC : Banque mondiale, 2010).

## 8. Kida, Mizuho

Mizuho Kida est économiste à Département de la politique économique et la dette réduction de la la Banque mondiale. Elle travaille sur une croissance inclusive, les états petits et fragiles, et la dette gestion. Elle a effectué des recherches sur l'agriculture et rural l'innovation, les conséquences macroéconomiques de le comportement des ménages et des entreprises, et sur les effets distributifs des chocs macroéconomiques. Elle a rejoint la Banque mondiale en 2001. A partir de 2006 et 2009 elle a pris congé et a travaillé dans la banque centrale de Nouvelle-Zélande en tant que conseiller économique sur problèmes de stabilité macroéconomique et financière. Elle détient un doctorat dans les économie de l'Université d'Oxford et une maîtrise ès sciences en économie de London School of Economics.

## 9. Marie-Nelly, Marie Françoise

Marie Françoise Marie-Nelly a été nommée Directrice des Opérations de la Banque mondiale pour le Nigéria en septembre 2011 après avoir servi pour près de quatre ans comme Directrice des Opérations pour la République Démocratique du Congo et la République du Congo. Ayant une formation de comptable et spécialiste en gestion de l'information, elle a rejoint la Banque mondiale en 1994 en tant qu'expert en développement du secteur privé. Parmi les multiples projets qu'elle a conduit à la Banque, il y a celui lié pipeline Tchad-Cameroun, la gestion du portefeuille sur l'intégration régionale et Représentant Résident pour le Tchad.

## 10. Mbonyo Lihumba, Herman

Herman Mbonyo est titulaire d'un master de l'université de Lille 2 et diplômé de l'école supérieure des assurances de Paris. Consultant international spécialiste de l'optimisation financière des marchés financiers émergents et de l'intégration régionale, il est enseignant à l'université Jules Vernes en Picardie, membre de l'Association Internationale des Assurances (AIA) et de l'Union pour l'unification du droit en Afrique (UNIDA) à l'initiative du traité OHADA. Il a travaillé sur les problèmes liés à la micro finance, la micro assurance et le micro crédit pour tenter de modéliser des solutions en faveur



des populations les plus vulnérables. Il participe actuellement à la réflexion pour la mise en place d'un système de couverture maladie universelle et d'une carte jeune en RDC après avoir dirigé en qualité d'Administrateur Directeur Général la Société Nationale des Assurances (SONAS) de la RDC et présidé l'Association Nationale des Entreprises du Portefeuille de l'Etat (ANEP).

## **11. Mukoko Samba, Daniel**

Le professeur Daniel Mukoko Samba, de nationalité congolaise, a obtenu son diplôme de Masters en Economie à l'Université de Kinshasa et l'Université de Oita (Japon) et un doctorat en développement urbain et régional de l'Université de Tsukuba (Japon). Entre 1993-1997, il a été chargé de recherche au Centre des Nations Unies pour le Développement Régional, Nagoya (Japon). Dès son retour à Kinshasa, il a accepté un poste de professeur à l'Université de Kinshasa. Il a été économiste résident du PNUD à Kinshasa entre 2003-2008 et est depuis 2009, le Directeur de Cabinet Adjoint du Premier Ministre en charge des Questions Economiques, financières et Monétaires. Les publications du Prof. Mukoko comprennent le livre « Projet d'une Nouvelle Société Zaïroise » (1994) ainsi que les articles dans des journaux académiques.

## **12. Musa Mundedi, Faustin**

Faustin Musa Mundedi est Licencié et docteur en Economie de l'Université de Fribourg (Suisse). Il est, depuis août 1974, Professeur d'Economie à la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de l'Université de Kinshasa. Il a également assumé plusieurs fonctions, entre autres, de secrétaire académique de la Faculté, d'administrateur des Cliniques Universitaires, d'administrateur du Budget du Campus Universitaire de Kinshasa, de Secrétaire Général Académique du Campus Universitaire de Lubumbashi, de Directeur Général de l'Institut Supérieur de Commerce (ISC) de Kinshasa, de Directeur Général de l'Institut Supérieur Pédagogique (ISP) de Mbandaka, de Directeur Général de l'Institut du Bâtiment et des Travaux Publics (IBTP) de Kinshasa, de Directeur Général de l'Institut Supérieur des Techniques Appliquées (ISTA) de Kinshasa, de Directeur Général de l'Institut Supérieur Pédagogique (ISP) de Kinshasa/Gombe, de Délégué Général Adjoint à l'Office des Douanes et assises (OFIDA), de Délégué Général Adjoint à la SONATRAD, de Président Délégué Général à la SONATRAD. Il est Consultant à la Banque Mondiale depuis 2008, et dans ce cadres, il a élaboré la Feuille de Route pour la formation des ressources humaines des Provinces dans le cadre de la décentralisation, membre de l'équipe chargée d'élaborer l'étude sur le découpage territorial en RDC, et a été successivement membre de l'équipe chargée d'élaborer l'étude relative à l'analyse de la situation administrative, financière et de livraison des services publics des entités territoriales décentralisées (ETD) et chargé de

la mission d'appui aux trois provinces pilotes du PRCG (Katanga, Sud-Kivu, Bandundu) pour la mise en place d'un système transparent de gestion budgétaire et du reporting des budgets des provinces.

### **13. Mutamba Makombo, Jean-Marie**

Docteur d'Etat ès-lettres et sciences humaines de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales/Paris, il a une maîtrise d'histoire économique et sociale de l'université de Lyon et est diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon, breveté en archivistique. Professeur Ordinaire au département d'histoire de l'Université de Kinshasa, il est conservateur en chef adjoint honoraire des Archives Nationales du Congo. Consultant de la Banque Mondiale, il a été associé à plusieurs études sur le découpage territorial, les Entités Territoriales Décentralisées, la mission d'appui au dialogue sur la décentralisation et Conseiller à la Primature sous la deuxième République, il a été successivement Assistant principal du Directeur de Cabinet du Président de la République et Directeur du Cabinet du Gouverneur de la Ville Province de Kinshasa la dynamique institutionnelle. Il est auteur de plusieurs ouvrages et études en histoire, producteur d'une émission télévisée "Conscience historique" sur une chaîne privée.

### **14. Nintunze, Dieudonné**

Dieudonné Nintunze est consultant économiste à la Banque mondiale depuis 2009. Avant il a travaillé au FMI pendant cinq ans (2003-2008) comme conseiller principal au bureau de l'Administrateur, et avait été Secrétaire Permanent chargé du suivi des réformes économiques au Burundi pendant cinq ans également. Il a un diplôme de Maîtrise en Gestion de la Politique Economique (1998) du Centre d'Etudes et de Recherche sur le Développement International «CERDI», Université d'Auvergne à Clermont-Ferrand, en France. Depuis plus d'une dizaine d'années, il focalise ses travaux sur les questions d'analyse macroéconomique et des finances publiques, cadre de dépenses à moyen terme, croissance économique et de réduction de la pauvreté. Il a initié le processus d'élaboration du DSRP du Burundi, et a participé à la rédaction du papier sur «la conception et mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) en provinces de la RDC». Il a beaucoup appuyé la mise en place de bases de données d'indicateurs qui servent à élaborer les cadrages macroéconomiques et les CDMT en provinces de la RDC. Il a aussi participé à la rédaction du papier sur «le rôle des infrastructures dans la transmission de la croissance entre les provinces de la RDC».

## **15. Ouayoro, Eustache**

Eustache Ouayoro est Directeur des Opérations de la Banque mondiale pour la République Démocratique du Congo depuis septembre 2011. Ayant une formation d'Ingénieur, il a rejoint la Banque mondiale en 1996. À la Banque, il a conduit un grand nombre de projets de développement urbain et était Directeur de l'Unité Eau et Développement Urbain entre 2005-2009. Avant sa nomination actuelle, il a servi comme Représentant Résident en Haïti.

## **16. Scheuermaier, Markus**

Markus Scheuermaier est actuellement Coordonnateur de programme pour la Société financière internationale (IFC), basé en Afrique du Sud, et travaille principalement sur la réforme du climat des investissements en Afrique. Il gère notamment le programme de Zones économiques spéciales en République démocratique du Congo. Il travaille depuis près de 20 ans sur les questions de développement en Afrique, pour le compte du Groupe de la Banque mondiale, de banques d'investissements et de sociétés de conseil. Il détient des diplômes en développement, en gestion et en relations internationales de l'Université Harvard, de l'Université d'Oxford et de l'Institut d'Études Politiques de Paris.

## **17. Touré, Boulel**

Dr Boulel TOURE est un économiste qui a travaillé pendant sept (7) ans pour la Banque mondiale. Il a été consultant auprès de diverses institutions, y compris la Banque Africaine de Développement. Il a également été Expert macro-économiste au Ministère du Plan en RDC, au compte de la Coopération Technique Belge. Pour la Coopération Allemande, il est actuellement Coordinateur du Projet d'appui à la mise en œuvre du cadre stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté au près du Ministère de l'Économie et des Finances au Mali. Il a contribué à divers rapports portant notamment sur les questions de croissance économique et de pauvreté. Titulaire d'un doctorat de l'Université d'Auvergne (France), il est marié et père de trois enfants.

## **18. Tshimenga Tshibangu, Moïse**

Moïse Tshimenga Tshibangu a rejoint la Banque mondiale depuis janvier 2011 comme économiste résident, après une expérience de cinq ans en tant qu'économiste en charge de suivi des politiques macroéconomiques au Comité Technique de suivi des Réformes (CTR) du Ministère des Finances. Il est titulaire d'une maîtrise en Analyse économique et développement international dans la spécialité de maîtrise ouvrage publique et privée auprès de l'Université d'Auvergne de Clermont Ferrand

en France et d'une licence des sciences économiques de l'Université de Kinshasa en RDC. Il a principalement assurée la relecture du chapitre Diagnostics de la croissance économique en République Démocratique du Congo de cet ouvrage et a été l'un des principaux auteurs du papier sur le concept et l'élaboration du cadre macroéconomique en provinces.

## **19. Ulloa, Alfie**

Alfie A. Ulloa est le Directeur Général des Affaires Internationales au Ministère des Finances du Chili. Il est également professeur d'économie à l'École de droit de l'Université du Chili. Auparavant, il était un doctorant au Centre pour le développement international à l'Université Harvard aux Etats-Unis. Il a servi comme conseiller économique pour le Gouvernement du Chili, et a travaillé en Amérique latine, en Afrique et en Asie en tant que consultant pour des agences de développement. Il est titulaire d'un diplôme (MPA) de la Harvard Kennedy School et d'un diplôme en économie de l'Université du Chili.

## **20. Verheijen, Tony**

Tony Verheijen a été nommé Directeur Sectoriel en Gouvernance de la Banque mondiale en Asie du sud après avoir accompli sa tâche en tant que Cluster leader en Gouvernance en Afrique centrale. Etant Cluster Leader, il a été le Chef du projet de renforcement des capacités en Gouvernance de la RDC, celui de Renforcement des capacités de l'administration publique et de projet de rajeunissement de l'administration publique en cours de préparation. Avant de rejoindre la Région Afrique, il a travaillé dans la Région Europe et de l'Asie centrale. M. Verheijen a un master en administration publique de l'Université d'Erasmus de Rotterdam, un autre master en relations internationales de l'Université Libre de Bruxelles et un doctorat de l'Université de Leiden



# Index

## A

accès au financement 7, 58, 184, 186, 191, 194, 196, 198, 201, 204, 208, 213, 264, 265  
 Accord de Lusaka 126, 127  
 Accord global et inclusif 3, 4  
 accumulation de capital 150  
 administration douanière 131  
 Administration publique 139  
 aide internationale 35, 131  
 alphabétisation 201, 236  
 ancrage extérieur 61  
 Arbre décisionnel 173  
 assemblées provinciales 32, 99, 104  
 Atkinson 164  
 avantage comparatif 201, 205, 232

## B

backbone 39, 45  
 Balance des paiements 273, 274  
 Banque Centrale 67, 181, 184, 252, 253, 274  
 Banque mondiale iii, xiii, xiv, xv, 4, 5, 25, 35, 55, 57, 71, 73, 74, 82, 84, 87, 88, 107, 108, 128, 162, 167, 175, 185, 222, 239, 241, 242, 245, 247, 249, 252, 260, 269, 284, 285, 297, 298, 299, 300, 302, 303, 304  
 Behre Dolbear 164, 176, 183  
 biens d'équipement 145  
 budget provincial 84, 104, 269, 284

## C

Cadrage macroéconomique 269  
 Cadrage macroéconomique en provinces 269  
 Capital humain 8, 217  
 capital naturel 157, 158, 160, 167  
 capital physique 124, 125, 150, 151, 154  
 ceinture cuprifère 197, 198, 202

centralisation 39, 95  
 chambre basse 28, 95  
 chambre haute 28, 95  
 Cinq Chantiers 269  
 Club de Paris 87, 128, 147  
 code des investissements 130  
 code des marchés publics 106  
 cohésion sociale 38  
 Collier 120, 164  
 commerce xxxiv, xxxvi, 6, 8, 13, 20, 21, 29, 38, 56, 59, 63, 64, 65, 66, 75, 78, 79, 84, 85, 129, 135, 138, 144, 145, 149, 181, 184, 188, 193, 194, 197, 199, 204, 205, 206, 208, 209, 212, 218, 220, 233, 247, 261, 270, 278, 279, 283, 298  
 commerce international 63, 129  
 Commission Paritaire 98  
 communauté internationale xxx, 38, 77, 123, 124, 127, 128, 215, 265  
 comptabilisation de la croissance 124  
 comptabilité de la croissance 125, 149, 150  
 concession minière 165  
 Conférence de Lusaka 126  
 Conférence Nationale 93  
 conflit armé 87, 132, 155  
 Conseil des ministres 28, 65, 106  
 consensus de Copenhague 253  
 consommation intermédiaire 271  
 Consommation privée 272  
 Consommation publique 272  
 Constitution xv, xxxvi, 2, 4, 7, 18, 28, 30, 31, 39, 65, 76, 79, 84, 89, 94, 95, 96, 98, 102, 105, 106, 111, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 120, 127, 203, 267, 285  
 Constitution de 2006 xv, xxxvi, 7, 28, 30, 39, 65, 79, 84, 95, 98, 102, 106, 111, 113, 114, 203, 285  
 constitution intérimaire 4, 95  
 Contraintes 7, 58, 123, 171, 184, 217  
 Convention de New York xxxiv

corruption 29, 36, 44, 58, 66, 162, 171, 190, 192, 195, 197, 200, 215, 223, 229, 249, 257, 262, 263

coût d'opportunité 172, 174, 236

créanciers bilatéraux 128

créanciers multilatéraux 128

Crise financière 4, 132

crise humanitaire 132, 215

crise sécuritaire 132

croissance durable 297

croissance économique xxx, xxxvi, 5, 7, 9, 10, 11, 14, 15, 17, 18, 21, 26, 27, 28, 29, 35, 40, 60, 64, 68, 75, 77, 78, 83, 124, 130, 132, 140, 152, 155, 165, 172, 176, 182, 202, 206, 215, 218, 222, 223, 224, 225, 228, 229, 252, 253, 277, 302

## D

décentralisation xv, 7, 30, 32, 39, 84, 96, 97, 98, 110, 114, 115, 117, 118, 120, 195, 200, 218, 267, 270, 279, 301, 302

Décomposition de la demande 140

déficit budgétaire 123, 127, 128, 133, 167

dépréciation 124, 127, 128, 131, 132, 150, 152, 154, 159, 179

dépréciation monétaire 124, 128

développement durable 78, 124, 130, 156, 159, 166, 263

diagnostic de croissance 172, 173, 176, 206, 224

distribution 76, 80, 175, 192, 195, 208, 241, 251, 256, 258, 264

diversification xxxix, 67, 68, 155, 175, 192, 210, 212, 223, 246, 250, 292

document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) 269

Doing Business 58, 63, 68, 188, 257

dollarisation 21, 127, 130, 131, 218

Dömeland, Dörte 298

dysfonctionnement de l'Etat 189, 192

dysfonctionnement du marché 191

## E

effondrement 2, 10, 11, 12, 13, 52, 70, 76, 88, 175, 176, 177, 182, 190, 191, 193, 197, 201, 203, 204, 205, 207, 209, 212, 213, 214, 229, 232, 240, 265

effondrement de la Gécamines 177, 197, 201, 240

entreprise publique 25, 42, 50, 162, 165

environnement économique 124, 133, 248

Environnement judiciaire 124

environnement politique 106, 166

environnement réglementaire 83

Epargne-investissement 283

espérance de vie 235

## F

facteur capital 150, 151, 152, 154, 224, 259

facteur travail 150, 151

faible appropriation 189, 195, 200, 205, 209, 210, 213, 217, 219

faible rendement 186, 194, 199, 204, 210, 222

FAO 57, 237, 238, 241, 243

flux officiels 147

FMI 4, 20, 22, 35, 38, 64, 87, 128, 129, 133, 135, 137, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 161, 167, 178, 180, 186, 257, 269, 284, 285, 302

fonction publique 7, 32, 33, 78, 108, 111, 113, 131

Fonds de Promotion de l'Industrie (FPI) 252

formation brute de capital fixe 271

## G

gestion macroéconomique 124

Global Witness 3, 90

gouvernance xii, xiv, xv, xxxii, xxxix, 7, 8, 9, 10, 11, 24, 25, 26, 27, 29, 31, 33, 36, 44, 45, 47, 58, 75, 76, 78, 86, 94, 101, 105, 115, 117, 166, 171, 190, 202, 207, 217, 218, 222, 223, 224, 225, 269, 284, 287, 298



gouvernance économique 105, 190, 287, 298  
 gouvernance locale 31, 117  
 gouvernement xiii, xv, xxxvi, 2, 3, 7, 8, 9, 10, 11, 17, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 36, 38, 39, 45, 48, 53, 54, 58, 62, 63, 66, 67, 68, 69, 71, 74, 79, 88, 89, 90, 94, 95, 96, 97, 99, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 113, 114, 115, 118, 119, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 133, 141, 155, 159, 162, 163, 165, 166, 167, 175, 181, 189, 190, 200, 202, 218, 219, 222, 229, 237, 245, 254, 262, 263, 279, 280, 283  
 gouvernement central 17, 29, 32, 39, 95, 96, 99, 101, 105, 106, 115, 200, 279, 280, 283  
 gouvernement de transition 123, 131  
 gouvernement provincial 119, 200, 202  
 Guerre civile 4, 126

## H

Hamilton 164  
 Hartwick 159  
 Hausmann, Rodrik et Velasco (HRV) 172

## I

incidence de la pauvreté 234, 242  
 indépendance 2, 51, 66, 87, 93, 94, 111, 118, 123, 126, 130, 134, 136, 158, 163, 175, 176, 182, 186, 197, 203, 207, 229, 230  
 indicateurs de gouvernance 10, 24, 27  
 inflation 2, 21, 23, 35, 124, 127, 129, 130, 131, 132, 134, 139, 142, 152, 154, 177, 181, 228, 237, 272  
 infrastructures de base 194, 196, 231, 261, 263, 265  
 Initiative pays pauvres très endettés (PPTE) 128  
 insécurité alimentaire 202, 237, 243, 254  
 instabilité politique xxxix, 190, 229  
 institutions xii, xv, xxx, xxxix, 10, 30, 35,

37, 38, 52, 64, 67, 77, 78, 94, 97, 102, 105, 106, 111, 116, 119, 128, 149, 155, 171, 184, 185, 189, 192, 194, 206, 220, 222, 233, 249, 251, 252, 253, 260, 262, 264, 285, 288

Institutions de Bretton Woods xxxvii, 79  
 institutions financières internationales 128, 222  
 investissement privé 159, 188, 189, 190, 195, 196, 222, 260, 262  
 Investissement public 272  
 investissements directs étrangers (IDE) 18, 125  
 investissements étrangers 131, 137, 144, 194, 201

## J

Joseph Kabila 3, 4, 127

## K

Kabuya Kalala, François 298

## L

Laurent Désiré Kabila 94  
 leadership politique 105  
 législatif 28, 65, 89, 95, 98, 102, 105, 107  
 libéralisation 127, 129, 218, 224  
 loi des finances publiques 106  
 lois ordinaires 102  
 lois organiques, 102

## M

malédiction des ressources naturelles 155, 164  
 malnutrition 237, 239, 241, 253, 254  
 Marchés publics 24  
 masse monétaire 131  
 McKinsey Global Institute 139  
 milieu rural 234, 237, 239  
 milieu urbain 149, 234, 237, 239, 241, 250  
 mise à la retraite 33, 34, 108, 109  
 Mobutu Sese Seko 2, 123, 126, 176  
 morbidité 235

mortalité xxxi, 11, 14, 125, 150, 152, 153, 154, 196, 231, 235, 237, 239, 241, 242, 263  
 mortalité infantile xxxi, 14, 231, 235, 237, 239, 241

## N

nationalisation xxx, 2, 12, 177, 178, 184  
 Nkembe Unsital 237

## O

ordonnance 94, 105  
 Ouverture au commerce 144

## P

Parlement 4, 28, 31, 36, 37, 89, 128, 167  
 partenariat public-privé (PPP) 88  
 pauvreté humaine 227, 228  
 PIB par tête 175, 176, 177, 178, 276  
 pillage 10, 13, 46, 154, 181  
 plan de développement décennal 2  
 point d'achèvement 133, 269  
 pôle de croissance 47, 66, 85  
 politique xii, xxx, xxxvi, xxxvii, xxxix, 3, 7, 9, 10, 11, 21, 27, 28, 29, 32, 33, 35, 36, 38, 40, 47, 58, 60, 75, 76, 77, 78, 87, 93, 95, 96, 97, 98, 101, 105, 106, 107, 108, 109, 113, 114, 117, 118, 119, 120, 123, 127, 129, 130, 131, 133, 134, 136, 139, 142, 149, 152, 159, 171, 184, 189, 190, 203, 205, 206, 220, 223, 224, 227, 229, 236, 248, 249, 250, 261, 263, 264, 270, 298, 299  
 politique budgétaire 21, 35, 224  
 politique économique xxxvii, 3, 264, 270, 299  
 politique monétaire 129, 130, 134  
 politiques macroéconomiques 7, 21, 27, 34, 36, 38, 124, 129, 131, 133, 156, 304  
 politiques publiques xxxix, 7, 27, 39, 81, 83, 105, 228, 229

pouvoir xiii, xiv, xxxviii, xxxix, 2, 4, 28, 36, 37, 39, 52, 58, 66, 69, 75, 76, 78, 79, 80, 87, 94, 95, 98, 114, 116, 118, 123, 127, 137, 176, 199, 205, 229, 237, 296

Primature 106

processus électoral 95, 110

production x, xxx, xxxi, 2, 12, 16, 19, 30, 31, 40, 41, 57, 59, 70, 72, 73, 74, 76, 88, 90, 113, 114, 124, 125, 126, 127, 132, 136, 137, 138, 141, 144, 145, 150, 151, 154, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 175, 179, 180, 181, 183, 186, 192, 193, 197, 198, 202, 203, 205, 207, 208, 210, 211, 212, 215, 222, 225, 230, 231, 241, 246, 253, 254, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 264, 265, 270, 271, 272, 275, 276, 277, 278, 279, 282

productivité 8, 57, 58, 102, 125, 136, 149, 150, 151, 152, 165, 167, 201, 203, 204, 206, 211, 212, 222, 224, 225, 229, 230, 232, 253, 254, 258, 259, 260, 264, 265

productivité totale des facteurs (PTF) 125, 150, 151

produit intérieur brut (PIB) 270

Produit intérieur brut (PIB) provincial 270

projets d'infrastructures 47, 48, 57, 77, 138, 165, 202, 211

## R

radicalisation 2, 177

recapitalisation 134

recensement xxxvii, 3, 33, 34, 79, 87, 107, 108, 131

réformes xxxi, xxxvi, xxxvii, xxxviii, xxxix, 9, 10, 12, 28, 29, 33, 34, 38, 49, 53, 66, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 84, 95, 96, 106, 107, 109, 110, 111, 113, 119, 120, 123, 124, 126, 131, 133, 134, 171, 172, 174, 220, 222, 223, 293, 302

réformes économiques 10, 12, 77, 123, 131, 302

Réformes économiques 4  
 régime Mobutu 93, 205  
 rendement de l'activité économique 186,  
 194, 199, 204  
 Rendement de l'éducation 189  
 reprise économique 10, 145, 182, 206, 248  
 réserves internationales 131  
 réserves officielles 127, 132, 134  
 responsabilité sociale xv, xxxvi, xxxviii, 10,  
 36, 39, 78, 80  
 ressources naturelles xxx, 1, 7, 11, 16, 17, 69,  
 70, 72, 73, 74, 75, 90, 105, 116, 123,  
 124, 125, 137, 155, 156, 157, 159,  
 160, 164, 165, 166, 167, 175, 210,  
 212, 215, 233, 283  
 ressources pré-affectées 273  
 richesse totale 157, 160, 167

## S

Sachs 164  
 Scheuermaier, Markus 303  
 secteur des services 138, 197, 278  
 sécurité alimentaire 241, 243, 247, 253, 254,  
 265  
 semaines d'importations 127, 131, 134  
 société civile 38, 39, 44, 128, 171, 245  
 sources de croissance 124, 150, 258  
 stabilité macroéconomique 21, 123, 143,  
 299  
 supervision bancaire 35, 36, 68, 130, 134  
 syndrome hollandais 155, 156  
 système de rémunération 107, 109  
 système financier 130, 186, 213, 266, 294

## T

tableau des opérations financières de la pro-  
 vince (TOFP) 272, 273, 274  
 taux de change flottant 129  
 taux de pauvreté 14, 17, 26, 234, 239, 240,  
 241, 242, 243  
 téléphonie mobile xxxvii, 21, 44, 45, 50, 68,  
 69, 79  
 termes de l'échange 11, 125, 132, 140, 145  
 Tollens 231, 237, 238

transition xii, 28, 31, 94, 123, 127, 131, 231,  
 290, 295  
 trappe à la pauvreté 234, 267

## U

urbanisation xxxix, 7, 194, 197, 231, 232,  
 263

## V

valeur ajoutée 7, 17, 56, 75, 202, 258, 270,  
 271  
 VIH/SIDA 15, 213, 235, 237, 245  
 vulnérabilité 228, 244, 245, 250, 297

## Z

zairianisation 136, 229  
 zone rurale 240, 259  
 zones économiques spéciales (ZES) 62  
 zone urbaine 263





## BANQUE MONDIALE

Un Etat efficace, des infrastructures fiables, et un secteur privé dynamique ont longtemps été entravés par des obstacles d'économie politique en République Démocratique du Congo. Ce livre est le premier volume de la série intitulée « Résilience d'un Géant Africain » qui identifie ces obstacles, lesquels empêchent le pays de réaliser son potentiel économique en tant que deuxième plus grand pays en Afrique sub-saharienne, et qui décrit la façon dont ces obstacles peuvent, dans certains cas, être surmontés. La série vise à rendre accessible à un public plus large l'analyse sur les développements économiques du pays, afin de susciter le débat sur l'économie politique de ce géant en puissance.

Ce premier volume identifie les quatre instruments qui ont été utilisés dans le passé pour stimuler le développement économique et qui sont susceptibles de contribuer à un développement durable dans l'avenir. Il s'agit de la coordination entre les décideurs politiques, l'application de nouvelles technologies, en s'appuyant sur des points d'ancrage extérieur, et le développement des réseaux de responsabilisation sociale.

---

“ Cet ouvrage rassemble une somme de documentation remarquable sur une transition exemplaire d'un pays en conflit vers une situation post-conflit et de là, vers un pays d'institutions légitimes issues des élections libres, démocratiques et transparentes.... Je le recommande donc vivement à tous ceux qui s'intéressent au développement, particulièrement les décideurs politiques de mon pays ainsi que ses partenaires. ”

**Olivier Kamitatu Etsu**

*Ministre du Plan,  
République Démocratique du Congo,  
dans l'avant-propos.*

“ Comment les institutions internationales peuvent-elles traiter les réalités politiques des pays en développement tout en conservant une attitude positive et constructive ? Cet ouvrage remarquable répond à cette question dans le contexte d'un des pays les plus complexes du monde. D'abord comprendre les limites qu'impose l'environnement, puis comprendre comment les actions entreprises sont susceptibles d'améliorer un tel environnement. La lecture de cet ouvrage est indispensable pour tous ceux qui s'intéressent aux démarches à adopter face aux problèmes de développement. ”

**James Robinson**

*Professeur d'études gouvernementales  
et titulaire de la Chaire David Florence  
à l'Université de Harvard,  
sur le rapport analytique qui constitue  
le premier chapitre du présent volume.*