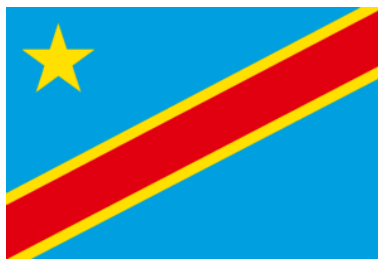


**REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

**MINISTERE DU COMMERCE,  
PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES**



**PROGRAMME CADRE INTEGRE RENFORCE (CIR)**

**ETUDE DIAGNOSTIQUE SUR  
L'INTEGRATION DU COMMERCE**

Préparée par la Banque mondiale ©  
Département en charge de la Réduction de la  
Pauvreté et de Gestion Economique 3  
Région Afrique

## Liste des Acronymes

AAA	Agro Action Allemande
AER	Agence de l'Electrification Rurale
ALE	Accord de Libre-échange
ANAPI	Agence Nationale de Promotion des Investissements
APE	Accords de Partenariat Economique
ARPTC	Autorité de Régulation des Postes et Télécommunications du Congo
ARPU	Average Revenue Per User (Recette moyenne par Utilisateur)
ASS	Afrique sub-saharienne
AUFS	African Union Financial Services
AV	Avis de Vérification
BCC	Banque Centrale du Congo
BCDC	Banque Commerciale de Développement du Congo
BEI	Banque Européen d'investissement
BIC	Bénéfice à l'Industrie et au Commerce
BIVAC	Bureau Inspection Verification Assessment and Control (Bureau Veritas)
BLNS	Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland
BNP Paribas	Banque Nationale de Paris Paribas
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CAMI	Cadastre Minier
CCI	
CCT	Congo Chine Télécommunications
CEEC	Centre d'Evaluation, d'Expertise et de Certification des Substances Minérales Précieuses et Semi-précieuses
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CFMK	Chemin de Fer Matadi-Kinshasa
CFU	Chemin de fer des Uélés
CIF	Cost Insurance Freight
CMDC	Compagnie Maritime du Congo
CNN	Comité National de la Normalisation
COMESA	Common Market of East and South Africa
COOPEC	Coopératives d'Epargne et de Crédit
CTC	Customs and Tax Consultancy
CWN	Congolese Wireless Network
DGDA	Direction Générale de Douanes et Accises (ex OFIDA)
DGRAD	Direction Générale des Recettes Administratives, Domaniales et Judiciaires
DSCRIP	Document de Stratégie de Croissance et pour la Réduction de la Pauvreté
DVDA	Direction des Voies de Desserte Agricole
EAC	East African Community
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
FAO	Food & Agricultural Organization
FEC	Fédération des Entreprises du Congo

FERE	Fiche électronique de renseignement à l'exportation
FERI	Fiche électronique de renseignement à l'importation
FIB	Fédération des Industries du Bois
FMI	Fonds Monétaire International
FOB	Free On Board
FPI	Fonds pour la Promotion de l'Industrie
FQM	Frontier Quantum Mining
FRCF	Fonds de Reconstitution du Capital Forestier
FRM	Forêts Ressources Management
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
GTZ	Gezellschaft für Technische Zusammenarbeit (German Organization for Technical Cooperation)
ICA	Impôt sur le Chiffre d'Affaires
IDEX	International Development Exchange
IED	Investissements Etrangers Directs
IFC	International Finance Corporation
LAP	Libre Administration des Provinces
MDP	Mécanisme de Développement Propre
MFN	Most Favored Nation
MIC	Millicom International Cellular
MONUC	Mission des Nations Unies au Congo
MONUSCO	Mission des Nations Unies de Stabilisation au Congo
NEPAD	New Economic Partnership for African Development
OCC	Office Congolais de Contrôle
OCPT	Office Congolais des Postes et des Télécommunications
ODR	Office Des Routes
OFIDA	Office des Douanes et Accises (renommé DGDA)
OGEFREM	Office de Gestion de Fret Maritime
OKIMO	Office des Mines d'Or de Kilo-Moto
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONATRA	Office National des Transports
ONC	Office National du Café
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PANEURO	Système de règles d'origine de l'Union Européenne
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays Moins Avancés
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMURR	Programme Multisectoriel d'Urgence de Réhabilitation et de Reconstruction
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
RDC	République Démocratique du Congo
REDD	Reduced Emissions from Deforestation and Degradation
REM	Ressources Extraction Monitoring

RVA	Régie des Voies Aériennes
RVF	Régie des Voies Fluviales
RVM	Régie des Voies Maritimes
SADC	South African Development Community
SAPP	Southern African Power Pool
SARL	Société Anonyme à Responsabilité Limitée
SGP	Système Généralisé de Préférences
SGS	Société Générale de Surveillance
SMIG	Salaire Minimum Interpersonnel Garanti
SNCC	Société Nationale des Chemins de fer Congolais
SNEL	Société Nationale d'électricité
TFM	Tenke Funrurume Mining
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
TRI	Taux de Rendement Interne
TSA	Tout Sauf les Armes
UE	Union Européenne
UPPE	Unité de Pilotage du Processus d'Elaboration et de mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (UPPE-SRP)
WDI	World Development Indicators
WWF	World Wildlife Fund

Copyright © 2010

La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement / La Banque mondiale  
 1818 H Street, N.W.  
 Washington, DC 20433  
 Téléphone 202-473-1000  
[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Tous droits réservés.

Edité aux Etats-Unis d'Amérique.

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

## **INTEGRATION COMMERCIALE -- OUVRIR LES FENETRES DE LA MAISON CONGO .... III**

### **CHAPITRE 1: RECOMMANDATIONS DE MISE EN OEUVRE..... 1**

1.1	Suggestions pour le déploiement des réformes .....	1
1.2	Recommandations : Performance et Politiques Commerciales .....	6
1.3	Recommandations : Facilitation du Commerce .....	8
1.4	Recommandations : Performance des Secteurs A mont .....	14
1.4.1	<i>Télécommunications et Technologies de l'information</i> .....	14
1.4.2	<i>Transports</i> .....	16
1.4.3	<i>Energie</i> .....	18
1.5	Recommandations: Performance des Secteurs Aval.....	20
1.5.1	<i>Mines</i> .....	20
1.5.2	<i>Agriculture</i> .....	22
1.5.3	<i>Secteur Forestier</i> .....	24

### **CHAPITRE 2: PERFORMANCE ET POLITIQUE COMMERCIALES EN RDC..... 26**

2.1	Les échanges extérieurs, un vecteur de développement économique et social.....	26
2.1.1	<i>Commerce extérieur, croissance et développement</i> .....	26
2.1.2	<i>Les Ressources naturelles, une malédiction ?</i> .....	27
2.1.3	<i>L'Environnement macroéconomique de la RDC</i> .....	29
2.2	La Performance commerciale de la RDC .....	33
2.2.1	<i>Aide au commerce et performance commerciale</i> .....	33
2.2.2	<i>Les Données</i> .....	34
2.2.3	<i>Ouverture globale</i> .....	35
2.2.4	<i>Diversification et composition</i> .....	36
2.3	La politique commerciale de la RDC .....	39
2.3.1	<i>Cadre institutionnel et légal</i> .....	39
2.3.2	<i>Aspects multilatéraux</i> .....	40
2.3.3	<i>Accords préférentiels</i> .....	44

### **CHAPITRE 3: FACILITATION DU COMMERCE ..... 53**

3.1	Comparaisons internationales.....	54
3.2	Analyse du coût des procédures par corridor .....	56
3.2.1	<i>Le Corridor Matadi-Kinshasa</i> .....	56
3.2.2	<i>Le Corridor Sud</i> .....	63
3.2.3	<i>Le corridor Est</i> .....	68
3.3	Analyse Institutionnelle .....	70
3.3.1	<i>Introduction</i> .....	70
3.3.2	<i>La BCC et les banques commerciales</i> .....	70
3.3.3	<i>Le Ministère en charge du Commerce Extérieur</i> .....	70
3.3.4	<i>OGEFREM</i> .....	71

3.3.5	<i>L'ONATRA et les autres entreprises de transport</i> .....	73
3.3.6	<i>Office Congolais de Contrôle (OCC)</i> .....	78
3.3.7	<i>DGDA</i> .....	81
3.3.8	<i>Autres institutions</i> .....	89
3.3.9	<i>Prélèvements mobilisés par les Institutions publiques intervenant dans les importations et exportations</i> .....	89
3.3.10	<i>Autres questions importantes</i> .....	90
3.3.11	<i>Conclusion Générale</i> .....	91

**CHAPITRE 4: PERFORMANCE DES SECTEURS EN AMONT : INFRASTRUCTURES & SERVICES..... 93**

4.1	<i>Télécommunications et technologies de l'information</i> .....	93
4.1.1	<i>Secteur crucial, structures critiques</i> .....	93
4.1.2	<i>Cadre Légal et Règlementaire</i> .....	93
4.1.3	<i>L'infrastructure nationale</i> .....	94
4.1.4	<i>Structure industrielle et intervention publique</i> .....	96
4.1.5	<i>Recommandations</i> .....	99
4.2	<i>Transports</i> .....	99
4.2.1	<i>Le cadre légal et règlementaire</i> .....	99
4.2.2	<i>L'infrastructure nationale</i> .....	100
4.2.3	<i>Les acteurs</i> .....	102
4.2.4	<i>Recommandations</i> .....	104
4.3	<i>Energie</i> .....	109
4.3.1	<i>L'offre nationale</i> .....	109
4.3.2	<i>Les Acteurs</i> .....	110
4.3.3	<i>Opportunités</i> .....	111
4.3.4	<i>Recommandations</i> .....	111

**CHAPITRE 5: PERFORMANCE DES SECTEURS AVAL: MINES, AGRICULTURE, ET FORETS ..... 114**

5.1	<i>Mines</i> .....	114
5.1.1	<i>L'offre nationale</i> .....	114
5.1.2	<i>Opportunités</i> .....	116
5.1.3	<i>Contraintes</i> .....	117
5.1.4	<i>Recommandations</i> .....	120
5.2	<i>Agriculture</i> .....	120
5.2.1	<i>La pierre angulaire de l'économie de la RDC</i> .....	120
5.2.2	<i>La production nationale</i> .....	121
5.2.3	<i>Echanges extérieurs</i> .....	124
5.2.4	<i>Opportunités</i> .....	125
5.2.5	<i>Principales filières industrielles et d'exportations</i> .....	129
5.2.6	<i>Filières porteuses et pôles de développement prioritaires</i> .....	146
5.2.7	<i>Contraintes transversales</i> .....	148
5.3	<i>Secteur forestier</i> .....	175
5.3.1	<i>L'offre nationale</i> .....	175
5.3.2	<i>Opportunités</i> .....	178
5.3.3	<i>Contraintes</i> .....	183
5.3.4	<i>Recommandations</i> .....	187

**ANNEXES        190**

*Annexe 1 Qualification juridique des forêts ..... 190*

*Annexe 2 Les procédures de dédouanement ..... 191*

**REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES..... 197**

## Liste des Figures

Figure 1 : Croissance moyenne 2000-2006 et richesse du sous-sol.....	28
Figure 2 : Evolution récente du prix des métaux de base .....	29
Figure 3: Compte courant et termes de l'échange, 2002-2008 .....	30
Figure 4 : Investissements étrangers directs en RDC, en millions de USD.....	31
Figure 5 : Offre et demande d'aide au commerce, 2006.....	34
Figure 6 : Importations de la RDC : données directes et données-miroir .....	35
Figure 7 : Ouverture commerciale et revenu : RDC et pays comparateurs, 2008.....	36
Figure 8 : Indice de concentration des exportations de la RDC.....	37
Figure 9: Composition sectorielle des exportations congolaises .....	37
Figure 10: Composition géographique des exportations congolaises, 2003 et 2008 .....	38
Figure 11: Parts dans les exportations Congolaises 2005 .....	38
Figure 12: Echanges de services marchands de la RDC, 2002-2008.....	39
Figure 13: Tarif moyen de la RDC en comparaison internationale .....	41
Figure 14: Droit de douane sur les biens de consommation, par centile de la distribution du revenu.....	42
Figure 15: Distribution des droits de douane perçus.....	43
Figure 16: Droits nominaux vs. Droits collectés.....	43
Figure 17 : Calendrier de désarmement tarifaire pour quelques APE négociés.....	46
Figure 18: Les pertes de revenu tarifaire, en millions de dollars .....	48
Figure 19: Durée des containers à l'import en semaines .....	61
Figure 20: Durée des containers à l'export en semaines .....	62
Figure 21: Durée totale des containers en RDC.....	63
Figure 22: Densité de pénétration cellulaire en fonction du PIB par habitant, 2005-2008.....	95
Figure 23: Structure du marché de la téléphonie cellulaire en RDC, 2005-2008 .....	96
Figure 24: Prix et concentration dans la téléphonie mobile en RDC, 2003-2008.....	97
Figure 25: Fardeau fiscal sur le secteur des télécommunications, en pourcentage du PIB, 2008.....	98
Figure 26: Tarification ferroviaire comparée, en cents par tonne-km.....	102
Figure 27: Revenu par km de voies opérationnelles, 2008, en dollars.....	103
Figure 28: Productivité du travail comparée, 2008.....	103
Figure 29: Coûts de transport comparés, RDC et Madagascar, dollars par véhicule-km .....	104
Figure 30: Vue d'ensemble des corridors de transport régionaux utilisés par la RDC.....	106
Figure 31: Dettes de la Gécamines, en milliers de dollars.....	116
Figure 32: Perspectives de développement de la production de cuivre, cobalt, or et diamants, 2007-2014 .....	117
Figure 33: Mouvements Commerciaux Transfrontaliers en RDC .....	127
Figure 34: Flux principaux et flux secondaires.....	135
Figure 35 : Production de coton au Congo depuis 1960 .....	145
Figure 36: Domaines de développement agricole.....	147
Figure 37: Réseaux routier, routes de navigation et densité de population rurale .....	149
Figure 38: Superficie et volume prévisionnel accordé pour le bois d'œuvre.....	179
Figure 39: Exportations de bois d'œuvre.....	180
Figure 40: Croissance du marché des crédits de carbone .....	182



## Liste des Tableaux

Tableau 1 : Données de bilan sélectionné, système bancaire congolais .....	33
Tableau 2 : Comparaisons des indicateurs relatifs aux procédures du commerce extérieur .....	55
Tableau 3 : Coût des procédures à l'importation et à l'exportation .....	55
Tableau 4 : Structure du coût de revient d'un produit importé et livré à Kinshasa.....	56
Tableau 5 : Durée de séjour des containers (importation, exportation, et séjour total) au Port de Matadi .	61
Tableau 6 : Frais encourus durant l'exportation .....	67
Tableau 7 : Coûts des containers.....	71
Tableau 8 : Prélèvements sur les importations et exportations .....	90
Tableau 9 : Corridors et Secteurs économiques clés de la République Démocratique du Congo .....	104
Tableau 10: Performance du secteur énergétique congolais .....	109
Tableau 11: Exportations agricoles de la RDC, 1960-2000.....	124
Tableau 12: Importations agricoles de la RDC, 1959-2006.....	125
Tableau 13: Evolution prévue des prix des principaux d'exportation de la RDC.....	128
Tableau 14: Production par province : Industriel vs Villageois.....	132
Tableau 15: Structure des coûts Octobre 2009 .....	134
Tableau 16: Priorités selon les filières porteuses et pôles de croissance agricole.....	147
Tableau 17: Part du secteur agricole dans les dépenses totales du Gouvernement.....	165
Tableau 18 : Financements extérieurs en faveur de l'Agriculture 2006-2008 (Millions de US\$).....	166
Tableau 19: Impact des dépenses publiques sur la croissance agricole .....	166
Tableau 20: Services Nationaux .....	170

## Liste des Encadrés

Encadré 1: La simulation des pertes tarifaires dans le modèle TRIST .....	47
Encadré 2: La simulation des pertes tarifaires dans le modèle TRIST (suite) .....	48
Encadré 3: La COMESA sur la voie de l'Union Douanière .....	51
Encadré 4 : La SADC en transition.....	52
Encadré 5: Une approche spatiale pour assister la décision en matière d'infrastructure de transport .....	107
Encadré 6: Réhabilitation des routes rurales : Gaspillage et manque d'engagement.....	108
Encadré 7: Le processus de revue des contrats .....	118
Encadré 8: Les Centres de Développement du Cacao de « Mars.Co » .....	144
Encadré 9: L'entretien des pistes rurales: un défi difficile à relever.....	150
Encadré 10: Code Forestier : Principes de Zonage et Utilisation Rationnelle des Ressources naturelles	152
Encadré 11: L'accès au crédit : une contrainte pour les producteurs de thé et d'Arabica .....	154
Encadré 12: Une initiative prometteuse : la production de boutures de manioc tolérant a la mosaïque...	155
Encadré 13: Impact des dépenses publiques : ciblage des filières porteuses en Zambie .....	168
Encadré 14: Le Conseil Agricole et Rural de Gestion .....	173
Encadré 15: La plantation d'Ibi Batéké .....	182

## *Contexte*

Cette étude a été réalisée pour répondre à une demande de Son Excellence M. André-Philippe Futa, Ministre de l'Économie et du Commerce de la RDC – décédé en octobre 2009 – adressée au Secrétariat du Cadre Intégré Renforcé à Genève, en Suisse. L'étude a résulté d'une étroite collaboration entre les autorités de la RDC, l'équipe de la Banque mondiale, des responsables du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Centre du Commerce International (CCI) de Genève, la Délégation de l'Union Européenne à Kinshasa et une équipe de consultants nationaux et internationaux. Nous ne pouvons citer ici tous ceux qui ont contribué à la réalisation de ce travail, mais nous tenons à mentionner certains de ceux qui ont joué un rôle crucial.

M. Albert Kwete Minga Bope, Secrétaire Général au Ministère du Commerce, M. Charles Lusanda Matomina, Coordonnateur du Cadre Intégré Renforcé à Kinshasa, M. Franck Ekutu Bonzamba, Economiste principal au CCI à Genève et Mme Émilie Mushobekwa, Economiste à la Banque mondiale à Kinshasa, ont joué un grand rôle dans le lancement de l'étude, fortement soutenus par Son Excellence M. Futa, Mme Marie Françoise Marie-Nelly, Directrice des Opérations de la Banque mondiale pour la RDC, M. Jan Walliser, Directeur Sectoriel pour la Réduction de la Pauvreté et la Gestion Economique à la Banque mondiale et M. Jeroen Willems, Chef de Section Gouvernance Economique de la Délégation de l'Union Européenne à Kinshasa. À Genève, Mme Christiane Kraus, Coordinatrice en chef du Cadre Intégré Renforcé, a joué un rôle important dans le lancement du Diagnostic de l'intégration commerciale (DTIS) au moment souhaité par les autorités.

Une première rédaction a été soumise aux autorités le 27 janvier 2010 et le premier atelier d'une série, organisé par M. Charles Lusanda et Mme Véronique Tshiala, respectivement Coordonnateur et Coordonnatrice Adjointe du Cadre Intégré Renforcé en RDC, avec le soutien de Mme Lucie Bobola de la Banque mondiale, a été tenu à Kinshasa les 10-11 février 2010. Les propos d'ouverture et de conclusion ont été prononcés par Leurs Excellences M. Anathase Matenda Kyelu, Ministre des Finances et Ministre de l'Économie et du Commerce par intérim (représenté par S.E.M. César Lubamba Ngimbi, Vice-ministre des Finances), S.E.M. Norbert Basengezi, Ministre de l'Agriculture, et M. Dieudonné Manu Essimbo, ancien Coordonnateur du Comité Technique des Réformes (CTR) et actuel Coordonnateur de l'Unité de Pilotage de la Stratégie de Réduction de la pauvreté et du Processus de mise en œuvre (UPPE), ont encadré les débats sur les questions de facilitation des échanges commerciaux et contribué aux révisions de cette étude. L'atelier a bénéficié des débats conduits par M. Richard Mukundji, Consultant International, sur la politique commerciale, M. Robert Ngonde Nsakala et M. Thomas Kembola, tous du Ministère de l'Agriculture, sur l'agriculture et M. Jodel Diongo Belinga, Sous-directeur à la DGDA, sur la facilitation des échanges, ainsi que des contributions des participants dont la liste figure dans l'Annexe 3. Des contributions écrites ont été reçues de M. Emile Ngoy Kasongo au nom de l'OGEFREM, de M. Boubacar Mbodj au nom du Ministère du Commerce, de l'Office Congolais de Contrôle (OCC), du Forum National du Développement et de la Politique Commerciale (FNDPC) et de l'Office Congolais de Poste et Télécommunications (OCPT). Des ateliers ont été organisés à Kisangani le 13 avril, à Lubumbashi le 22 avril, à Kananga le 23 avril et à Matadi le 11 mai 2010, réunissant des Gouverneurs provinciaux et des Ministres qui ont fait part de leurs expériences et de leurs opinions. Un second atelier national s'est tenu à Kinshasa le 12-13 juillet 2010 pour présenter la version révisée de l'EDIC en vue de sa validation. Cet atelier avait été précédé par des consultations avec les entreprises incriminées pour une harmonisation des vues.

L'élaboration de l'EDIC a été supervisée par M. Johannes Herderschee, Economiste Principal de la Banque mondiale pour la RDC, en étroite collaboration avec l'auteur principal, M. Olivier Cadot, Economiste spécialisé dans le commerce, avec le soutien de Mme Erinn Wattie, Jeune professionnelle et Mme Mariama Daifour Ba de la Banque mondiale à Washington ainsi que de Mmes Yvette Shungu et Lucie Bobola de la Banque mondiale à Kinshasa. Le chapitre sur la facilitation des échanges a été rédigé

par M. Brendan Horton, qui s'est appuyé sur des contributions de MM. Thomas Cantens, Philippe Lambrecht et Charles Lusanda Matomina, de Mme Alexa Tieman et de M. Ali Zafar. M. Jean-Paul Chausse est l'auteur principal du chapitre sur l'agriculture, qui a bénéficié d'un rapport rédigé par M. Robert Ngonde Nsakala. Les autres chapitres se sont appuyés sur des matériaux élaborés par MM. Pierre Pozzo Di Borgo et Lucien Aegerter (transports), MM. Kyran O'Sullivan et Philippe Durand (énergie), M. Jérôme Bezzina (télécommunications), M. André Aquino et Mme Mirella Hernani (négoce du carbone) et enfin M. Nicholas Garrett (mines).

La traduction en français a été réalisée par Mme Beatrice Goma et M. Michel Valois, traducteurs indépendants, et par le service de traduction de l'OMC à Genève.

L'étude a été financée avec l'appui des opérations de la Banque mondiale en RDC, par le Secrétariat du Cadre Intégré Renforcé de Genève et le Fonds fiduciaire multi-donateurs pour la Facilitation des échanges commerciaux.

# INTEGRATION COMMERCIALE -- OUVRIR LES FENETRES DE LA MAISON CONGO

---

## **Politique commerciale : De la réforme tarifaire au « régionalisme ouvert »**

1. L'objectif de la politique commerciale de la RDC est de créer un environnement réglementaire, fiscal, et institutionnel dans lequel les échanges intérieurs et extérieurs prennent leur essor sans entrave, désenclavant le vaste territoire national et l'intégrant aux circuits commerciaux régionaux et internationaux. A cet égard, les analyses effectuées dans ce rapport font apparaître trois priorités : (i) simplifier et alléger la fiscalité de porte ; (ii) faire aboutir les négociations sur le futur APE avec l'U.E. ; (iii) faire avancer l'intégration régionale avec les partenaires naturels de la RDC. L'identification de ces priorités s'appuie sur le diagnostic de la performance macroéconomique et commerciale de la RDC et des enjeux de ses choix en termes de politique commerciale.

2. Si l'on a quelquefois parlé de « malédiction des ressources naturelles » pour caractériser la performance décevante de beaucoup de pays exportateurs de produits primaires, des travaux récents ont montré que la richesse en ressources naturelles n'est pas, en elle-même, un facteur inhibant pour la croissance. Ce qui importe, pour la RDC comme pour tous les autres pays exportateurs de produits primaires, c'est la mise en place d'un environnement porteur pour tous les secteurs de l'économie, dans lequel chacun a accès aux facteurs de production dans un environnement concurrentiel et dans un Etat de droit.

3. Un environnement macroéconomique stable constitue le pré-requis de base à l'efficacité des marchés. Cependant, l'économie congolaise a récemment été soumise à des tensions importantes. Le prix des produits primaires s'est temporairement effondré au cours du dernier trimestre 2008. Certains prix, comme celui du cuivre par exemple, sont remontés à une vitesse quasi similaire à celle de leur chute. Par ailleurs, des troubles dans les provinces de l'Est ont amené le Gouvernement à augmenter les dépenses de la défense nationale, en finançant celles-ci par emprunt auprès de la Banque centrale. Ces troubles ont suscité des craintes du marché sur la solidité du franc congolais, contribuant à sa dépréciation. La réponse des autorités en termes de politique macroéconomique a été ambiguë, en particulier en ce qui concerne la politique monétaire.

4. Les performances macroéconomiques récentes sont le reflet de ces tensions. Les estimations de la croissance en 2009 sont de 2.8%, contre 6% en 2008 (ce qui était déjà en-dessous des 10% prévus). L'inflation, déjà élevée, est passée de 25% en 2008, à un pic de 55% au printemps 2009, avant de retomber en-dessous de 40% au cours de l'été. Le déficit du compte courant s'est accru à 24% du PIB en 2008. Les IED (Investissements Etrangers Directs), ont oscillé entre 3% et 6% du PIB (deux cent à quatre cent millions de dollars) depuis la fin des troubles jusqu'à 2007, puis se sont envolés en 2008 à 14.8% du PIB, pour ensuite retomber en 2009 à 5.8%. Ils devraient se stabiliser aux alentours de 7% du PIB entre 2010 et 2012 sous l'effet des investissements miniers.

5. En termes d'ouverture globale (ratio du commerce au PIB), la RDC peut être favorablement comparée aux pays à revenu équivalent et se situe dans la moyenne des pays exportateurs de produits primaires à même niveau de revenu. Une amorce de diversification sectorielle et géographique de ses exportations a pu être remarquée. En termes sectoriels, la diversification reste cependant cantonnée aux produits miniers. En termes géographiques, la Chine prend une place croissante dans le commerce extérieur de la RDC. L'orientation générale des exportations congolaises reste cependant dépendante de destinations à faible croissance.

6. En théorie, la politique commerciale de la RDC est conforme à ses obligations envers l'O.M.C. Le Gouvernement est en train de la réviser afin de stimuler les exportations dans le respect des engagements pris au niveau régional et multilatéral. Dans cette dynamique les autorités de la RDC sont convaincues d'élaborer cette politique commerciale en conformité avec les accords de l'OMC.

7. Le droit de douane de la RDC est aujourd'hui simple et peu restrictif. Il est constitué de quatre taux : zéro, cinq, dix et vingt pour cent. L'adoption de ce tarif a permis l'élimination des pics tarifaires ; la réduction des niveaux de protection pour un grand nombre de biens importés ; et la simplification de la structure tarifaire (neutre entre l'industrie et l'agriculture). Cependant, les analyses menées dans les missions effectuées pour la préparation de ce rapport, ont montré qu'elle est régressive (favorisant les ménages les plus aisés).

8. L'apparente simplicité du droit de douane cache une fiscalité de porte complexe et constituée d'une myriade de micro-taxes, dont beaucoup sont levées par diverses administrations sans véritable coordination. Cette micro-fiscalité est inefficace, son morcellement gonflant les coûts d'administration relativement aux sommes prélevées. Par ailleurs, l'administration semble discrétionnaire selon des informations supérieures recueillies auprès du secteur privé. Les différentes administrations paraissent parfois imposer des contributions dont ni le taux ni l'assiette ne sont claires, et sans se soucier du caractère punitif de ces contributions, réduisant la rémunération du capital en dessous du niveau attendu dans un environnement économique aussi risqué que la RDC.

9. Au-delà des questions de gouvernance, les choix importants pour la RDC en matière de politique commerciale concernent la stratégie de commerce préférentiel. La RDC a engagé des négociations sur les APE auprès de la CEMAC, et les progrès ont été jusqu'à présent assez lents. Il est important pour les autorités nationales de se faire une idée claire des conséquences tarifaires (données de façon illustrative dans le rapport par voie de simulation) et de décider d'une stratégie en fonction de ces implications. Les résultats des simulations indiqués dans le rapport suggèrent un impact limité. Il reste à mettre ces résultats en rapport avec les aspects plus larges de la relation avec l'U.E., dans une analyse coût-bénéfices systématique de la signature d'un APE.

10. La RDC est également signataire de plusieurs accords régionaux, sans toutefois mettre leurs protocoles de libre-échanges en application. Important dans la géopolitique de l'Afrique Australe, la RDC doit ; à la fois pour ses partenaires et pour elle-même ; clarifier sa stratégie d'intégration régionale. Ceci nécessite une clarification des implications budgétaires du désarmement tarifaire, mentionné de façon indicative dans le rapport, et de mettre ces implications en rapport avec les aspects plus larges de la coopération régionale. Celle-ci peut générer des gains importants en matière d'expansion commerciale si elle se fait dans le cadre de « partenaires naturels ». Il est difficile, en RDC, de faire une évaluation quantitative des flux commerciaux régionaux, du fait que beaucoup de ces flux se font par voie terrestre et ne sont quasiment pas enregistrés. L'évidence anecdotique suggère cependant l'existence d'un commerce particulièrement dynamique avec les pays voisins du COMESA et de la CAE, qui sont probablement les « partenaires naturels » de la RDC. A leur tour, les gains commerciaux générés par la réduction des barrières douanières peuvent se traduire par une amélioration des conditions de la lutte contre la pauvreté, en particulier dans les provinces de l'Est. La coopération régionale peut également générer des bénéfices en termes de gestion des biens publics (ressources naturelles, environnement, climat des affaires, et sécurité).

### **Facilitation : Simplifier les procédures, clarifier les rôles, restructurer**

11. La facilitation du commerce passe par l'amélioration de l'environnement administratif et institutionnel du commerce extérieur. Trois priorités s'imposent : (i) la simplification des

procédures fiscales et administratives ; (ii) la clarification des rôles des différents organismes impliqués ; (iii) la restructuration des opérateurs étatiques par voie de contrats de gestion.

12. Le passage portuaire de Matadi est lent, compliqué et coûteux. Les procédures sont caractérisées par la multiplicité et la redondance des contrôles. Trois organismes (BIVAC, OCC, CTC) sont en charges des contrôles douaniers, soit directement, soit indirectement du fait qu'ils contrôlent des éléments dont l'estimation devrait relever de la DGDA. Les procédures de contrôles sont vétustes (essentiellement manuelles) et marquées par une logique de sur-contrôle et une défiance mutuelle entre l'ensemble des acteurs. Il n'est pas évident que ces procédures aient l'impact voulu sur la réduction de la fraude.

13. Les actions entreprises à ce jour pour faciliter et régulariser les échanges commerciaux de la RDC se sont principalement concentrées sur l'amélioration et la modernisation des douanes. Ces mesures concrètes ont porté et porteront leurs fruits. Cependant, le système des douanes n'est plus la préoccupation majeure des opérateurs économiques.

14. Les préoccupations principales du secteur privé sont l'insécurité juridique, la loi du fait accompli, les blocages de flux provoqués par les plus petits services qui déclarent leur autorité sur le terrain et opèrent de façon désordonnée et préjudiciable à la facilitation du commerce. Les expériences internationales en matières de gestion douanière suggère que l'informatisation et le passage à des outils sophistiqués, comme Sydonia++, doivent s'accompagner d'une véritable réforme des procédures (remplacement des contrôles systématiques par le risk-profiling, etc.), et surtout par un changement de culture. Le manque de confiance réciproque entre acteurs privés et administrations publiques doit évoluer vers une culture de dialogue et de concertation. Pour cela, l'interférence de micro-administrations doit être limitée et la culture du « prélèvement à tout prix » doit prendre fin.

15. Les interventions de l'OCC et la DGDA sont largement redondantes et leurs rôles doivent être clarifiés. Ainsi, si la DGDA fait une liquidation du montant dû à l'OCC au niveau du Guichet Unique sur la base des données qu'il a arrêtées pour le dédouanement, l'OCC fait sa propre estimation de la valeur CIF pour sa facturation. Les valeurs retenues par l'OCC sont fréquemment supérieures à celles arrêtées par la DGDA pour le calcul de droits et taxes d'entrée. Ceci suscite des contentieux et des amendes, souvent transactionnelles, donnant lieu à un prélèvement hors Guichet Unique de la part de l'OCC.

16. Les entreprises d'Etat intervenant dans la logistique du transit sont dans l'incapacité de remplir leur mission faute de moyens et de gestion. L'ONATRA et les autres principales entreprises de transport (RVM, RVF, et CMDC) souffrent de problèmes identiques : équipements vétustes, manque extrême de capacités managériales, main d'œuvre en surnombre et situation financière intenable. Ces entreprises sont donc en incapacité de s'acquitter de leurs fonctions et de fournir au secteur privé les conditions nécessaires pour une logistique moderne. La restructuration s'impose, par voie de contrats de gestion accompagnés de conditionnalités assurant la transparence et un suivi permanent, ainsi que de plans sociaux acceptables. Les conditions de la concurrence dans le secteur du fret maritime (du ressort de l'OGEFREM) doivent également être révisées pour éliminer les bénéfices dont jouissent certains opérateurs.

17. Des problèmes majeurs du secteur minier, tant à l'importation qu'à l'exportation, concernent les transports et les procédures. Cette remarque peut être étendue à la plupart des secteurs concernés par les échanges extérieurs. Au manque d'infrastructures routières et ferroviaire ; discuté ci-dessous ; s'ajoutent de nombreux problèmes de procédures et les contrôles tout le long de la chaîne nationale, et plus spécifiquement ceux liés (i) à la traversée des frontières, tant à l'exportation qu'à l'importation ; et (ii) aux corridors de transit, souvent à travers deux pays.

## **Infrastructure : Restructurer les opérateurs publics, coopérer avec le secteur privé**

18. **Télécommunications.** Le secteur des télécommunications est la « success story » de la décennie en RDC. Cependant ce secteur reste vulnérable aux interférences politiques, et la priorité absolue est de garantir un climat des investissements stable, clair, et prévisible permettant le développement de ce secteur.

19. Les infrastructures de télécommunications de la RDC offrent un panorama contrasté. Le réseau fixe de téléphonie s'est totalement effondré. L'OCPT, opérateur public du secteur fondé en 1968, est dans l'incapacité financière et opérationnelle d'assurer sa mission. Aucun investissement public n'a été fait dans les infrastructures téléphoniques publiques depuis la fin des années 70. Le nombre d'utilisateurs tend inexorablement vers zéro. L'accès aux câbles en fibre optique sous-marins était inexistant à la fin de l'année 2009. Plusieurs grands projets (menés par des consortiums privés) sont en cours de déploiement en Afrique, dont certains seront opérationnels dès 2010.

20. Le réseau de téléphonie cellulaire est en plein essor, nonobstant les difficultés actuelles dues à la crise financière mondiale. Le nombre d'utilisateurs de téléphones mobiles est passé en huit ans (de 2001 à 2009) de 158'000 à 11.2 millions, faisant évoluer le taux de pénétration de 0.3% à 18.6%. Ce taux élevé illustre le potentiel du marché congolais lorsque les conditions sont réunies pour attirer les investisseurs internationaux. Ce secteur est le plus dynamique de l'économie nationale, avec un chiffre d'affaires de plus de \$850 millions le plaçant au second rang après le secteur minier. En 2008, il a fourni plus de \$160 millions au budget de l'Etat, couvrant à lui seul un tiers des recettes fiscales.

21. En raison de la concurrence, les tarifs ont baissé de moitié depuis 2003. Cette baisse profite aux usagers, mais réduit les marges bénéficiaires des opérateurs. Or les investissements consentis ont été considérables. De plus, le secteur a été brutalement frappé par la crise financière internationale. Il demeure donc fortement vulnérable.

22. La réglementation du secteur des télécommunications est inadéquate. Le prix d'interconnexion est fixé par les pouvoirs publics à un niveau excessif. Le réseau de référence prévu par la loi n'ayant pas vu le jour, les opérateurs mobiles ont développé leurs propres infrastructures de manière indépendante. Le statut légal de ces infrastructures est pour le moins ambigu. Cette incertitude juridique pourrait se révéler fatale pour les investisseurs futurs, en particulier dans un climat des affaires traditionnellement sujet à des changements abrupts. Le régime fiscal du secteur s'est soudainement détérioré en avril 2009 avec l'application de taxes d'accise adoptées en 2008, alourdissant un fardeau fiscal déjà pesant. Combinée à la crise, cette frappe fiscale a pratiquement stoppé tous les investissements. En effet, dans ce genre de situation ce n'est pas seulement le coût de la mesure fiscale qui pénalise l'investissement, mais surtout, le message que les revenus privés générés par la prise de risques et la bonne gestion peuvent être à tout moment saisis par voie de taxes-surprises.

23. **Transport.** La RDC est actuellement engagée dans un effort majeur de réhabilitation de son réseau de transport. Les défis auxquels les Pouvoirs Publics doivent accorder une attention soutenue, incluent (i) la poursuite des plans actuels de réhabilitation des principaux corridors ; (ii) l'articulation du développement du réseau d'infrastructures de transport avec les besoins futurs du secteur agricole du pays ; (iii) la mise en place d'un environnement de partenariats publics-privés garantissant un financement pérenne pour la maintenance des infrastructures.

24. A l'heure actuelle, de nombreuses zones du territoire national sont inaccessibles. Sur dix capitales provinciales, seule deux (Matadi et Mbandaka) sont reliées à la capitale nationale par une route goudronnée ou en terre, deux uniquement par voie d'eau (Kisangani et Bandundu) et six seulement par voie aérienne (Kananga, Mbuji-Mayi, Lubumbashi, Kindu, Goma, Kisangani, et Bukavu). Le réseau

routier du pays est dans un état de délabrement avancé en raison du manque de maintenance. Seuls 5 % des 58'000 kilomètres de route nationales du pays sont revêtus. Le transport routier est assuré par un grand nombre de petites entreprises informelles pratiquant une concurrence sauvage et la surcharge fréquente des camions. En dépit de la concurrence, les frais de transport routier sont généralement très élevés.

25. Le trafic sur le réseau ferré de la SNCC (environ 200 millions de tonnes-km en 2009) est de l'ordre du dixième du tonnage des années soixante-dix. Le mauvais état du réseau limite la vitesse à 10-35 kilomètres à l'heure. Dû au manque systématique d'entretien et de travaux de réhabilitation ainsi que de l'instabilité politique au cours des dernières décennies, le réseau de la SNCC est aujourd'hui plus en mesure de remplir son rôle naturel de canal de transport des exportations de cuivre. Celui-ci est largement transporté par la route en raison des tarifs discriminatoires appliqués au cuivre congolais par l'opérateur ferroviaire zambien. Les tarifs de fret ferroviaire s'élèvent à \$0.15 par tonne-kilomètre, soit presque trois fois plus que les tarifs pratiqués ailleurs en Afrique australe.

26. Le fleuve Congo représente un moyen de transport important pour le nord-ouest du pays, mais des améliorations sont nécessaires pour optimiser le service offert. La RDC possède 15'000 kilomètres de voies navigables sur le fleuve Congo et ses affluents qui relient Kinshasa à Kisangani à l'intérieur du pays. Toutefois, de grandes sections du fleuve ne sont pas navigables durant les quatre mois de la saison sèche, du fait de l'absence de dragage. Le manque d'investissements adéquats, dans la signalisation et les infrastructures portuaires du fleuve, entrave également la navigabilité. La plus grande partie du transport fluvial est assurée par des opérateurs informels à petite échelle. En 2007, l'ONATRA a enregistré un trafic de 240'000 tonnes de fret et 221'000 passagers, essentiellement entre Kinshasa et Kisangani. La réalité du trafic est probablement largement au-delà d'un million de tonnes de fret. Avec un coût de \$0.05/tonne-km, la voie fluviale est un mode de transport très compétitif.

27. En termes de priorités d'investissements, une étude menée par la Banque mondiale suggère un fort taux de rendement interne potentiels pour la réhabilitation du chemin de fer Matadi-Kinshasa, du port de Matadi, et du corridor fluvial Kinshasa-Kisangani. Cependant des questions importantes se posent en matière de priorités pour l'accès à la mer à partir de Kinshasa, la construction d'un corridor ferroviaire continu entre Pointe-Noire et Kinshasa (via un pont sur le fleuve Congo) étant une option importante. Par ailleurs, les enquêtes menées, dans le cadre des missions effectuées pour la préparation de ce rapport, ont mis en lumière le fait que le secteur agricole est fortement pénalisé par les difficultés d'accès au marché, dues notamment à l'absence de routes rurales. Enfin, l'expérience internationale démontre l'importance de la mise en place des procédures (tarification et modalités de gestion) requises pour assurer la maintenance du réseau.

28. **Energie.** C'est en matière d'énergie que le contraste est le plus criant entre la disponibilité physique de la ressource et sa disponibilité économique. La RDC pourrait produire assez d'électricité pour couvrir les besoins de tout le continent, mais est actuellement dans une situation de pénurie énergétique. Les Pouvoirs Publics doivent (i) mener à bien les plans de réhabilitation des capacités de génération et de distribution ; (ii) restructurer la SNEL et assurer un climat des investissements stable et transparent ; (iii) mettre en place les modalités de gestion (PPPs, systèmes de prépaiement, tarification réaliste) nécessaires pour assurer un retour sur l'investissement privé dans le secteur.

29. L'offre d'énergie est actuellement sujette à de nombreuses coupures. La maintenance et la réhabilitation des installations se fait de manière ad hoc, uniquement en cas d'urgence ; le matériel est désormais obsolète ou dysfonctionnant. La plupart des utilisateurs industriels doivent utiliser des générateurs de secours afin de se protéger des fréquentes interruptions dans la distribution et éviter de subir des pertes de production importantes. Le coût de l'utilisation de générateurs de secours, peut



s'élever jusqu'à 0,63 \$ par KWh. La région minière du Katanga connaît un déficit de distribution d'électricité de 900 mégawatts.

30. La réhabilitation de l'infrastructure énergétique de la RDC passe par la participation du secteur privé. Cependant, celle-ci requiert un cadre réglementaire clair, en particulier en ce qui concerne les relations entre le pouvoir central, les provinces et le type de réglementation (par contrat ou par agence). Elle requiert également une clarification des relations avec la SNEL, qui est en faillite virtuelle et dont le passif en fait un partenaire peu crédible. La modernisation de l'infrastructure électrique nationale passe par sa restructuration, ce qui implique entre autres un plan social et la mise en place d'un système de prépaiement.

### **Mines, agriculture, filière bois: Attirer les investissements pour un développement durable**

31. Le manque de diversification réduit au nombre de trois les secteurs producteurs de biens échangeables économiquement significatifs. Dans le secteur minier, la priorité pour les Pouvoirs Publics doit être d'offrir un climat des investissements transparent et stable, dans lequel les contrats et les droits de propriété sont clairement établis et respectés. Dans le secteur agricole, les priorités sont triples : (i) l'amélioration du fonctionnement des marchés critiques (terre, main d'œuvre, et crédit) ; (ii) la mise en place d'un plan national pour le renouvellement du matériel biologique ; (iii) l'amélioration des conditions d'accès au marché, déjà discuté dans les sections consacrées à la politique commerciale et au transport. Enfin, en ce qui concerne le secteur forestier, l'attention des pouvoirs publics doit être focalisée sur le développement durable du secteur, notamment par la préparation au programme REDD.

32. **Mines.** Le développement du secteur minier congolais est encore loin de ses potentialités. Jusqu'à présent, il n'a contribué que marginalement à la croissance (moins d'un dixième de la croissance totale en 2006, alors que le potentiel est d'au moins un quart). Bien qu'intensif en capital plutôt qu'en main d'œuvre, le développement du secteur minier pourrait avoir de nombreux effets d'entraînement. On estime à près de 200'000 le nombre de personnes dépendant, directement ou indirectement, du secteur des mines industrielles, et près de dix millions de congolais dépendraient du seul secteur minier artisanal. Dans l'Est du pays, plus d'un million de personnes dépendent, pour leur revenu, des chaînes de transport liées aux exportations minières.

33. Dans le secteur des mines industrielles, la Gécamines, entreprise d'Etat, est en faillite virtuelle. Ecrasée par le fardeau de sa dette (1.67 milliards\$), elle perd 15-20\$ millions par mois. Sa main d'œuvre, de 12.000 employés, n'est ni en rapport avec son activité réelle ni avec sa capacité financière, puisqu'elle devrait jusqu'à 47 mois de salaires impayés à ses employés. Elle a récemment signé un accord pour la création d'un partenariat commercial ; la Sicominex ; dont le Gouvernement chinois possède 68%.

34. Dans le secteur minier comme dans les autres secteurs de l'économie de la RDC, la capacité de l'Etat à fournir des biens publics est sévèrement limitée par des problèmes de gouvernance. Le CAMI (Cadastre Minier) souffre de ponctions sur sa trésorerie et est dans l'incapacité d'assurer sa mission.

35. Le fardeau fiscal pesant sur le secteur minier est de l'ordre de 56% de ses revenus, à quoi s'ajoutent généralement entre 15% et 25% sous la forme de paiements informels. La combinaison des deux taux de taxation avoisine les 80%, soit à peu près le double de la norme acceptée dans l'industrie. Le poids de la taxation totale pesant sur le secteur semble être lié, entre autres, à la multiplication des agences Gouvernementales intervenant avec des pouvoirs de taxation. Le *modus operandi* des acteurs fiscaux et parafiscaux consiste souvent à identifier un problème, réel ou non, dans les opérations de l'entreprise et d'imposer des pénalités fiscales simultanément avec un « bon à payer » couvrant jusqu'à 40% des pénalités en question, mais payable immédiatement, soit en cash soit sur un compte distinct. Le reste est alors négocié à la baisse.

36. La RDC a été candidat à l'ITIE depuis février 2008 et le décret d'application a été signé en juillet 2009. Les investisseurs considèrent l'adoption de l'ITIE étant un signe positif. L'année 2010 sera cruciale pour la crédibilité de cet engagement. Le premier rapport ITIE a été publié en Mars 2010, et est basée sur les progrès le pays a été accordé 6 mois supplémentaires pour achever le processus de validation.

37. Les conflits d'intérêt entre pouvoir central et autorités provinciales donnent parfois lieu à des mesures dont les opérateurs privés sont pris en otages. Ainsi, 3.000 tonnes d'exportations de cuivre, provenant de l'un des principaux opérateurs du Katanga, ont été temporairement interdites en août 2009, par les autorités provinciales, dans le but apparent de négocier un partage des recettes avec le pouvoir central.

38. Un élément révélateur de la difficulté de l'environnement des affaires en RDC est fourni par le montant des coûts légaux encourus par les entreprises du secteur minier. Celles-ci s'élèveraient, selon certaines estimations fournies par des entreprises minières du Katanga, à 5 millions\$ par an. En comparaison, les dépenses légales sont de l'ordre de 400-500.000\$ en Indonésie, et de l'ordre de 200.000\$ au Canada. L'environnement des affaires du secteur minier de la RDC a besoin de visibilité et de stabilité. Comme dans les autres secteurs générateurs de richesse, le Gouvernement de la RDC doit choisir entre faire de ces secteurs des gisements de ponctions fiscales, ou des vitrines pour les investisseurs extérieurs. Le partage des responsabilités et des recettes fiscales entre le Gouvernement central et les provinces doit être clarifié et cesser de donner lieu à des bras de fer dont les investisseurs privés sont souvent les victimes. Les agences indépendantes créées pour garantir l'impartialité de décisions d'allocations de droits importants, comme le CAMI, doivent être tenus responsables en fonction de la mission attribuée et doivent être garanti un financement pérenne et les moyens de remplir leur mission.

39. **Agriculture.** L'agriculture est la base de l'économie Congolaise. Bien que sa part dans le revenu national soit à la baisse, comme dans la plupart des autres pays, elle fournissait encore en 2006 40.3% du PIB (contre seulement 12.8% pour le secteur minier, par exemple) et employait les trois quarts de la population active. De toutes les sources de croissance, le secteur agricole a le plus fort potentiel pour contribuer à la réduction de la pauvreté.

40. Le potentiel agricole de la RDC est colossal. Le pays possède 80 millions d'hectares (ha) de terres arables, dont 4 millions sont irrigables. La diversité des bassins climatiques, l'abondance des pluies, et la présence d'eaux de surface en grande quantité permet plusieurs récoltes par an pour de nombreux produits. La cassave et les cultures maraichères en zone périurbaine ont le potentiel de nourrir la population locale. L'huile de palme, le caoutchouc, le thé, le café peuvent fournir des recettes d'exportation substantielle. Les pâturages pourraient supporter environ 40 millions de têtes de bétail. Enfin, les eaux intérieures pourraient permettre la production de plus de 700.000 tonnes de poisson.

41. Ce potentiel est, à l'heure actuelle, largement sous-utilisé. Sur les 80 millions d'ha de terres arables, seuls 28% (23 millions d'ha) sont cultivés, et seules quelques terres consacrées à la production de riz et de canne à sucre sont irriguées. La productivité agricole a été en baisse constante depuis un demi-siècle, tombant à 70% de son niveau de 1960 en 1990, et à 50% en 2000.

42. En dépit de la faible densité de population de la RDC (22 habitants au kilomètre carré), l'accès à la terre est un problème pour la création de nouvelles plantations industrielles. Si l'établissement de petites ou moyennes fermes ne présente pas de difficultés, la création de concessions agricoles de grande taille avec des terres contiguës est problématique, d'autant plus que le droit de la terre est ambigu, reflétant une transition progressive du droit coutumier vers un droit foncier moderne. La RDC doit se doter des instruments juridiques adéquats pour que l'octroi de concessions puisse se faire de façon transparente et acceptable pour les populations locales.

43. Le marché du travail présente un autre paradoxe. En dépit d'une démographie dynamique, les plantations industrielles signalent une pénurie d'ouvriers et de techniciens agricoles ainsi que des taux d'absentéisme très élevés — jusqu'à 20% sur certaines plantations. Les violences qui ont affecté le pays ont provoqué une migration rurale massive. Les techniciens compétents sont extrêmement rares, même à un niveau de technicité modérée, et les plantations qui forment leurs propres personnels courent le risque de les voir partir à la recherche d'emplois alternatifs une fois leur formation terminée.

44. Enfin, l'accès au crédit est très limité dans l'ensemble de l'économie congolaise. Le système bancaire est très peu profond (300.000 comptes) et limité principalement aux chefs lieux de provinces et à la capitale. Les limitations de l'accès au crédit sont d'autant plus pénalisantes que l'agriculture congolaise souffre d'un besoin criant d'investissement en matériel biologique (tous les plants ont vieillis, peu productifs, et vulnérables à un grand nombre de maladies) et en équipement agricole. Le besoin d'investissement est tel que seule une participation substantielle d'investissements étrangers dans un secteur de plantations redynamisé peut assurer une réponse de l'offre aux opportunités du marché. Par ailleurs, les procédures d'exportation doivent être simplifiées et les prélèvements multiples strictement limités, en parallèle de l'amélioration de la sécurité et de la facilitation du commerce à la frontière Est.

45. **Filière bois.** En considérant un rayon de 80 km autour des principaux cours navigables, la RDC dispose d'un potentiel unique en Afrique, de quelques 55 millions d'hectares exploitables, soit l'équivalent d'une production annuelle ; sous aménagement et avec des rotations de 30 ans ; de six millions de mètres cubes. L'importance du réseau fluvial navigable permettrait par ailleurs d'acheminer le bois sur de longues distances avec des coûts réduits.

46. Le potentiel de production de la filière bois est très loin d'être atteint : la production pourrait aisément être multipliée par quatre. Les plantations forestières et l'agroforesterie sont encore très peu développées en RDC. Elles relèvent d'initiatives privées fortement soutenues par la coopération internationale. Elles devraient être amenées à se développer autour de Kinshasa sur le plateau des Batékés dans le cadre de projets de séquestration du carbone (projet IBI) et de production industrielle de charbon de bois couplée de l'agriculture à Mampu (projet Mampu, soutenu par l'Union Européenne). La réserve de biosphère de Lukû (Bas-Congo) fait aussi l'objet d'une expérimentation de ce type, associant reboisement et agriculture durable, sous la conduite du WWF.

47. A l'insécurité physique dans les zones forestières s'ajoute celle de l'environnement des affaires. La quasi-totalité des prélèvements fiscaux affectant la filière bois sont le fait d'administrations publiques et d'autorités locales taxant sur la base de services inexistantes. Les recettes générées par ces ponctions ad-hoc sont donc dissipées avant d'arriver dans les caisses de l'Etat. La réforme de la fiscalité du secteur adoptée en 2004 à la suite de la revue du secteur forestier ne semble pas avoir été suivie d'effet. Ainsi les pré-requis pour une participation du secteur privé à la mise en valeur durable de la forêt congolaise sont les mêmes qu'ailleurs : cessation des prélèvements parafiscaux irréguliers, clarification du droit de la propriété et du cadre règlementaire dans lequel se font les investissements, mise en place de mécanismes de gouvernance et de concertation avec les populations locales, amélioration de la sécurité, et investissements dans l'infrastructure de transport.

48. Par ailleurs, la forêt congolaise constitue un « puits de carbone » significatif à l'échelle planétaire et représente donc une richesse latente au même titre que les ressources minières ou hydro-électriques. Elle est le premier puits de carbone du continent africain, avec un stock de carbone dans ses 145 millions d'hectares de forêts estimé à 40 Gigatonnes. Contrairement à la situation qui prévaut dans d'autres pays à grandes forêts comme le Brésil, cette richesse est encore quasi intacte en RDC, où le taux annuel de déforestation n'a jusqu'à présent pas dépassé 0.27%. La valorisation de cette ressource sous forme de crédits peut donc la transformer en une source de revenus non triviale.

49. Le mécanisme de *Reduced Emissions from Deforestation and Degradation* (REDD) est particulièrement porteur pour la RDC, car il vise à compenser des pays tropicaux ayant des forêts pour la réduction des émissions liées résultant de la perte du couvert forestier. Les modalités du REDD sont à l'heure actuelle en cours de négociation, y compris la source des fonds (marché de carbone et/ou fonds international avec des fonds publiques) et la portée des activités qui seront recomposées. Il est probable que les ressources disponibles à l'avenir seront significatives. La RDC est en cours de préparation du REDD, avec l'appui de l'initiative FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) de la Banque mondiale et du programme UN-REDD, ce qui comprend la préparation d'un scénario de référence national, une stratégie nationale de contrôle de la déforestation, et la mise en place d'un système de suivi et vérification des émissions dues à la déforestation.

## **CHAPITRE 1: RECOMMANDATIONS DE MISE EN OEUVRE**

---

**1.1 Ce chapitre présente la matrice des réformes à accomplir et propose des suggestions pour le phasage de ces réformes.** La Matrice des actions synthétise toutes les grandes recommandations issues du texte de ce rapport. Il s'agit de recommandations pratiques qui sont ressorties des entretiens réalisés par les diverses missions qui ont participé à la préparation du Diagnostic d'intégration commerciale : experts nationaux, consultants et personnels de la Banque mondiale ainsi qu'acteurs économiques nationaux, à savoir, d'abord représentants des autorités congolaises, avec lesquelles existe un dialogue permanent, et représentants du secteur privé dont le point de vue a été d'une importance cruciale pour la rédaction de recommandations adaptées à la situation réelle sur le terrain. Le phasage recommandé des réformes se base en partie sur ces consultations mais prend en compte aussi les contraintes techniques et une interprétation de considérations d'économie politique.

**1.2 Les recommandations présentées dans la matrice suivent la présentation de chaque chapitre.** La présentation des mesures de politique figurant dans la matrice a été adaptée à la suite des échanges avec nos correspondants de la RDC. Dans la plupart des cas, les informations sont classées en fonction de la ou des administrations éventuellement concernées par leur mise en œuvre, le calendrier de leur exécution, l'objectif recherché et les mesures intermédiaires dont l'adoption permettrait de suivre les résultats. Mais cette présentation ne peut remplacer une réflexion politique sur la stratégie nationale d'intégration commerciale. Leur objectif est d'offrir des pistes de réflexion à valider par un atelier national et, au-delà, des voies d'action pour les autorités nationales et les donateurs. Parallèlement, le texte propose une démarche possible pour le phasage de ces réformes afin de créer une dynamique de réforme qui les rendra auto-entretenues, comme dans le développement des autres pays ayant un dynamisme traditionnel dans l'exportation.

### **1.1 SUGGESTIONS POUR LE DÉPLOIEMENT DES RÉFORMES**

#### *Vers une stratégie de réforme de la politique commerciale*

**1.3 La politique commerciale est, dans tous les pays, une question transversale qui ne peut être traitée efficacement que par des dispositions institutionnelles permettant une coordination entre les parties concernées.** La coordination entre les parties concernées s'est révélée être particulièrement délicate en RDC qui sort d'une situation de conflit pour s'orienter vers un développement plus prévisible. Dans ce contexte, il peut être souhaitable de préparer des accords officiels de coopération entre le Secrétariat de la RDC pour le Cadre Intégré Renforcé (CIR) et les autres agences qui coordonnent les politiques entre les secteurs et entre les ministères. Le Secrétariat du CIR a déjà établi de bons liens avec le secteur privé et la Fédération des Entreprises du Congo (FEC), mais il pourrait tirer profit de contacts plus officiels avec le Comité Technique de suivi des Réformes (CTR), l'Unité de Pilotage du Processus DSCRIP (UPPE) et en particulier les bureaux du Premier ministre et du Président. Cette coordination consisterait à établir de courtes notes sur les grandes questions à transmettre aux parties concernées.

**1.4 Le Secrétariat du CIR de la RDC devrait rapidement se créer une capacité d'études pour éclairer le débat sur la politique commerciale.** Au plan des politiques menées, il est souhaitable que le Gouvernement et les hommes politiques en général soient mieux informés de l'effet des différentes politiques sur les importations, les recettes fiscales et la production. Les documents du DTIS peuvent servir à une telle évaluation et être appliqués aux divers choix possibles s'offrant à la politique commerciale que les autorités de la RDC peuvent vouloir envisager. L'appropriation de cet outil, le modèle TRIST, tel que présenté dans l'EDIC pourrait être une première étape vers un développement de capacité du Secrétariat du CIR de la RDC.

**1.5 En termes de priorités, le Secrétariat du CIR de la RDC peut se centrer sur les questions où des progrès sont possibles à brève échéance.** Une des questions où les choses peuvent avancer concerne les négociations APE avec l'Union Européenne. Un tel partenariat offrira peu en termes d'accès hors taxes à un important partenaire commercial, puisque la plupart des exportations de la RDC ont déjà un accès hors taxes en vertu de divers accords. Mais il approfondira les relations avec l'UE et mettra les responsables politiques de la RDC et les responsables de ses entreprises privées, notamment du secteur des services, au courant du cadre réglementaire de l'UE. De même, le Secrétariat du CIR de la RDC peut-il viser un approfondissement des relations avec les partenaires commerciaux des groupes régionaux d'Afrique. De bonnes relations entre les décideurs politiques permettront de renforcer les relations d'affaires qui sont un important facteur de développement des échanges et de croissance économique.

**1.6 Il existe de bonnes perspectives de croissance rapide des échanges transfrontaliers dans certaines provinces de la RDC.** Dans son travail avec les autorités provinciales de RDC, le Secrétariat du CIR de la RDC peut souhaiter explorer les domaines où les échanges pourraient progresser. On peut prendre pour exemple les échanges transfrontaliers Kinshasa/Brazzaville, Goma/Gisenyi, Bukavu/Cyangugu et Kasumbalesa. Mais, il y aurait aussi d'importants échanges possibles entre le Kasai-Occidental et l'Angola et entre l'Équateur et la République Centrafricaine. L'administration des douanes de la RDC a déjà traité certaines de ces questions dans la région des Grands Lacs en adoptant la notion de franchissement de « grandes barrières » et de « petites barrières ». Cette notion facilite les échanges des petits commerçants, pour la plupart des femmes, et pourrait être appliquée au franchissement d'autres frontières à la condition qu'elle soit adoptée par les autorités tant nationales que provinciales.

**1.7 Le Secrétariat peut faire un suivi en se centrant sur les franchissements frontaliers stratégiques où la libéralisation des échanges pourrait avoir un gros effet sur l'économie nationale de la RDC.** Trois points d'entrée dominent les échanges de la RDC avec l'extérieur : Matadi, Kasumbalesa et Goma. Cela résulte de la géographie, des infrastructures et des liens avec les grands axes commerciaux du continent. L'amélioration des procédures commerciales à ces points d'entrée ainsi qu'à la frontière entre Kinshasa et Brazzaville devraient être la question la plus importante dans les années à venir. De ce fait, les modifications de la politique susceptibles de réduire le temps et les coûts de transaction à ces passages frontaliers apporteront un avantage disproportionné au développement économique, justifiant qu'on se centre sur ces points d'entrée. Le point de passage entre Kinshasa et Brazzaville n'est actuellement pas celui qui est le plus important pour la RDC, mais il pourrait rapidement se développer si l'on engage des politiques pour libéraliser le franchissement du fleuve afin de permettre aux deux villes de bénéficier l'une et l'autre de leurs évidentes complémentarités.

**1.8 Des progrès dans les domaines susmentionnés permettront de s'attaquer progressivement aux grands problèmes stratégiques.** La situation de la RDC au cœur de l'Afrique, ayant des frontières communes avec 9 pays voisins, lui permet d'avoir une influence décisive sur le développement du continent en termes de politiques et de pratiques commerciales. Mais, l'importance des questions et le poids des intérêts commerciaux en jeu font qu'il est impératif de développer la confiance, l'expérience et la capacité institutionnelle avant d'aborder les questions de politique commerciale continentale qui sont actuellement traitées par le COMESA et la CEMAC. De ce fait, si la RDC est destinée à avoir progressivement une influence décisive, il faut d'abord se centrer sur les questions précises susmentionnées.

### *Choix stratégiques pour les réformes visant à faciliter les échanges*

**1.9 Les questions cruciales qui doivent être traitées dans une réforme de la politique visant à faciliter les échanges concernent le « temps passé », les frais financiers et la gestion des risques.** Il faut s'attaquer d'abord au temps passé, notamment parce que cela peut être traité par une réforme purement technique qui permettrait aussi de contribuer à une meilleure gestion des risques encourus. Puisque la

réforme pour réduire les frais financiers sera plus difficile du fait de la puissance des parties-prenantes qui bénéficient du système actuel, il faut se centrer sur la prestation des services. Même si leurs coûts sont élevés, certains des acteurs impliqués rendent assurément des services importants, tels que les services portuaires et le dragage à Matadi et les services ferroviaires au passage de la frontière à Kasumbalesa.

**1.10 Les inspections ne devraient être effectuées que sur une partie des importations, en fonction d'une analyse des risques.** L'inspection physique des importations prend du temps et coûte cher et devrait donc être réservée aux chargements importés à haut risque, alors que le transit des marchandises ordinaires devrait être facilité pour éviter toute perte de temps et d'argent. Pour aller vers le type d'inspection en fonction du risque qui est pratiquée dans d'autres pays, il faudrait restreindre les inspections à des chargements bien ciblés. L'adoption actuelle du Système douanier mondial automatisé (Sydonia) permettrait l'identification des chargements à haut risque, de réduire la paperasse et de restreindre les risques de fraude et d'interférences. L'adoption d'une inspection basée sur le risque nécessite, outre des équipements techniques, une modernisation du cadre juridique et notamment l'adoption d'une nouvelle loi douanière.

**1.11 L'inspection douanière basée sur le risque devrait marquer le début d'un processus traitant les chargements à un seul guichet (« guichet unique »).** Les autorités de la RDC ont déjà adopté le guichet unique à deux passages frontaliers, Matadi et Kasumbalesa. Mais les avantages ont été faibles du fait du maintien d'un traitement en parallèle de tous les documents et ce système n'a pas été utilisé pour détecter les chargements à risque pour inspection approfondie. L'adoption du guichet unique pour la détermination des inspections en fonction du risque permettrait d'importants gains de temps et d'argent.

**1.12 La centralisation du paiement de tous les droits – de préférence uniquement au moyen d'un dépôt ou virement bancaire – pourrait aussi réduire les coûts et ramener les administrations prestataires de services publics à un fonctionnement à base budgétaire.** Le paiement obligatoire par virement bancaire accroîtrait la transparence, réduirait le risque de corruption et aurait l'avantage supplémentaire de centraliser la réception des paiements. Cette centralisation permettrait de ramener les administrations prestataires de services publics à fonctionner à base budgétaire en assurant que le coût facturé pour le service est proportionnel au service rendu, comme les accords du GATT de 1947 (OMC) l'exigent. Les avantages des services publics vont au-delà des opérations individuelles et donc le coût de ces services ne doit pas être lié à des opérations individuelles. Les services publics types sont les inspections sanitaires et de sécurité mais il y en a beaucoup d'autres, dont certains sont particuliers à la RDC. Les administrations qui rendent ces types de services devraient être financées par l'État en fonction de leurs besoins budgétaires et non en fonction des flux commerciaux comme c'est le cas actuellement.

**1.13 Au-delà de ces mesures de pure facilitation des échanges, les autorités peuvent aussi souhaiter régler d'autres questions qui leur sont liées.** L'exigence d'une assurance souscrite auprès de la compagnie nationale de la RDC constitue un obstacle pour le transport routier transfrontalier. Les autorités pourraient donc envisager de travailler sur ces questions bien qu'elles ne fassent pas directement partie de la définition stricte du programme de facilitation des échanges.

*Phasage des réformes dans les infrastructures.*

**1.14 Les trois secteurs d'infrastructure étudiés dans ce rapport – transports, électricité et télécoms – ont des structures de marché très différentes.** Dans le secteur des transports, il existe un certain nombre de structures différentes dans les divers sous-secteurs. Les transports routiers se caractérisent par de petites sociétés privées, tandis qu'à l'autre extrême, les monopoles des entreprises publiques dominent le trafic ferroviaire. L'ONATRA, la RVM et les autres sociétés engagées dans le transport maritime sont importantes mais leur part de marché varie par type d'activité. Les secteurs de l'énergie et des télécoms pourraient avoir développé une structure de marché similaire, car ce sont des

secteurs ayant de forts effets de réseau, mais en réalité leur structure de marché est très différente. Le secteur des télécoms est dominé par des sociétés privées alors que l'opérateur public traditionnel continue à dominer le secteur électrique.

**1.15 Dans le secteur routier, la première priorité est l'entretien, puis vient la poursuite des investissements et enfin la réforme des opérateurs publics.** Ces dernières années, il y a eu des progrès dans l'ouverture de routes ; en ce qui concerne les routes agricoles les progrès ont dépassé les prévisions. Mais l'entretien et le fonctionnement des routes qui ont été mises en service constituent un problème croissant. Alors que les charges pesant sur les usagers des routes – même fixées à de très hauts niveaux comme c'est le cas pour les routes dans l'est de la RDC - les ressources ne sont pas suffisamment utilisées pour l'entretien et le fonctionnement. La même question se pose pour les autres sous-secteurs des transports où elles ont été utilisées avec des degrés variables de réussite. Les charges pesant sur les usagers dans le secteur de l'aviation civile semblent bien marcher alors que la gestion des charges des usagers dans le secteur du transport maritime pose davantage de problèmes. La réforme des opérateurs publics traditionnels est cruciale pour obtenir des gains d'efficacité dans les secteurs du rail et du transport maritime comme le reconnaît la Stratégie de réforme du secteur des transports qui a été officiellement adoptée par le Gouvernement en décembre 2009.

**1.16 Le secteur électrique pourrait progresser en permettant à des sociétés privées de fournir du courant ; puis il faudrait une réforme réglementaire et une réforme de l'opérateur en place.** Il y a déjà des producteurs privés d'électricité en RDC, notamment dans les provinces où les compagnies minières peuvent en avoir l'initiative. C'est une bonne chose car elle permet de répondre à un besoin immédiat, en dépit du paradoxe de l'existence de fournisseurs privés dans un pays qui dispose des plus formidables ressources hydroélectriques du monde. Par contre, l'apparition de fournisseurs privés de courant s'est faite de façon opaque et a résulté d'accords ad hoc. Ces problèmes doivent être résolus grâce à la stratégie de réforme réglementaire. Celle-ci devrait aussi permettre de réformer la SNEL, l'opérateur traditionnel, pour lui permettre de répondre aux pressions du marché.

**1.17 En ce qui concerne le secteur des télécoms, les sociétés privées sont déjà dominantes et la réforme réglementaire devrait avoir la priorité, suivie par la création d'accords de partenariat public-privé (PPP).** Le Gouvernement de la RDC est en train d'adopter un nouveau document de Stratégie et politique des TIC qui a été élaboré avec le soutien de la Banque mondiale. Cette stratégie clarifiera l'accès aux stations de trafic international et permettra la création de PPP dans ce secteur. À partir de là, les autorités peuvent choisir de compléter cette démarche par une réforme de l'opérateur public en place. Les activités économiques de cette société sont modestes mais doivent être restructurées pour maintenir un large soutien à la réforme de la politique de ce secteur.

#### *Une stratégie réforme du secteur minier*

**1.18 Le secteur minier pose des problèmes particuliers à cause de sa forte intégration dans l'économie mondiale.** Il est beaucoup plus intégré dans l'économie mondiale que les autres secteurs tant en termes d'exportations qu'en termes de propriété des exploitants. De ce fait, les relations avec les marchés étrangers et les investisseurs sont plus importantes dans ce secteur que dans les autres secteurs. Dans ce contexte, le code minier de 2002 et plusieurs contrats qui régissent des relations en question ont inclus une provision afin de gérer les disputes sous l'autorité d'un arbitre en dehors de la RDC. Suite à la revue des contrats miniers, entreprise par les autorités en 2007, plusieurs investisseurs internationaux ont contesté les résultats et les ont soumis à des procédures d'arbitrage selon les contrats originaux.

**1.19 L'égalité de traitement de tous les investisseurs du secteur minier doit être assurée de façon transparente.** Le chemin pour passer de l'environnement actuel à une telle égalité de traitement de tous les investisseurs sera long et prendra du temps. Un projet Banque mondiale/DFID en est à ses débuts : son



but est une stratégie de réforme globale centrée sur l'accès aux ressources, le développement de capacités de gestion du secteur, la transparence, la responsabilité et le développement durable. D'autres donateurs travaillent avec les autorités sur les questions particulières, telles que la traçabilité (GTZ). Mais, certaines questions, par exemple la réforme des entreprises publiques dans le secteur minier et la Gécamines en particulier, sont chargées de défis socio-économiques et politiques. Afin de résoudre ces problèmes, un processus à long terme est nécessaire, incluant le développement d'un consensus politique clair.

### *Une stratégie pour accélérer la croissance agricole*

1.20 **Le Gouvernement a adopté une nouvelle stratégie agricole en mars 2010.** Celle-ci prévoit quatre grandes initiatives: (i) amélioration de l'efficacité de la commercialisation ; (ii) accroissement de la productivité des petits agriculteurs traditionnels ; (iii) recapitalisation du secteur agricole et de l'élevage par des investissements dans les exploitations et (iv) fourniture de services de vulgarisation décentralisés et déconcentrés à une large gamme d'initiatives conduites par les communautés. En dépit de cette stratégie et bien que le pays ait progressé dans la voie de sa réforme économique, très peu de ressources ont été allouées jusqu'ici au soutien de la croissance du secteur.

1.21 **Étant donné l'aspect rural de l'extrême pauvreté et la nature multiforme de ce problème, il est conseillé aux autorités de travailler avec une stratégie harmonisée de développement de l'agriculture et du monde rural et de poursuivre la décentralisation des processus de décision, notamment de l'exécution du budget dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural.** Cela permettra de mieux cibler les priorités et de mieux orienter les services publics vers les populations pauvres. Les autorités peuvent aussi vouloir envisager l'expansion des services de vulgarisation par des accords avec des prestataires privés. Cela peut dépendre du programme de restructuration du Ministère de l'Agriculture qui est en cours et du programme prévu de restructuration institutionnelle du Ministère du Développement Rural.

### *Profiter des avantages qu'offrent les forêts de la RDC*

1.22 **Le Gouvernement peut vouloir continuer à mettre l'accent sur les recettes fiscales que tire l'État des activités forestières et sur le partage, voulu par la loi, de ces recettes avec les collectivités territoriales et provinciales.** Le cadre juridique et politique d'une gestion durable des forêts a été fortement amélioré ces dernières années. Les droits des communautés locales et des peuples indigènes vivant dans des concessions forestières ou à proximité des forêts ont été renforcés. Dans ce contexte, il est important de veiller à ce que les pauvres ruraux bénéficient de l'amélioration de la gestion des forêts, par exemple en recevant le produit de taxes sur les concessions forestières et par la création d'une infrastructure sociale (écoles, dispensaires, routes desservant les marchés) par les concessionnaires. Il y a eu de gros progrès dans la déclaration au fisc des revenus des compagnies forestières, mais il y a encore à faire pour maîtriser les exportations illégales de bois scié non déclaré vers des pays voisins de la région des Grands Lacs. La RDC est à l'avant-garde de l'atténuation du changement climatique et est l'un des membres du groupe de pays qui sont en pointe par l'adoption officielle de sa Proposition pour la préparation (R-PP) à la Réduction des Emissions de gaz à effet de serre dues à la Déforestation et à la Dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD). Les autorités peuvent se centrer sur l'exécution d'un programme de 25 millions d'USD qui a été mis en place pour la réalisation de la proposition R-PP et générer des crédits carbone dans le cadre du système REDD. Ce système devrait être avalisé par la prochaine Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique.

## 1.2 RECOMMANDATIONS : PERFORMANCE ET POLITIQUES COMMERCIALES

Prop. No	Sujet	Mesure proposée	Agence responsable de la mise en œuvre	Obstacles techniques	Obstacles institutionnels	Calendrier de mise en œuvre	Résultat attendu/mesure intermédiaire de performance	Sources potentielles de financement
1	Conformité de la politique commerciale avec les engagements commerciaux multilatéraux	Revue de la politique commerciale du pays à l'OMC ; Mise en œuvre des recommandations issues de l'examen de politique commerciale.	Ministère chargé du commerce et autres Ministères visés pour la mise en œuvre des recommandations	Méconnaissance des obligations et disciplines multilatérales ; Défaillance dans le suivi des travaux de l'OMC	Manque de coordination entre les différents Ministères et agences de l'Etat concernées par la politique commerciale	2010-2011	La politique commerciale est conforme avec les engagements souscrits au niveau multilatéral	OMC ; MTS ACP Programme ; Programme commerce 10 <sup>ème</sup> FED
2	Développement des capacités de négociations et de suivi des politiques commerciales	Amélioration du mode de fonctionnement du Forum National de Développement et de Politique Commerciale (FNDPC) pour un meilleur suivi des négociations commerciales au niveau multilatéral, régional et bilatéral. Renforcement des capacités d'analyse du ministère du Commerce.	Ministère en charge du commerce	Insuffisance des capacités d'analyse des enjeux de négociations et d'évaluation des impacts des Accords commerciaux.	Manque de concertation entre les différentes parties prenantes. Défaillance du mécanisme de consultation des parties prenantes	2010-2011	Meilleure coordination et efficacité dans le suivi de la politique commerciale du pays ;	Programme TradeCom ; Programme Commerce 10 <sup>ème</sup> FED
3	Développement du commerce intra-régional	Adoption et mise en œuvre progressive des Protocoles de commerce existants en matière de libre-échange au niveau sous-régional (CEEAC, COMESA, SADC)	Ministère en charge du Commerce ; Ministère chargé de la coopération régionale ; Ministère des Finances	Barrières douanières et administratives élevées entravant le développement des échanges. coûts	Eventuelles pertes de recettes douanières et manque de compétitivité de la production locale	2010- 2013	Libre-circulation des biens ; Accroissement des échanges intra-régionaux.	Fonds régionaux existants

<b>Prop. No</b>	<b>Sujet</b>	<b>Mesure proposée</b>	<b>Agence responsable de la mise en œuvre</b>	<b>Obstacles techniques</b>	<b>Obstacles institutionnels</b>	<b>Calendrier de mise en œuvre</b>	<b>Résultat attendu/mesure intermédiaire de performance</b>	<b>Sources potentielles de financement</b>
4	Exploitation des régimes de préférences commerciales	Mise en place d'une stratégie de développement des exportations	Ministère en charge du commerce	Contraintes de l'offre ; Barrières techniques à l'accès aux marchés (Règles d'origine, OTC, SPS)	Absence d'un dispositif de promotion commerciale	2010-2011	Diversification sectorielle et géographique des exportations	Centre du Commerce International PNUD
5	Evaluation de l'impact de la politique commerciale pour les secteurs et filières indiqués	Renforcement des capacités institutionnelles pour faciliter cette analyse et collection de données.	Ministère du Plan et Ministère du Commerce, Petits et Moyennes Entreprises.	Automatisation de données douane et préparation de statistique basée sur information collectée	Coordination des agences impliquées	2011-12	Préparation de données sur les flux commerciaux et relance des études des secteurs et des filières retenues.	BAD, PNUD, CNUCED et /Banque mondiale

### 1.3 RECOMMANDATIONS : FACILITATION DU COMMERCE

N°	Question	Action	Administration responsable	Principaux obstacles		Calendrier	Indicateurs	Donateurs potentiels
				Aspects techniques	Problèmes institutionnels			
1	Mise en place d'un guichet unique efficace	Utiliser la centralisation des procédures existante et cesser le traitement en parallèle des documents	Bureau du Premier Ministre	Voir plus bas	Coordination entre les diverses administrations concernées	2010-11	Voir plus bas	À déterminer
1a	Décision sur les procédures révisées, basée sur une évaluation des alternatives	Évaluation des organisations alternatives et éventuelle visite à un pays qui applique ces procédures	Bureau du Premier Ministre, DGDA, Ministère du Commerce, Ministère des Transports	Formulation des nouvelles lois et réglementations	Coordination entre les diverses administrations impliquées dans le processus	2010	Les nouvelles procédures sont publiées	UE et Banque mondiale
1b	Organisation d'un appel d'offres pour le guichet unique	Élaboration des documents nécessaires	Bureau du Premier Ministre	Rédaction des documents d'appel d'offre	Accord entre les parties impliquées qui doivent convenir de soutenir le processus révisé	2010	Documents d'appel d'offre publiés	UE et Banque mondiale
1c	Sélection de la meilleure offre	Évaluation des offres	Bureau du Premier Ministre	Évaluation technique des offres	Examen transparent des diverses alternatives, documentation des raisons du choix effectué	May-11	L'adjudicataire est informé	UE et Banque mondiale
1d	Nouvelles procédures effectivement mise en place	Guichet unique en place et géré efficacement	Bureau du Premier Ministre	Évaluation technique du guichet unique	Mobilisation et maintien d'un soutien continu des diverses administrations à la démarche	Sep-11	Guichet unique en place	UE et Banque mondiale

N°	Question	Action	Administration responsable	Principaux obstacles		Calendrier	Indicateurs	Donateurs potentiels
				Aspects techniques	Problèmes institutionnels			
1e	Conformité des procédures et formalités du commerce extérieur	Mise en œuvre effective des Accords de l'OMC sur « l'évaluation en douane », « l'inspection avant expédition », « les licences d'importation » ;	DGDA, OCC, Banque Centrale, BIVAC	Les engagements découlant des Accords multilatéraux ne sont pas maîtrisés	Le manque à gagner en termes de ressources financières	2010-2011	Simplification des procédures du commerce extérieur et réduction des surcoûts supportés par les opérateurs économiques	A identifier
1f	Suppression des prélèvements ad valorem autres que les droits de douane	Les prélèvements autres que les droits de douane sont facturés sur la base du coût réel du service ou de la prestation rendus	DGDA, OCC, OGEFREM, FPI	L'abandon du mode de taxation ad valorem va induire un manque à gagner en termes de ressources au niveau des administrations qui en sont bénéficiaires	Absence de financement alternatif pour les organismes bénéficiaires de ces taxes.	2010-2011	Réduction des surcoûts supportés par les opérateurs économiques	A identifier
2	Inspections basées sur le risque dans toutes les administrations concernées	Révision des réglementations et des procédures impliquées et de leur application	Plusieurs, voir plus bas	Les agences comme l'OCC inspectent en fonction d'informations fournies par SYDONIA	Coordination entre les agences concernées	2011	Pourcentage des opérations d'import inspectées par les agences concernées	UE et Banque mondiale
2a	Actions de réforme des douanes	Adoption d'une nouvelle loi douanière, publication des décrets d'application, adhésion à la réforme.	Ministère des Finances	Formulation de nouvelles lois et réglementations	Vote de la loi par le Parlement, promulgation, et application des réglementations.	2010	Pourcentage des opérations d'import inspectées par les douanes	Le projet de l'UE a été approuvé et commencera sous peu

N°	Question	Action	Administration responsable	Principaux obstacles		Calendrier	Indicateurs	Donateurs potentiels
				Aspects techniques	Problèmes institutionnels			
2b	Réforme de l'Office congolais de contrôle (OCC)	Harmonisation des activités de la DGDA et de l'OCC dans le cadre du guichet unique	OCC/Ministère du Commerce et des PME	L'OCC a accès aux informations de SYDONIA	Coordination entre l'OCC et les douanes	2011	Pourcentage des opérations d'import inspectées par l'OCC	À déterminer
3	Donner aux administrations une nouvelle mission de service public	Révision du cadre législatif des administrations concernées	Ministère des Finances et ministères sectoriels	Vois plus bas	Coordination entre guichet unique et agences de service public	2012	Publication des comptes audités des agences de service public	À déterminer.
3a	OCC	Révision du cadre législatif de l'OCC	Ministère du Commerce et des PME	Obstacles légaux, managériaux et éventuel audit de l'OCC	Coordination avec les autres agences	2012	Publication des comptes audités des agences de service public	À déterminer.
3b	OGEFREM	Révision du cadre législatif de l'OGEFREM	Ministère des Transports	Obstacles légaux, managériaux et éventuel audit de l'OGEFREM	Coordination avec les autres agences	2012	Publication des comptes audités des agences de service public	À déterminer.

N°	Question	Action	Administration responsable	Principaux obstacles		Time table	Indicateurs	Donateurs potentiels
				Aspects techniques	Problèmes institutionnels			
4	Revoir la structure des coûts des agences qui fournissent des services privées avec les services rendus							
4a	Les tarifs de la RVM sont très élevés et la qualité du service faible, par comparaison aux normes internationales	Revoir les tarifs de la RVM par rapport aux normes internationales sur la base d'un audit stratégique et financier	RVM et ministères techniques concernés	La RVM a beaucoup de problèmes techniques et de gestion financière, notamment absence d'équipements appropriés et obligations sociales non financées	Le problème des obligations sociales de la RVM doit être réglé	Audit : 2012; nouveau tarif en vigueur en 2013	À déterminer	À déterminer.
4b	Les droits perçus par le Port de Matadi sont très élevés et la qualité du service faible, par comparaison aux normes internationales	Revoir les tarifs du Port de Matadi par rapport aux normes internationales sur la base d'un audit stratégique et financier et améliorer la qualité du service	Port de Matadi, ONATRA, Ministère des Transports et Ministère des Finances	Le Port de Matadi a beaucoup de problèmes techniques et de gestion financière, notamment absence d'équipements appropriés et obligations sociales non financées et gros transferts à l'ONATRA	Le problème des obligations sociales de l'ONATRA doit être réglé.	Audit : 2012; nouveau tarif en vigueur en 2013	Port de Matadi au moins 25 % moins cher qu'aujourd'hui et fonctionnant plus vite	À déterminer.
4c	La qualité du service de la RVF est faible par comparaison à ce qui lui est demandé	Revoir les tarifs de la RVF par rapport aux normes internationales sur la base d'un audit stratégique et financier	RVF et ministères techniques concernés	La RVF beaucoup de problèmes techniques et de gestion financière, notamment absence d'équipements appropriés et obligations sociales non financées	Le problème des obligations sociales de la RVF doit être réglé.	Audit : 2012; nouveau tarif en vigueur en 2013	Tarifs de la RVF nettement inférieurs aux tarifs actuels, chenal dragué à 24-26 pieds	À déterminer.

N°	Question	Action	Administration responsable	Principaux obstacles		Calendrier	Indicateurs	Donateurs potentiels
				Aspects techniques	Problèmes institutionnels			
5	Amélioration des réglementations liées au commerce							
5a	Les sociétés de transport étrangères entrant en RDC doivent être assurées par une compagnie congolaise	Revoir le code de l'assurance /offrir une exemption permettant aux transporteurs d'être assurés par des compagnies zambiennes ou d'un pays des Grands Lacs	Ministère des Finances	Élaborer un nouveau code de l'assurance, éventuellement permettre l'approvisionnement transfrontalier dans la région des Grands Lacs et au Katanga exempté des obligations de la loi actuelle.	Obligations sociales de la compagnie d'assurance en place	Approvisionnement transfrontalier dans la région des Grands Lacs et au Katanga à partir de 2012, réforme étendue à tout le pays en 2013.	Les assurances fournies par des assureurs non-RDC sont-elles valides en RDC oui/non	GTZ et autres à déterminer.
5b	Adoption d'un nouveau code de commerce	Révision de la loi particulière sur le commerce et de ses règlements d'application. Mise en place d'une politique de concurrence et de protection du consommateur	Ministère en charge du commerce, ministère de l'économie nationale	La réglementation actuelle est en contradiction avec les principes et normes d'une économie ouverte. Beaucoup de dispositions sont devenues caduques au regard des engagements du pays.	Le dispositif institutionnel existant n'associe pas les acteurs du secteur privé et de la société civile dans les décisions concernant l'application de la réglementation commerciale	Première version fin 2011, version définitive en 2012	Nombre de visites du site web enregistrées	À déterminer.
5c	Amélioration du Régime juridique des entreprises et des sociétés	Mise en œuvre du Traité de l'OHADA	Ministère de la justice	La mise en œuvre du Traité l'OHADA implique la transposition de tous les actes uniformes dans le droit positif congolais ainsi qu'une réorganisation des procédures de jugement des litiges commerciaux	Les magistrats ne maîtrisent pas encore les nouvelles matières de l'OHADA. Les modes alternatifs de résolution des litiges commerciaux ne sont pas encore très développés	Travail préparatoire en 2011, projet de loi adressé au Parlement en 2012	Projet de loi envoyé au parlement	À déterminer. Ce pourrait être les mêmes que ceux travaillant sur l'adoption du droit OHADA



N°	Question	Action	Administration responsable	Principaux obstacles		Calendrier	Indicateurs	Donateurs potentiels
				Aspects techniques	Problèmes institutionnels			
5d	Accessibilité des textes régissant le commerce et transparence dans leur application	Regroupement des textes dans un code de commerce Création d'un portail web permettant l'accès aux différents textes ainsi qu'aux procédures administratives applicables	Ministère de la justice, commerce, télécommunication, finances, transports, etc.	Les textes en vigueur sont disparates.	Défaillance dans l'archivage des textes au niveau des administrations concernées. Les textes ne sont pas suffisamment vulgarisés.	Premier semestre de 2011	Nombre de visites enregistrés dans le portail	A déterminer
5e	Mis en œuvre de la normalisation et métrologie légale.	Revisiter la Loi sur la Métrologie et renforcer le rôle du CNN.	Ministère en charge de l'industrie et des autres institutions impliquées dans le CNN	Le système de normalisation peut développer par rapport aux avancées technologiques et scientifiques.	Manque de capacité et moyens pour le fonctionnement de CNN	2011-13	Nombre de normes accrues	A déterminer

## 1.4 RECOMMANDATIONS : PERFORMANCE DES SECTEURS AMONT

### 1.4.1 Télécommunications et Technologies de l'information

Prop. No	Sujet	Mesure proposée	Agence responsable de la mise en œuvre	Obstacles techniques	Obstacles institutionnels	Calendrier de mise en œuvre	Résultat attendu / Mesure intermédiaire de performance	Sources potentielles de financement
1	Cadre légal et réglementaire	Modernisation et harmonisation du cadre légal et réglementaire pour le secteur des technologies de communication et de l'information et « la société de l'information »	Ministère des Postes, Téléphone et Télécommunications	Manque de capacité technique au sein MINPTT, vétusté du cadre légal actuel inadaptée aux exigences de la Société de l'Information	Exclusivité conférée à l'opérateur historique (supposé en charge du réseau de référence et fournissant l'accès et l'interconnexion à l'ensemble des opérateurs) pose une contrainte importante au secteur.	2010-12	Adoption d'un cadre légal et réglementaire conforme à la meilleure pratique internationale	à déterminer
2	Manque de stratégie unifiée et centralisée s'agissant de la mise en place d'un « backbone » national dans le cadre de Partenariat Publics Privés (PPP) et sous un régime d'accès ouvert aux réseaux	Approbation d'une stratégie nationale claire et unifiée pour la mise en place d'une infrastructure haut débit dans le cadre de PPP et sous un régime d'accès ouvert aux réseaux	Ministère des Postes, Téléphones et Télécommunications, COPIREP, ARPTC	Manque de capacité technique au sein du MINPTT, OCPT et manque de dialogue entre les principaux acteurs publics et privés sur la priorisation et la planification des investissements en matière d'infrastructure	Manque d'uniformité en matière de programmation des investissements et absence d'une politique unifiée pour accélérer la mise en place d'une infrastructure haut débit. Absence de prise en considération des projets en cours (y compris SAPMP, RCIP et CAB)	2010-12	Elaboration et Approbation d'une stratégie nationale pour les PPP, l'Open Access, et d'un plan détaillé pour la mise en place d'un réseau intégrée haut débit en fibre optique en RDC.	à déterminer

<b>Prop. No</b>	<b>Sujet</b>	<b>Mesure proposée</b>	<b>Agence responsable de la mise en œuvre</b>	<b>Obstacles techniques</b>	<b>Obstacles institutionnels</b>	<b>Calendrier de mise en œuvre</b>	<b>Résultat attendu / Mesure intermédiaire de performance</b>	<b>Sources potentielles de financement</b>
3	Restructuration de l'OCPT		Ministère des Postes, Téléphones et Télécommunications, Ministère du portefeuille et COPIREP	Absence de stratégie de restructuration clairement définie.	Manque de réelle volonté publique et politique pour les réformes dues aux impacts sociaux prévisibles.	2012	Elaboration, Approbation et mise en place d'une stratégie de restructuration de l'OCPT.	à déterminer
4	Régime d'imposition spécifique au secteur des TIC	Clarification et stabilisation du régime fiscal adapté et cohérent propre au secteur des TIC et conforme à la meilleure pratique internationale	Ministère des Finances, Ministère des Postes, Téléphone et Télécommunications	Manque d'uniformité, complexité, lourdeur et absence de transparence et de prévisibilité s'agissant du régime fiscal propre aux TICs. Multiplicité des acteurs et des rationalités impliqués dans le régime fiscal propre aux TICs (Ministère des Finances, ARPTC, DGRAD)	Le secteur de télécommunications est perçu comme une vache à lait. En 2008, il est estimé que le secteur contribue à hauteur de plus de 36% des recettes fiscales du pays.	2010-12	Lancement d'une consultation publique et d'un débat impliquant l'ensemble des acteurs pour la définition et la mise en place d'un système fiscal efficace, équitable et transparent.	à déterminer

## 1.4.2 Transports

Prop. No	Mesure proposée	Agence responsable de la mise en œuvre	Degré de priorité	Calendrier de mise en œuvre	Résultat attendu	Mesure intermédiaire de performance	Sources potentielles de financement
1	Mise en œuvre de la stratégie Restructuration adoptée par le Gouvernement en Décembre 2009 pour l'ONATRA, RVA, RVM et SNCC	Ministère des Transports, du Portefeuille, des Travaux Publics, du Plan et des Finances	1	2010-2015	Amélioration du service, baisse des coûts, réduction des demandes sur le budget de l'Etat	Mise en œuvre immédiate du Plan de Redressement de la SNCC, évolution des contrats de stabilisation vers des partenariats public-privé à plus long terme, mise en place des modalités des plans sociaux nécessaires, transfert des activités commerciales à des opérateurs privés et adoption d'un plan de transfert des services sociaux en dehors du périmètre des entreprises d'État	à déterminer
2	Mise en œuvre d'un plan de gouvernance au sein des compagnies de l'Etat dans le secteur des transports	Ministère des Transports, du Portefeuille, des Travaux Publics, du Plan et des Finances	1	2010-2012	Amélioration de la gestion et lutte contre la corruption	Plan de gouvernance axé sur le fonctionnement et le coût des conseils d'administration des entreprises publiques, sur les systèmes de passation de marché et la gestion fiduciaire, sur les règles d'éthique applicables à tous les personnels, et sur le financement des syndicats par les entreprises.	à déterminer
3	Adoption d'un nouveau code de l'aviation civile et création d'une agence autonome de l'aviation civile	Ministère des Transports	1	2010-2011	Amélioration de la sûreté et sécurité aérienne	Réforme de l'Agence Nationale de l'Aviation Civile, formation des personnels, pérennisation de ses ressources budgétaires	à déterminer
4	Re-certification des compagnies aériennes et du personnel naviguant et mise en œuvre d'une obligation de capital minimal pour les compagnies aériennes de US\$ 5 millions		1	2010-2011	Amélioration de la sûreté et sécurité aérienne	Elimination des compagnies aériennes à haut risque et consolidation de l'industrie du transport aérien dans un but de la rendre plus viable à long terme	à déterminer

<b>Prop. No</b>	<b>Mesure proposée</b>	<b>Agence responsable de la mise en œuvre</b>	<b>Degré de priorité</b>	<b>Calendrier de mise en œuvre</b>	<b>Résultat attendu</b>	<b>Mesure intermédiaire de performance</b>	<b>Sources potentielles de financement</b>
5	Soutien du Programme minimum de Partenariat pour la Transition et la Relance	Ministère des Transports et des Travaux Publics	2	2010-2012	Amélioration de la cohérence des plans d'investissements dans les infrastructures de transport	Actualisation des documents de 2004 en fonction des projets récents	à déterminer
6	Mise en place de structures viables pour la maintenance des l'infrastructure	Ministère des Transports et des Travaux Publics	2	2010-2013	Pérennisation des améliorations de l'infrastructure	Réforme de l'ODR, de la RVF et de la RVM en accord avec les recommandations du PMURR et de la note de stratégie de réforme du secteur des transports adoptée par le Gouvernement en décembre 2009. Fonctionnement adéquat du FONER pour le financement des programmes d'entretien routier. Les institutions du FONER ont été mises en place en Août 2009.	à déterminer
7	Mise en place d'un cadre légal pour la concurrence dans le transport fluvial	Ministère des Transports	2	2010-2015	Amélioration du climat des affaires	Mise en place d'un comité de suivi, étude préalable, recrutement d'experts	à déterminer
8	Mise en œuvre du corridor Pointe Noire-Kinshasa	Ministère des Transports	2	2012-2020	Réduction des coûts des importations	Etudes de praticabilité, plans de financement et accord de transit douanier entre les deux Congo	à déterminer
9	Elaboration d'un plan de réhabilitation et d'entretien des pistes rurales dans l'Est de la RDC	Ministère des Transports, autorités provinciales	2	2015-2020	Désenclavement des productions agricoles, notamment de thé et de café	Mise en place des structures administratives appropriées et d'un dialogue avec les investisseurs	à déterminer

### 1.4.3 Energie

Prop. No	Sujet	Mesure proposée	Agence responsable	Obstacles techniques	Obstacles institutionnels	Calendrier	Résultat attendu / Mesure intermédiaire de performance	Sources potentielles de financement
<b>1</b>	<b>Réforme de la SNEL</b>							
<b>1a</b>	Performance de la SNEL	Signature d'un contrat de gestion de 5 ans avec un opérateur privé jugé sur base de ses performances	COPIREP et Ministère d'Energie	Attraction d'un fournisseur privé compétent, incité par des primes à la performance sur le long-terme	Engagement Gouvernementale malgré des intérêts sous-jacents pour la SNEL et le secteur en général	2010-11	Contrat de gestion signé	Financement de la Banque mondiale, dans le cadre des projets en cours
<b>1b</b>	Cadre juridique de la SNEL	Transformation de la SNEL en entreprise commerciale liquidité limitée, nouveau statut	COPIREP	Disponibilité des données, et de la valeur monétaire de l'entreprise afin d'établir les comptes de la SNEL	Manque d'expertise en comptabilité et gestion de la SNEL	2010-11	Transformation complète de la SNEL et nouveaux statuts approuvé	Financement de la Banque mondiale, dans le cadre des projets en cours
<b>1c</b>	Restructuration de la SNEL	Stratégie détaillée pour la restructuration de la SNEL, préparation de la période après gestion par contrat	Ministère de l'énergie et COPIREP		Engagement Gouvernemental malgré des intérêts sous-jacents pour la SNEL et le secteur en général	2011-13	Stratégie de restructuration de la SNEL approuvé	Assistance technique
<b>2</b>	<b>Stratégie du secteur de l'électricité</b>							
<b>2a</b>	Stratégie générale de l'énergie	Code énergétique	Ministre de l'énergie et Conseil des Ministres	-	Coordination agences impliquées Ministères de Mines, Hydrocarbures, Développement Rural, En-vironnement	2011-12	Code adopté	GTZ

<b>Prop. No</b>	<b>Sujet</b>	<b>Mesure proposée</b>	<b>Agence responsable</b>	<b>Obstacles techniques</b>	<b>Obstacles institutionnels</b>	<b>Calendrier</b>	<b>Résultat attendu / Mesure intermédiaire de performance</b>	<b>Sources potentielles de financement</b>
<b>2b</b>	Stratégie générale de l'électricité	Adoption d'une stratégie de l'électricité et d'un plan d'action	Conseil des Ministres	Limitation des subventions étatiques et des tarifs pratiqués en fonction du revenu des consommateurs	Coordination des agences impliquées (secteur énergie, participation privée, développement rural, et décentralisation)	2011	Stratégie électricité adoptée, plan d'action adopté	Assistance technique (GTZ)
<b>2c</b>	Stratégie de développement d'Inga	Choix de l'option la moins couteuse pour le développement d'Inga, définition de la structure institutionnelle adaptée et des options de financement d'investissements	Conseil des Ministres	Débat Inga 3 vs. Grand Inga	Coordination des agences et partenaires internationaux	2011	Stratégie pour le développement d'Inga, définie et adoptée	Assistance technique (Banque mondiale et AfDB)
<b>3</b>	Structure légale du secteur de l'électricité	Adoption de la loi sur l'électricité	Parlement	Plan pour un accès accru à l'électricité, participation et investissement du secteur privé si possible de manière compétitive	Consultation et coordination avec les actionnaires selon les règles	2011	Loi ratifiée et approuvée	Assistance technique
<b>4</b>	<b>Structure de régulation du secteur de l'électricité</b>							
<b>4a</b>	Accès a l'électricité	Création d'une agence de l'électricité	Conseil des ministres	Mobilisation des fonds et promotion des PPP en s'inspirant des expériences passées positive	Primes intéressantes et renforcement des capacités pour une agence efficace	2011-13	Agence pour l'électricité établie	Assistance technique (WB, AfDB, USAID, PPIAF)
<b>4b</b>	Réglementations des services de l'électricité	Mise en place d'une structure de régulation locale de l'électricité	Conseil des Ministres	Mesures/données disponibles pour une réglementation de la qualité des services et du prix.	Transfert progressif d'une réglementation par contrat (gestion SNEL) a une réglementation par agence (primes intéressantes et autonomes)	2011-13	Agence régulatrice de l'électricité établie	Assistance technique (WB, USAID)

## 1.5 RECOMMANDATIONS: PERFORMANCE DES SECTEURS AVAL

### 1.5.1 Mines

Prop. No	Sujet	Mesure proposée	Agence responsable de la mise en œuvre	Obstacles techniques	Obstacles institutionnels	Calendrier	Résultat attendu / Mesure intermédiaire de performance	Sources potentielles de financement
1	Mise en œuvre du cadre légal existant	Application du code minier aux entreprises d'Etat du secteur	Ministère des Mines	Capacités techniques et logistiques des administrations		2010-2011	Amélioration de l'environnement concurrentiel du secteur	Banque Mondiale et DFID en cours de préparation
2	Réformes des entreprises publiques	Adoption et mise en œuvre d'un plan de restructuration de la Gécamines	Ministère du Portefeuille, des Mines, du Plan, des Finances		Consensus et engagement du Gouvernement	2010-2014	Amélioration de la performance du secteur public, augmentation des revenus de l'Etat	A identifier
3	Stabilité des investissements	Conclusion du processus de revue des contrats	Ministère des Mines			2010	Amélioration du climat des investissements	A identifier
4	Redistribution des revenus générés par le secteur	Clarification des partages de compétences provinciales/nationales	Ministère des Mines, Ministère des Finances, Primature, Parlement	Harmonisation des dispositions du code minier avec les autres dispositions légales (Constitution etc.)		2010-2011	Amélioration du climat des investissements, amélioration du climat social	A identifier
5	Transparence et bonne gouvernance	Mise en application de l'EITI (ITIE en français)	Ministères des Mines, du Plan, des Finances	Mise en œuvre des financements pour la validation EITI		2010	Amélioration de la transparence dans le secteur minier	GTW, Coopération Belge, Trust Fund Multi-Donneurs EITI
6	Développement des capacités sectorielles	Elaboration d'un programme de développement de la main d'œuvre	Ministères des Mines, de l'Education, du Plan		Coordination avec les Instituts et Universités existants	2010-2020	Amélioration des compétences minières pour les opérations et leur suivi	Financement Banque Mondiale et DFID en préparation
7	Artisanat minier et secteur informel	Revue du cadre légal et institutionnel des activités du secteur minier artisanal	Ministères des Mines			2010-2015	Amélioration des conditions de travail des creuseurs artisanaux	Financement Banque Mondiale et DFID en préparation)



8	Impact environnemental et social	Lancement d'une Etude Stratégique Environnementale et Sociale	Ministères des Mines ; de l'Environnement	Structure opérationnelle et coordination interministérielle		2010-2011	Amélioration du suivi institutionnel des impacts environnementaux et sociaux	Financement Banque Mondiale et DFID en préparation
---	----------------------------------	---	---	---	--	-----------	--	--

## 1.5.2 Agriculture

Prop. No	Sujet	Mesure proposée	Agence responsable	Calendrier de mise en œuvre	Résultat attendu / Mesure intermédiaire de performance	Sources potentielles de financement
1	Foncier	Préparation et mise en œuvre d'une nouvelle politique de concessions agricoles, comme prescrit dans le Code Agricole, afin d'assurer (i) le respect des droits coutumiers; (ii) le juste dédommagement (éventuellement) et/ou la participation équitables des populations locales aux bénéfices générés par l'attribution et l'exploitation de ces concessions; et (iii) la bonne gestion sociale et environnementale des impacts de l'exploitation de ces concessions	MAEP, Ministère des Affaires Foncières, Ministère de l'Environnement	2010-11	Sécurité foncière de populations rurales et des concessionnaires et mise en valeur effective et efficiente des terres concédées	A identifier
2	Réduction des obstacles aux exportations agricoles	Revue approfondie des procédures actuelles d'exportation/importation de produits agricoles avec pour objectif d'en diminuer les coûts et les délais, comprenant: (i) l'identification des services réellement nécessaires au contrôle efficace des exportations/importations de produits agricoles; (ii) qui devrait en avoir la responsabilité et quel devrait en être leur coût raisonnable (et donc les frais correspondants) ; et (iii) sur cette base, la simplification/harmonisation/toilettage des textes et formalités concernant l'importation et l'exportation de produits agricoles	MAEP, Ministère des Finances, Ministère du Commerce	2010-11	Amélioration de la transparence, réduction des coûts et délais et donc amélioration de la compétitivité des exportations agricoles.	A identifier
3	Développement de l'accès au matériel végétal (plants, semences) et animal améliorés/performants	Adoption de la loi portant réglementation du secteur semencier national et mise en œuvre du Programme National semencier, y-compris (i) définition d'une stratégie de subvention (éventuellement), à court et moyen terme, de la multiplication/distribution de ce matériel aux exploitations familiales; et (ii) établissement de partenariats publics-privés pour la multiplication et distribution de plants sélectionnés de cultures pérennes	MAEP, Ministère de la Recherche Scientifique	2010, 2010-20	Adoption de la loi portant réglementation du secteur semencier national et mise en œuvre du Programme National semencier : (i) la définition d'une stratégie de subvention de la multiplication / distribution des semences aux exploitations familiales; et (ii) l'établissement de PPP pour la multiplication / distribution de plants sélectionnés de cultures pérennes.	A identifier

<b>Prop. No</b>	<b>Sujet</b>	<b>Mesure proposée</b>	<b>Agence responsable</b>	<b>Calendrier de mise en œuvre</b>	<b>Résultat attendu / Mesure intermédiaire de performance</b>	<b>Sources potentielles de financement</b>
4	Opérationnalisation de la Politique de développement agricole	Préparation participative (associations de producteurs, secteur privé, communautés locales) et adoption (i) de programmes opérationnels de développement agricole à moyen terme pour au moins 6 Provinces; et (ii) de programmes opérationnels à moyen terme pour le développement de 6 filières prioritaires (manioc, maïs, riz, café, thé et hévéa et/ou palmier à huile)	MAEP, MDR, Gouvernement Provinciaux, Secteur privé et secteur associatif...	2010-2011	La politique est opérationnalisée et appropriée à deux niveaux: provincial/local; et filières	A identifier
5	Réhabilitation du Système de Recherche Agronomique	Revue institutionnelle approfondie de l'INERA, comprenant: (i) l'analyse des organes de gouvernance de l'Institut ; (ii) l'évaluation du personnel et préparation d'un plan de restructuration/gestion de ses ressources humaines ; et (iii) audit financier et préparation d'un plan de restructuration financière ; et (iv) l'actualisation du Plan Directeur de la Recherche « Plan directeur de la Recherche Agricole».	MAEP, Ministère de la Recherche Scientifique.	2010 et 2010-2020	Génération d'un flot de technologies adaptées aux contraintes de l'agriculture Congolaise et accroissement soutenu de AA productivité et compétitivité	A identifier
6	Restructuration et décentralisation des Institutions responsables de la gestion du secteur	Finalisation et mise en œuvre des plans de restructuration du MAEP et du MDR et mise en place effective des Conseils Agricole et Ruraux de Gestion (CARG) dans toutes les provinces	MAEP, MDR	2010 et 2011	Rationalisation des ressources du MAEP et MDR et amélioration de l'efficacité de leurs actions et de leur gestion participative (communautés locales, secteur privé, associations de producteurs) du développement du secteur	A identifier
7	Renforcement des capacités relatives à l'accréditation internationale et à la certification sans faille des produits congolaise	Développement et application d'une plan pour permettre les accréditations internationale à la RDC. En plus du renforcement des capacités, la sensibilisation, la vulgarisation et la mise en œuvre des normes sur les produits de la RDC.	OCC, Ministères de Commerce et MAE	2011-13	Accréditation internationale d'une organisation de la RDC	FAO

### 1.5.3 Secteur Forestier

Prop. No	Mesure proposée	Agence responsable	Obstacles techniques	Obstacles institutionnels	Calendrier	Résultat attendu / Mesure de performance	Sources potentielles de financement
<b>Sujet</b>	<b>Application de la loi, afin d'améliorer le climat d'investissement pour la récolte et le travail du bois</b>						
<b>1a</b>	Adoption de décrets et autres textes légaux nécessaires pour la mise en œuvre de la loi des forêts 2002	MECNT	Projets de textes légaux	Coordination des différentes directions de MECNT	2011	Décrets et autres textes adoptés, toutes les lois et décrets sont rassemblés dans un volume et publié dans un journal officiel	PFCN financé par la Banque mondiale
<b>1b</b>	Conclusion de l'analyse juridique des concessions de bois, y compris les missions de contrôle et la communication publique de leurs résultats	MECNT		Fermeture des concessions politiquement sensible du fait des pertes d'emplois	2010	Publication d'une liste officielle des concessions légalement gérées, y compris celles qui ont été recommandées, pour une non-conversion par l'analyse juridique	A identifier
<b>1c</b>	Etablissement et mise en œuvre d'un système d'information afin de détecter les mouvements de bois et de surveiller les concessions forestière	MECNT DGF	Installation des ordinateurs hi-Tech et du système GIS	Formation et rétention du personnel MECNT	2010-12	SGS/Helvètes contrat signé (accompli), WRI SyGIS contrat signé (prévu février 2010) ; utilisation active de système mise en œuvre pour vérifier la légalité des récoltes et des taxes	A identifier
<b>1d</b>	Renforcement du bureau de MECNT provinciaux et régionaux dans 3 provinces expérimentales (Bandundu, Equateur et Orientale) où sont situées la plupart des activités de la récolte	MECNT DGF	Remise en place de l'infrastructure du MECNT dans les capitales provinciales et des villes régionales	Ré-déploiement du personnel basé a Kinshasa	2010-2015	Les taxes et les frais récoltés par la DGRAD en % de ceux facturés par le MECNT, Km de chemins de récoltes illégales dans les 3 provinces expérimentales, nombre d'infractions à la récolte par la DGF et par les observateurs indépendants dans des provinces expérimentales	PFCN financé par la Banque mondiale (plus d'autres donateurs dans d'autres provinces.)
<b>1e</b>	Adoption et mise en œuvre du plan de gestion participatif des terres forestières pour réduire l'utilisation de la terre et les conflits entre actionnaires	MECNT DEP en collaboration avec d'autres ministères de secteurs	Examen de la faisabilité de la terre (y compris cartographie)	Consultations des actionnaires avec plusieurs petits groupes de personnes dans des territoires ruraux	2010-2015	Territoires couverts par les plans de gestion participatifs des terres forestières à travers la mise en œuvre dans 3 provinces expérimentales	PFCN financé par la Banque mondiale (plus d'autres donateurs dans d'autres provinces.)

<b>1f</b>	amélioration de la gestion des territoires protégés	ICCN	Projet de plan de gestion participatif PA	Consultations des actionnaires avec plusieurs petits groupes de personnes dans des territoires ruraux	2010-2015	Stabilisation de l'abondance d'espèces clés dans des territoires protégés	PFCN financé par la Banque mondiale, plusieurs GEF et des projets financés par les donateurs bilatéraux
<b>Sujet</b>	<b>Préparer le régime REDD</b>						
<b>2a</b>	Mettre en place les institutions requises pour le régime REDD (comité nationale, comité des Ministres)	MECNT – Coordination National du REDD		L'accord des autres secteurs impliqués dans le succès de ce régime: agriculture, énergie, et secteur minier.	2010	Nombre de réunions par an des institutions nationales du REDD	Forest Carbon Partnership Facility et UN-REDD program (UNDP, UNEP et FAO)
<b>2b</b>	créer une stratégie nationale multisectorielle et compréhensive pour réduire la déforestation, la dégradation et augmenter les stocks de Carbone	Coordination de MECNT -et comité REDD National	Renforcer les connaissances relatives aux causes de la déforestation et des politiques pouvant y remédier	Assurer une collaboration et une consultation multisectorielle avec les actionnaires au niveau local et national	2010-2012	Stratégie REDD élaborée et validée, par tous les acteurs concernés, investissement pour la mise en œuvre identifiée.	Forest Carbon Partnership Facility and UN-REDD program (UNDP, UNEP and FAO)
<b>2c</b>	Mise en œuvre d'un système de suivi et Vérification (MRV) des changements des forêts et de l'émission associée de GHG	MECNT - DIAF	Définir la technologie la plus adaptée (image par satellite et vérification au sol) pour contrôler un vaste territoire	Coordination avec les différentes directions de MECNT avec les succursales provinciales et avec les organisations de la société civile	2010-2015	Système MRV national et opérationnel et produit régulièrement suivant les normes internationales	Forest Carbon Partnership Facility et programme REDD des Nations Unis (PNUED, UNEP et FAO)
<b>2d</b>	Lancement des projets expérimentaux de REDD	MECNT - DSE	Réaliser des projets suivant des méthodologies internationalement reconnues (établissement des scénarios de références, systèmes de vérifications)	Elaborer un processus transparent et compétitif pour sélectionner les projets expérimentaux	2010-2015	Nombre de projets expérimentaux opérationnels	PFCN financé par la Banque mondiale, CBFF (Congo Basin Forest Fund) et donateurs bilatéraux

## **CHAPITRE 2: PERFORMANCE ET POLITIQUE COMMERCIALES EN RDC**

---

### **2.1 LES ÉCHANGES EXTÉRIEURS, UN VECTEUR DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL**

#### **2.1.1 Commerce extérieur, croissance et développement**

2.1 L'ouverture au commerce international est, à travers les pays et les époques, largement corrélée avec la croissance économique. Bien que cette dernière soit le fruit d'influences très diverses et imparfaitement connues — voir à ce sujet le rapport sur la croissance dans le monde (Commission on Growth and Development 2007) — il ressort des travaux récents que les épisodes de libéralisation commerciale sont généralement suivis, d'accélération marquée de la croissance. Wacziarg et Welsh (2009), par exemple, montrent que la croissance est, en moyenne, supérieure de 1.5 % après une réforme commerciale à ce qu'elle était avant. Le taux d'investissement réagit particulièrement à la libéralisation commerciale, avec un accroissement compris entre 1.5% et 2.5%.

2.2 Les gains de croissance générés par la libéralisation commerciale sont liés à une multitude de facteurs. Tout d'abord, la baisse des droits de douanes encourage le recours à des intrants (biens d'équipement et biens intermédiaires) importés. Or, dans un pays émergent, les intrants importés apportent souvent une technologie et une qualité qui ne peuvent pas se trouver sur le marché national. L'accès à des intrants supérieurs est corrélé, au niveau des entreprises, avec une productivité des facteurs de production (capital, travail et qualifications) supérieure, en particulier lorsque l'entreprise a les capacités (qualifications) nécessaires pour faire bon usage de la technologie importée. Lorsque c'est le cas, la main d'œuvre et la machinerie existantes produiront plus efficacement lorsque combinés avec des intrants importés. Cette efficacité accrue permettra une meilleure rémunération de la main d'œuvre et du capital, générant des gains de pouvoir d'achat qui se transmettront au reste de l'économie.

2.3 En second lieu, la baisse des droits de douanes soumet les entreprises nationales à une concurrence accrue. Cette ouverture à la concurrence est, à court terme, douloureuse et suscite des inquiétudes. A long terme, cependant, elle fournit les bonnes incitations pour une gestion efficace et pour la modernisation de l'appareil productif. Elle permet de modérer les pressions salariales lorsque celles-ci ne sont pas justifiées par des gains de productivité, et, surtout, de compresser les marges bénéficiaires lorsque celles-ci reflètent des positions dominantes. Ceci est particulièrement important dans les Pays les Moins Avancés (PMA) où la faible taille des marchés génère de nombreuses situations de monopole. Les positions de monopole ne sont pas seulement coûteuses pour les acheteurs : elles sont aussi génératrices de pertes de bien-être pour toute l'économie nationale, car les entreprises en position dominante restreignent la production de façon à conserver des prix élevés. L'ouverture à la concurrence internationale fait sauter ces positions dominantes et rétablit ainsi une tarification optimale, tout en élargissant l'offre de produits disponibles.

2.4 Enfin, les réformes de libéralisation commerciale sont souvent accompagnées de réformes plus vastes, soit microéconomiques — par exemple concernant le fonctionnement de l'administration des douanes — soit macroéconomiques. S'il est souvent difficile de distinguer l'effet particulier de tel ou tel élément d'un train de réformes, l'effet d'ensemble est favorable à la croissance. De plus, les différents éléments, concernant la facilitation du commerce, la gouvernance, la politique commerciale, et la gestion macroéconomique, sont souvent complémentaires, de sorte que l'effet du tout est supérieur à la somme des effets de chaque composante.

2.5 L'ouverture commerciale n'est généralement pas un facteur d'instabilité économique, tout au moins en ce qui concerne les produits manufacturés. La crise financière récente a certes montré que le commerce de marchandises réagit violemment au retournement de la conjoncture. Cependant les travaux les plus récents suggèrent que la baisse brutale des exportations est liée au comportement des banques plutôt qu'à la volatilité intrinsèque des relations commerciales internationales. En effet, on a observé lors d'épisodes antérieurs de crises financières que les entreprises empruntant normalement auprès de banques qui étaient elles-mêmes en difficultés (pour des raisons purement domestiques et indépendantes du commerce international) se voyaient contraintes de réduire leurs exportations plus que les autres (Amity et Weinstein 2009). Cette thèse suggère donc que des facteurs domestiques de vulnérabilité des banques seraient à l'origine de la baisse rapide des exportations durant les crises économiques.

2.6 Concernant les produits primaires, il est vrai que leur prix amplifie les variations cycliques de la conjoncture. Il est donc possible que les exportations de produits primaires soient, elles, un facteur d'instabilité conjoncturelle. Cependant, l'instabilité conjoncturelle due aux fluctuations des prix des produits primaires ne se traduit que faiblement en instabilité de la croissance, n'« expliquant », au sens statistique, que 3% à 4% de celle-ci (Raddatz 2007).

### **2.1.2 Les Ressources naturelles, une malédiction ?**

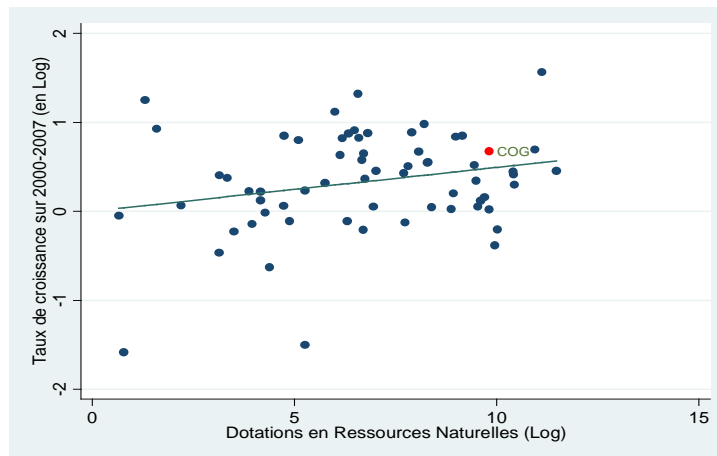
2.7 L'abondance en ressources naturelles est un actif qui peut être mobilisé en faveur du développement par l'accompagnement politique et institutionnel approprié. Il peut être une source de complications dans la gestion macroéconomique à travers ce que l'on appelle le « malaise hollandais », mais les problèmes qu'il génère ne sont pas insolubles. Le principal problème généré par l'abondance en ressources naturelles est que la redistribution de la richesse passe essentiellement par l'Etat, ce qui pose de nombreux problèmes de gouvernance, alors que dans le cas des activités agricoles et manufacturières, la richesse est générée directement par les ménages. Etant donné les faibles capacités de l'Etat congolais, la diversification des activités économiques est donc nécessaire pour une croissance partagée.

2.8 La dépendance à l'égard des ressources naturelles, mesurée par la part de ces dernières dans les exportations ou le PIB, est corrélée négativement avec la croissance. Cette observation, révélée dans une série d'articles classiques (Sachs et Warner 1997, 2001), a inspiré le terme de « malédiction des ressources naturelles ». C'est un paradoxe : les richesses naturelles devraient être des sources de rentes permettant une meilleure lutte contre la pauvreté et des investissements en infrastructures favorables à la croissance. De nombreuses explications ont été proposées pour ce paradoxe. Ainsi, on a montré que la dépendance à l'égard des ressources naturelles est reliée, à travers les pays, avec de faibles niveaux de gouvernance, avec des inégalités de revenus prononcées, et avec des niveaux élevés de violence. Tous ces syndromes sont, eux-mêmes, inhibant pour la croissance. Cette observation est d'importance cruciale pour les pays comme la RDC, impliquant, si elle était vraie, que les politiques de diversification des exportations soient des priorités de premier ordre.

2.9 Cependant, il a été montré récemment par Brunnschweiler et Bulte (2008) que la richesse en ressources naturelles, elle, n'est pas liée négativement avec la croissance. La distinction entre dépendance et richesse est cruciale. La dépendance, comme on l'a noté, est mesurée par la part des exportations de produits primaires dans les exportations totales. La richesse, elle, n'a été mesurée que récemment, dans deux rapports de la Banque mondiale (voir World Bank 1996, 2006) par la valeur présente des richesses minières et autres. L'utilisation de la dépendance comme variable explicative de la croissance posait le problème suivant : supposons qu'un pays passe d'une phase de croissance rapide alimentée par la diversification des exportations à une phase de crise institutionnelle. Pendant la crise, les activités minières résistent généralement mieux aux troubles que les autres, étant confinées dans des enclaves. Les autres activités étant en régression, la part des produits primaires (miniers) dans les exportations augmente mécaniquement. Comme la crise réduit la croissance, la hausse de la part des produits miniers

dans les exportations qui accompagne la crise semble causer la baisse de la croissance. Or, c'est la crise institutionnelle qui fait à la fois baisser la croissance et augmenter la part des produits primaires dans les exportations. En d'autres termes, la corrélation négative entre croissance et part des ressources naturelles dans les exportations est due à un facteur omis (les crises institutionnelles) et n'est qu'une illusion statistique. L'utilisation des richesses contenues dans le sous-sol comme variable explicative pour la croissance, élimine cette illusion et dément la « malédiction des ressources naturelles », comme l'illustre la Figure 1.

**Figure 1 : Croissance moyenne 2000-2006 et richesse du sous-sol**



Note: L'axe horizontal mesure la valeur présente du stock de ressources naturelles présentes dans le sous-sol (par travailleur) en 2000, et l'axe vertical représente la croissance entre 2000 et 2007, les deux en logarithmes. Une régression à la Barro de la croissance moyenne 2000-2007 sur le revenu initial, le niveau d'éducation initial, le taux d'investissement, et le stock de ressources naturelles présentes dans le sous-sol (par travailleur) donne un coefficient positif et significatif à 5% sur ce dernier.

Source: World Bank, WDI, UNCTAD, calculs de la mission.

2.10 Ainsi, la richesse en ressources naturelles n'est pas, en elle-même, un facteur inhibant pour la croissance. Il n'en demeure pas moins que leur exploitation pose des problèmes spécifiques. En termes économiques, l'exploitation des richesses naturelles pour l'exportation crée des tensions inflationnistes (par la demande sur les biens intermédiaires et la main d'œuvre qualifiée). Elle suscite également des pressions à la hausse sur la monnaie nationale. La combinaison d'inflation par les coûts et de surévaluation de la monnaie pénalise lourdement les exportateurs de produits manufacturés et peut provoquer, dans les cas extrêmes, la désindustrialisation du pays. Ce syndrome, appelé « malaise hollandais » (en référence au premier cas observé, celui des Pays-Bas au moment de la mise en valeur des gisements de gaz naturel), a été observé à maintes reprises. Il peut cependant être combattu par les politiques appropriées sur les marchés du travail et des changes.

2.11 Par ailleurs, l'exploitation des ressources naturelles a souvent donné lieu, dans le passé, à des paiements irréguliers lors de l'octroi des concessions. Celui-ci est particulièrement opaque dans les environnements de guerre comme l'a été la République Démocratique du Congo entre 1998 et 2002, et peut même dans certains cas contribuer au financement de la guerre. Même en dehors de ces cas extrêmes, l'exploitation des ressources minières profite généralement peu aux populations locales. Les emplois sont rares, l'industrie minière étant plutôt intensive en capital, et les conditions de travail y sont parfois déplorables, provoquant des tensions politiques et la répression des populations locales. Ce syndrome peut être combattu par des initiatives comme l'*Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) et, plus largement, par des efforts d'amélioration de la gouvernance assurant le partage équitable des rentes.



2.12 En termes environnementaux, les industries extractives n'ont que très récemment — et imparfaitement — commencé à intégrer le respect de l'environnement dans leurs stratégies et leurs pratiques. Face à des Etats aux capacités de contrôle et de surveillance faibles, les multinationales du secteur ont largement ignoré les questions de développement durable et même de bien-être des populations locales. Par ailleurs, l'exploitation des ressources minières est, bien entendu, sujette à l'épuisement. Il est donc important, en parallèle aux stratégies de diversification, de concevoir des modes nouveaux de mise en valeur des ressources naturelles. Le commerce en crédits de carbone, décrit dans le chapitre 4 de ce rapport, en est l'exemple le plus important.

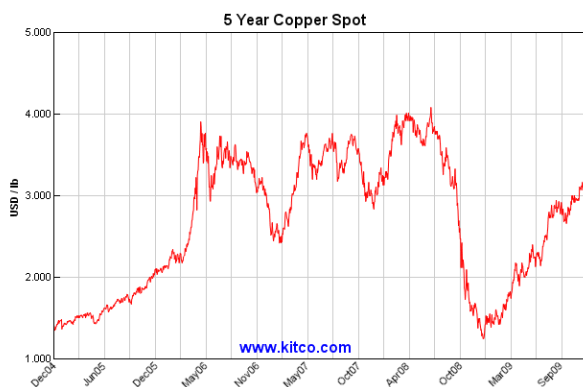
### 2.1.3 L'Environnement macroéconomique de la RDC

#### *Développements récents*

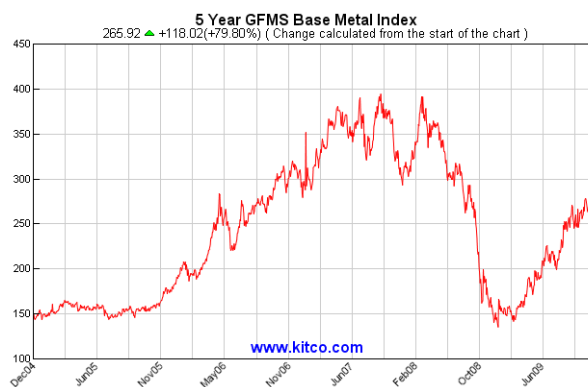
2.13 L'économie congolaise a récemment été soumise à des tensions importantes. Le prix des produits primaires s'est temporairement effondré au cours du dernier trimestre 2008. Certains prix — celui du cuivre par exemple — sont remontés presque aussi vite qu'ils étaient descendus, comme le montre la Figure 2.

**Figure 2 : Evolution récente du prix des métaux de base**

(a) Prix spot du cuivre, 2004-2009



(b) Indice GFMS du prix des métaux de base, 2004-2009



Source Kitco Metals

D'autres, comme le cobalt, restent jusqu'à ce jour en-dessous de leurs niveaux de 2006 (c'est-à-dire avant l'envolée spéculative des prix). Le prix des diamants est moins volatile ; l'indice IDEX du prix des diamants polis était, en mai 2009, à 108.7, c'est-à-dire 8% au-dessus de son niveau de 2004 mais 12% en dessous de son niveau de mai 2008 (123).

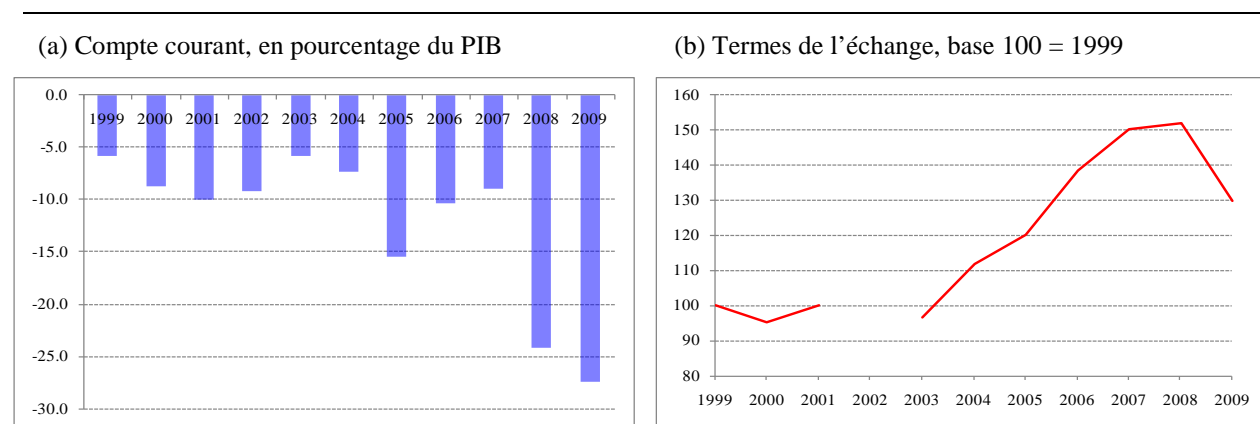
2.14 Par ailleurs, des troubles dans les provinces de l'Est ont amené le Gouvernement à augmenter les dépenses de défense nationale, en finançant celles-ci par emprunt auprès de la Banque centrale. Ces troubles ont pris fin en mars 2009 avec un accord entre le Gouvernement et les rebelles prévoyant l'intégration de ceux-ci aux forces armées nationales, mais leur intégration reste un défi à la fois pour la sécurité et pour le budget. Ces tensions ont également augmenté les craintes du marché sur la solidité du franc congolais, contribuant à sa dépréciation.

2.15 La réponse des autorités en termes de politique macroéconomique a été ambiguë. Malgré l'augmentation des dépenses liées à la sécurité et la baisse des recettes fiscales sur le secteur minier (celles-ci, qui représentaient \$50 millions par mois jusqu'à novembre 2008, étaient tombées à \$6 millions

en décembre, pour remonter à \$22.9 millions en février 2009), la politique budgétaire est restée prudente. Le déficit est limité à 1% du PIB. La politique monétaire, par contre, envoie des signaux peu clairs. La BCC (Banque Centrale du Congo) a monté ses taux indicatifs à 40%, 65%, puis 70% en octobre 2009, et a augmenté le ratio de réserves obligatoires de 5% à 7% mais n'a pas été en mesure de contrer les injections de liquidité du Gouvernement, ce qui a conduit à une hausse rapide de la masse monétaire.

2.16 La performance macroéconomique récente reflète ces tensions. Les estimations de la croissance en 2009 sont de 2.8%, contre 6% en 2008 (ce qui était déjà au-dessous des 10% prévus). L'inflation déjà élevée (entre 10% et 20% en 2007), est montée par paliers à 25% en 2008, puis à un pic de 55% au printemps 2009, avant de retomber en dessous de 40% au cours de l'été. Le déficit du compte courant s'est accru à 24% du PIB en 2008 (Figure 3).

**Figure 3: Compte courant et termes de l'échange, 2002-2008**



Source: FMI.

2.17 Les réserves sont tombées de \$180 millions à la fin 2007 à \$78 millions en février 2009. Après une période critique où la RDC a frôlé la crise de change (le franc congolais est passé de 680 francs par dollar le 6 janvier 2009 à 850 le 7), une assistance d'urgence du Fonds Monétaire International et de la Banque mondiale a permis de rétablir les réserves à un niveau moins vulnérable. Le franc congolais s'est rapidement déprécié jusqu'à la stabilisation des réserves, perdant 35% en termes nominaux contre le dollar. Cette dépréciation correspond au différentiel d'inflation, le taux de change réel restant stable pendant la période. Etant donné la part importante des biens de consommation dans les importations, la dépréciation du franc congolais s'est probablement traduite par une baisse substantielle du niveau de vie des ménages urbains. L'économie largement dollarisée de la RDC a souffert de la baisse des entrées de devises liée à la diminution des exportations, accompagnée d'une réduction des sources de financement externes dont bénéficiaient certaines entreprises.

2.18 En outre, les crédits fournisseurs extérieurs, intra-entreprises et les financements directs de banques étrangères dont bénéficient certaines entreprises tendent à se tarir du fait des difficultés de ces crédeurs habituels (fournisseurs, maison mères, grandes banques internationales) ou d'une perception d'un risque accru en RDC.

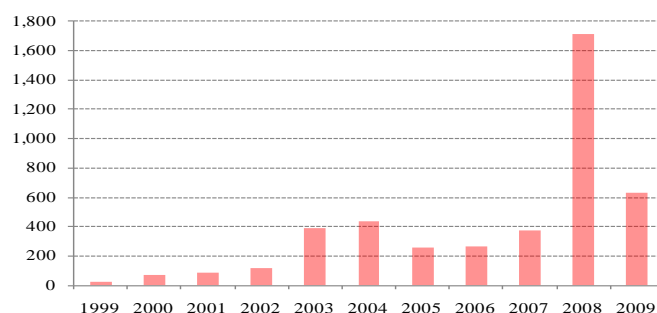
2.19 Les chiffres agrégés sur la performance macroéconomique masquent des différentiels considérables entre les régions. L'impact de la chute des prix des métaux a été, bien entendu, beaucoup plus marqué dans le bassin minier du Katanga — dont on estime parfois l'activité à plus de 40% du PIB national — que dans les autres provinces. On estime à plusieurs dizaines de milliers les pertes d'emploi

dans le secteur minier, où de nombreuses mines artisanales et de petite échelle ont fermé dès les premiers mois de 2009.

2.20 Cette dégradation soudaine s'inscrit dans un contexte plus général de fragilité macroéconomique, mais avec des perspectives solides de reprise de la croissance. Les tensions inflationnistes sont restées persistantes depuis 2002, et la dégradation du compte courant est intervenue à la suite d'une longue période où il avait peine à rester équilibré alors que les termes de l'échange étaient en amélioration constante. Ceci est peu surprenant étant donné les pénuries diverses dont souffre l'économie congolaise mais n'en reste pas moins un facteur de vulnérabilité. La dégradation actuelle risque de se poursuivre jusqu'en 2011, où il est prévu que le déficit du compte courant atteigne 32% du PIB.

2.21 Les IED (Investissements Etrangers Directs), qui ont oscillé entre 3% et 6% du PIB (deux cent à quatre cent millions de dollars, Figure 4) depuis la fin des troubles jusqu'à 2007, se sont envolés en 2008 à 14.8% du PIB (1.7 milliards de dollars). Ils sont retombés en 2009 à 5.8% du PIB (\$628 millions), mais devraient revenir aux alentours de 7% du PIB entre 2010 et 2012 sous l'effet d'investissements miniers.

**Figure 4 : Investissements étrangers directs en RDC, en millions de USD**



Source: FMI

2.22 Au-delà des conséquences immédiates de la crise financière internationale, l'économie congolaise reste fortement dépendante de l'aide extérieure étant donné son endettement. La dette extérieure de la RDC, évaluée à \$13.5 milliards à la fin 2008, représente 102% du PIB, 166% des exportations, et 552% des recettes fiscales de l'Etat. Il est prévu que la valeur présente du ratio dette/PIB atteigne un pic à près de 140% en 2010, pour baisser jusqu'en 2019, bien qu'à des niveaux encore non soutenables. Le service de la dette risque également de monter de 5% des exportations en 2009 à près de 15% en 2014, pour diminuer à nouveau entre 2014 et 2019. Ces niveaux sont non soutenables sans pardon de la dette. A cet égard, la RDC vient d'atteindre le point de complétion de l'initiative HIPC en 2010.

### ***Le système bancaire congolais***

2.23 Le système bancaire de la RDC se caractérise par sa dimension relativement réduite au regard de la taille du pays et de sa population, ce qui contribue à limiter sa capacité à contribuer au financement du commerce extérieur. Le nombre de comptes bancaires a fortement progressé au cours des deux dernières années mais, avec environ 200 000 comptes bancaires pour une population estimée à plus de 65 millions d'habitants, il reste largement sous-dimensionné. Le nombre de banques agréées a, lui aussi, fortement augmenté, passant de 6 en 2005 à 19 en 2009 dont 5 ont été agréées entre 2005 et 2007, 5 en 2007 et 3 en

2008.<sup>1</sup> 17 étaient opérationnelles en juillet 2009, et trois étaient en attente d'agrément. A l'exception de la BCDC, de Citibank et de la Stanbic, et dans une moindre mesure de ProCrédit, aucune n'appartient à un groupe bancaire international, et ce n'est que depuis 2008 que des groupes bancaires africains ont commencé à s'implanter au Congo avec l'arrivée d'Ecobank, d'Access Bank et de Bank of Africa. Les autres banques ont un actionnariat familial lié à des intérêts économiques locaux ou à des investisseurs étrangers non bancaires.

2.24 Compte tenu de l'état embryonnaire du secteur bancaire, les banques opérant en République Démocratique du Congo sont peu sophistiquées et, si elles subissent actuellement les contrecoups de la crise financière mondiale, elles n'ont pas été directement exposées à la crise bancaire internationale et n'ont pas eu à supporter de pertes dues à la crise bancaire internationale (actifs toxiques, défauts de correspondants bancaires, etc.). L'enquête réalisée par la Banque Centrale au mois de décembre 2008 auprès de l'ensemble des banques opérant en RDC a montré que leurs avoirs à l'extérieur du pays correspondaient à des dépôts à vue ou à des avoirs déposés dans le cadre d'opérations de crédits documentaires.

2.25 S'agissant de leurs opérations, elles consistent en la collecte de dépôts et en des opérations de financement à court terme. Les dépôts sont très majoritaires à vue (82 %) et en devises (90%) dont l'essentiel en dollars américains. La clientèle est principalement composée d'entreprises (60 % du total des dépôts), la catégorie des particuliers regroupant en réalité tous les clients, artisans ou commerçants, qui n'ont pas le statut de SARL (Société Anonyme à Responsabilité Limitée). Les dépôts résultent en majeure partie des flux correspondant au fonds de roulement des entreprises, notamment minières, dont le ralentissement ou la disparition expliquent la contraction observée depuis le mois d'octobre 2008. S'agissant des crédits, en raison de la faible capitalisation globale du système bancaire congolais, les grands projets ou investissements importants entraînent le recours à des financements extérieurs. Les banques congolaises en sont donc réduites au financement de l'exploitation courante et des activités d'exportations et d'importations. De ce fait, les crédits sont pour l'essentiel des crédits par décaissement sous forme de découvert en compte et des opérations de crédits documentaires pour le financement des importations de biens d'investissement et de consommation courante.

---

<sup>1</sup> Banque Commerciale du Congo (BCDC), Citibank, Raw Bank, Stanbic Bank, Banque Internationale pour l'Afrique au Congo (BIAC), Banque Internationale de Crédit (BIC) en 2005 ; Banque Congolaise (BC), Afriland Bank, Trust Merchant Bank, Procredit Bank et la Banque Privée du Congo de 2005 à 2007 ; Solidaire Internationale Bank, First International Bank, La Cruche, Mining Bank, et Invest Bank en 2007. Ecobank, Access Bank (qui a racheté la Banque Privée du Congo), Advens Bank et Bank of Africa en 2008.

**Tableau 1 : Données de bilan sélectionné, système bancaire congolais**

	décembre 2007	décembre 2008	décembre 2009
Total bilan	1225.31	1664.47	1700.9
Total dépôts	837.3	1142.9	1022.07
dépôts à vue	750.28	948.61	839.97
dépôts en devises			922.57
dépôts entreprises			
crédits/dépôts	47%	66%	78%
total crédits	397.04	759.08	798.33
<b>Crédits à décaissement en %</b>			
crédit litigieux net			94.76
taux créances douteuses	4.44%	2.77%	11.87%
taux provisionnement	50%	60%	89%
fonds propres prudentiels	125.6	128.92	158.51
ratio de solvabilité	12	12	14

Note : Toutes grandeurs exceptées les pourcentages sont en millions de dollars.

Source : BCC.

2.26 Le Tableau 1 fait apparaître la taille limitée du système bancaire congolais (\$1,6 milliards de total de bilan pour un PIB de \$11 milliards). Il en ressort également une apparente solvabilité du système pris dans son ensemble (11 % en moyenne pour un minimum réglementaire de 10%). Le faible taux de crédit litigieux ainsi que le taux de provisions limité de ces crédits litigieux pourraient expliquer cette apparente solvabilité. Toutefois, en l'absence d'un examen détaillé du portefeuille de crédits des banques, il est difficile de porter un jugement sur la réelle qualité des portefeuilles. D'autant que le découvert en compte, qui est la forme principale que prennent les concours accordés aux entreprises, rend difficile une évaluation des risques réels. Cependant, selon les informations recueillies au cours des missions effectuées dans le cadre de la préparation de ce rapport, d'une part certaines banques procéderaient de façon anticipée à la restructuration des découverts afin de ne pas devoir les considérer comme litigieux, d'autre part elles n'opèreraient pas la classification des engagements en fonction des risques qu'ils représentent.

2.27 Par ailleurs, la difficulté de l'accès au crédit est aggravée par une clause législative connue sous le nom de « tiers payant » en vertu de laquelle un créancier — souvent l'Etat — peut saisir des fonds privés sur autorisation administrative, c'est-à-dire sans procédure judiciaire préalable. Les comptes en banque sont ainsi potentiellement vulnérables à la saisie arbitraire, rendant les opérateurs privés et les banques très prudents dans la gestion des comptes, et forçant l'utilisation de modes d'épargne alternatifs.

## 2.2 LA PERFORMANCE COMMERCIALE DE LA RDC

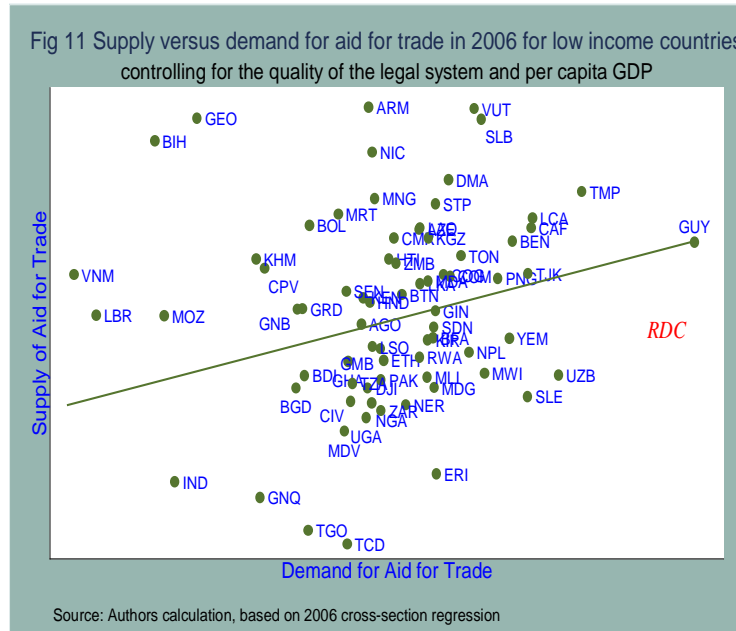
### 2.2.1 Aide au commerce et performance commerciale

2.28 La performance commerciale de la RDC importe à deux égards. En premier lieu, elle constitue la base factuelle de la stratégie de facilitation et de développement des échanges qui fait l'objet de ce rapport. En second lieu, elle détermine les flux d'aide au commerce. Gamberoni et Newfarmer (2009) ont déterminé un ensemble d'indicateurs de « demande d'aide au commerce », incluant cinq mesures de sous-

performance commerciale<sup>2</sup> et cinq mesures de capacités déficientes.<sup>3</sup> Ces indices prédisent de manière convenable les flux d'aide au commerce, comme le montre la Figure 5.

2.29 Par ces indices, la RDC se situe parmi les pays ayant à la fois une demande et des flux élevés d'aide au commerce. Les paragraphes qui suivent illustrent de manière plus détaillée quelques aspects sélectionnés de la performance commerciale de la RDC.

**Figure 5 : Offre et demande d'aide au commerce, 2006**



Notes : La relation illustrée par le nuage de point est la corrélation partielle entre les flux d'aide au commerce (sur l'axe vertical) et l'indice synthétique de « demande d'aide au commerce » de Gamberoni et Newfarmer (sur l'axe horizontal), dans une régression incluant l'indice d'Etat de Droit de Kaufmann et Kraay comme variable de contrôle.

Source : Gamberoni et Newfarmer (2009).

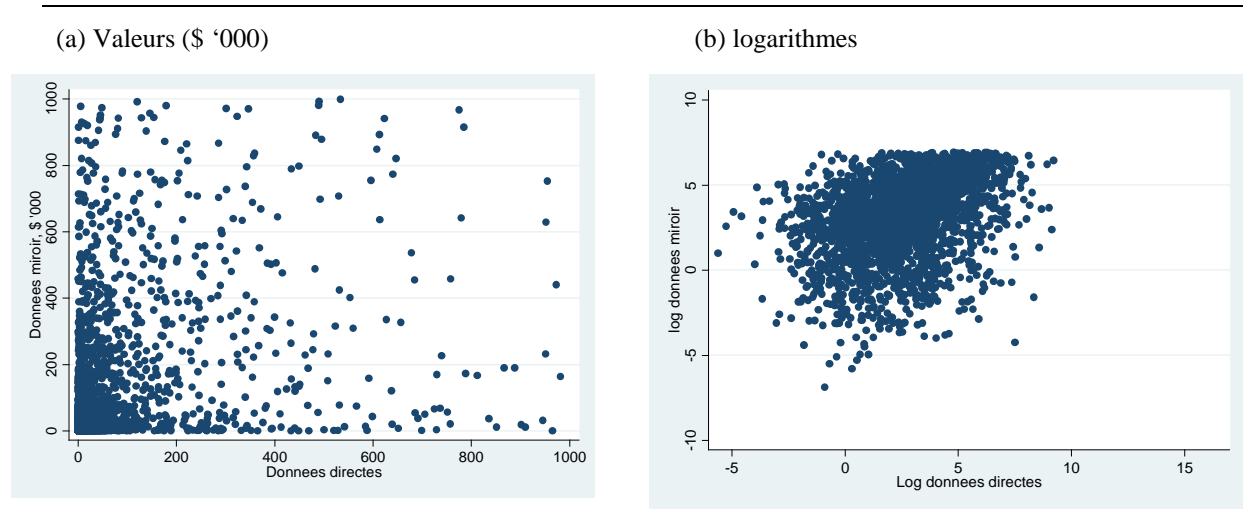
### 2.2.2 Les Données

2.30 La collecte de données sur les échanges extérieurs de la RDC doit être vigoureusement entreprise, en s'appuyant sur le système SYDONIA. En effet, les données nationales sur le commerce extérieur sont fragmentaires et peu fiables. La RDC n'a pas soumis de données commerciales aux services statistiques des Nations Unies, à quelque degré d'agrégation que ce soit, depuis 1978. Les seules données dont disposent les analystes sont donc les données dites « miroir », c'est-à-dire les exportations des pays d'origine pour les importations, et les importations des pays de destination pour les exportations. La DGDA a bien voulu communiquer des données directes concernant quelques partenaires, dans le cadre de la rédaction de ce rapport. La mise à disposition de ces données par une administration est une initiative courageuse, puisqu'elle expose ses auteurs à des critiques potentielles.

<sup>2</sup> Il s'agit d'un taux de croissance faible des exportations, d'une part en baisse dans le commerce mondiale, d'une part en baisse sur les marchés où le pays exporte, et d'une forte concentration géographique et sectorielle des exportations.

<sup>3</sup> Faible infrastructure selon le Logistics Performance Index, douanes dysfonctionnelles, institutions de politique commerciale déficientes, et découragement à l'exportation dues à des pics tarifaires, et indice élevé d'une politique commerciale restrictive.

**Figure 6 : Importations de la RDC : données directes et données-miroir**



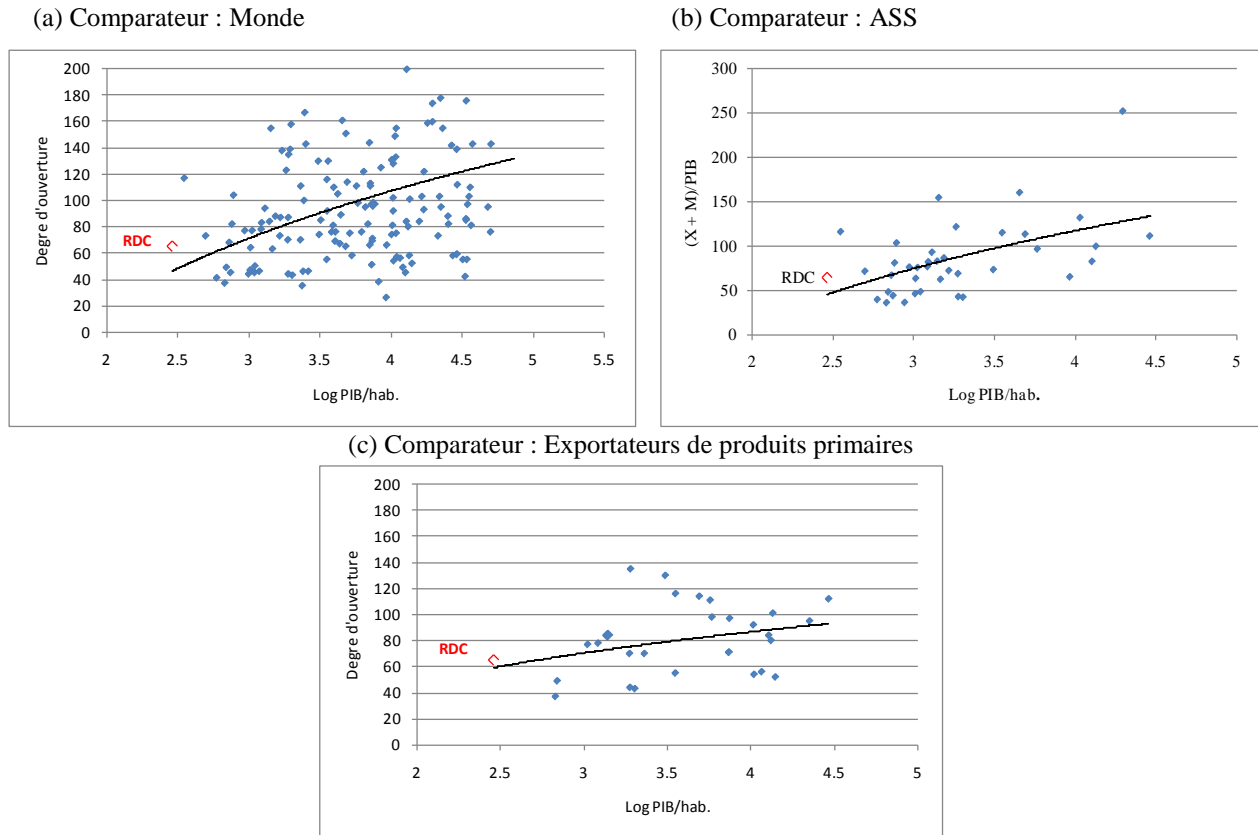
Source : COMTRADE (données miroir), OFIDA (données directes), calcul effectué pour le rapport

2.31 La Figure 6, qui compare ces données aux données-miroir, ne doit pas être interprétée comme une critique, d'autant plus qu'il s'agit d'importations ; ce qui signifie que les données miroir sont des données d'exportation. Or, dans tous les pays du monde, les exportations sont moins bien enregistrées par les douanes que les importations, car elles ne donnent que rarement lieu à une taxation. Il est donc fort possible que les données miroir soient, dans le cas présent, aussi imprécises que les données directes. Toujours est-il que leur manque de corrélation suggère la nécessité d'un effort de collecte de données concernant les échanges commerciaux de la RDC.

### 2.2.3 Ouverture globale

2.32 Le degré d'ouverture de la RDC est dans la moyenne des pays comparables en termes de revenu, comme le montre la Figure 7. Celle-ci montre qu'en moyenne, le ratio d'ouverture des pays (mesuré par le ratio de leur commerce extérieur rapporté au PIB) augmente avec leur niveau de revenu. Si l'on tient compte de cette relation, montrée par les courbes croissantes, on constate que la RDC est légèrement au-dessus du ratio « prédict » par la courbe.

**Figure 7 : Ouverture commerciale et revenu : RDC et pays comparateurs, 2008**



Note : Le revenu sur l'axe horizontal est mesuré par la PIB par habitant en dollars 2005 à la parité des pouvoirs d'achat ; le degré d'ouverture sur l'axe vertical est mesuré par la somme des exportations et des importations rapportée au PIB.

Source : WDI, calculs de la mission

2.33 Cependant, le panneau (c) de la figure montre que l'ouverture relative de la RDC comparée aux autres pays du monde (panneau (a)) ou au reste du continent africain (panneau (b)) est largement due au fait que la RDC est un exportateur de produits miniers. Les exportations de produits miniers sont moins dépendantes que les autres du niveau de revenu, les compagnies minières finançant souvent leurs propres infrastructures d'exportation, et les pays exportateurs de produits miniers sont souvent plus ouverts que leur niveau de revenu ne l'expliquerait. Si l'on prend les pays exportateurs de produits primaires comme comparateurs (panneau (c)) on constate que l'ouverture de la RDC est juste dans la moyenne, puisqu'elle est pratiquement sur la courbe.

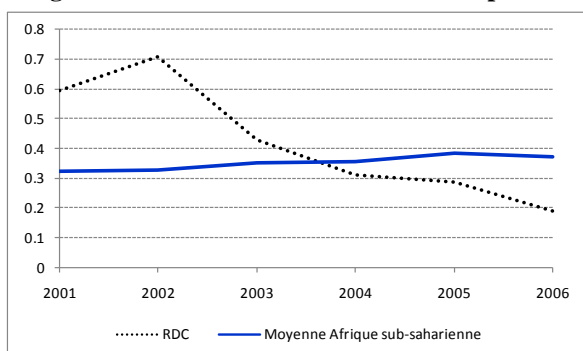
## 2.2.4 Diversification et composition

2.34 Les exportations de la RDC sont peu diversifiées en termes sectoriels, mais leur concentration a fortement baissé au cours des cinq dernières années, comme le montre la Figure 8. Celle-ci montre



l'évolution de l'indice d'Herfindahl de la concentration des exportations pour la RDC (courbe pointillée) et pour un groupe comparateur composé des pays d'Afrique sub-saharienne.<sup>4</sup>

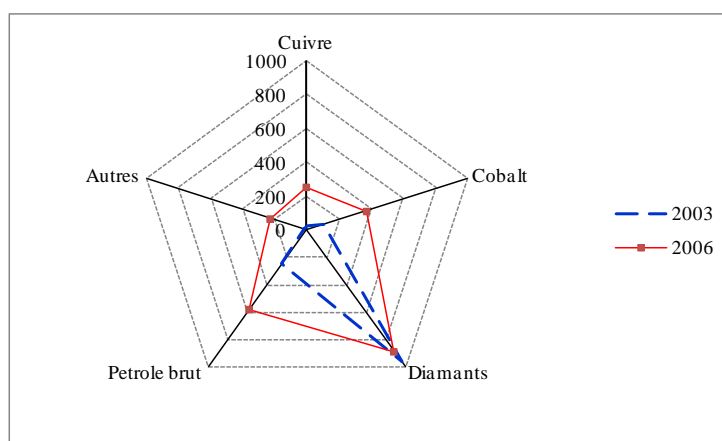
**Figure 8 : Indice de concentration des exportations de la RDC**



Source : COMTRADE (données miroir), calculs de la mission

2.35 Il est à noter que la concentration des exportations congolaises mesurée sur les exportations rapportées par les partenaires de la RDC surestime probablement la concentration réelle, puisque les exportations minières (qui représentent une grande part des exportations de la RDC) y sont mieux mesurées que les exportations agricoles traversant les postes-frontières terrestres de la frontière Est de la RDC. Leur composition sectorielle a également évolué, voyant la part des diamants se réduire dans le total, comme le montre la Figure 9.

**Figure 9: Composition sectorielle des exportations congolaises**



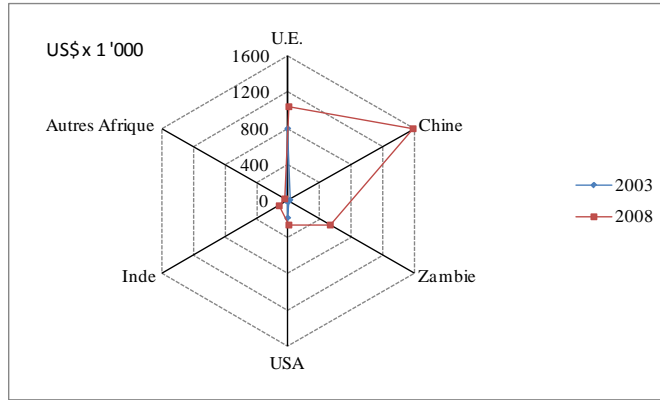
Source : COMTRADE (données miroir), calculs de la mission

2.36 On constate une diversification claire, ce qui est en accord avec la baisse de l'indice de concentration observée dans la Figure 8, les diamants ayant une place moins écrasante dans les exportations congolaises. Cette diversification reste cependant cantonnée dans les produits primaires, concernant essentiellement le cuivre, le cobalt, et le pétrole. Il est à noter qu'elle est en partie liée à la hausse des prix de ces produits sur les marchés mondiaux. Cependant, tel qu'expliqué plus tard dans ce rapport, les quantités produites ont également augmenté considérablement avec le retour de la stabilité.

<sup>4</sup> L'indice d'Herfindahl mesure la concentration par la somme des carrés des parts de chaque poste d'exportation dans le total. Plus il est élevé, plus la concentration est élevée (c'est-à-dire moins le pays est diversifié dans ses exportations). Il est ici mesuré au niveau HS4 (environ 1'000 lignes d'exportations). La valeur maximum de l'indice est égale à un.

2.37 La composition géographique des exportations congolaises a évolué de façon spectaculaire au cours des cinq dernières années, comme le montre la **Error! Reference source not found.** La Chine a pris une part considérable parmi les débouchés des produits congolais, se situant en première place. Ceci est peu surprenant considérant par exemple que soixante des soixante-quinze mines opérant au Katanga, appartiennent aux entreprises chinoises (voir le chapitre 5 de ce rapport).

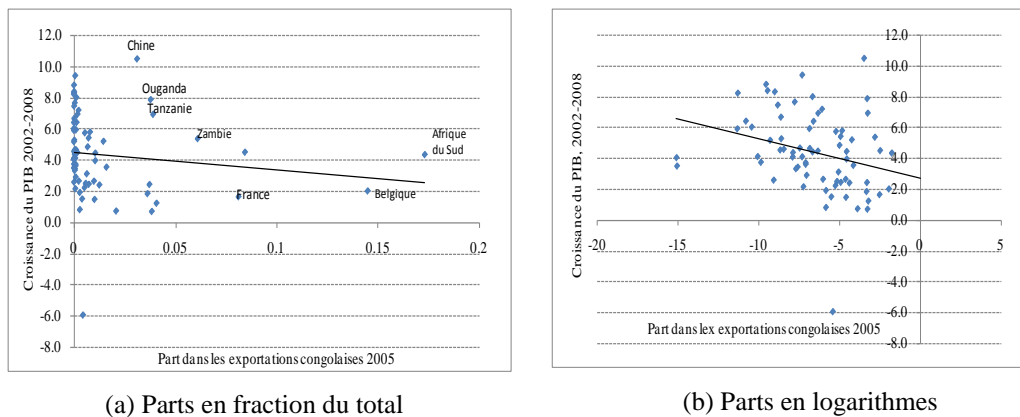
**Figure 10: Composition géographique des exportations congolaises, 2003 et 2008**



Source : COMTRADE (données miroir), calculs de la mission

2.38 Cependant leur orientation géographique reste défavorable, comme le montre la Figure 10. Celle-ci mesure, pour chaque pays de destination des exportations congolaises, la part du pays en question dans le total des exportations sur l'axe horizontal. Sur l'axe vertical, on met la croissance du pays en question sur une période fixe, ici 2002-2008. Si la droite des moindres carrés, qui donne l'orientation générale de la relation, est croissante, les plus grosses destinations sont aussi les plus dynamiques en termes de croissance. L'orientation est alors favorable. Si la droite est décroissante, les plus grosses destinations sont les moins dynamiques en termes de croissance. L'orientation est alors défavorable.

**Figure 11: Parts dans les exportations Congolaises 2005**



Note : Les parts sont comprises entre zéro et un dans le panneau (a) ; elles sont donc négatives dans le panneau (b), qui les montre en logarithmes. Les parts sont calculées pour l'année médiane de la période sur laquelle est calculée la croissance.  
Source : COMTRADE (données miroir), calculs de la mission

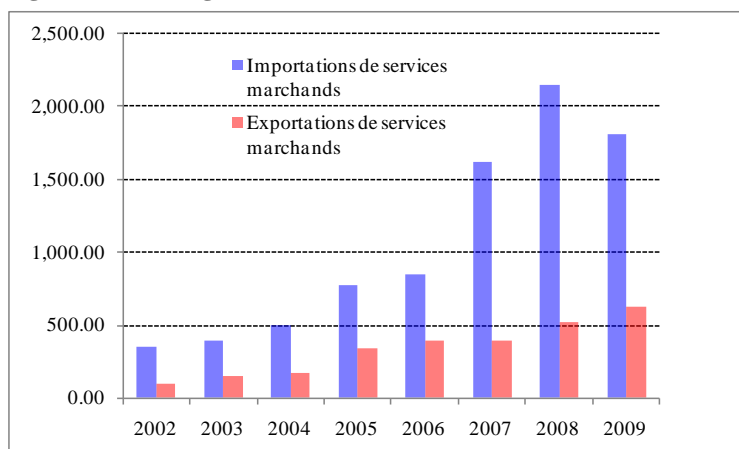
2.39 On constate au vu de la Figure 11 que l'orientation était, en 2005, clairement défavorable. En effet, la Belgique, la France et l'Afrique du Sud, trois destinations importantes des exportations

congolaises cette année-là, sont des pays à faible croissance. Le panneau (b) de la Figure 11 montre les mêmes données mais avec les parts transformées en logarithmes, de façon à montrer plus clairement les pays de destination peu visibles parce que groupés près de l'axe vertical dans le panneau (a). On constate que la pente descendante n'est pas due au simple effet des trois principales destinations mentionnées ci-dessus. Il s'agit d'une orientation généralement descendante.

2.40 Comme on l'a vu dans la Figure 11, en 2008, la part de la Chine dans les exportations congolaises est passée en première position. Ceci améliore l'orientation géographique des exportations congolaises, puisque la Chine est une destination à forte croissance. Cependant une observation déplacée dans la Figure 11 ne suffit pas à renverser son orientation générale. Il est donc important pour les autorités congolaises de considérer quelles politiques seraient susceptible de réorienter les exportations nationales vers des marchés dynamiques.

2.41 Le commerce des services a connu une progression spectaculaire en RDC, les importations de services marchands passant de moins de \$500 millions jusqu'en 2004 à plus de \$2 milliards en 2008. Les exportations de services marchands ont, elles progressé de façon substantielle bien que moins remarquable (Figure 12).

**Figure 12: Echanges de services marchands de la RDC, 2002-2008**



Source: Banque Mondiale

2.42 Les perspectives d'expansion du commerce de services sont importantes. Ainsi, les services bancaires des voisins de la RDC sont largement utilisés par les planteurs de l'Est du pays en raison des déficiences du secteur bancaire congolais discutées plus haut dans ce chapitre.

## 2.3 LA POLITIQUE COMMERCIALE DE LA RDC

### 2.3.1 Cadre institutionnel et légal

2.43 La politique commerciale de la RDC implique un grand nombre d'agences étatiques et le Ministère du Commerce joue un rôle clef dans sa définition. Il est responsable des orientations stratégiques en matière de politique commerciale au sens large, c'est-à-dire ne concernant pas seulement la fiscalité de porte, mais également toutes les mesures affectant potentiellement les importations et les exportations. Ainsi, les compétences du Ministère du Commerce s'étendent aux mesures de défense commerciale (antidumping, clauses de sauvegarde et mesures antisubventions), aux règles d'origine, et aux autres mesures de politique commerciale. Il est également responsable de l'administration des procédures aux frontières, et joue un rôle fondamental dans la définition des positions de négociation de

la RDC et dans la conduite des négociations commerciales internationales. Il est aussi en charge de la création de zones économiques spéciales (zones franches ou autres).

2.44 Le Ministère des Finances joue également un rôle-clé dans la politique commerciale de la RDC, en particulier en ce qui concerne la définition et l'administration des droits de douane. L'autorité en matière de douanes appartient à la DGDA (Direction Générale des Douanes et Accises) qui opère sous la tutelle du Ministère des Finances. Son mandat couvre la surveillance des importations et des exportations ainsi que la collecte de la fiscalité de porte. La DGDA possède des bureaux nationaux et provinciaux, et son rôle comprend également la coordination des aspects décentralisés de la fiscalité de porte. Enfin, la DGDA est chargée de la collecte de toutes les statistiques concernant les importations et leur fiscalité. Comme on l'a constaté plus haut, la collecte de statistiques commerciales est gravement déficiente, aucune donnée n'ayant été communiquée par la RDC à COMTRADE depuis 1978.

2.45 Enfin, la Banque Centrale applique la politique de change décidée par le Gouvernement, attribue les licences d'importation et d'exportation, et supervise le financement du commerce extérieur par le secteur bancaire.

2.46 Un certain nombre d'autres entités jouent un rôle secondaire mais néanmoins important dans la mise en œuvre de la politique commerciale, avec pour résultat une frontière assez floue entre leurs domaines de compétence. Ainsi, l'OCC (Office Congolais de Contrôle) est chargé du contrôle des importations et des exportations, c'est-à-dire de l'application des mesures Gouvernementales aux ports d'embarquement et de débarquement et aux postes frontières. En particulier, l'OCC est chargé du contrôle de qualité et de la vérification de l'origine des biens, ainsi que de leur conformité avec les réglementations nationales (pour les importations) et internationales (pour les exportations). En parallèle, le Bureau BIVAC (Véritas) est, depuis 2006, l'agent autorisé pour l'inspection avant embarquement, obligatoire pour toutes les transactions au-dessus de \$2'500. Parmi les autres agences étatiques impliquées dans le commerce extérieur de la RDC, on compte la Direction Générale des Impôts ainsi que l'OGEFREM (Office de Gestion du Fret Multimodale).

2.47 L'Etat est également engagé dans la politique concernant les investissements étrangers. L'un des objectifs Gouvernementaux est l'établissement progressif d'un climat favorable aux investisseurs étrangers, de façon à mettre en valeur l'énorme potentiel naturel du pays. Dans ce but, le Gouvernement de la RDC a créé un guichet unique, l'ANAPI (Agence Nationale de Promotion des Investissements).

2.48 Un certain nombre d'initiatives en cours visent à l'amélioration de la politique commerciale, incluant la révision de la loi particulière sur le commerce et de ses règlements d'application, ainsi que le renforcement des capacités analytiques de suivi de la politique commerciale. Ces initiatives contribuent à la mise en œuvre des grandes priorités affirmées par les autorités nationales, à savoir (i) la mise en place d'une capacité de négociation, impliquant le développement de l'expertise et la participation de tous les acteurs à la formulation des stratégies de négociations commerciales internationales ; (ii) la diversification du partenariat commercial à travers une meilleure exploitation des régimes de préférences commerciales.

### **2.3.2 Aspects multilatéraux**

2.49 En théorie, le régime commercial de la RDC est largement en conformité avec les obligations nationales à l'égard de l'OMC en ce qui concerne la nature des droits de douane, qui ont tous été consolidés et sont ad-valorem. La RDC applique l'accord de l'OMC sur la valeur en douane depuis le 18 mars 2003, date à laquelle la loi no 009/03 relative à l'évaluation en douane des marchandises importées selon l'Accord de l'OMC a été promulguée. Mais sa mise en application est à l'œuvre. Il est évident que certains fonctionnaires des douanes éprouvent des difficultés dans l'application de cet accord, difficultés liées surtout à la constitution des bases des données. Il convient de souligner que ces fonctionnaires ont

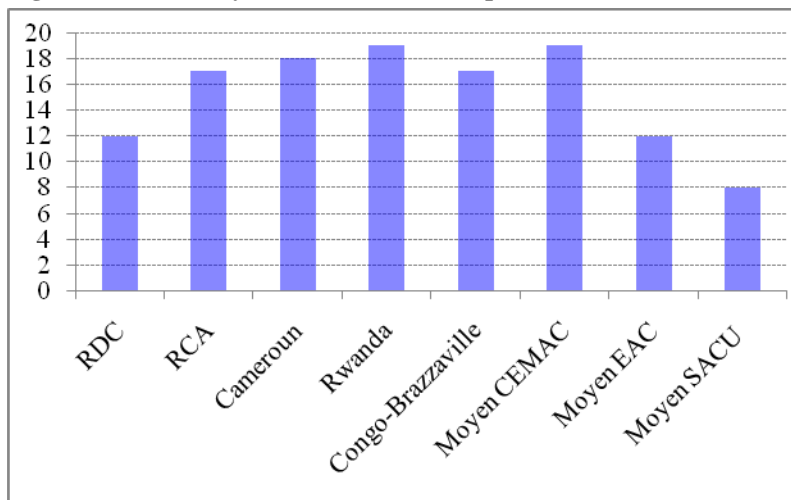
plutôt besoin de renforcement des capacités pour améliorer leur rendement. La RDC a adopté un nouveau code des marchés publics dans le contexte de réalisation du point d'achèvement de l'initiative PPTE en 2010. Concernant les autres aspects de la mise en conformité de la politique commerciale nationale avec les accords de l'OMC, des efforts importants pour renforcer les capacités des institutions concernées devront être engagés. Ainsi, la mise en application due aux mesures de défense commerciale (clauses de sauvegarde, antidumping droits compensatoires) devra notamment être accompagné d'un développement de capacités d'analyse et d'investigation.

### **Mesures concernant les importations**

2.50 La RDC a libéralisé son régime d'importation depuis le début des années quatre-vingt-dix. Tous les droits de douanes sont consolidés, et la plupart sont *ad-valorem*.

2.51 Les droits de douane de la RDC ont en moyenne diminué de 20 à 25% dans les années quatre-vingt (avec un maximum temporaire à 35% en 1994). La diminution moyenne a été de 12.9% en 2008. Ce niveau est faible par rapport à la plupart des pays comparables, comme le montre la Figure 13.

**Figure 13: Tarif moyen de la RDC en comparaison internationale**



Source: UNCTAD TRAINS

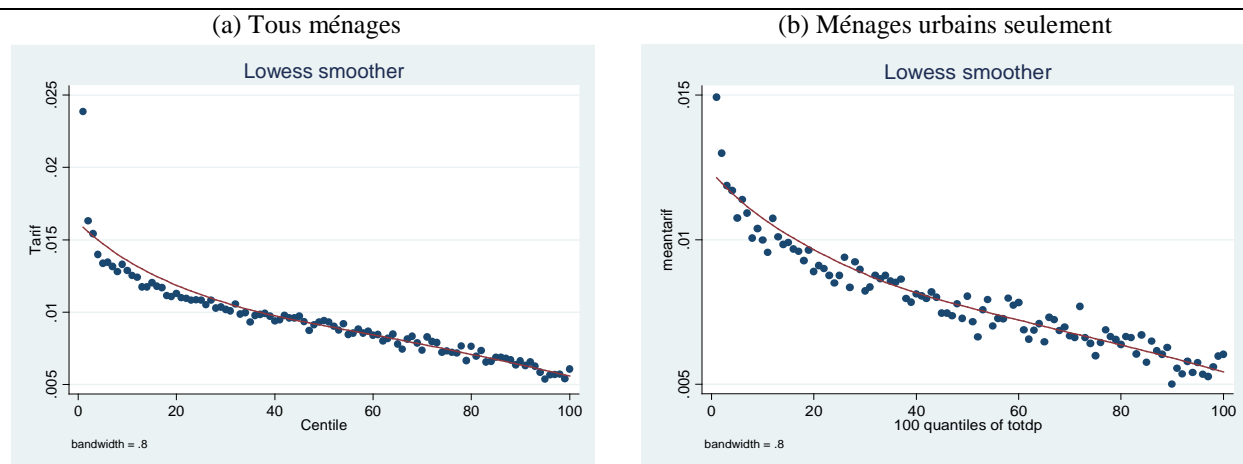
2.52 Actuellement, le droit de douane est en principe simple et peu restrictif. Il est constitué de quatre taux : zéro, cinq, dix et vingt pour cent. L'adoption de cette structure a permis l'élimination des pics tarifaires, la réduction des niveaux de protection pour un grand nombre de biens importés. Les intrants agricoles (engrais etc.) sont au taux zéro. La machinerie industrielle et les biens d'équipement en général, les machines de traitement de l'information — ordinateurs et autres — certains produits alimentaires — blé et autres grains, lait, et farines industrielles — ainsi que le fuel de chauffage sont au taux de 5% ; les autres produits alimentaires, les produits pharmaceutiques, les produits pétroliers, la machinerie légère et les pièces sont au taux de 10% ; enfin, les produits finis, les produits en concurrence directe avec des productions locales, et les biens de luxe sont à 20%. Cette structure est caractérisée par un faible degré d'escalade tarifaire, et est neutre entre l'industrie et l'agriculture.<sup>5</sup>

2.53 Cependant, la structure tarifaire des droits de douanes est régressive (c'est-à-dire biaisée en faveur des ménages les plus riches). Le tarif moyen supporté par les ménages les plus pauvres (figure 14)

<sup>5</sup> Dans l'ensemble, les pays à faible revenu tendent à taxer l'agriculture alors que les pays à fort revenu la protègent. La neutralité de la structure tarifaire de la RDC échappe à cette régularité.

est au-dessus de 15%, alors que celui supporté par les ménages les plus riches est de l'ordre de 5%. Ceci s'explique par une taxation élevée de biens ayant une forte part dans la dépense des ménages les plus pauvres. Les ménages agricoles, producteurs nets de produits agricoles, sont relativement protégés par la structure des droits de douane. Le panneau (b) de la Figure 14 limite l'analyse aux ménages urbains pour qui le tarif ne peut être qu'une taxe. Il confirme le panneau (a), montrant une structure régressive de la taxation des importations.

**Figure 14: Droit de douane sur les biens de consommation, par centile de la distribution du revenu**

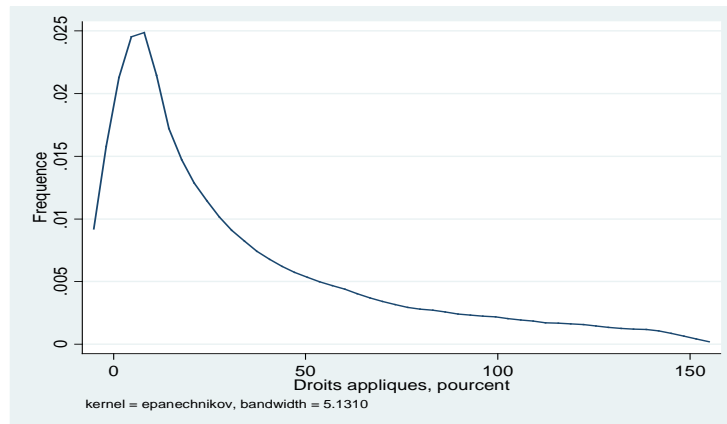


Notes : Chaque point de la figure représente une moyenne pondérée du droit de douane de la RDC dans laquelle chaque bien est pondéré par sa part dans la dépense moyenne des ménages d'une certaine classe de revenu. Ici, les classes de revenu sont les centiles de la distribution du revenu, arrangés par ordre croissant du revenu (centile le plus pauvre à gauche). Il y a donc cent points. Si la courbe de régression est décroissante, le tarif est régressif (anti-pauvres); si elle est croissante, il est progressif (pro-pauvres).

2.54 Par ailleurs, l'apparente simplicité du droit de douane cache une fiscalité de porte complexe et constituée d'une myriade de micro-taxes, dont beaucoup sont prélevées par diverses administrations sans véritable coordination. Des droits d'accise sont prélevés à neuf taux variant de 2% à 40%. L'OCC applique une taxe de 1.5% sur la valeur CIF des importations, comprenant les frais associés à l'inspection avant embarquement administrée par la société BIVAC (Bureau Veritas) lorsque la valeur des marchandises dépasse \$25'000. L'OGEFREM (Office de Gestion du Fret Multimodale) applique une taxe de 0.5%. Le FPI (Fonds pour la Promotion de l'Industrie) prélève 2% additionnels, au bénéfice d'un fonds de prêts aux PME (petites et moyennes entreprises), auxquels s'ajoute une taxe additionnelle appelée BIC (Bénéfice à l'Industrie et au Commerce). Enfin, une taxe de vente appelée ICA (Impôt sur le Chiffre d'Affaires) est prélevée à un taux variant de 3% à 13% selon la nature des biens. La somme de tous ces prélèvements non tarifaires atteint souvent un niveau comparable à celui du droit de douane, aboutissant à une fiscalité de porte assez lourde. Or, tous comme le droit de douane, ils s'appliquent à la valeur CIF des biens importés, elle-même augmentée de coûts d'importation élevés (comme expliqué dans le chapitre trois).

2.55 Cette micro-fiscalité est inefficace car son morcellement gonfle les coûts d'administration relativement aux sommes prélevées. Par ailleurs, son administration semble fortement discrétionnaire voir parfois prédatrice, selon des informations recueillies auprès du secteur privé. Les différentes administrations imposent des contributions dont ni le taux ni l'assiette ne sont explicites, et sans considérer l'impact punitif de la somme de ces contributions sur la rémunération du capital dans un environnement économique aussi risqué que la RDC. La Figure 15 montre la distribution des droits de douane réellement appliqués, calculés en ratio (en pourcentage) des recettes douanières à la valeur CIF des importations, pour un échantillon de transactions fourni par la DGDA.

**Figure 15: Distribution des droits de douane perçus**

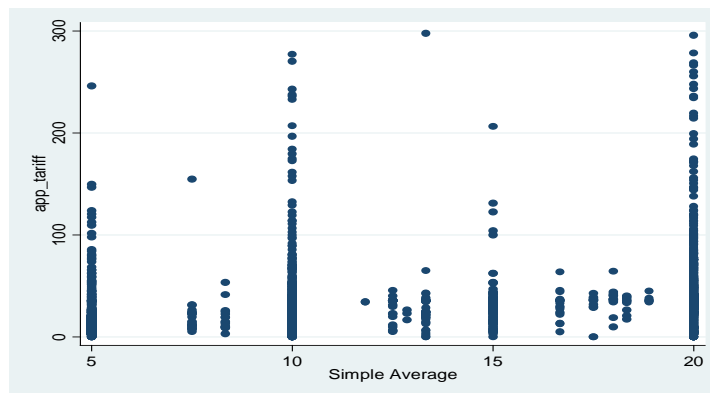


Source : DGDA, calculs de la mission

2.56 On constate que si le mode de distribution se situe aux alentours de 10%, tels que prévus par la structure tarifaire des droits de douane ; cette distribution possède une longue ligne vers la droite caractérisant les transactions lourdement taxées. La *moyenne* des droits collectés est en effet égale à 26.7% de la valeur CIF des biens importés, soit bien au-delà des 10% annoncés.

2.57 La Figure 16 illustre le caractère désordonné de la fiscalité de porte. L'axe horizontal mesure les droits nominaux et l'axe vertical mesure le ratio des droits collectés par rapport à la valeur CAF des importations. Les points — chaque point correspondant à une transaction — devraient se situer sur la diagonale (en l'absence d'exonérations) ou en dessous (en présence d'exonérations). Or, on constate que de nombreux points sont largement au-dessus de la diagonale, certains qui dépassent 100%, qui signifient que les droits collectés excèdent la valeur des biens importés.

**Figure 16: Droits nominaux vs. Droits collectés**



Source: DGDA, calculs de la mission.

2.58 Le manque d'efficacité de la collecte tarifaire est aggravé par la présence de nombreuses exonérations. Les importations effectuées au bénéfice du code minier ou du code des investissements,<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Une redevance administrative de 5% est cependant perçue sur les importations effectuées au bénéfices du code des investissements.

celles qui sont le fait d'ONG, de missions diplomatiques ou d'organisations charitables sont, à des degrés divers, exonérées de droits de douane. Or ces importations sont significatives en RDC. Pour la première moitié de 2009, les douanes congolaises estimaient les exonérations diverses à \$66 millions, c'est à dire près de 30% des recettes tarifaires. A ces exonérations officielles s'ajoutent des exonérations ad-hoc accordées de façon discrétionnaire par la primature. Les estimations informelles sur l'importance des exonérations discrétionnaires varient entre 10% et un tiers du total des exonérations.

2.59 Formellement, la RDC impose peu de mesures non tarifaires. Il n'y a aucune prohibition excepté sur les armes, les articles pornographiques et certaines plantes. Les produits pétroliers sont l'objet d'une réglementation fondée sur un prix de référence. Cependant ; tel que le chapitre trois de ce rapport le décrit ; il existe de nombreuses entraves à la facilitation du commerce qui s'apparentent, *de facto*, à des mesures non tarifaires.

### ***Mesures concernant les exportations***

2.60 La RDC impose des taxes à l'exportation d'un certain nombre de produits primaires. Ainsi, les exportations de café sont taxées au taux de 1%, les exportations de bois au taux de 6%, et les exportations minières à des taux variés autour de 10%. Ces taxes peuvent s'expliquer par le fait que la plupart des produits primaires ainsi taxés ne sont pas ou guère consommés sur place, comme par exemple du thé, du café etc. La plupart de ces produits sont exportés à l'état brut faute de capacités de traitement, et ne peuvent donc pas être vendus sur le marché domestique comme produits de consommation. Dès lors, les taxes à l'exportation sont équivalentes à des taxes à la production et n'introduisent pas de distorsion particulière en tant que taxes au commerce (bien que toute taxe indirecte, par définition, introduise une distorsion dans les prix relatifs).

2.61 Cependant, bien que l'existence de taxes à l'exportation obéisse à une logique claire et que les taux nominaux soient raisonnables, l'administration de ces taxes sur le terrain souffre des mêmes problèmes de gouvernance et de coordination entre administrations étatiques qui sont mentionnées tout au long de ce rapport. Ces taxes s'additionnent à des frais de transport et de « mise à FOB » importants en raison du déficit d'infrastructures, à laquelle s'ajoute l'insécurité chronique dans l'Est du pays. De plus, aux taxes officielles viennent s'ajouter une multitude de micro-prélèvements effectués par des administrations dont l'existence ne se manifeste qu'à l'occasion de ces prélèvements. Leur somme totale peut être considérable, surtout lorsque les conditions difficiles de production et de transport réduisent les marges de compétitivité des producteurs nationaux. On arrive ainsi à plus d'un tiers du prix bord-champ pour le café.

2.62 La RDC, étant un exportateur de produits primaires plutôt que de produits manufacturés, n'a pas de politique explicite de promotion des exportations. Ainsi, elle n'a pas d'agence de promotion des exportations, ni de remboursement des droits sur les intrants importés pour les exportateurs (« duty drawbacks »), ni de zone franche. Il n'y a pas d'agence Gouvernementale pour la diversification des exportations. Si cette absence de politique d'exportation est compréhensible dans un contexte où la reconquête des marchés domestiques serait déjà un progrès, à terme il s'agit potentiellement d'un chantier à envisager.

### **2.3.3 Accords préférentiels**

2.63 La RDC est signataire d'un nombre substantiels d'accords. Le Centre de Référence de l'OMC en RDC pourrait être dynamisé, et la RDC pourrait utilement bénéficier de l'assistance du CCI pour mettre de l'ordre dans les textes et accords commerciaux et améliorer la lisibilité de la situation pour les autorités nationales.



## ***Régimes préférentiels Nord-Sud***

2.64 La RDC bénéficie du SGP (Système Généralisé de Préférences) et de l'accès en franchise sur le marché Européen sous le régime de l'initiative TSA (Tout Sauf les Armes). Cet accès est automatique pour les pays ayant le statut de PMA (Pays les Moins Avancés). Cependant, la RDC exporte essentiellement des produits primaires (diamants, cuivre, cobalt, or) dont les tarifs MFN sont partout très faibles (environ 95% de ses exportations sont à taux MFN nul, contre une moyenne de 45% pour les PMA). Etant donné sa structure actuelle d'exportations, le bénéfice des préférences accordées au titre de l'initiative TSA sont donc faibles.

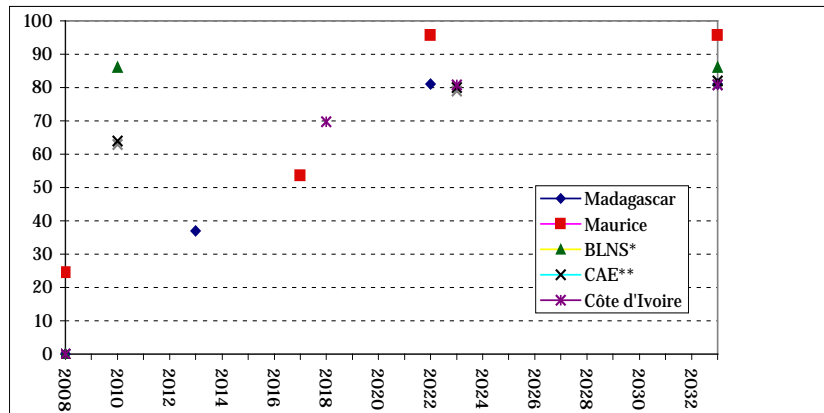
2.65 La transformation des relations avec l'UE est rendue inévitable, ne serait-ce qu'en raison de la fin de la Convention de Cotonou. Tous les pays ACP dont la RDC, sont engagés depuis de nombreuses années dans des négociations avec l'Union Européenne pour la conclusion d'APE (Accords de Partenariat Economique). Ces accords remplaceront l'ancienne Convention de Cotonou — elle-même héritière de la Convention de Lomé — qui, n'étant pas réciproque, contrevenait aux règles de l'OMC. Les APE, eux, sont des accords de libre-échange réciproques. Ceci ne signifie pas que tout le commerce bilatéral doit être libéralisé. L'Article XXIV du GATT stipule que « l'essentiel des échanges » doit l'être. Il n'existe pas à l'heure actuelle de jurisprudence donnant une signification précise à cette expression, l'organe d'appel de l'OMC. n'ayant jamais été, à ce jour, appelé à statuer sur la conformité d'une ALE avec l'Article XXIV. Cependant on considère généralement que 80% à 90% du commerce doit être couvert par l'élimination des tarifs intra-bloc.

2.66 La RDC a entrepris un certain nombre d'actions pour améliorer l'efficacité de sa participation aux négociations. Le Forum National de Développement et de Politique Commerciale a été créé par Arrêté ministériel en 2004 pour contribuer à la préparation et au suivi des négociations. Une étude aurait été commanditée sur l'impact des APE sur l'économie nationale. Des consultations sectorielles tenues avaient pour but de déterminer la liste des produits sensibles, et un séminaire de sensibilisation a été tenu pour les parlementaires en octobre 2007.

2.67 Ces négociations avancent très lentement et n'avaient pas abouti à l'échéance de la Convention de Cotonou le 31 décembre 2007; reprises en février 2008, elles se sont de nouveau bloquées en février 2009. Les difficultés sont multiples et couvrent les mesures d'accompagnement, les services, les domaines liés au commerce (règles d'origine, droit de propriété intellectuelle, concurrence, marchés publics), et, bien entendu, les conditions du désarmement tarifaire.

2.68 Pourtant, les risques liés au désarmement tarifaire sont limités. Tout comme Sao Tomé et Príncipe, la RDC a décidé de rejoindre la CEMAC pour les négociations concernant les APE (auxquelles est associée la CEEAC). Celles-ci sont en cours depuis 2003 mais, en ce qui concerne la CEMAC/CEEAC, n'ont pas encore abouti. Les Etats de la CEMAC sont préoccupés par le désarmement tarifaire prévu et ses conséquences à la fois budgétaires et commerciales. Cependant, dans la plupart des cas où les négociations ont abouti, ce désarmement tarifaire se fera sur un horizon très long, comme le montre la Figure 17. Celle-ci montre le pourcentage du commerce devant être libéralisé en fonction du calendrier négocié. On constate que celui-ci n'atteint des niveaux de l'ordre de 80-90% qu'après 2020, à l'exception du groupe BLNS (Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland) et de la CAE (Communauté de l'Afrique de l'Ouest).

**Figure 17 : Calendrier de désarmement tarifaire pour quelques APE négociés**



L'axe vertical indique le pourcentage du commerce devant être libéralisé selon le calendrier négocié par chaque pays/groupement. \* Botswana Lesotho Namibie Swaziland \*\* Burundi Kenya Rwanda Tanzanie Ouganda Source: Calculs de la mission PREM AFTP3 octobre 2009 Kinshasa

2.69 Les Etats de la CEMAC/CEEAC souhaitent un désarmement tarifaire limité à 71% de leurs importations en provenance de l'UE avec une période de démantèlement de quinze ans et un moratoire de cinq ans, alors que l'UE souhaiterait la transition plus courte et couvrant 80% du commerce.

2.70 Le désarmement tarifaire a deux conséquences prévisibles : En premier lieu, les producteurs domestiques perdant la protection tarifaire se verront exposés à la concurrence européenne. En second lieu, l'Etat subira des pertes tarifaires. Le premier argument a une portée limitée étant donné la structure actuelle de l'économie congolaise. Celle-ci produit peu de biens en concurrence directe avec ceux de l'UE et il est peu probable, étant donné la différence de dotations factorielles, que le problème se pose même à moyen terme. De plus, le coût des importations en RDC est largement plus élevé que le tarif lui-même en raison des nombreux obstacles à la facilitation du commerce, présenté en détails dans le chapitre trois de ce rapport. Il est donc peu probable que la baisse du prix rendu des produits européens se traduise par des pertes d'emplois significatives en RDC. Par ailleurs, une liste d'exclusions couvrant 20% des importations permettrait de protéger largement les activités agricoles traditionnelles ainsi que les activités industrielles locales. Enfin, un arsenal de sauvegardes permettra toujours de protéger les productions locales, notamment alimentaires ou naissantes, de perturbations majeures possiblement générées par les importations en provenance de l'UE.

2.71 En ce qui concerne le second argument (les pertes tarifaires), il est potentiellement plus important dans les PMA où la structure fiscale est fortement dépendante de la fiscalité de porte. Une idée très approximative des pertes tarifaires impliquées par l'élimination des droits de douanes sur les importations en provenance de l'U.E. peut être obtenue par voie de simulation. Dans ce rapport, un modèle d'équilibre partiel a été utilisé, dans lequel les variations de tarif entraînent des effets de « création de commerce » (remplacement de productions domestiques par des importations — marginales en réalité dans le cas de la RDC vu la faible réponse de l'offre) et des effets de « diversion de commerce » par lesquels le partenaire préférentiel évince d'autres partenaires commerciaux. Le modèle est décrit dans les encadrés 1 et 2 ci-dessous. Le modèle utilisé, TRIST, développé à la Banque mondiale, est particulièrement riche en termes de prise en compte des exonérations et taxes diverses. Dans le cas de la RDC, n'ayant pas de liste d'exonérations par produits, on se contentera d'appliquer un facteur de réduction de l'ordre de 30% sur les pertes tarifaires simulées.

### **Encadré 1: La simulation des pertes tarifaires dans le modèle TRIST**

Une majeure partie de TRIST est le modèle qui est à la base de la quantification des effets des scénarios de réformes commerciales sur les importations, les revenus et la production. Pour chaque produit, le modèle détermine d'abord les changements induits dans le prix domestique, le prix à l'importation avec chaque partenaire commercial en réponse à la réforme de tarif. La variation des flux de commerce résultant de la variation des prix est alors modélisée en trois étapes consécutives.

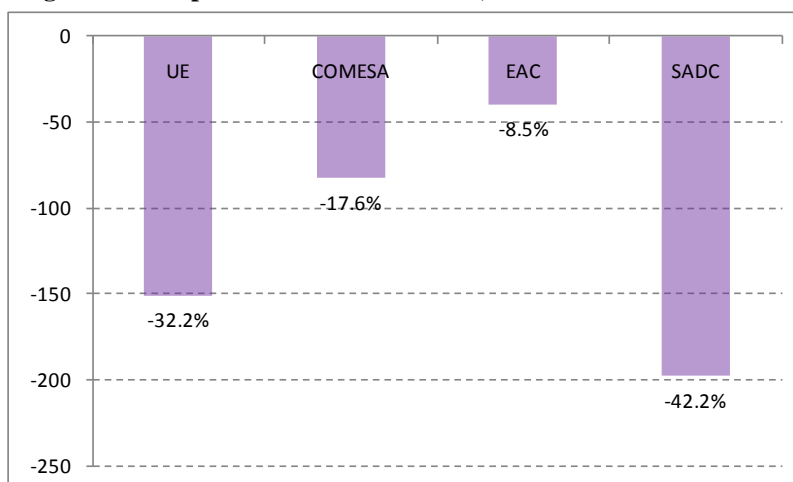
D'abord, le modèle tient compte de la possible substitution des importations en provenance d'un partenaire commercial vis à vis des importations en provenance des autres partenaires suite à l'évolution des prix relatifs des différents fournisseurs dus aux changements préférentiels des tarifs : L'effet de substitution entre exportateurs.

Ensuite, le modèle tient compte de la substitution entre les importations et la production domestique puisque le prix relatif des importations globales du produit change relativement au prix de la production nationale : L'effet de substitution domestique.

Troisièmement, le modèle tient compte d'un effet de demande (revenu réel) selon lequel la consommation globale d'un produit change en réponse à un changement du prix global du produit : L'effet demande.

2.72 Les résultats de simulation sont donnés, en combinaison avec les résultats d'autres simulations discutées plus bas dans le texte. La hauteur de la première colonne montre l'effet de l'élimination des tarifs sur la recette tarifaire. On obtient alors une baisse substantielle des recettes tarifaires (32.2% de leur valeur initiale, soit environ \$150 millions). En ne libéralisant que 71% du commerce, selon la proposition de la CEMAC, et avec une moyenne de 30% d'exonérations, la réduction des recettes tarifaires tombe à \$75 millions, soit 16% du total nominal. Avec une libéralisation couvrant 80% des importations, selon la proposition de l'UE, la réduction des recettes tarifaires est de \$84 millions, soit 18% du total initial. La différence entre les positions est donc de l'ordre de \$11 millions par an, une fraction de l'aide déboursée chaque année. Ces résultats sont très préliminaires et doivent être interprétés avec la plus grande prudence, car ils ne tiennent pas compte de l'effet des mesures d'accompagnement prévues par les APE, en particulier des réformes douanières et fiscales. Une analyse complète de l'impact fiscal des APE devrait prendre en compte toutes les réformes simultanées, et les autorités nationales sont encouragées à entreprendre ou à se procurer une telle analyse, qui pourrait être réalisée sur le modèle de l'étude ECOPA pour le Congo-Brazzaville.

**Figure 18: Les pertes de revenu tarifaire, en millions de dollars**



Note : La hauteur de chaque barre indique les pertes tarifaires impliquées par l'élimination complète des tarifs avec les partenaires de l'accord considéré, et le pourcentage indiqué en-dessous est défini par rapport aux recettes tarifaires courantes. Ces estimations de base ne tiennent pas compte des exonérations (voir la discussion dans le texte). Etant donné l'absence de données statistiques fiables en provenance des autorités nationales (voir plus haut dans ce chapitre), la simulation est fondée sur les données miroir disponibles dans COMTRADE. De la même façon, les tarifs appliqués sont les tarifs officiels, sans tenir compte des taxes additionnelles ni des exonérations ad-hoc appliquées aux frontières. Enfin, les élasticités sont unitaires pour l'élasticité-prix de la demande d'importation et de 1.5 pour l'élasticité de substitution. Des variations de l'élasticité de substitution dans un domaine plausible (entre 1 et 4) produisent des différences limitées dans les montants de pertes tarifaires.

Source : COMTRADE, calculs de la mission.

### **Encadré 2: La simulation des pertes tarifaires dans le modèle TRIST (suite)**

Le modèle TRIST est fondé sur cinq hypothèses fondamentales :

Tout d'abord, le modèle est dérivé de la théorie standard de demande des consommateurs et utilise des élasticités pour déterminer l'importance de la réponse de demande aux changements des prix qui résultent d'une réforme de tarif.

En second lieu, les calculs sont fondés sur l'hypothèse standard d'Armington (1969) de substitution imparfaite entre les importations en provenance de différents partenaires commerciaux puisque les consommateurs distinguent les produits selon le lieu de production.

Troisièmement, le modèle ne tient pas compte de la substitution directe entre différents produits. En d'autres termes, chaque produit est modélisé comme un marché séparé et isolé des autres marchés. C'est sans doute l'hypothèse la plus forte utilisée dans ce modèle. Cependant, la relâcher compliquerait non seulement les calculs mais produirait également un besoin d'hypothèses ad hoc additionnelles concernant la conception précise de l'effet additionnel de substitution et sa paramétrisation.

Quatrièmement, on suppose que tous les changements des tarifs sont entièrement transmis sur le prix et que le prix mondial demeure inchangé. C'est-à-dire que nous assumons une élasticité infinie d'approvisionnement des importations de sorte que les changements de demande dans le pays d'importation n'exercent aucun effet sur le prix mondial du produit ; une hypothèse réaliste pour de petites économies à revenu faible.

Cinquièmement, le modèle TRIST est un modèle d'équilibre partiel qui traite la demande de chaque produit en isolation du reste de l'économie. Par conséquent, il ne prend pas en considération les liens inter--et intra-sectorielles ou l'impact sur l'économie entière des changements de tarif.

2.73 Les enjeux sont potentiellement plus importants, à long terme, en ce qui concerne les règles d'origine. Celles-ci déterminent l'éligibilité des biens au traitement préférentiel. L'Union Européenne a harmonisé ses règles d'origine préférentielles dans le système PANEURO, ce qui permet le cumul entre blocs. Cependant, même harmonisées, ces règles restent complexes, coûteuses à satisfaire, et restrictives, et leur simplification ou leur relaxation est un élément important pour accéder au marché européen. L'importance des règles d'origine varie selon les secteurs. Dans le secteur des produits primaires, elles sont peu importantes puisque le potentiel d'importation d'intrants est limité. Dans le secteur des produits manufacturés, par contre, elles peuvent être importantes, en particulier dans le secteur de la confection où les préférences tarifaires sont plus importantes qu'ailleurs et où les chaînes de production sont transfrontières.

2.74 Les règles d'origine prévues dans les APE sont plus avantageuses pour les ACP que celles de l'accord de Cotonou et de "Tout Sauf les Armes". Etant négociées, elles peuvent faire l'objet d'une adaptation au cas par cas. Ensuite, la notion de pays d'origine est plus souple dans le cadre des APE que dans celui de l'accord de Cotonou. Par exemple, le critère de "simple transformation" pour les textiles permet à certains pays d'exporter dorénavant sur l'Europe des produits confectionnés sur leurs territoires à partir de tissus importés. Ce qui n'était pas possible sous les systèmes commerciaux précédents, ni dans le cadre du SPG.

2.75 La RDC est pour l'instant peu concernée, mais si l'environnement des affaires venait à s'améliorer suffisamment pour qu'une industrie de confection légère puisse se développer, les règles d'origine deviendraient une question substantielle. L'Union Européenne envisage cependant une relaxation des règles d'origine dans le cadre de l'initiative TSA (Tout Sauf les Armes) qui rendrait éligibles les articles de confections fait en simple transformation (c'est-à-dire avec du tissu importé). Cette réforme des règles d'origine de TSA serait potentiellement bénéfique pour les PMA d'Afrique subsaharienne dans lesquels la filature ne peut être rentable en l'état actuel des infrastructures.

2.76 En ce qui concerne les services, la CEMAC demande une offre plus substantielle de la part de l'Union Européenne, celle-ci étant actuellement sur des positions proches de celle de Doha. Par contre, les pays de la CEMAC hésitent à s'engager sur 40% du secteur des services comme le demande l'UE. En ce qui concerne la propriété intellectuelle, l'UE demande l'application stricte des ADPIC, alors que la CEMAC n'a pas encore adopté une position précise.

2.77 Quelque soient les résultats de simulations tarifaires, il est important pour les autorités congolaises de garder une vision d'ensemble de la relation avec l'UE, qui est et reste un partenaire important pour le développement national, que ce soit par les APE et leurs multiples dimensions ou par de nombreux autres modes de coopération. Les négociations devraient donc refléter à long terme, les aspects complexes de la relation avec l'UE, au-delà des strictes questions de désarmement tarifaire qui, quelles que soient pour les finances publiques, semblent parfois prendre beaucoup de place dans les débats.

### ***Le régionalisme***

2.78 En matière de régionalisme, la RDC fait face à un problème commun à beaucoup de pays africains. Elle doit faire le choix d'une stratégie claire d'intégration régionale pour éviter de créer des obligations contradictoires. En effet, la RDC a négocié l'APE avec la CEMAC, avec qui elle a peu de complémentarités économiques ; elle est également membre de la SADC et du COMESA sans en avoir toutefois adopté les protocoles de libre échange. Elle est également membre de la CEEAC. Les choix stratégiques que doit faire la RDC auront des implications différentes en termes d'intégration régionale et de recettes tarifaires. Les considérations strictement fiscales et commerciales ne sont pas les seules pertinentes, la coopération régionale pouvant prendre des formes multiples ; et que les choix ne sont pas définitifs considérant les perspectives de rapprochement de la SADC et de le COMESA.

2.79 Bien qu'ayant négocié les APE avec la CEMAC, la RDC n'est pas membre de cette zone. Elle est plutôt membre indéniable de la CEEAC à laquelle appartiennent également les membres de la CEMAC. Cependant, les échanges entre ces deux zones sont assez faibles et le potentiel d'intégration limité. En outre, la RDC est membre à la fois de la COMESA et de la SADC, deux groupements régionaux importants, mais n'applique pas les accords de libre-échange de ces zones.

2.80 La RDC doit donc décider dans quelle direction elle souhaite faire évoluer ses arrangements régionaux. Au vu de l'expérience internationale, on peut noter que les gains du régionalisme sont d'autant plus grands qu'il s'agit d'un « régionalisme ouvert » allant de pair avec une libéralisation unilatérale, c'est-à-dire sur le principe de la clause de la nation la plus favorisée. L'objectif primordial, pour les autorités congolaises, doit être celui de favoriser le passage sans entrave des biens et services à travers tous les postes-frontières, plutôt que de micro-gérer des préférences tarifaires et des règles d'origine complexes dans une économie déjà pénalisée par l'incertitude politique. De plus, les gains du régionalisme tiennent souvent plus à la coopération sur les biens publics régionaux qu'aux différentiels de tarifs.

2.81 Les gains du régionalisme proviennent de plusieurs sources. Du point de vue strictement commercial, ils sont générés par la concurrence accrue dans la zone préférentielle qui permet aux producteurs les plus efficaces de disposer de marchés plus larges et de remplacer les producteurs les moins efficaces (ce que l'on appelle la « création de commerce »). Ces gains sont importants lorsque les partenaires de l'intégration sont des partenaires naturels, c'est-à-dire lorsque les importations de l'un sont complémentaires aux exportations de l'autre. Par ailleurs, l'expérience du régionalisme sud-sud suggère qu'il génère des « biens publics » importants en termes de sécurité collective et de gestion des ressources communes. Les aspects de coopération hors-commerce sont donc importants dans la définition d'une stratégie d'intégration commerciale. Enfin, l'expérience de l'UE suggère que la supranationalité des institutions communautaires est un véhicule puissant contre la capture par les lobbies et les intérêts particuliers. Dans le cas de pays en prise avec des problèmes de gouvernance, la délégation de fonctions réglementaires dans des secteurs à dimension transfrontalière — facilitation du commerce et transit, réglementation des télécommunications, réseaux électriques à haute tension — peut être un moyen de modernisation efficace.

### **Encadré 3: La COMESA sur la voie de l'Union Douanière**

La COMESA, marché commun des Etats de l'Afrique de l'Est, est une zone préférentielle créée en 1981, dont l'objectif est la création d'une union économique et monétaire pour quatre cent millions d'africains. Si la création d'une véritable union douanière par l'adoption d'un tarif extérieur commun s'est révélée difficile, la COMESA a néanmoins progressé dans la voie de la libéralisation commerciale interne. Bien que l'application sur le terrain soit inégale, les tarifs internes ont été éliminés sur l'essentiel du commerce intra-bloc, qui a bondi de \$3 milliards en 2000 à \$15 milliards aujourd'hui. La COMESA s'est, en parallèle, dotée de plusieurs institutions régionales, comprenant l'African Trade Insurance Agency, le système de paiements et de règlements régional, et le COMESA Fund Adjustment Facility qui fournit des compensations aux pertes tarifaires. Le Burundi et le Rwanda ont ainsi bénéficié de compensations (4.4 et 10.3 millions d'euros respectivement). La RDC n'a pas encore commencé à appliquer la réduction préférentielle des droits de douane avec ses partenaires de la COMESA, mais le Secrétariat de la COMESA a offert de financer une étude d'évaluation des pertes tarifaires impliquées par l'application du protocole de libre-échange par la RDC. Une indication préliminaire de ces pertes tarifaires est montrée dans la figure 18 et discutée dans le texte.

Par ailleurs, le sommet tenu en juin 2009 à Victoria Falls a officiellement lancé la transformation de la COMESA en une UD (Union Douanière). Contrairement à l'élimination des tarifs intra-blocs, la convergence des tarifs de la RDC vers le tarif extérieur commun de la COMESA ne devrait pas poser de problème majeur étant donné leur similarité. Par ailleurs, les pays membres seront également éligibles pour des compensations dans les cas où la convergence vers le tarif extérieur commun impliquerait des pertes tarifaires. Enfin, plusieurs flexibilités sont disponibles. Une période de transition de trois ans est prévue pour les produits sensibles désignés par les pays membres. Un processus de revue périodique est également prévu pour traiter des questions se posant dans la mise en œuvre.

2.82 Les pays du COMESA et de la CAE, autant qu'on puisse l'affirmer en l'absence de chiffres fiables sur le commerce terrestre, sont des partenaires naturels pour la RDC. Le commerce vibrant à travers la frontière suggère une certaine complémentarité puisqu'à l'heure actuelle il ne se fait pas sous un régime préférentiel. Tel que mentionné ci-dessus, les gains du régionalisme sud-sud tiennent plus au développement de la coopération dans des domaines multiples qu'à son effet purement commercial. Si les relations de la RDC tendaient à s'améliorer avec ses voisins de l'Est, on pourrait penser que les domaines de coopération fructueuse en termes de sécurité et de transit (inter alia) seraient les plus importants avec les membres de la CEA, montrant un certain dynamisme dans les réformes, qu'avec d'autres candidats possibles à l'intégration régionale. Ainsi, l'adoption de certaines des avancées du COMESA, en termes de facilitation du commerce, serait bénéfique pour la RDC (taxes de transit uniformisées, carte jaune d'assurance pour les camionneurs, licence COMESA, limites de charges harmonisées, documents douaniers communs, et bons de garantie en douane communs). A l'inverse, il est vraisemblable que la mise en place de consultations régulières dans le cadre des accords régionaux permettrait d'améliorer le dialogue politique avec les pays de la région des Grands Lacs. L'intégration du territoire national par la réhabilitation des corridors traditionnels de transport se ferait alors dans le cadre d'une intégration régionale économiquement efficace, permettant le désenclavement et la mise en valeur des richesses nationales.

2.83 Par ailleurs, les tarifs extérieurs du COMESA et de la RDC sont assez similaires. En effet, le tarif extérieur commun du COMESA est constitué de trois bandes à 0%, 10% et 25% pour des catégories de produits assez similaires à celles du tarif de la RDC (bien que ces catégories aient fait l'objet de négociations laborieuses entre les partenaires du COMESA).

2.84 La perte maximum de recettes tarifaires pourrait résulter de l'application par la RDC du protocole de libre-échange du COMESA qui est indiquée dans la Figure 18.

2.85 Elle s'élèverait à \$82 millions, soit 17.6% du total nominal. Comme dans le cas des APE, il faut réduire ce montant pour tenir compte des produits sensibles ainsi que des exonérations. En appliquant une formule standard (20% de produits sensibles, 30% d'exonérations) on aboutit à une perte tarifaire de \$46 millions, soit environ 10% du total. Ce montant ne tient que très partiellement compte du trafic terrestre aux frontières Est de la RDC, qui est très mal enregistré par la DGDA et même, probablement, par les partenaires de la RDC dont les données d'exportations ont servi pour la simulation. Cependant, les recettes fiscales générées par ce trafic frontalier sont sujettes à de multiples fuites avant d'atteindre les caisses du Trésor. En tout état de cause, une partie de ce montant pourrait donner lieu à une compensation de la part du Fonds de Compensation de COMESA. Ainsi, le Rwanda et le Burundi se sont vus compensés à hauteur de \$15 millions et \$6 millions respectivement.

#### **Encadré 4 : La SADC en transition**

La SADC est, comme la COMESA, une zone commerciale préférentielle. Fondée sous le nom de SADCC en 1980, elle s'est élargie à la fin de l'apartheid en Afrique du Sud et a changé d'objectif. Elle vise aujourd'hui la formation d'un marché commun et, à terme, d'une union économique et monétaire. Comme dans le cas de la COMESA, le progrès vers le démantèlement des barrières au commerce intra-bloc a été laborieux. Le protocole de libre-échange a été signé en 2008 à Johannesburg, 12 ans après son adoption à Maseru. La libéralisation couvre aujourd'hui 85% du commerce des marchandises, mais, outre la RDC, l'Angola et les Seychelles n'y prennent pas encore part. Les Etats-membres n'ont pas encore réussi à se mettre d'accord sur une nomenclature pour la définition des tarifs (certains utilisant le SH 2007 mais pas les autres). La libéralisation du commerce intra-bloc souffre encore de la présence de multiples barrières non tarifaires. Les normes sur les produits alimentaires, dont beaucoup sont privées, varient fortement d'un pays à l'autre en raison de l'hétérogénéité des niveaux de développement. Des progrès significatifs ont été enregistrés sur le dossier difficile des règles d'origine, en particulier sur le blé, la farine et les produits dérivés. Cependant, l'application sur le terrain reste inégale, certaines administrations douanières refusant parfois de reconnaître les certificats d'origine émis par les autorités de pays partenaires sous des prétextes futiles (e.g. la couleur du formulaire). Enfin, la libéralisation n'a pas été étendue aux services.

La convergence vers un tarif extérieur commun doit prendre place au cours de l'année 2010. Par ailleurs, des pourparlers ont été engagés pour la convergence ultime des zones SADC, COMESA et EAC en une vaste zone de libre-échange de l'Afrique du Sud et de l'Est, ce qui résoudrait les problèmes d'obligations conflictuelles pour les pays envisageant l'appartenance aux deux blocs.

2.86 L'alternative à l'adoption du protocole de libre-échange du COMESA est l'adoption de celui de la SADC, qui a pris effet en 2008 (voir Encadré 4). L'effet d'une libéralisation préférentielle avec la SADC serait limité par deux phénomènes. D'une part, l'essentiel des produits exportés par la RDC sont des produits primaires frappés de droits NPF faibles ou nuls. D'autre part, une partie des importations de la RDC en provenance de la SADC concerne les importations faites par les sociétés minières et transitant par le corridor Durban-Lubumbashi. Ces importations se font sous le régime fiscal particulier, du code minier, qui les exclut du régime de droit commun et serait probablement peu affecté par l'adoption du protocole de libre-échange de la SADC.

2.87 Si l'on ignore la question des importations sous le code minier, l'effet, sur les recettes fiscales d'une ratification de l'accord de libre-échange de la SADC par la RDC, est illustré dans la Figure 18, on constate que les pertes sont plus substantielles, s'élevant à \$197 millions, soit 42% du total. En appliquant la formule habituelle, on réduit ces pertes à \$110 millions, ou 24% du total, ce qui reste substantiel. Ces chiffres doivent être interprétés prudemment étant donné l'enregistrement très partiel des flux commerciaux terrestres.



## **CHAPITRE 3: FACILITATION DU COMMERCE**

---

3.1 L'intégration du commerce de la RDC aux marchés mondiaux est handicapée par (i) les procédures en matière de commerce international, qui sont lourdes, lentes et chères par rapport aux autres pays dans la même situation; (ii) les missions et le mode de fonctionnement d'un certain nombre d'institutions intervenant dans les procédures d'importation et d'exportation; et (iii) un cadre juridique et réglementaire désuète et inadapté aux besoins d'une économie moderne. Des réformes profondes s'imposent dans chacun des trois domaines. Par ailleurs le Gouvernement devrait élaborer une politique de « facilitation formelle » pour permettre de remplacer les nombreux paiements informels/officiels actuellement nécessaires et souvent décrits comme « frais d'intervention » ou frais d'administration et opérationnels, travaux extraordinaires, et heures supplémentaires, paiements qui obscurcissent et rendent peu prédictibles les opérations de commerce extérieur.

3.2 Après quelques comparaisons, le chapitre présentera les opérations relatives aux échanges internationaux dans les corridors les plus fréquentés de la RDC, considérées du point de vue des principales parties prenantes, exportateur, importateur et principaux agents économiques privés (transitaires et armateurs). Les faits seront examinés, dans la mesure du possible, en partant des données relatives aux « opérations-type » à l'importation et à l'exportation. Ensuite, une analyse institutionnelle est abordée afin de mettre en relief les missions et les modes de fonctionnement des institutions-clés ainsi que leurs « intérêts ». Cette partie du chapitre met aussi en exergue l'importance des sommes encaissées par les institutions-clés (soit au moins US\$350 millions par an) au titre du contrôle et de la régulation du commerce, et souligne le fait que les opérateurs considèrent que le plus souvent les prélèvements payés ne sont pas accompagnés de prestations de services équivalentes.

3.3 La « facilitation formelle » nécessitera une évaluation importante des attitudes et des comportements de toutes les parties prenantes, tant privées que publiques. Facilitation formelle ne veut pas dire laxisme, au contraire, elle implique fluidité et régularité, résultant : (i) du respect d'un cadre juridique et réglementaire adapté aux besoins de cette facilitation formelle ; (ii) d'une meilleure organisation tant des institutions publiques que des opérateurs privés ; et (iii) d'une meilleure coordination et coopération entre les institutions des secteurs public et privé.

3.4 En effet, le diagnostic de ce chapitre met clairement en évidence l'existence de problèmes importants concernant (i) les procédures ; (ii) les institutions-clés; (iii) le cadre juridique et réglementaire ; et (iv) le manque de coordination et coopération entre les institutions. Ainsi, il est nécessaire de réformer non seulement les procédures mais aussi les institutions-clés, ainsi que le cadre juridique et réglementaire les régissant. Une approche de réformes des procédures ne suffirait pas, car elle risquerait (i) de pérenniser des procédures existantes qui ne correspondent plus aux besoins de la RDC d'aujourd'hui ; et (ii) de ne pas s'attaquer aux autres problèmes à l'origine des coûts élevés des opérations d'importation et d'exportation. Par ailleurs, il faut promouvoir une meilleure coordination et coopération entre les actions de toutes les parties prenantes.

3.5 Ce chapitre est également censé concourir à l'élaboration de deux travaux Gouvernementaux en préparation : (i) établissement d'un Guichet Unique Virtuel Intégré ; et (ii) adhésion éventuelle à l'Accord sur la Facilitation des Echanges actuellement en cours de négociation au niveau de l'OMC.

3.6 Sur le premier point, il s'agit des réformes en voie de préparation au niveau de la Primature pour mettre en place un Guichet Unique Intégré Virtuel. Cette réforme est caractérisée par la mise en place d'un système à trois volets : (i) Guichet de pré-dédouanement ; (ii) Guichet de dédouanement ; et (iii) Guichet de post-dédouanement. A l'heure actuelle, l'accent est mis sur l'établissement du Guichet

Unique de Pré-dédouanement où pourront être accomplies toutes les formalités nécessaires à la préparation du dossier, sous forme d'une liasse unique de documents, à soumettre à la DGDA (ex OFIDA) par voie électronique. Les opérations de dédouanement seront ensuite effectuées dans le Guichet Unique de dédouanement. Le troisième Guichet s'occupera des opérations de post-dédouanement.

3.7 Sur le deuxième point, il y a lieu de noter aussi que la RDC est en train de préparer son adhésion éventuelle à l'Accord sur la Facilitation des Echanges actuellement en cours de négociation au niveau de l'OMC. Les autorités congolaises ont déjà effectué une auto-évaluation (du 14 au 18 avril 2008). Les travaux ont démontré que la RDC est en conformité avec 9 mesures, soit 20% ; partiellement en conformité pour 16 mesures soit (33%) ; et pas en conformité pour 17 mesures soit 40 %. Trois mesures étaient sans objet dans le contexte congolais. Plus généralement, la conclusion était que la situation n'est pas bonne pour la RDC pour les raisons suivantes : (i) multiplicité des services aux frontières ; (ii) manque de coordination des activités au niveau des différents services ; (iii) duplication des formalités aux frontières ; (iv) insuffisances de l'outil et des compétences informatiques et technologiques ; (v) vétusté de la législation douanière; (vi) absence de transparence dans les modalités de calcul de certaines taxes aux frontières; (vii) insuffisances de protection sociale des fonctionnaires œuvrant aux frontières ; (viii) niveau très élevé de la fraude douanière; (ix) résistance au changement; (x) coût élevé de certaines redevances ; et (xi) absence d'un comité national des négociations. Enfin, il s'avère que le pays est bien loin des normes concernant trois Articles importants de l'Accord de GATT, concernant: (i) la liberté du transit (Article V) ; (ii) les redevances et formalités à l'importation et à l'exportation (Article VIII); et (iii) la publication et application des règlements relatifs au commerce.

3.8 Les travaux entrepris dans le présent chapitre révèlent que les autorités ont pris connaissance de la gravité de la situation dans certains domaines mais pas dans d'autres. On peut en particulier prendre acte des efforts pour (i) moderniser le code des douanes (ii) établir un vrai guichet unique, tout en notant l'existence continue de majeurs problèmes concernant (iii) les redevances et prélèvements ; (iv) l'absence de transparence ; (v) la duplication des formalités et (vi) la résistance au changement.

### 3.1 COMPARAISONS INTERNATIONALES

3.9 Les comparaisons présentées dans le rapport annuel de la Banque mondiale « Doing Business 2009 » dressent un tableau sombre<sup>7</sup>. Selon celui-ci, la RDC occupe la 184<sup>ème</sup> place sur 185 au classement mondial et la 165<sup>ème</sup> place pour les procédures du commerce extérieur.

3.10 Le Tableau 2 évalue le rapport documents/temps/coûts entre la RDC et des groupements de pays (Afrique subsaharienne, Afrique du Nord et Moyen Orient, Asie du Sud, du Sud-Est et Pacifique, et Europe de l'Est). Par rapport aux autres pays africains, la RDC a approximativement le même nombre de documents, tant à l'import qu'à l'export, mais les temps nécessaires pour accomplir les formalités relatives aux exportations et importations sont de 30 à 60 % plus élevés. Enfin, le coût de la logistique est de 30 % plus élevé pour les exportations, mais sensiblement équivalent pour les importations.

---

<sup>7</sup> Doing Business, World Bank and International Financial Corporation, 2009

**Tableau 2 : Comparaisons des indicateurs relatifs aux procédures du commerce extérieur**

Indicateurs Régions	No. de document à l'exportation	Temps pour accomplir les formalités à l'export	Coût des procédures a l'exportation (\$)	No. de documents à l'importation	Temps pour accomplir les formalités à l'import	Coût des procédures à l'importation (4)
RDC	8	44	2,607	9	63	2,483
RDC/Asie de l'Est	1.2	1.9	2.9	1.3	2.6	2.6
RDC/Europe de l'Est	1.2	1.6	1.6	1.2	2.2	1.4
RDC/ Afrique du Nord	1.3	2.0	2.5	1.2	2.4	2.0
RDC/Asie du Sud	0.9	1.4	1.9	1.0	2.0	1.6
RDC/Afrique subsaharienne	1.0	1.3	1.3	1.0	1.6	1.0

Source: Doing Business et TF: trading across borders.xls

3.11 Le tableau ci-dessus évalue les coûts de procédures selon l'opération type d'un container de 20 pieds, en exportation et importation.

**Tableau 3 : Coût des procédures à l'importation et à l'exportation**

Procédure	Importations		Exportations	
	No. de jours	Coût en \$	No. de jours	Coût en \$
Préparation de documents	41	342	23	870
Dédouanement	11	300	5	300
Passage portuaire	9	341	14	337
Transportation intérieure	2	1500	2	1100
Total	63	2483	44	2607

Source: DRC Database Indicators\_v1

3.12 Les opérateurs de la RDC considèrent que les comparaisons avec les pays non africains sont d'une grande importance pour être compétitif sur le plan mondial. Selon eux, les transactions en RDC sont plus coûteuses, plus lentes et présentent plus de risques que d'autres pays concurrents, africains ou non africains. Un certain nombre de remarques ont été relevées concernant le coût élevé des transports, les faiblesses des prestataires publics, notamment la RVM, la RVF, la RVA, le Port de Matadi, l'OCC, l'OGEFREM et la DGDA, l'interférence dans les opérations d'importation et d'exportation de la part d'autres institutions telles que la DGM ou les autorités provinciales, etc, et, la création perpétuelle de nouveaux prélèvements et taxes parafiscales par les organismes publics et les provinces, souvent sans fondement juridique solide, ni contrepartie équivalente de service. Pour eux, ces prélèvements sont des taxes pures et simples.

3.13 Ces questions sont examinées en détail dans la section suivante pour les corridors de Matadi-Kinshasa, du Sud (Sakania-Kasumbalesa-Lubumbashi) et de l'Est.

## 3.2 ANALYSE DU COÛT DES PROCÉDURES PAR CORRIDOR

### 3.2.1 Le Corridor Matadi-Kinshasa

#### *Les importations*

3.14 L'analyse démontre qu'un produit importé, acheté à 157.6\$ la TM FOB (pour un volume total de 10.000 tonnes) revient au minimum à 499\$ la TM en arrivant à Kinshasa, soit un multiplicateur de 3,2. Le différentiel est expliqué par (i) le transport maritime (ii) les frais portuaires (RVM, manutention à bord, manutention à terre/transit etc.);<sup>8</sup> (iii) les droits d'entrée ; (iv) les frais des transitaires ; et (iii) le coût de transport jusque à Kinshasa.

**Tableau 4 : Structure du coût de revient d'un produit importé et livré à Kinshasa<sup>9</sup>**

		% de CIF
	Valeur FOB (\$157.60)	64.10
	Fret	35.90
	Valeur CIF (\$248.6)	100.00
RVM	Redevances	5.92
CMDC	Commission	0.33
<b>OGEFREM Total</b>	Commissions	1.88
<b>OCC Total</b>	<b>Commissions+tally</b>	3.90
<b>ONATRA Total</b>	<b>Manutention</b>	24.60
<b>Douane Total</b>		24.30
FPI Total	2% du CIF+Douane	
Remunération AM plus transitaires	11% ONATRA+4% Douane	
Transport à Kinshasa (i)	US\$100/TM	40.68
Transport à Kinshasa (ii)	US\$100/TM	56.95
Coût total rendu Kinshasa		
Coût FOB	US\$157.60	
Multiplicateur (coût rendu/FOB) (i)	US\$499.3	3.2
Multiplicateur (coût rendu/FOB) (ii)	US\$539.3	3.4
copy of Import costs_Nov_24_v2		

3.15 Ce tableau présente dans la dernière colonne, la structure des coûts exprimée en pourcentage de la valeur CIF. Le coût le plus élevé est celui du transport par camion entre Kinshasa et Matadi et représente 40.68% de la valeur CIF (100\$ par tonne en container de 20 pieds, chaque container portant 20

<sup>8</sup> Selon la RFM, elle n'est pas concernée par la marchandise qui est à bord du navire pour que l'importateur lui paie quoi que se soit. Les services de la RVM sont rémunérés par l'Armateur à qui l'importateur a déjà payé le droit de transport maritime. En clair, l'armateur rétrocède à la RVM une partie de frais de transport maritime pour le passage de son navire dans le Bief Maritime.

<sup>9</sup> Pour la RVM, le consultant devrait indiquer que le balisage et le pilotage pour le port de Matadi sont réalisés sur 150 km alors qu'ils ne sont que de 2 km pour Pointe Noire. En plus, en terme de besoin en dragage, alors que le port de Matadi exige un dragage permanent, celui de Pointe Noire le fait une fois tous les 5 ans.

tonnes). Vient ensuite le transport maritime (35.90%). L'ONATRA –plus exactement le Port de Matadi – arrive en 3<sup>ième</sup> place (24.6 %) pour les frais de manutention verticale (déchargement) de 17,3€ la TM, soit environ 28\$, et de manutention horizontale (transit) de 32\$ la TM. La Douane est en 4<sup>ième</sup> place avec 24,3% (un DD de 10% et l'ICA de 13%). La redevance RVM (5,92%) vient en 5<sup>ième</sup> place avec 5,92%.

3.16 L'OCC, l'OGEFREM et la CMDC représentent respectivement 3,90 ; 1,88 et 0,33 %, soit un total de 6,11% de la valeur CIF. En ajoutant la redevance rémunératoire de 1% due à la Douane (dont 0.25% pour la Douane et 0,75% pour AUFS), le cumul des prélèvements serait de 7.11%). Dans le cas plus général, où le produit serait passible du FPI (2% de la valeur CIF plus les droits d'entrée), le total des prélèvements alors serait de 9.11%.<sup>10</sup> L'inclusion de la rémunération des transitaires entraînerait une augmentation de 15\$ par tonne.

3.17 Si on exclut les « droits d'entrée »<sup>11</sup>, ces chiffres suggèrent que la réduction des coûts des transactions demanderait des interventions tout au long de la chaîne des procédures. Dans tous les cas, il conviendrait d'examiner (i) la nature et l'opportunité des interventions des institutions ; (ii) le niveau et la forme de financement dans le cas où leur intervention serait justifiée.

3.18 Le coût de transport Matadi-Kinshasa, entre 100\$ et 140\$ la TM pour le transport des marchandises en container, s'explique d'une part, par les coûts intrinsèques du secteur et d'autre part par le retour généralement à vide des containers sur Matadi. Le transport se fait par route malgré un coût moindre par le chemin de fer car ce dernier est beaucoup plus lent, nettement moins fiable et donc n'a pas la préférence des utilisateurs potentiels. A terme, le rétablissement d'un service de chemin de fer plus fiable pourrait avoir des conséquences économiques importantes par la création d'une réelle concurrence sur l'un des éléments importants de la formation du coût des produits avant la mise sur le marché.

3.19 Le transport maritime reflète la nature générale du marché des transports maritimes sur la côte de l'Afrique de l'Ouest et du Centre ainsi que les différents éléments spécifiques à la « RDC » : manque de dragage du chenal, délais de séjour excessifs à Matadi liés aux dysfonctionnements de manutention verticale et horizontale, etc. D'une manière générale, les opérateurs estiment que le transport maritime vers le Port de Matadi est intrinsèquement cher à cause de ces facteurs spécifiques à la RDC.

3.20 Pour le Port de Matadi, les opérateurs estiment que les prélèvements pour la manutention verticale (17.3€ la tonne) sont élevés, d'autant plus qu'il est souvent nécessaire aux agents maritimes/transitaires de venir en appui aux opérations de manutention, surtout en équipement. Il en est de même pour la manutention horizontale, pour laquelle la charge est de 32\$ la tonne. Des comparaisons internationales initiales ont été faites et suggèrent que les écarts par rapport à Abidjan sont d'environ 100 % pour les containers et de 50 % pour le conventionnel. Les écarts pour d'autres ports africains (Dar-Es-Salaam, Douala, Accra, Dakar et Lagos) sont encore plus grands.

3.21 Ces comparaisons internationales attirent l'attention sur les défaillances en termes d'équipements vétustes, voire obsolètes et de très faible productivité. Il en découle une lenteur dans les déchargements par rapport aux normes attendues entraînant une prolongation de la durée de séjour des navires. Les tarifs portuaires onéreux sont aussi dus en partie à des charges de personnel trop importantes au sein de l'ONATRA tout entier. En effet, l'ONATRA est confronté à des gros problèmes de gestion de personnel y compris l'impossibilité de licenciement et de mise à la retraite. En tout, 72 % des recettes du port sont transférées à Kinshasa pour le financement d'autres départements de l'ONATRA.

---

<sup>10</sup> L'inclusion de la rémunération des Agents Maritimes et des transitaires n'a pas une grande influence sur les valeurs arrivant à Kinshasa.

<sup>11</sup> Parce que l'importance des droits d'entrée varie selon le niveau du droit de douane, du droit de consommation et celui de l'ICA.

3.22 La restructuration du Port de Matadi et de l'ONATRA pourrait apporter des économies significatives au niveau des charges et des tarifs.

3.23 En ce qui concerne la RVM, plusieurs problèmes ont été évoqués. On note : (i) la cherté relative de la redevance GRT (3.86€ par Tonne GRT), qui est prélevée sur le poids total du navire et non sur le poids de la marchandise à décharger ; et (ii) la navigation du chenal rendu difficile par le manque de balisage et de dragage.<sup>12</sup> De l'avis des experts, redresser la gestion de la RVM devient urgent et devrait conduire à la réduction de la charge unitaire sur le GRT. D'autre part, le dragage du chenal à 25-26 pieds ouvrirait le port à un trafic maritime plus important permettant l'escale directe des navires à Matadi sans transbordement à Pointe-Noire. L'élimination du recours aux bateaux de ravitaillement épargnerait les frais de transbordement. Le résultat escompté serait une réduction significative de la redevance effective à la tonne prélevée par la RVM.

3.24 Il faudrait examiner les missions et les charges de l'OCC, de l'OGEFREM, de la CMDC et du FPI bien que ce dernier n'a pas d'incidence directe sur la gestion des opérations du commerce extérieur.

3.25 Pour l'OCC, les charges représentent en réalité 3.90% de la valeur CIF plutôt que le taux fréquemment cité de 1.5% ou 2%.<sup>13</sup> Ceci en raison du « tally » (il s'agit du comptage des containers/colis à l'occasion du déchargement) à US\$5 la TM (US\$ 5.90 ICA incluse) représentant 2,4 % de la valeur CIF dans l'exemple pris comme base de travail pour ce chapitre. Une partie du prélèvement de 2 % est transférée à la société BIVAC au titre de la rémunération pour ses services de l'inspection avant embarquement. De l'avis des opérateurs, les charges de l'OCC, que ce soit les 2% ou le « tally », ne correspondent pas aux services rendus, mais à des taxes pures à l'exclusion du travail d'inspection avant l'embarquement vers la RDC. Le chiffre d'affaires annuel de l'OCC s'élevait à environ 103 millions US\$ (59.2 billions de francs congolais) pour l'année 2008, dont la majeure partie serait générée par les activités de contrôle des importations et des exportations. Les charges du personnel étaient approximativement de 70% du chiffre d'affaires, avec une charge salariale moyenne d'environ US\$18700.<sup>14</sup> L'OCC envisagerait d'augmenter son taux de base au-delà de 2% qui a été récemment agréé par le Gouvernement.

3.26 En ce qui concerne l'OGEFREM, il est communément référé au prélèvement de 0.6% (plus exactement 0.59%) de la valeur CIF. Les informations du Tableau 4 révèlent qu'il s'agit là d'une sous-estimation significative. En réalité, les prélèvements de l'OGEFREM s'élèvent à 1.88% de la valeur CIF. Ceci est dû à trois prélèvements : (i) 1,8% de la valeur fret presque 15.900\$ ;<sup>15</sup> (ii) 0.59% de la valeur

---

<sup>12</sup> Selon la RVM, le chenal de navigation est suffisamment balisé. Le travail de la RVM vise la sécurité du navire et non de la marchandise à bord. C'est pour cette raison que le tarif de la RVM concerne uniquement le navire et est adressé à l'armateur. D'ailleurs, il n'est pas évident que si la RVM réduisait sa redevance, l'armateur ipso facto réduirait son tarif d'affrètement. Par ailleurs, l'état du balisage a été amélioré voire même celui de nuit qui est effective depuis plus de 5 ans. La RVM a offert une calaison de 26 pieds pendant plus de 15 mois à partir de 2005, mais pendant toute cette période, les statistiques disponibles montrent que seulement 4% de navires ont pu tirer profit des avantages de cette calaison offerte. La RVM note que depuis l'ouverture de la route de navigation dans l'axe Sud en 2005, il y a eu de moins en moins de transbordement à Pointe Noire des frets destinés pour Matadi.

<sup>13</sup> A noter que le taux de base a été relevé à 2 % en septembre 2009.

<sup>14</sup> Les chiffres correspondants pour 2006 et 2007 étaient de 52 et 65 pourcent, La charge salariale par employé était de \$9100 en 2006, mais \$18700 en 2008. A noter qu'il ne faut pas assimiler « charge salariale par personne » au salaire moyen individuel.

<sup>15</sup> L'OGEFREM souligne que la commission de 1,8% sur le fret payé est négociée dans le contrat de adhésion entre OGERFREM, gestionnaire national du fret généré par l'économie congolaise et les armements qui desservent le trafic maritime congolais.

CIF,<sup>16</sup> soit environ 22.600\$ ; et (iii) des charges pour la « Fiche Electronique de Renseignement à l'Importation (FERI) » de 7.800\$. Les opérateurs considèrent qu'aucun de ces prélèvements ne correspond à une prestation utile de service, et s'élèvent non seulement contre leur principe, mais aussi contre leur niveau élevé, le plus récemment concernant la FERI. L'OGEFREM souligne que ces recettes ne d'écoulent pas d'un prélèvement, encore moins d'une imposition, mais il s'agit d'un paiement sur commission qui, du reste, constitue un mode de paiement légal et universel. Selon L'OGEFREM, le taux de fret chargé par les armateurs aurait été réduit grâce à sa régulation, mais nous n'avons pu le voir démontrer.<sup>17</sup> C'est une zone d'ombre à éclaircir, et il faut prouver que l'OGEFREM procède au prélèvement de taux de fret lors du calcul de sa facturation. Le chiffre d'affaires annuel de l'OGEFREM aurait été d'environ 23 millions \$ en 2008. .

3.27 La CMDC est l'armement maritime national. Elle bénéficie, en principe selon la Loi 74-014, d'une exclusivité au niveau du transport maritime des exportations et des importations, avec un droit de rétrocession aux autres armements opérant sur la RDC. Ce système a donné lieu au paiement obligatoire par les autres armateurs, et contre leur gré, d'une commission de rétrocession de 2\$ la tonne sur 40% du fret transporté (les 40% correspondant au 40% du trafic revenant au Congo, selon le Code de Conduite des Conférences Maritimes, aujourd'hui tombé en désuétude. Le paiement obligatoire de cette commission a été contesté par les armateurs étrangers, mais la Cour Suprême a rejeté leur demande au motif du dépôt tardif de la requête. La Primature a ordonné le respect des textes de la République à tous les Armateurs fréquentant les Ports Congolais. Ce genre de subvention croisée d'un armement particulier à travers des prélèvements sur ses confrères n'a pas lieu d'être. Les recettes totales annuelles de la commission versée à la CMDC sont estimées à US\$ 1.6 million sur la base d'un tonnage annuel de deux millions de tonnes par le port de Matadi. Le prélèvement des droits de trafic ne représente 0.2 % du fret encaissé par les pays exportateurs ou importateurs.

3.28 La DGDA a deux redevances administratives. L'une (i) de 5% en cas d'exonération totale et (ii) d'1% dans les autres cas. Dans le deuxième cas, ici examiné, le produit du prélèvement est divisé comme suit : 0,25% en faveur de la DGDA et 0,75% en faveur de la société AUFS (African Union Financial Services) qui fournit une assistance technique à la DGDA sous forme d'installation d'un réseau national de communication propre à cette institution et de scanners pour les principaux postes douaniers, qui ne sont pas encore opérationnels. Le montant total annuel des recettes de ce prélèvement serait, au minimum, de l'ordre de 24 millions \$ pour 2009, dont environ 18 millions \$ pour l'AUFS et 6 millions \$ pour la DGDA.<sup>18</sup> Aucune information n'a pu être collectée sur l'utilisation faite par l'AUFS de ces ressources. Le 0,25% de la DGDA vient en supplément de la rétrocession budgétaire qui lui est accordée annuellement par le Ministère des Finances et qui s'élève à 5% des recettes effectivement perçues.<sup>19</sup>

3.29 Le Fonds de Promotion Industrielle reçoit une subvention de 2% de la valeur CIF des importations, majorée des droits d'entrée, à l'exception de certaines matières premières et de produits de

---

<sup>16</sup> L'OGEFREM souligne que la commission de 0.59% couvre la rémunération forfaitaire de toutes les présentations quantifiables et non quantifiables. Cette commission est payée par les chargeurs et perçue par la DGDA pour le compte de l'OGEFREM.

<sup>17</sup> L'OGEFREM souligne qu'il contribue à la baisse du prix du marché, A titre indicatif de la période allant de 1983 à 1990, dans l'exécution de l'une de ses missions relative à la négociation du taux de fret, l'OGEFREM a permis, grâce aux négociations sous couvert de l'UCCA ou directement menées par lui avec les armements, à influencer globalement et positivement sur l'économie nationale. L'OGEFREM souligne que ces négociations ont généré pour la République du Zaïre une économie prévisionnelle de plus de 2,3 milliards de Francs belges.

<sup>18</sup> Les chiffres, qui proviennent de la DGDA, sont disponibles pour 2009, mais ils n'étaient pas disponibles pour 2008

<sup>19</sup> A noter que la DGDA a été réintégré au Ministère des Finances au début de l'année 2010, ce qui implique la suppression de son financement par rétrocession.

consommation qui en sont exonérés. En 2008, le montant total des ressources mobilisées sur les importations auraient été de l'ordre de 20 millions \$, chiffre non confirmé.

### ***Les exportations***

3.30 Un travail similaire a été entrepris pour les exportations et a permis de mettre en évidence la structure des frais de mise en FOB. L'exercice a porté sur l'analyse d'un dossier d'exportation de produits forestiers. De manière générale, le coût des exportations varie selon le type de produit, son origine géographique, son type de transport jusqu'à Matadi et la fiscalité de sortie à laquelle le produit est éventuellement soumis.

3.31 Comme à l'importation, les frais principaux de mise en FOB correspondent au coût de transport et de transit. Les frais liés à l'OCC sont moins importants à l'importation et ceci semble être aussi le cas pour l'OGEFREM. En réalité, comme pour les importations, l'OGEFREM prélève 1.8% de la valeur fret, mais le prélèvement sur la valeur FOB des exportations a été apparemment suspendu il y a quelques années. Tout armateur étranger est censé payer la commission de rétrocession à la CMDC US\$0.80 la TM. L'exportateur ne voit pas ces charges puisqu'elles sont facturées à l'armateur ou à son agent maritime. Elles sont pourtant bien réelles et se répercutent dans les coûts d'exportation au niveau des frets maritimes.

3.32 Les redevances prélevées par l'OCC (entre 1% et 1.2% de la valeur de la cargaison, selon le produit) ne constituent pas une partie importante des charges. Mais, le poids administratif des interventions est considéré comme lourd par les exportateurs, même s'il est difficile à quantifier. L'OCC est responsable des contrôles de qualité du produit exporté (notamment, par le prélèvement d'échantillons et d'analyses de laboratoire). En outre, les agents de l'OCC sont toujours présents au plombage des containers, ils procèdent à l'inspection finale du container scellé et des documents avant le chargement du fret à bord. D'autre part, certains frais de l'OCC doivent être payés directement à l'OCC plutôt qu'à travers le Guichet Unique. Il y a souvent des chevauchements entre les contrôles de l'OCC et les contrôles effectués par d'autres organismes, par exemple, (i) pour les exportations de café, l'Office National de Café (ONC) ; (ii) pour les minéraux, à travers la participation du CEEC et des laboratoires privés ; et (iii) pour le bois à travers le Ministère de l'Agriculture, qui accorde les certificats phytosanitaires.

### ***Observations sur les procédures***

3.33 En ce qui concerne les importations, il conviendrait de faire l'analyse (i) coté navires et (ii) coté chargeurs. Du coté navire, il a été relevé que le droit de faire escale régulièrement à Matadi est assujéti à la conclusion d'un « contrat d'adhésion » entre l'armateur et l'OGEFREM (qui représenterait le Ministère des Transports). Selon OGEFREM la solution pourrait être trouvée par l'introduction d'un Guichet Unique intégral.

3.34 Du coté chargeurs, les principaux acteurs, hormis les importateurs eux-mêmes, intervenant dans les transactions sont : (i) les banques commerciales et la BCC ; (ii) l'OGEFREM ; (ii) l'OCC et BIVAC ; (iii) l'ONATRA ; (iv) la DGDA ; et (v) les transporteurs (routiers, fluviaux , maritimes et ferroviaires). Du coté des exportations, il peut y avoir en plus une intervention des autorités provinciales. Il n'y a pas d'interventions directes au niveau des importations et exportations, des Ministères (Commerce, Finances et Transport), de la Banque Centrale ou du Fonds de Promotion Industrielle.

3.35 Les opérateurs ont formulé un certain nombre de critiques à l'égard des institutions qui interviennent directement dans les procédures, en particulier l'OCC, l'OGEFREM, la Douane et le Port de Matadi. Leurs procédures sont considérées comme inefficaces et lentes. Elles se chevauchent souvent. (Voir Annexe pour une description des procédures douanières). La plupart des documents ne sont pas



alignés aux normes internationales en la matière. On observe relativement peu de plaintes à l'égard des banques commerciales et de la BCC.

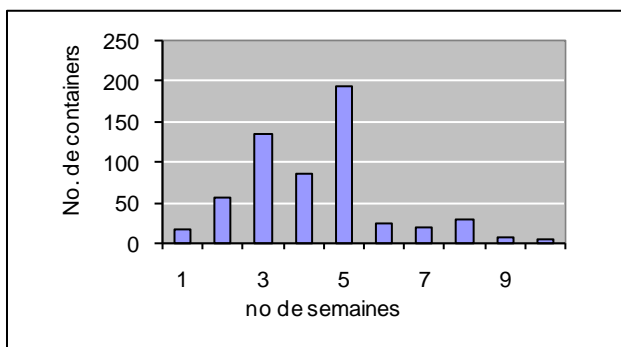
3.36 Ces procédures entraînent des délais de passage relativement longs dans le port de Matadi, principalement pour les containers. Le tableau 5 montre quelques statistiques clé pour des mouvements de containers par un armateur important sur une période de trois mois. Pour l'importation, on peut voir que la durée moyenne de séjour se situe entre 30 et 33 jours, avec un minimum de 3 jours, un maximum de 84 jours et un mode de 29 jours. La figure 19 présente la distribution des délais en semaines et confirme pour la plupart des containers (70%), une durée de 3 à 5 semaines. Il peut y avoir plusieurs raisons à la longueur des délais, notamment le retard dans le lancement des procédures de dédouanement de la part des importateurs, mais aussi une politique d'inspection de tous les containers à l'arrivée par la DGDA et/ou par l'OCC. Ces délais sont comparativement beaucoup plus longs que dans d'autres ports. Ainsi, à titre d'exemple, le délai moyen est de 15 et 20 jours à Mombasa et de 3 jours à Madagascar avec très peu de containers restant au delà d'une semaine.

**Tableau 5 : Durée de séjour des containers (importation, exportation, et séjour total) au Port de Matadi**

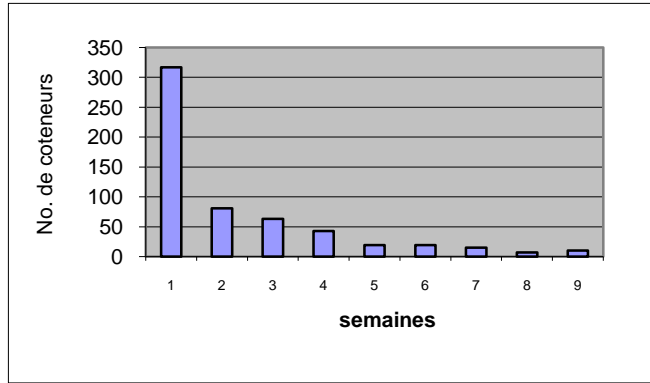
Nombre de jours	A l'importation	A l'exportation	Séjour total
Minimum	3	0	22
Moyenne simple	42	28	58
Moyenne pondérée	30	11.4	67
Médiane	32-33	8-9	70-71
Maximum	84	56	95
Mode	29	0	79/95
Fréquence	58	75	84

3.37 Du côté des exportations, il ressort du Tableau 5 que la durée de séjour des containers à l'export varie entre un minimum de zéro jour (entrée et sortie le jour même) et un maximum de 56 jours, avec une moyenne pondérée de 11.4 jours ainsi qu'une médiane d'entre 8 et 9 jours. Le mode est de zéro, avec une fréquence de 75 containers (sur un total de 574 containers pour lesquels des statistiques ont répertoriées). La figure 20 fournit une « vision » plus globale pour un échantillon de 576 containers, dont 317 (55,2%) restent au port pour moins d'une semaine (soit entre 0 et 6 jours), et 69,2 % pour moins de 2 semaines, etc. Il est important de rappeler que les chiffres se rapportent à la durée de séjour des containers, et non pas à la durée des containers remplis de marchandises. Cependant, il est clair que les durées à l'exportation sont bien plus faibles qu'à l'importation puisque personne n'a intérêt à ralentir le départ des containers devant être exportés. Il serait pourtant utile de rechercher les raisons pour les durées excédant une semaine.

**Figure 19: Durée des containers à l'import en semaines**

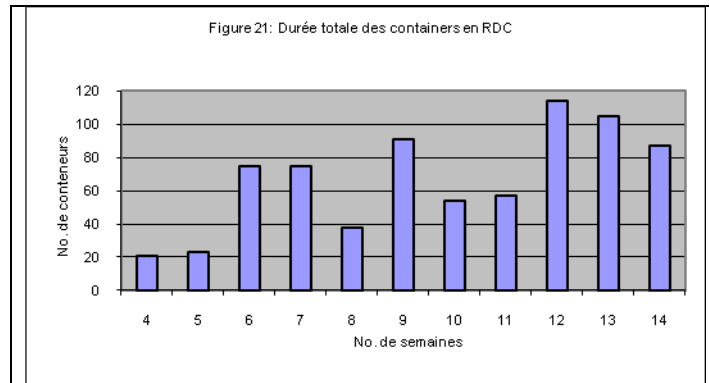


**Figure 20: Durée des containers à l'export en semaines**



3.38 Les informations de la Figure 21 mettent en évidence les chiffres sur la durée totale au port de Matadi entre le débarquement initial et la réexportation des containers. Selon le Tableau 5, le délai moyen est entre 65 et 70 jours, soit 9 à 10 semaines, avec un minimum de 22 jours et un maximum de 95 jours au moins. Matadi est le port d'entrée principal pour les marchandises destinées au Bas-Congo, Kinshasa et les régions intérieures du pays pouvant être atteints à partir de Kinshasa (notamment par voie fluviale). Il est utile de rappeler que la durée totale consiste en la somme de trois éléments : (i) la durée des containers au Port de Matadi au moment de l'importation ; (ii) le temps entre leur départ du Port de Matadi et leur retour au Port après transport à l'intérieur du pays ; et (iii) la durée de séjour au Port de Matadi avant leur réembarquement à l'exportation.

**Figure 21: Durée totale des containers en RDC**



3.39 Comme pour les importations et les exportations, la Figure 21 donne une « vue » plus globale de la distribution dans le temps mesuré en semaines. Il montre que la durée minimum est de 4 semaines, la médiane de 10 semaines et que 25% des containers restent au-delà de 12 semaines, soit au-delà de 3 mois. Ces délais sont longs et entraînent probablement des frais d’entreposage importants pour les utilisateurs des containers. Les opérateurs souhaiteraient que des solutions soient trouvées pour réduire les durées de séjour. Comme indiqué plus tôt, les délais de passage sont beaucoup plus longs que dans d’autres pays, même sur le continent africain.

### 3.2.2 Le Corridor Sud

#### *Les importations*

3.40 Les importations, via le Sud et les deux voies d’entrée principales, Sakania pour les marchandises transportées par train et Kasumbalesa pour les importations par route, sont soumises aux mêmes lois et règlements de la RDC. La chaîne des intervenants et les coûts sont différents pour l’approvisionnement par le Sud que par la voie routière et ferroviaire car la base taxable pour les marchandises venant d’au delà des mers est majorée des frais de transports et de transit depuis le port de débarquement en Afrique du Sud et de l’Est jusqu’au lieu de dédouanement au Katanga. La cherté des transports routiers a pour conséquence que le produit dédouané arrivant à Lubumbashi atteint 3,82 fois le prix FOB alors que le multiplicateur correspondant était approximativement 3,2 dans le corridor Matadi-Kinshasa.

3.41 Le transport depuis Durban se fait généralement par voie routière à cause de la disponibilité permanente de moyens de transports, l’état des infrastructures routières et l’accès facile à un fret retour depuis la Zambie. Par contre, peu d’opérations se font par voie ferroviaire. Bien que le transport par rail puisse s’effectuer de manière relativement efficace jusqu’à la frontière congolaise, la SNCC ne peut pas prendre le relai par manque de locomotives immobilisant wagons et marchandises pendant de longues semaines faisant perdre ainsi les avantages particuliers que pourrait avoir la voie ferrée.

3.42 Le transport routier à l’intérieur du Congo pose également beaucoup de problèmes en raison de l’état de l’infrastructure routière, de sa capacité limitée en particulier celui des ponts entre Lubumbashi et Kolwezi. Des transporteurs internationaux refusent de monter jusqu’à Kolwezi, préférant ne pas prendre le risque d’abîmer leurs véhicules et de les immobiliser trop longtemps. De plus, un autre problème est apparu, à savoir « l’assurance transport » pour le tronçon congolais. Cette assurance doit être obligatoirement prise auprès de la Société Nationale d’Assurance « SONAS », qui en a le monopole. Mais ses polices d’assurance et sa capacité d’indemnisation sont jugées par les transporteurs totalement inadéquats. Pour contourner ce problème, il leur est nécessaire de prendre une assurance à l’extérieur de la RDC pour appuyer celle de la SONAS, d’où un surcoût important.

3.43 Les importateurs du Sud ont fait le même genre de critiques que leurs confrères dans le corridor Matadi-Kinshasa concernant les institutions et les procédures. Les services rendus par les organismes comme l'OCC, l'OGEFREM et les autres services de l'Etat sur le terrain sont perçus comme étant onéreux sans contrepartie équivalente sous forme de service ou de valeur ajoutée.

3.44 Par contre, au niveau des procédures, le fait de ne pas avoir de point de rupture de charge aux points de passage à l'entrée du pays (Kasumbalesa et Sakanía) est apprécié par les opérateurs. Toutefois, ils s'inquiètent des montants sans cesse croissants payés à tous les services qui se sont établis sur le passage des camions entre la frontière et le lieu de destination finale (Lubumbashi, Likasi ou Kolwezi). Le système de transfert des camions et des wagons chargés de marchandises importées, depuis la frontière jusqu'à l'entrepôt de dédouanement proche de l'importateur se fait sans retard dès lors que les documents de base sont présentés par le transitaire.<sup>20</sup> Mais, selon les transitaires, la douane impose qu'une déclaration soit faite pour chaque véhicule de transport (ainsi un lot de 1000 T arrivant sur 30 camions fera l'objet de 30 déclarations en douane). Ceci entraîne de nombreux frais fixes (directs, indirects et l'application de minima) liés au traitement des déclarations. Le coût administratif et opérationnel de chaque dossier est estimé à US\$700 en surplus des droits et taxes à payer.<sup>21</sup>

3.45 Les délais de dédouanement restent trop importants. Malgré la mise en place du guichet unique, il faut en moyenne 4 à 5 jours ouvrables pour que les dossiers en douane soient clôturés lorsque tous les documents sont présentés. Beaucoup d'importateurs utilisent la procédure d'enlèvement d'urgence pour réduire les délais de séjour des camions et minimiser les risques de surcoûts dans la gestion des moyens de transport.

3.46 Au niveau des transports, les prix de transport routier des ports de Dar-es-Salaam et Durban jusqu'au Katanga sont un facteur déterminant dans les coûts d'importation. Les tarifs de transport très élevés vers la RDC sont la conséquence (i) de la longue distance à parcourir entre Dar-es-Salaam ou Durban et le Katanga, (ii) de la complexité de gérer une flotte de camions qui doit traverser de nombreux postes frontières mais également (iii) du risque « Congo » qui se traduit par des temps d'attente et des arrêts imprévus difficilement gérables lors des séjours en RDC. Aucun chiffre officiel n'est disponible à ce jour sur le temps moyen passé en RDC par les camions appartenant aux flottes internationales mais il est estimé que le temps moyen de séjour en RDC doit avoisiner 15 jours, tous camions confondus, soit entre 1/3 et la moitié du temps moyen de voyage aller-retour depuis Durban ou Dar Es Salaam (36 jours) pour les flottes modernes bénéficiant d'aide et d'appui le long du parcours.

3.47 Les temps d'attente pour les camions ne sont pas seulement dus aux actions spécifiques des administrations publiques mais sont aussi le résultat de la désorganisation générale qui gêne les opérateurs économiques privés comme publics. Il est fréquent que des camions attendent 5 jours pour pouvoir charger des lots à l'exportation par manque de documentation en cours d'établissement ou par planification hasardeuse des opérateurs miniers. Un camion immobilisé coûte \$350/jour.

3.48 Un descriptif détaillé des procédures a relevé la nécessité d'effectuer des paiements informels de l'ordre de 700-800\$ par dossier, en plus des frais formels auprès des différentes administrations pour faciliter le passage à la frontière. Une variété de problèmes a été soulevée.

3.49 Au niveau de la procédure d'ouverture du dossier:

---

<sup>20</sup> Ce système de transfert pourrait être avantageusement appliqué pour le passage de marchandises à Matadi et devant être dédouanées à Kinshasa

<sup>21</sup> Ces montants sont perçus dans les directions Import comme Export

- durée excessive de la procédure d'obtention des Attestations de Vérification (AV) de BIVAC en particulier dans les pays de la SADC ou dans d'autres pays où BIVAC n'est pas représenté;
- procédures dépassées d'ouverture des déclarations/licences d'importation, uniquement possible sur papier et limitée, jusqu'à récemment, à une seule opération alors que l'ouverture de déclarations globalisées est souhaitable et techniquement possible.

3.50 Au niveau du secteur des transports et des transporteurs, on note un manque d'organisation, en particulier:

- chauffeurs sans documents en ordre;
- utilisation de transporteurs peu fiables;
- problèmes d'assurance, de péage et de règles de circulation.

3.51 Au niveau du passage de la frontière :

- embouteillages à Kasumbalesa;
- concertation limitée entre les douanes zambiennes et congolaises;
- absence d'autorité dans le No man's land entre le poste zambien et le poste congolais;
- présence de 11 à 12 services au dédouanement, alors que les textes en la matière les limitent à 4;
- intervention injustifiée et sans valeur de l'OCC dans les opérations de dédouanement, en particulier celles pour lesquelles a été émis un AV;
- amendes non dissuasives des opérations de dédouanement sans l'obtention préalable d'AV;
- contrôles supplémentaires non justifiés à l'intérieur du pays, notamment à Kisanga.

3.52 Les opérateurs considèrent que les actions suivantes pourraient améliorer la situation :

- créer un groupe de réflexion collective, avec la participation des secteurs public et privé, habilité à proposer des réformes de procédures opposables à l'ensemble des intervenants ;
- moderniser et simplifier l'ensemble de la chaîne des procédures, en particulier le système d'obtention des licences et des déclarations d'importation ;
- concevoir et réduire le rôle de l'OCC à l'importation, afin d'éliminer le chevauchement des procédures avec celles de la DGDA, du moins pour les importations dont la valeur FOB excède 2.500\$ ;
- mettre en œuvre, sans retard, les prescrits COMESA et SADC en matière de la documentation ;
- créer et suivre régulièrement des indicateurs de performance.

### ***Les exportations***

3.53 Les exportations du Katanga concernent principalement les minerais notamment du cuivre, du cobalt ainsi que leurs dérivés. Ils sont destinés au monde entier. Le mode de transport préféré des exportateurs est en principe le train avec chargement sur bateau à Durban. Cependant, cette chaîne de transport n'a pas donné satisfaction, durée du voyage trop longue, 60 à 65 jours, les problèmes de gestion

de la SNCC sont nombreux, particulièrement par manque de locomotives. Les exportateurs sont confrontés à des frais financiers élevés dans la mesure où le paiement de leurs marchandises ne se fait qu'après l'embarquement à Durban. Face à ces problèmes, il y a eu des tentatives d'exporter par la route, mais ceci n'a été possible qu'en quantité limitée et à des coûts unitaires supérieurs à ceux encourus par rail. Il paraît difficile de concevoir un système d'exportation de produits miniers en grande quantité uniquement par la route. Le transport ferroviaire est essentiel et le besoin d'investir massivement dans la réhabilitation des infrastructures ferroviaires est urgent.

3.54 Au niveau des institutions et des procédures, le constat général est le suivant : les mêmes contraintes sont présentes à l'importation comme à l'exportation. A ces dernières s'ajoutent cependant les problèmes résultant des contrôles du Ministère des Mines et de la province du Katanga et d'un contrôle douanier à Kisanga. Les exportateurs font état d'un certain nombre de dysfonctionnements. Il s'agit (i) du délai de chargement des camions sur site minier liés à l'absence des agents du Ministère des Mines et de l'OCC, dont la présence est cependant obligatoire ; (ii) de l'analyse obligatoire de la CEEC, qui n'est pas cependant justifiée ; (iii) du prélèvement par l'OCC de 300\$ par unité de chargement pour prélever des échantillons qu'il est censé analyser, alors que dans la plupart des cas, il reprend à son compte l'analyse du laboratoire privé agréé par l'opérateur et son client ; (iv) du passage obligatoire auprès du Ministère des Mines pour le suivi statistique des exportations alors que les mêmes informations pourraient être remises au Ministère par la DGDA et/ou l'OCC. Par ailleurs les exportateurs remettent en cause l'utilité des contrôles du Ministère des Mines de la DGDA et du CCR à Kisanga, ainsi que le contrôle des documents d'exportation par la Province, qui ne serait pas justifié. En outre, il conviendrait de réduire sinon d'éliminer les chevauchements de contrôles par la DGDA, l'OCC, l'ANR, la Police des Mines, la DGM, etc à Kasumbalesa. Et finalement, les exportateurs s'élèvent contre la nécessité d'effectuer des paiements de facilitation informelle à tous les stades.

3.55 L'exportation par chemin de fer subit, bien que sous une forme amoindrie, le même genre de problèmes, compte tenu de l'isolement de la voie de chemin de fer au Sud de Lubumbashi et son attraction médiocre pour tous les services de l'Etat. Les délais de transit étant encore allongés par le manque de locomotives, ceci explique pourquoi 80% des exportations se font par la route. La durée totale du transit jusqu'au port de chargement est plus importante, 65 jours contre 35 jours par la route.

3.56 En résumé, le processus d'exportation est une succession d'étapes non justifiées, telles que le double enregistrement et contrôle des mêmes informations auprès des différentes administrations. Alors que les formalités administratives et douanières, bien préparées et séquencées, ne devraient pas prendre plus d'un jour, la multiplication des passages administratifs obligatoires entraîne une perte de temps qui peut être estimée à 4 ou 5 jours. Les camions et wagons sont immobilisés avec un coût moyen de 250\$ par jour auquel il faut ajouter la sécurité des chargements, 5\$ par jour, soit un total de 255\$ par jour ou 1.020\$ à 1.275\$ pour 4 à 5 jours.

3.57 L'exemple suivant illustre l'importance des frais encourus (hors transport et frais de gardiennage) durant le processus d'exportation d'un lot de 31 tonnes de cuivre cathodique (avec une valeur de 4.500\$ la tonne), soit un total de 139.500\$.

**Tableau 6 : Frais encourus durant l'exportation**

Taxe export 1% valeur mercuriale	1395
Frais OCC	315
Commerce extérieur	50
Taxes provinciales	930
Documents douaniers Sidonia	45
Frais Administratif et Opérationnel	420
Frais de Facilitation	600
Honoraires Agence en Douane	238
Impôt sur le Chiffre d'Affaires	20
<b>Total</b>	<b>4013</b>
<b>soit 2,88% de la valeur totale</b>	

3.58 A ceci, il faut ajouter 1.275\$ au titre du coût de l'immobilisation des camions et des wagons, soit un total d'environ US\$5288, soit 3,79% du total. Ce qui est frappant est le niveau élevé des charges pouvant être classifiées comme dépenses liées à la facilitation (Frais Administratifs et Opérationnels, Frais de Facilitation).

3.59 Selon les exportateurs, le Code Minier stipule que les prélèvements fiscaux et administratifs à l'exportation ne devraient pas excéder 1% de la valeur mercuriale. Or l'exemple ci-dessus démontre que cette règle n'est pas respectée, essentiellement à cause des charges de l'OCC, des taxes provinciales et de l'ICA. Les exportateurs trouvent particulièrement onéreux les nombreux frais additionnels imposés par les différents services de l'Etat dans les procédures d'exportation, en plus des frais de facilitation informels pour le traitement des dossiers. Ce type de procédures se retrouve dans d'autres cas de figure.

3.60 Les exportateurs considèrent que des mesures pratiques qui pourraient être prises pour améliorer la situation sont notamment (i) réduire le nombre d'étapes et d'intervenants dans le processus d'exportation ; (ii) dégager les accès et le passage à Kasumbalesa ; (iii) poursuivre les réformes douanières, par exemple l'expérience pilote de « dédouanement à domicile » ; (iv) réduire l'insécurité juridique ; et (v) promouvoir les exportations par rail.

3.61 Le nombre d'étapes dans le processus d'exportation pourrait être réduit (i) en supprimant les contrôles à Kisanga ; (ii) en réduisant le nombre de services autorisés dans les procédures à l'exportation au strictement nécessaire soit la DGDA, le Ministère des Mines et la province ; et (iii) en réservant le contrôle des lots pour l'ouverture des licences d'exportation à l'OCC qui limiterait son intervention à l'étape avant le chargement du camion.

3.62 Les opérations à Kasumbalesa pourraient être facilitées : (i) en enlevant les camions et les marchandises encombrant le « No man's land » entre les frontières congolaises et zambiennes ; (ii) en réservant les contrôles à l'exportation à la DGDA ; (iii) en permettant les mouvements à l'export tout au long de la journée ; et (iv) en mettant en œuvre le système documentaire prévu par les accords SADC. En ce qui concerne les réformes douanières, la DGDA devrait poursuivre l'expérience pilote de « dédouanement à domicile » pour une grande société minière présentant les caractéristiques nécessaires à ce genre d'opération, tant à l'importation qu'à l'exportation. Les autres intervenants dans le processus import/export, et notamment l'OCC pour les contrôles de qualité, la BCC pour les licences d'exportation et d'importation devraient moderniser et simplifier leurs procédures. Beaucoup d'opérateurs considèrent que le problème de l'insécurité juridique est en fait un handicap majeur au développement des activités commerciales. C'est un problème-clé qui devrait être traité en priorité par la haute hiérarchie Gouvernementale.

### 3.2.3 Le corridor Est

3.63 Les provinces de l'Est sont soumises aux mêmes lois, règlements et pratiques sur les transactions internationales que le reste du pays: l'obtention de licences d'importation et d'exportation, la pré-inspection BIVAC, les contrôles OCC, etc., font partie des étapes obligatoires pour importer et exporter. Cependant, les caractéristiques géographiques de la région, sa proximité des pays de COMESA et le contexte politique depuis 20 ans ont fortement influencé la manière de mener les transactions. L'environnement économique, social et culturel, principalement agricole, a une incidence sur le marché et les pratiques commerciales locales. Toute contrainte administrative est perçue comme un frein au commerce. Enfin, l'insécurité ambiante pèse sur les mentalités.

3.64 Tous ces facteurs font que l'Est a développé un particularisme par rapport au reste de la République et que le suivi administratif et quantitatif des flux commerciaux est imprécis et présente de nombreuses zones d'ombres.

#### *Les importations*

3.65 Les constats et remarques décrits dans le chapitre précédent à propos des acteurs dans la chaîne des importations au départ du Port de Matadi et par le Sud s'appliquent aux importations via l'Est. La structure des coûts est tout à fait similaire à celle des coûts relevés pour les importations par le Sud. Les circonstances de transport sont les mêmes pour les marchandises venant d'au-delà des mers et les distances aux ports de déchargement sur le continent africain sont semblables. Le transport routier est sans concurrence car il n'existe pas de ligne de chemin de fer jusqu'à l'Est du Congo. Une combinaison rail jusqu'à Kasese en Ouganda et route existe bien, mais n'a plus les faveurs des opérateurs économiques.

3.66 Des différences existent cependant. Les temps d'attente aux frontières pour les dédouanements à l'entrée en RDC varient tout le long de la frontière avec l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la Tanzanie. Sept à dix jours sont souvent nécessaires dans le grand Nord, alors que 2 à 4 jours suffisent à Goma et à Bukavu. Les camions s'attardent rarement en RDC car la disponibilité de fret retour est très limitée. Seules 7.000 tonnes de café sont disponibles à l'export dans la région Beni/Butembo, 1.000 tonnes au niveau de Goma et quelques lots de Quinquina et de thé sont exportés annuellement de Bukavu.

3.67 Les transports routiers restent onéreux. Le tarif de transport à l'import de 10.000 t de produits alimentaires en sac, exemple commun utilisé pour les trois voies d'importation, est identique au tarif Durban/Lubumbashi de 220 à 225\$/t. De même que pour le Sud, les prix des transports routiers depuis les ports côtiers jusqu'en RDC entrent dans la détermination de la valeur CIF des marchandises et influencent l'ensemble des calculs des droits, taxes, accises, redevances et services rendus par les services de l'Etat impliqués dans le contrôle et le monitoring des transactions internationales. Le multiplicateur pour passer du prix FOB au prix dédouané à l'Est serait donc de l'ordre de 4, comme au Sud.

3.68 Il apparaît que le pourcentage des transactions internationales couvertes par des documents de pré-inspection de la BIVAC est de moins de 10% (1% à Bukavu). Le pourcentage reste très faible même si ces estimations cachent le fait que les plus grandes valeurs importées à l'Est sont le fruit d'organismes bénéficiant d'exonération et non soumis au système BIVAC, notamment des ONG.

3.69 Les raisons sont probablement d'origines variées : (i) implantation tardive du bureau BIVAC dans la région; (ii) représentation limitée de l'opérateur Véritas dans les pays de la sous région particulièrement au Kenya, en Ouganda et au Burundi ; (iii) explications insuffisantes à l'adresse de commerçants particulièrement peu réceptifs à la réglementation ; (iv) mauvaises habitudes prises durant les années d'éloignement de l'appareil central pour la fixation des valeurs des produits importés. Il semble



que des valeurs forfaitaires par camion aient été utilisées pendant plusieurs années et qu'il soit difficile de reprendre une autre logique de calcul.

3.70 Par ailleurs, les marchés extérieurs d'approvisionnement peuvent être très proches (Kenya, Ouganda, Rwanda, Burundi). Or, les procédures de pré-inspection (BIVAC) prônées par les autorités sont trop longues, 15-21 jours, pour permettre un commerce de proximité efficace. Le temps de voyage entre ces pays et les villes de consommation à l'Est de la RDC est de 3 à 5 jours. Quoi qu'il en soit, le système « patine » et l'absence de documents BIVAC oblige à une négociation sur la valeur au moment de la présentation des marchandises à l'importation et des tentatives répétées d'arrangement pour échapper aux amendes prévues par la loi pour non présentation de l'AVI. En tout état de cause, le faible pourcentage de marchandises respectant le système de pré-inspection crée un marché de transaction à la frontière et une zone de négociation malsaine qui s'autonourrit.

3.71 La DGDA n'a pas encore commencé la mise en place du système ASYCUDA/SIDONIA et la procédure du Guichet Unique dans ses bureaux de l'Est de la République. L'ensemble de l'enregistrement des dossiers de douane se fait toujours manuellement. Ceci nuit à la procédure de dédouanement, au calcul de la valeur en douane, à la production de chiffres de gestion, à l'analyse plus fine des types de dossiers, du revenu généré et des flux réels de marchandises par poste de passage et la conduite d'audit de gestion.

3.72 Des statistiques fiables n'existent pas. Seulement 10% des dossiers d'importation payant les droits et taxes commenceraient avec une licence d'importation. Le temps moyen de dédouanement sur camion après passage de la frontière serait de 4 jours et 7 jours à l'exportation. Les frais de facilitation à l'import et à l'export représentent 15% des frais totaux de dédouanement. Les frais d'importation sont payés sur une valeur CIF qui est en moyenne de 300\$ la tonne plus chère qu'à Matadi. Les 300\$ représentent les frais de rapprochement depuis les ports Est africains vers le Congo.

### ***Les exportations***

3.73 Avant la période de guerre qu'a connu l'Est de la RDC depuis 1996, l'activité de la région était largement basée sur le marché de l'exportation : (i) minerais (or, étain, coltan, cassitérite) et produits tropicaux (café, thé, quinquina, papaine, bois). Or, la production de produits susceptibles d'être exportés s'est fortement réduite avec les déplacements des populations et l'insécurité sur les exploitations. Le potentiel export (par les canaux officiels et les canaux parallèles) ne représente plus qu'un quart du tonnage d'avant la période de guerre.

3.74 Les productions vendables et exportables sont aujourd'hui confrontées à un choix difficile: ou bien (i) vendre les productions dans les pays limitrophes (Ouganda, Rwanda et Burundi) en utilisant les facilités du commerce de proximité ; ou bien (ii) emprunter la voie d'exportation officielle, être confronté à des procédures souvent contraignantes (présence de nombreux services de l'Etat, parfois jusqu'à 12), paiement de taxes pour des documents sans valeur ajoutée) et payer les taxes et frais d'exportation qui peuvent être évalués à 12% de la valeur des produits.

3.75 La région Est semble être partagée sur la manière de faire ses transactions internationales et seules les compagnies du secteur formel font appel aux procédures officielles communes à toute la République. La taille de ces transactions reste très limitée.

3.76 Les procédures d'exportation sont connues et maîtrisées par les professionnels de l'export. La vraie difficulté est plus de produire des biens commercialisables, de pouvoir bénéficier d'intrants à un prix raisonnable et de moyens d'évacuation vers les ports africains à un tarif que les prix mondiaux peuvent supporter. Les moyens de transport sont disponibles mais très onéreux et toute action qui

permettra de réduire les coûts logistiques à l'export permettra de payer le produit de base (café, minerais, quinquina) à un meilleur taux au producteur primaire l'incitant à développer son exploitation.

3.77 Tous ces facteurs font que l'Est a développé un particularisme par rapport au reste de la République. Le suivi administratif et quantitatif des flux commerciaux est imprécis et présente de nombreuses zones d'ombre. Au vu de ce constat, une approche particulière de la situation et des solutions à proposer pourraient utilement être envisagées.

### **3.3 ANALYSE INSTITUTIONNELLE**

#### **3.3.1 Introduction**

3.78 Le but de cette section est de faire une analyse des opérations et des procédures du commerce extérieur du corridor Matadi-Kinshasa, du point de vue des principales institutions ou groupes d'institutions. Celles-ci interviennent directement ou non, dans le processus de passage frontalier des marchandises et de leur dédouanement. Elles sont principalement financées par prélèvement sur la valeur CIF (parfois majorée des droits d'entrée). Les institutions intervenant directement ou ayant une influence sur le processus de passage frontalier/dédouanement sont (i) la BCC et les banques commerciales ; (ii) le Ministère en charge du Commerce Extérieur ; (iii) l'OGEFREM et accessoirement la CMDC; (iv) l'ONATRA, la RVM, la RVF, Port de Matadi, CFMK, SNCC); (vi) l'OCC; et (vii) le BIVAC. Les institutions financées par les opérations d'importation et d'exportation, sans interférence dans les procédures douanières, sont (i) la DGRAD ; (ii) le FPI ; (iii) l'AUFSS, et (iv) la CTC. Les institutions sont présentées dans une séquence qui correspond à une opération d'importation.

#### **3.3.2 La BCC et les banques commerciales**

3.79 Le rôle de la BCC et des banques commerciales se limitent à la mise à disposition et la gestion de documents dits licences/déclarations de change qui sont demandés tant à l'exportation qu'à l'importation, dans le contexte de la réglementation de changes qui est de la responsabilité de la BCC. La réglementation de changes prévoit également que les marchandises importées ou exportées doivent être contrôlées avant embarquement par l'Office Congolais de Contrôle ou par son mandataire. Par ailleurs, la BCC perçoit une redevance de contrôle de 2 pour mille sur tout paiement vers ou en provenance de l'étranger. Le montant total de la redevance pour 2008 était de l'ordre de 20 million\$ (source BCC) Les procédures relatives à l'obtention et à la gestion des licences et des déclarations pourraient être simplifiées et surtout informatisées pour permettre la production de statistiques utilisables et des recoupements ultérieurs avec d'autres bases de données des transactions internationales. Les documents devraient aussi être alignés avec les normes internationales en la matière.

#### **3.3.3 Le Ministère en charge du Commerce Extérieur**

3.80 Le Ministère du Commerce Extérieur intervient à plusieurs stades au niveau des opérations du commerce extérieur. Il perçoit : (i) des taxes annuelles payées par les importateurs et les exportateurs pour le droit d'exercer le commerce; et (ii) des prélèvements sur les documents utilisés pour chaque exportation et importation. Il n'a pas été possible de chiffrer les recettes du Ministère qui sont perçus par la DGDA au niveau du Guichet Unique, dans le cas de Matadi, pour le compte de la DGRAD, qui les reversent au Ministère en charge du commerce. L'utilité de ces perceptions devrait faire l'objet d'un réexamen.

### 3.3.4 OGEFREM

3.81 L'OGEFREM a été créé en 1980 dans le contexte de la Loi de Commerce de 1973, de la Charte d'Abidjan de 1975 et du Code de Conduite des Conférences Maritimes de 1983.<sup>22</sup> Il avait pour compétence entre autre de (i) protéger la Compagnie Maritime Nationale (CMZ devenue CMDC par la suite), à travers la répartition des cargaisons ; (ii) réglementer et réguler les taux de fret payés par les chargeurs congolais ; (iii) chercher à améliorer la desserte maritime régionale, en coopération avec les Conseils des chargeurs et autres organismes, ; (iv) rechercher la simplification des formalités administratives et juridiques maritimes ; et (vi) défendre et représenter les intérêts des chargeurs.

3.82 L'OGEFREM intervient financièrement dans les exportations et les importations à travers (i) l'imposition des prélèvements sur le fret maritime, la valeur FOB des exportations et la valeur CIF des importations (ii) l'obligation faite aux importateurs de se procurer moyennant paiement une Fiche de Renseignement des Importations (FERI - système mis en place en 2005) ; (iii) l'obligation imposée par l'Administration de Transports aux armateurs de souscrire un contrat d'adhésion afin d'obtenir le droit de faire escale à Matadi;<sup>23</sup> enfin à travers (iv) les contrats d'agence aux transitaires.

3.83 Chaque importation est redevable des prélèvements suivants : (i) 1.8% de la valeur du fret facturé par l'armateur ; (ii) 0.59% de la valeur CIF (soit 0.50%, majoré de 18 % au titre de la CCA) ; et (iii) des prélèvements au titre de la Fiche Électronique de Renseignement à l'Importation comme suit:

**Tableau 7 : Coûts des containers**

Origine	Container 20 pieds	Container 40 pieds	Conventionnel
Hors UE	50€BL+60€/container	50€BL+110€/container	50€BL 0,50-4,0€TM
UE	50€BL+50€/container	50€BL+110€/container	50€BL 0,50-4,0€TM

Le coût de la FERI paraît être très cher s'élevant par exemple à €5000 pour une importation de 10.000 tonnes de riz en vrac (0,50€ par tonne). Pour un container de 20 pieds, le coût de la FERI serait au minimum 2,5€par tonne (5€par tonne en incluant BL) en supposant que le container contient 20 tonnes de marchandises. Sur cette base, le coût des FERIs pour 10.000 tonnes de produits importés en container serait de 25.000€

3.84 En 2008, le chiffre d'affaires total de l'OGEFREM était d'environ 13 milliards de FC, soit 23 millions \$. L'effectif en personnel de cet organisme était d'environ 400 personnes.

3.85 Chaque armateur doit souscrire auprès de l'OGEFREM un contrat d'adhésion qui définit les conditions régissant les escales à Matadi en termes de fréquence, de taux de fret appliqués, etc. Il y a lieu de noter en particulier l'obligation imposée à chaque armateur par le Ministère des Transports de verser une commission (dite commission de rétrocession) de 0.80\$ par tonne transportée à la CMDC, correspondant à 2\$ par tonne appliqué à 40% du fret devant revenir à la CMDC dans le contexte du Code de Conduite 40-40-20, alors que ce code, tombé en désuétude, a été dénoncé par certains signataires, partenaires de la RDC.

3.86 Par ailleurs, en Décembre 2009, l'OGEFREM a été transformé en Office de Gestion du Fret Multimodal, avec une forte expansion de ses activités sur le marché intérieur, y compris la création d'une bourse de fret, la régulation des tarifs du transport tant extérieur qu'intérieur et la construction d'un vaste

<sup>22</sup> Le code de conduite s'est proposé de réglementer les ententes entre les armateurs membres des conférences et d'assurer une répartition de fret entre les armateurs membres des conférences des deux pays signataires dans les proportions 40-40-20 (40% pour les armateurs de chaque pays et 20% pour ceux des pays tiers).

<sup>23</sup> Le contrat d'adhésion est un moyen mis en œuvre par l'OGEFREM pour remplir les missions lui assignées par le décret portant sa création dans le cadre des négociations et concertations permanentes avec les Armements

réseau de ports secs, avec passage obligé dans certains cas. Selon ses nouveaux statuts, sa mission serait la gestion « de la charge du fret à travers l'économie entière ». A cet effet, il envisage d'introduire une Fiche de Renseignements des Exportations (FERE). Sur le plan extérieur aussi, l'OGEFREM est en train d'essayer d'étendre ses représentations à l'étranger de manière à imposer la production d'une FERI sur toutes les importations, c'est-à-dire non seulement celles importées totalement par voie maritime à Matadi, mais aussi celles importées des ports du Kenya, de la Tanzanie et de l'Afrique du Sud. En outre, il vaut maintenant souscrire une Attestation de Destination pour couvrir le tronçon entre le port de débarquement en Afrique et le port de dédouanement final en RDC. Si la FERI n'a pas été souscrit au port de départ, il est nécessaire de la souscrire à l'arrivée moyennant une pénalité d'environ 100 pourcent (cas des containers). L'OGEFREM souligne que l'administration de l'attestation de destination est nécessaire étant entendu que la RDC est un pays à 85% enclavé, et appelle des mécanismes appropriés pour faire face à cette réalité.

3.87 L'utilité des activités de l'OGEFREM est fortement contestée par les agents maritimes, les transitaires et les chargeurs. Pour eux, les prélèvements de l'OGEFREM s'assimilent à des taxes sans contrepartie de service. Les tentatives de l'OGEFREM de contrôler (à la baisse) les taux de fret sont sans intérêt, d'autant plus qu'il arrive que l'OGEFREM fasse relever les taux de fret lors du contrôle effectué pour son compte par l'OCC durant le dédouanement. La FERI, dont le but serait de permettre un suivi efficace des cargaisons pour le compte des importateurs n'a pas d'intérêt étant donné que ce suivi peut se faire directement à travers les programmes de suivi électronique mis au point par les transitaires et les agents maritimes.<sup>24</sup> Les opérateurs sont aussi très réservés concernant la transformation de l'OGEFREM en Office de Gestion de Fret Multimodal en particulier concernant la régulation des prix du transport sur le marché intérieur et la construction de ports secs intérieurs. La commission de rétrocession de 0.80 \$ en faveur de la CMDC n'est pas économiquement justifiée. Cependant, l'OGEFREM souligne que suivant les modifications apportées au système, c'est l'exportateur ou le fournisseur à l'étranger qui paie la FERI et que l'argument selon lequel ce prix se répercute sur l'importateur manque de pertinence en vertu de la loi du prix unique sur le marché international sur laquelle l'économie Congolaise est preneur de prix (price taker) à l'import et export.

3.88 Il conviendrait d'examiner les coûts et les bénéfices de l'OGEFREM, ses prélèvements, y compris les prélèvements correspondants, et ses contrôles, à travers une analyse de type politique économique, concernant non seulement ses activités actuelles, mais aussi sa transformation en Office de Gestion de Fret Multimodal et de l'introduction de la FERI et de la FERE. Cette analyse devrait explicitement examiner si les missions de l'OGEFREM ainsi que ses modalités de fonctionnement et les prélèvements correspondants sont toujours justifiés et correspondent raisonnablement à la valeur des services rendus aux armateurs et chargeurs, conformément aux prescriptions de l'Article VIII de l'Accord Général du GATT. Il en est de même pour les documents spécifiques que sont les FERI et FERE qui reprennent des informations déjà enregistrées en amont dans la chaîne de suivi et de contrôle.<sup>25</sup> En outre, si l'Office veut effectivement promouvoir les intérêts des chargeurs du secteur privé, il serait bon que

---

<sup>24</sup> L'OGEFREM souligne que la FERI est un instrument de facilitation dans les échanges commerciaux et également un instrument de régulation qui permet de : rationaliser la gestion des cargaisons en temps réel ; anticiper les opérations de prise en charge par tous les intervenants avant l'arrivée de la marchandise ; se conformer au code ISPS ; participer à la simplification des procédures ; contribuer à la promotion du commerce international par l'échange des informations pertinentes sur le prix des diverses marchandises ; contribuer au développement de l'Observatoire national de transport indispensable pour la RDC ainsi que pour la sous-région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre ; et rationaliser la desserte de ports maritimes congolais.

<sup>25</sup> L'OGEFREM souligne que la FERE pourrait constituer une réponse aux exigences de la communauté internationale et l'Union Européenne dans les domaines des origines de bien concerné, par exemple pour le bois ou le coltan.

ceux-ci soient effectivement représentés au niveau du Conseil d'administration et de gestion.<sup>26</sup> A l'heure actuelle, celui-ci et la Direction Générale sont dominés par des représentants du secteur public. Le même type d'analyse coût/bénéfice pourrait être également entrepris au sujet de la commission de rétrocessions prélevées sur les armateurs en faveur de la CMDC.

### **3.3.5 L'ONATRA et les autres entreprises de transport**

3.89 L'ONATRA, la RVM, la RVF, le Port de Matadi et la CFMK, sont les acteurs importants pour l'acheminement sûr des marchandises jusqu'à Matadi, le dédouanement et la réexpédition des marchandises vers Kinshasa par route ou par rail et plus loin vers l'intérieur du pays par le fleuve. Dans la présente section, la discussion se focalise sur (i) la RVM ; (ii) le Port de Matadi ; et (iii) la RVF. Par contre, les questions inhérentes au transport par rail (CFMK) ne sont pas abordées.

3.90 On a déjà vu précédemment que : (i) les redevances de la RVM et les tarifs du port de Matadi semblaient être très élevées sans contrepartie équivalente de service ; et (ii) que cet état de fait était attribuable à une combinaison de facteurs, à savoir le coût du personnel élevé dû en partie à un personnel actif en surnombre, dont certains ont déjà atteint l'âge de la retraite, mais sont toujours classés comme personnel actif (donc émergeant à la masse salariale), des équipements vétustes et une mauvaise gestion opérationnelle et financière. La présente section examine ces questions plus en profondeur, en se basant principalement sur les trois rapports du COPIREP pour la période 2006-2007 sur la restructuration de la RVM, de l'ONATRA (port de Matadi) et de la RVF. (Ci-après « Rapport COPIREP »).

#### ***Régie des Voies Maritimes***

3.91 Selon le « rapport COPIREP », la RVM n'est pas en mesure de réaliser les objectifs économiques et opérationnels assignés, à savoir : (i) maintenir la profondeur du chenal à un minimum de 26 pieds pendant 10 mois de l'année ; (ii) assurer le dragage à moindre coût ; et (iii) percevoir les taxes de navigation et de pilotage. En effet, depuis 15 ans, la profondeur se situe généralement entre 19 à 21 pieds, quelquefois à un niveau de plus de 23 pieds et une seule fois en 2006 à 26 pieds grâce au concours d'un partenaire technique extérieur. Par ailleurs, l'hydrographie (la mesure de la profondeur) n'est pas assurée de manière adéquate et l'état vétuste des aides à la navigation (instruments de balisage) empêche les navires de se déplacer la nuit. La plupart des navires porte-containers internationaux s'arrêtent à Pointe Noire pour assurer le transbordement sur des bateaux de plus petit tirant d'eau capable de remonter le fleuve. Cette combinaison de facteurs augmente le coût, le temps et le risque des escales à Matadi.

3.92 Les principaux facteurs explicatifs de cet état de fait sont le coût de la main d'œuvre, l'état des équipements, la gestion et la situation financière de la Régie.

3.93 En ce qui concerne le personnel de la Régie, 1058 employés sont sous contrat à durée indéterminée, avec trop de cadres par rapport au personnel technique (rapport de 1 à 2, par rapport à une norme de 1 à 6 ou 7 habituellement). En outre un pourcentage de personnel trop important travaille dans les bureaux à Kinshasa, Matadi et Boma. L'âge moyen du personnel est de 48 ans. Le niveau de formation est inadéquat, sans rapport avec les exigences de la technologie de pointe. Le salaire moyen annuel, US\$4500/an, est parmi les plus élevés des entreprises publiques du pays. La Régie a un recours excessif et injustifié au personnel temporaire. La masse salariale représente 40 à 50% du chiffre d'affaires.

---

<sup>26</sup> L'OGEFREM conseille que l'article 20 du Décret portant statuts de l'OGEFREM, la création de deux Comités Nationaux, notamment de facilitation de Transport, dans lesquels les chargeurs feront partie.

3.94 En ce qui concerne le suivi technique du chenal, le cubage dragué n'est que 47% de volume ciblé et le niveau du chenal (20-22 pieds) est largement inférieur au niveau souhaité par les armateurs (26 pieds). Le sondage de la profondeur du chenal est inapproprié. La disponibilité des aides à la navigation (bouées, poteaux, balises, phares) s'est nettement améliorée depuis quelques années mais reste toujours inférieure pour permettre une circulation de nuit. Cette situation est le résultat de la vétusté des équipements, d'un manque chronique d'entretien, de maintenance et de réhabilitation pendant la dernière décennie. Cet état de fait provoque de fortes protestations des armateurs et des agents maritimes.

3.95 Pour redresser la situation, il est indispensable pour la RVM : (i) de draguer jusqu'à 26 pieds ; (ii) de maintenir ce niveau pendant 10 mois de l'année ; et (iii) d'assurer l'entière disponibilité des aides à la navigation à tout moment. Pour arriver à 26 pieds à un tarif raisonnable, il serait nécessaire que la RVM puisse louer des dragues plus puissantes et réduire les coûts de fonctionnement actuels de US\$6.36 le m<sup>3</sup> à la norme internationale de US\$3,85/m<sup>3</sup>. Mais il semblerait que cela soit difficile en raison de la situation financière désastreuse de la société : situation nette négative, rendement sur capitaux négatifs ; fonds de roulement négatif ; coefficient de liquidité de 30% ; coefficient de trésorerie de 2%. Cette situation est le résultat de plusieurs facteurs : (i) non collecte d'une partie significative des prélèvements pendant la période 1997-2005 ; (ii) masse salariale représentant 40 à 50% du chiffre d'affaires, et un niveau de salaires très élevé ; (iv) ainsi qu'une mauvaise gestion financière et opérationnelle en général. A titre d'exemple, la RVM continuerait d'assurer, auprès de l'OGEDep, le service de la dette sur un prêt extérieur qui a déjà bénéficié d'une réduction dans le contexte de l'initiative PPTE. En d'autres termes, la restructuration de la RVM s'impose pour que l'institution puisse contribuer à la réduction du coût, du temps et des risques de l'escale à Matadi sans augmenter les redevances au-delà de leur niveau actuel.

3.96 Trois actions pourraient être envisagées d'urgence : (i) réduction voire élimination si possible, du paiement à l'OGEDep du service de la dette sur des prêts extérieurs qui ont déjà bénéficié d'annulation partielle ou totale dans le contexte de l'initiative PPTE ; (ii) préparation et mise en exécution d'un plan d'action pour assurer le dragage du chenal jusqu'à 26 pieds et sa navigabilité permanente ;<sup>27</sup> (iii) préparation d'un plan social pour réduire l'effectif et les charges salariales de la RVM à un niveau raisonnable.

### ***Le port de Matadi***

3.97 A ce jour, la gestion du Port de Matadi connaît des problèmes sérieux à tous les niveaux. L'infrastructure et le matériel se dégradent rapidement, le port parvient de moins en moins à transborder les marchandises. A cela s'ajoute le problème de tirant d'eau opérationnel réduit de 22' à 23' et la multiplicité des services annexes, notamment de l'Etat, dont les prestations affectent le coût de l'escale à Matadi sans contrepartie dans l'amélioration des services. La présente analyse se base principalement sur le diagnostic du Port entrepris par le COPIREP en 2007 (« diagnostic COPIREP Port de Matadi ») ainsi que les travaux de la mission de Facilitation d'octobre 2009.

3.98 Le diagnostic organisationnel du Département des Ports maritimes de l'ONATRA concerne l'analyse de son organisation et de son fonctionnement administratif. En fait, il s'agit d'un diagnostic de trois ports, Matadi, Boma et Banana. Le Département des Ports Maritimes, comme toute autre structure de l'ONATRA, dépend de la Direction Générale à Kinshasa. Le processus de prise de décision est donc fortement centralisé, et a un impact sur la gestion et le fonctionnement des différentes structures de l'entreprise. En matière d'approvisionnement par exemple, pour les décisions relatives aux achats, le Département des Ports maritimes n'a une autonomie qu'à concurrence d'un plafond fixé à 2000 USD, tout marché au-delà de ce seuil devant être soumis à l'aval de la Direction Générale. On assiste ainsi

---

<sup>27</sup> La RVM recommande qu'elle soit dotée des moyens matériels nouveaux pour son fonctionnement car elle a des capacités humaines suffisantes.

souvent à des ruptures des stocks des carburants et des pièces de rechange pour les engins, le délai de livraison étant souvent allongé par une longue procédure administrative du côté de la Direction Générale. Plus généralement, 76 pourcent du chiffre d'affaires correspondent à la marge brute, dont 95 pourcent est transférée à Kinshasa (source Direction Générale de l'ONATRA), pour payer de nombreuses charges au niveau de l'ONATRA entier y compris un personnel pléthorique dont une partie importante consiste en des personnes devant être déjà à la retraite.

3.99 Au 31 décembre 2006 le Département des Ports maritimes compte 1.986 agents et cadres actifs répartis dans les trois ports de Matadi (1702), Boma (220) et Banana (64). Les effectifs sont apparemment en adéquation avec le niveau des activités. Cependant, l'embauche du personnel temporaire à travers les entreprises d'intérim, fait penser à l'existence d'un besoin en personnel.

3.100 L'analyse des effectifs par catégorie professionnelle montre que le taux d'encadrement du personnel respecte le caractère technique des activités portuaires. Un cadre avait en charge cinq agents. Les activités fonctionnelles sont assurées par 18% des effectifs du port, alors que les activités opérationnelles occupaient 82% du personnel permanent. Cela paraît raisonnable. Toutefois, les cadres techniques vieillissaient, les personnels opérationnels et d'entretien ne reçoivent pratiquement plus aucune formation professionnelle de remise à niveau ou d'apprentissage des nouvelles technologies. L'analyse des salaires des permanents durant les six dernières années montre que la masse salariale avait plus ou moins doublé depuis 2002, pour atteindre environ 2,1 milliards de FC. Aucune mention n'a été faite des problèmes liés à la nécessité de financer soit le personnel déjà à la retraite ou soit le personnel retraité mais actif.

3.101 Les infrastructures portuaires à Matadi comprennent les quais, les parcs, les cours et les entrepôts. D'une manière générale, toute l'infrastructure est dans un état de délabrement avancé, dû au manque de maintenance, d'entretien et de réhabilitation. Six des dix quais sont hors service, réduisant considérablement la capacité d'accueil du port. Le port est sous-équipé en engins et équipements. L'insuffisance d'engins (matériel roulant) oblige un rotation permanente du matériel disponible, empêchant la réalisation de travaux de maintenance ou devant être réalisés. Le mauvais état général du Port entraîne une usure rapide du matériel et un risque accru de dégâts et d'accidents. Le matériel non roulant se trouve aussi dans un état d'usure très avancé, sans budget ni pour la gestion du matériel et des stocks ni par le renouvellement des équipements de levage.

3.102 L'état du matériel de manutention verticale, (équipements de levage, en particulier les grues) ralentit la cadence de chargement et de déchargement pouvant allonger jusqu'à 10 jours le déchargement d'un navire alors que la norme ne demanderait que 5 jours. Ceci peut entraîner des surestaries (pénalités) pouvant facilement s'élever à 10.000\$ par bateau et par jour.

3.103 De par sa situation particulière au bout du bief maritime navigable du fleuve Congo, cinq facteurs majeurs conditionnent largement l'efficacité de l'exploitation et la rentabilité au Département des Ports maritimes de l'ONATRA : (i) l'accès nautique sur le bief maritime ; (ii) l'espace disponible ; (iii) le transfert des marchandises ; (iv) les conditions d'évacuation des marchandises vers Kinshasa ; et (v) les procédures.

3.104 L'accès au port, gêné par l'insuffisance du tirant d'eau, a amené un nombre croissant d'armateurs à transborder les marchandises à Pointe Noire et desservir Matadi en bateaux de ravitaillement. Ils facturent ainsi un supplément du fret afin de couvrir les frais de transbordement à Pointe Noire où les coûts supplémentaires occasionnés par la remontée du fleuve avec des navires partiellement chargés.

3.105 Le traitement efficace des containers au port exige une ouverture de l'espace au maximum. Cependant, le port ne dispose pas d'assez d'espace pouvant permettre une augmentation significative de

l'exploitation. La création d'espaces supplémentaires ouverts pourrait être réalisée par une délocalisation partielle du port, ou par la suppression d'entrepôts ou de bâtiments.

3.106 Le Port de Matadi a une superficie limitée, et est entièrement encaissé entre la ville et les collines environnantes. Les mauvaises conditions techniques dues au manque de matériel rallongent la durée moyenne d'accostage des navires, et l'accumulation des formalités administratives consécutive au nombre élevé d'intervenants allonge la durée moyenne de séjour des marchandises, particulièrement des containers dans le port.

3.107 La capacité de la route à transporter est limitée à elle seule à 400.000 tonnes /an entre Kinshasa et le port de Matadi. Aujourd'hui, il est plus que nécessaire de réhabiliter le chemin de fer (CFMK) rapidement de façon à ce qu'il devienne le moyen de transport, par excellence d'évacuation des marchandises vers les lieux de consommation, Kinshasa et toute la zone commerciale desservie par le fleuve Congo.

3.108 Le « diagnostic COPIREP » en question ne fournit pas une description détaillée des procédures, encore moins une analyse, et ne fournit aucun chiffre quant au temps moyen pour les accomplir. Toutefois, il attire l'attention sur un dysfonctionnement significatif au niveau du dédouanement des containers. L'élément de dysfonctionnement se situe entre le moment d'émission du bon à enlever (BAE) et la mainlevée finale de la DGDA, avec en moyenne 3 à 7 jours d'immobilisation, alors que les camions sont déjà chargés. On estime à 125 camions en attente en moyenne par jour, sans lien avec la manutention de l'ONATRA et en utilisant un stationnement de 5.000 m<sup>2</sup>, concentré sur les endroits opérationnels les plus utiles du Terminal aux Containers de Matadi (TCM) (principalement devant le bureau, dans une zone de transferts, côté cour des magasins, et dans les allées réservées aux opérations propres au TCM.

3.109 Selon le « diagnostic COPIREP », le bilan du Guichet unique<sup>28</sup> était positif ayant permis un accroissement des recettes et un début de réduction du temps de séjour des marchandises au port. Par contre, le système informatique du Guichet unique n'est pas relié aux systèmes informatiques de ses différents participants et ceci est dû au manque de coopération entre les services. Des progrès décisifs devaient être réalisés pour que le Guichet unique contribue de manière décisive à la réduction des délais de passage des marchandises pour une intégration aisée du commerce extérieur de la RDC.

3.110 La structure des prix au Port de Matadi. L'analyse COPIREP confirme que le Port de Matadi était cher, sur la base d'exemples d'importation (i) d'un produit de consommation très similaire à l'exemple utilisé dans la section 1.3.1 du chapitre; (ii) d'une voiture d'occasion; et (iii) d'un container de friperie. Pour la voiture d'occasion, les facteurs les plus frappants sont la manutention « bord » est de 17,3€ la tonne ; le transit ONATRA était de 32\$ la tonne ; et le transport sur Kinshasa à 55\$ la tonne. Pour une voiture d'occasion, la manutention ONATRA serait de 300\$ l'unité, et le « tally » de l'OCC serait de 150\$ l'unité. Si on se réfère à la tonne, le tally pour la voiture d'occasion est beaucoup plus cher que le produit de grande consommation (5\$ la tonne). Pour les friperies, la manutention d'un container pesant 12T150 et valant également 1.000\$ la tonne, revient à 1.200\$, soit 100\$ la tonne ; l'OCC, 5% de la valeur CIF. Là encore, le container revient plus cher à la tonne que pour le produit de grande consommation et auquel il faut ajouter la quarantaine (200\$). Dans les derniers cas, il faut ajouter aussi le FPI, soit 2% de la valeur CIF et les droits d'entrée.

---

<sup>28</sup> Le principe du Guichet unique est de regrouper dans une et même démarche, toutes les démarches administratives à exécuter, principalement pour les marchandises à l'import. Le Guichet unique réduit en une démarche unique, quatre démarches, dans le but de rendre ces opérations efficaces et transparentes. Le temps nécessaire pour accomplir la totalité des démarches ne se trouvait cependant pas raccourci.



3.111 Le diagnostic du rapport « COPIREP » est très incomplet. En outre, la comptabilisation d'une partie significative des recettes et des dépenses des ports est gérée par la Direction Générale à Kinshasa et qu'il est donc très difficile d'obtenir une vue globale de la situation financière et des résultats opérationnels du Port de Matadi comme entité autonome.

3.112 Le manque de clarté dans la tenue des chiffres et par là la difficulté de proposer des mesures de gestion correctives s'illustre dans l'examen des frais du personnel. Pour 2006, les frais du personnel s'élevaient à environ 3,3 millions \$ pour un tonnage total traité d'environ 1,96 million de tonnes et un chiffre d'affaires de 60,7 millions\$. Il serait extrêmement important de connaître le détail de la différence entre ces deux chiffres. Par exemple, il est pour le moins surprenant que les charges du personnel ne représentent que 3,3% du chiffre d'affaires. Là aussi, aucune mention n'était faite des problèmes financiers liés aux agents retraités ou retraités en activité au niveau du port lui-même.

3.113 Il est clair que la mise place d'une politique de facilitation des échanges incite à une réhabilitation et une réorganisation du Port de Matadi par : (i) la préparation d'une stratégie et d'un plan d'action pour la réhabilitation et l'amélioration du port de Matadi, incluant en particulier la préparation d'un tarif reflétant les coûts économiques, à l'exclusion toutefois des charges d'amortissement, des charges du personnel excédent de l'ONATRA (dont seulement une partie est attribuable au Port de Matadi) et pour lequel un plan social spécifique et un financement spécifique doivent être recherchés ; (ii) la préparation d'un plan social spécifique au port pour réduire les sureffectifs au-dessous de l'âge de la retraite y compris le personnel actif toujours en service déjà au-delà de cet âge ; (iii) le prélèvement substantiel du plafond des dépenses requérant l'approbation de la Direction Générale de Kinshasa au-delà de 2.000\$ ; et (iv) la révision des procédures pour réduire les temps de passage, en lien avec la DGDA et les opérateurs.

### ***Régie des Voies Fluviales***

3.114 La mission de la Régie des Voies Fluviales (RVF) est « d'assurer la sécurité de la navigation fluviale ». Elle doit notamment assurer : (i) le dragage ; (ii) le maintien et la réhabilitation des aides à la navigation ; et (iii) le curage des quais des ports fluviaux. COPIREP a entrepris un diagnostic technique opérationnel financier et organisationnel afin d'identifier les goulots d'étranglement et de proposer des solutions.

3.115 Le constat sur le plan technique est que tous les équipements sont en état de délabrement avancé et ne peuvent servir au maximum de leur capacité. Constat identique au niveau opérationnel. Sur le plan financier, la situation est extrêmement difficile et la Régie n'a pas la capacité de financer les investissements dont elle a besoin ni celle de mobiliser les ressources pour financer les investissements indispensables.

3.116 Au niveau de l'emploi, un effectif total de 321 personnes a été recensé au moment de l'audit, dont 113 cadres, 65 agents de maîtrise et 143 travailleurs classifiés. Ces chiffres montrent trop de cadres par rapport aux travailleurs avec un ratio de 1 à 1,8. Beaucoup d'entre eux sont employés dans les directions fonctionnelles alors qu'il en manque dans les directions d'exploitation. 48% du personnel est au-delà de 50 ans, dont 25% ont déjà atteint l'âge de la retraite. Le salaire moyen est de 2.458\$ par agent, pratiquement le double observé en 1984 pour 984 agents. Mais le diagnostic du COPIREP ne fait aucune allusion au problème de financement du personnel déjà à la retraite ou émergeant toujours à la masse salariale bien qu'il ait déjà dépassé l'âge de la retraite.

3.117 Dans les entretiens avec la mission de la Banque mondiale en octobre 2009, les opérateurs ont soulevé beaucoup de dysfonctionnements tendant à augmenter les coûts et les risques de transport des marchandises par voie fluviale. Ce sujet devrait faire l'objet d'une analyse plus approfondie.

### 3.3.6 Office Congolais de Contrôle (OCC)

3.118 L'OCC intervient au niveau des exportations, des importations et d'un certain nombre de transactions intérieures, conformément au mandat lui conféré par la Loi 74-013. Son mandat lui conférait les responsabilités suivantes : (i) contrôles de qualité, de quantité et de conformité de toutes les marchandises ; (ii) analyse de tous les échantillons et les produits, et (iii) contrôles techniques de tous appareils et des travaux. Par ailleurs son intervention au niveau des importations et exportations est rendue obligatoire par les textes en la matière. Les statuts de l'OCC ont été renouvelés en Décembre 2009 et semblent de facto exclure les missions de contrôle de quantité et valeur.

3.119 A la date d'aujourd'hui, l'OCC facture, pour ses opérations de commerce extérieur, 1% à l'exportation et 2% à l'importation, respectivement des valeurs FOB et CIF. Sont rajoutés (i) des prélèvements forfaitaires s'élevant à 5\$ la tonne pour les opérations de « tally » à l'import, mais variables pour les contrôles de qualité ; et (ii) des amendes. Le chiffre d'affaires de l'OCC était d'environ 103 millions \$ en 2008 et il y avait environ 3.500 employés (source : OCC, Rapport Annuel, 2008), avec un coût unitaire d'environ 18.000\$ par personne

3.120 Les procédures de l'OCC sont largement similaires aux contrôles douaniers concernant la quantité et la valeur des importations, se chevauchant avec eux. Par ailleurs, l'OCC semble vouloir systématiquement inspecter toutes les marchandises à l'arrivée, y compris celles ayant été inspectées avant embarquement par le BIVAC. On peut rappeler que cette société est le mandataire officiel de l'OCC pour la pré-inspection des importations. Pour les exportations, le chevauchement des procédures peut être moindre, dans la mesure où *seul* l'OCC fait systématiquement le contrôle des exportations (souvent avec la présence, toutefois sans la participation effective de la DGDA). BIVAC n'est pas mandaté pour les contrôles dans le cadre des exportations.

3.121 Pour les contrôles sanitaires, il y a chevauchement entre les contrôles de l'OCC et ceux entrepris par les services des ministères de la santé, de l'agriculture, etc. En outre, l'OCC, pour le compte de l'OGEFREM, contrôle les valeurs de fret et d'assurance, et dans les deux cas, peut effectuer des redressements, entraînant des amendes (voir Rapport Annuel 2008, page 33). L'OCC a aussi apparemment un mandat du Ministère de l'Economie et du Commerce pour contrôler le paiement effectif des taxes sur les licences d'importation et d'exportation, et infliger des amendes en cas de contravention.

3.122 Il y a eu beaucoup de controverses au sujet de l'OCC depuis quelques années, dû au manque de clarté concernant: (i) le niveau des prélèvements devant être imposés pour les opérations de contrôle à l'importation et à l'exportation ; (ii) ; l'autorité responsable pour la fixation de ces taux, c'est à dire l'OCC ou les autorités ministérielles de tutelle ; enfin (iii) la justification même de certaines activités de contrôle de l'OCC sur les opérations du commerce extérieur. En effet, l'OCC considère que le taux de sa rémunération à l'importation devrait être plus élevé que 2% et a difficilement accepté la réduction de 3 à 2% qui lui a été imposé par son Ministère de tutelle en septembre 2009. De l'avis des opérateurs, les prélèvements de l'OCC sont assimilables à des taxes, car sans contrepartie équivalente de services. Mais pour l'Etat, l'OCC est un élément essentiel de contrôle et de surveillance des activités du secteur privé et son activité se traduirait indiscutablement par des revenus excédent largement les coûts et un accroissement des recettes de l'Etat.

3.123 A la date d'aujourd'hui et mettant de côté le volet « pénalités », on peut résumer les charges de l'OCC comme suit : (i) à l'exportation, 1 à 1,20% de la valeur FOB ; et (ii) à l'importation, 2% de la Valeur CIF plus « tally » de 5\$ la tonne avec un minimum de perception de 100\$.

3.124 Si le taux de base à l'importation est maintenant de 2%, il est moins clair si celui-ci est le seul taux applicable. En effet, le tarif de l'OCC tel qu'il a été présenté à la mission de la Banque mondiale en

octobre 2009, semble impliquer des taux effectifs bien supérieurs à 2% pour les importations de valeur inférieure à 2.500\$.

3.125 Dans ce contexte, il est à noter que depuis mi-2006, toute importation d'une valeur supérieure à 2.500\$ doit faire l'objet d'une inspection avant embarquement par la société BIVAC. BIVAC reçoit une rémunération de 0,75% de la valeur FOB, qui lui est versé par l'OCC à partir du prélèvement fait par celui-ci (2% de la valeur CIF) lors de la remise de l'AV à l'importateur. Le reliquat est pour l'OCC. Toutefois, les importations inférieures à 2.500\$ sont exemptes de la pré-inspection par le BIVAC, mais elles sont cependant soumises à l'inspection à leur arrivée par les services de l'OCC. Le cas échéant, il reste à savoir si le montant du prélèvement est celui de 2% de valeur CIF ou si ceux figurant dans le tarif sont plus importants que 2%. Le même genre de problème se pose pour le « tally », qui selon l'OCC est de 5\$ la tonne. Toutefois pour les colis pesant moins d'une tonne, le tally semble être bien supérieur à 5\$ (source guide d'importateur) de par l'application du forfait minimum. Ces questions mériteraient d'être clarifiées par les services de l'OCC.

3.126 Aujourd'hui, les objections et les plaintes des opérateurs vis-à-vis de l'OCC sont identiques à celles formulées il y a 20 ans. Particulièrement sur le nombre de chevauchement entre les procédures de l'OCC et celles de la DGDA. En outre, l'OCC exécute beaucoup de redressements souvent non fondés entraînant des amendes transactionnelles. Il n'y a pas de correspondance entre le niveau de prélèvements et les services rendus aux importateurs et à l'économie en général.

3.127 Toutefois, l'OCC affirme que ses contrôles produisent des bénéfices importants pour la collectivité sous forme (i) de recettes fiscales supplémentaires, pour l'Etat, provenant des contrôles de valeur non seulement des marchandises, mais aussi du fret et d'assurance ; et (ii) de protection du consommateur par son refus d'admettre la distribution de marchandises qu'il a jugé impropres à la consommation (cas du riz en 2009). Le rapport annuel de l'OCC pour l'année 2008 présente les chiffres suivants dans ces domaines, en notant une distinction entre (i) les importations inspectées avant embarquement et (ii) les importations contrôlées à l'arrivée.<sup>29</sup>

3.128 En ce qui concerne le redressement des valeurs FOB pour les marchandises assujetties à l'inspection avant embarquement, la valeur totale des marchandises pour lesquelles des avis de vérification (AV) ont été demandés s'élevait à 4.597 milliards\$. La valeur totale des AV émis par le BIVAC était de 2.634 milliards\$ pour un total de 35.673 dossiers. 7.795 dossiers ont donné lieu à un redressement total de 109 millions\$ par rapport à une valeur déclarée de US \$226.9 millions, soit un taux moyen de redressement de 48%. Si on considère que le taux moyen des droits d'entrée (ICA comprise) était de 33%, le redressement de 109 millions\$ aurait entraîné des recettes douanières supplémentaires d'environ 36 millions\$. Le gain pour l'OCC aurait été d'environ 2.2 millions\$ (2% du montant du redressement, soit 109 millions\$), dont 0.82 million\$ pour le BIVAC.

3.129 S'agissant maintenant des redressements effectués à l'arrivée, sur la base CIF, le rapport annuel de l'OCC met en exergue un redressement global de 49.9 millions\$. Il est à noter que le redressement de la valeur FOB (38 millions\$) n'est que 35% de celui effectué par BIVAC sur les valeurs FOB. On peut supposer que le redressement effectué par l'OCC à l'arrivée est indépendant de celui de BIVAC. En effet l'OCC considère qu'il est en droit de faire des redressements indépendamment de ceux effectués par BIVAC avant embarquement. Il y a aussi lieu de noter que l'OCC a effectué des redressements au niveau du fret et des assurances. Mais aucun détail n'a été fourni sur ce point. On peut supposer cependant que le redressement de la valeur du fret résulte de l'exécution de la subrogation qui aurait été accordée à l'OCC par l'OGEFREM dans ce domaine. Mais ceci reste à confirmer, tout comme les modalités du calcul du redressement. Les mêmes questions se posent pour l'assurance.

---

<sup>29</sup> Voir Rapport Annuel pages 8 et 33

3.130 S'agissant de la protection du consommateur, l'OCC a procédé à l'analyse de 48536 échantillons, dont 45,7% pour les produits alimentaires et 54,3% pour des produits non alimentaires. Il y a eu 1.044 cas de non-conformité dont la plupart à Kinshasa (93%). Mais aucune information supplémentaire n'est disponible.

3.131 Conclusion. En premier lieu, il paraît probable qu'au fil des années, les interventions de l'OCC auraient produit des effets bénéfiques sous forme : (i) de majoration des recettes douanières ; et (ii) d'identification des marchandises impropres à la consommation. Mais les augmentations des recettes sont principalement le résultat des redressements de la valeur FOB effectués avant embarquement par les mandataires de l'OCC plutôt que des redressements effectués par les services de l'OCC à l'arrivée.

3.132 Toutefois, le coût des interventions paraît élevé, surtout lorsque les taux de ces prélèvements sont comparés avec ceux pratiqués dans d'autres pays de l'Afrique francophone et généralement inférieurs à 1%. Par ailleurs, il peut y avoir un élément régressif dans la structure des taux de l'OCC en ce sens que les taux pour les petits lots peuvent être proportionnellement plus importants que pour les grands lots. Finalement, il est loin d'être clair que le niveau des prélèvements correspond bien à la valeur de service rendu, comme cela devrait être le cas selon l'Article VIII de l'Accord GATT. A titre d'exemple, quel service est rendu au client par le tally – c'est-à-dire le comptage des marchandises à l'arrivée pour lequel OCC reçoit 5\$ la tonne (soit 50.000\$ pour une cargaison de riz).

3.133 Il y a lieu de noter que les tarifs de l'OCC sont faibles depuis quelques temps et devraient être relevés à des niveaux comparables à ceux pratiqués dans d'autres pays de la SADC, soit 4 à 5% de la valeur CIF des importations. L'OCC donne l'impression que si la décision lui revenait, il relèverait les taux aux niveaux observés dans les autres pays de la sous-région.

3.134 Mais, le taux des prélèvements de l'OCC devrait être fixé par voie réglementaire et non laissé à l'appréciation du seul Office ayant le monopole. Par ailleurs, toute requête pour relever les taux devrait faire l'objet d'une analyse approfondie. A l'heure actuelle, l'OCC réalise une rente pure sur les importations de valeur supérieure à US\$2500 dans la mesure où l'inspection avant embarquement de la BIVAC, réel travail de contrôle et de relevé de données, est rémunérée à 0,75% de la valeur FOB alors que l'OCC perçoit un taux de 2% sur la valeur CIF.

3.135 Dans le même sens, le tarif sur la valeur CIF des importations inférieures à 2.500\$ devrait être justifié car il paraît élevé. Les frais de « tally » devraient être éliminés, à défaut d'être justifiés. En ce qui concerne les procédures « quasi douanières » de l'OCC, elles devraient être fortement simplifiées voire même éliminées.

3.136 Il n'y a pas de raison d'inspecter à l'arrivée 100% des importations dont la valeur CIF est supérieure à 2500\$, surtout celles importées en FCL avec scellé BIVAC. Le taux d'inspection à l'arrivée pourrait être réduit dans des proportions très importantes pour cette catégorie d'importation et engagé seulement sur ordre de la douane dans le cadre de dossiers litigieux pour lesquels l'expertise technique et documentaire de l'OCC pourrait être sollicitée. La diminution du taux d'inspection contribuerait à une réduction des délais de passage au port.

3.137 Pour les importations dont la valeur est inférieure à 2.500\$, il pourrait être justifié d'avoir un taux d'inspection plus élevé, toutefois non exhaustif à l'arrivée, étant donné qu'elles n'ont pas été inspectées avant l'embarquement. Mais, ici encore, l'inspection devrait être normalement la prérogative de la DGDA, qui pourrait faire appel au BIVAC ou à l'OCC en cas de besoin.

3.138 Il faudrait éviter ou réduire au minimum le chevauchement d'interventions similaires, ou plutôt maximiser la complémentarité des activités de l'OCC et des ministères techniques concernés par les contrôles phytosanitaires, etc.

3.139 Plus fondamentalement, il sera nécessaire de reconsidérer totalement le rôle et la mission de l'OCC, en faisant la part entre les rôles à préserver et ceux à supprimer éventuellement. En particulier, l'Office ne devrait plus être mandaté pour assurer l'inspection de toutes les marchandises (sauf exception en accord avec la Douane et les Ministères techniques). Le doublement de ses procédures avec celles de la Douane devrait être désormais exclu. L'Office ne devrait plus intervenir, lors du processus de dédouanement, dans l'évaluation de la valeur FOB, la valeur fret et la valeur de l'assurance fret. Et ce, parce que la DGDA a déjà déterminé la valeur taxable des marchandises prenant en considération la valeur proposée par le BIVAC en tant que mandataire de l'OCC. La pratique actuelle crée des contentieux ouvrant la voie à des amendes souvent transactionnelles plus ou moins négociables ou purement informelles.

3.140 On pourrait conserver à l'Office un rôle d'inspection à l'arrivée des marchandises à l'importation, seulement sur demande de la DGDA et dans des conditions bien spécifiques à déterminer. Il en est de même pour les inspections des produits alimentaires, ainsi que ceux d'origine animale et végétale risquant d'être impropres à la consommation ou représentant un risque pour la santé publique. L'OCC pourrait jouer un rôle important d'appoint auprès des ministères techniques concernés. Au niveau des exportations, la stratégie devrait être identique. L'OCC ne devrait pas doubler les inspections de la DGDA ou des autres agences (mines, forêts...), mais il pourrait être habilité à fournir une assistance technique par délégation sous réserve de disposer des compétences techniques requises et d'avoir été sélectionné suite à un système d'appel d'offres à la concurrence. Les textes relatifs à l'OCC devraient être revus en ce sens.

3.141 Il faut reconnaître que la révision du mandat de l'OCC serait une tâche délicate et politiquement sensible vu les intérêts économiques, politiques et sociaux en jeu. Pour cette raison, cette révision devrait être basée sur une évaluation indépendante des activités de l'OCC et à faire en complément de la présente analyse.

### **3.3.7 DGDA**

3.142 Cette section analyse les questions relatives à la DGDA (l'ex-OFIDA), et est organisée comme suit : (i) diagnostic de l'Institution en tant que telle ; (ii) commentaire sur le cadre juridique et réglementaire ; (iii) diagnostic des procédures ; et (iv) recommandations. Bien que l'analyse se focalise principalement sur le corridor Kinshasa-Matadi, elle est de portée générale.

3.143 Jusqu'en janvier 2010, la DGDA fonctionnait sous forme d'Entreprise publique et était financée par une rétrocession de 5 % des recettes effectivement collectées. Mais depuis lors, elle a été réintégrée au Ministère des Finances. Elle compte 4.600 agents (plus 800 temporaires). Elle collecte environ 35 à 40 % des recettes de l'Etat, avec un budget de 5.25% des recettes, soit environ 40 millions\$ en 2008 (lorsque les importations s'élevaient à 6.7\$ milliards et les recettes à environ 750\$ millions<sup>30</sup>) et équivalent à environ 0.6% de la valeur FOB des importations et 0.3% de la valeur totale des exportations et importations.<sup>31</sup> Les services de Matadi, Kinshasa et Lubumbashi collectent 80% et Matadi à lui seul 38% des recettes douanières globales à l'échelle du pays. Compte tenu de cette dépendance des recettes

---

<sup>30</sup> En utilisant le taux de change moyen suivant pour le dollar : 563 FC/\$.

<sup>31</sup> A titre comparatif, le BIVAC a été payé 0.75 pourcent des importations assujetties à l'inspection soit 2.6 milliards\$ en 2008, soit environ 20 millions\$. Les interventions de BIVAC ont donné lieu à un redressement des recettes pouvant être estimé à 35 millions\$.

globales sur les recettes douanières, toute approche en matière de facilitation doit combiner la facilitation du commerce et la sécurisation des recettes douanières, en clair toute mesure de facilitation doit minimiser le risque de pertes de recettes.

3.144 Les opérations de la DGDA sont influencées par les opérations des autres intermédiaires ou acteurs clés intervenant dans les procédures d'importation qui sont: (i) les commissionnaires en douane agréés et les transporteurs agréés; (ii) l'OCC, l'ONATRA, l'OGEFREM, quelques sociétés privées fournissant une assistance à la DGDA dans le cadre de contrats d'assistance rémunérés, à savoir (i) BIVAC ; (ii) AUFS ; et (iii) CTC.

3.145 Depuis 2006, BIVAC, société française, assure l'inspection des marchandises importées avant embarquement: contrôle des valeurs et des quantités, apposition d'un scellé qui lui permet de délivrer un avis de vérification (AV). Cette disposition ne concerne que les marchandises dont la valeur est supérieure à US\$2500. On estime que 40 % des dossiers d'importation d'une valeur supérieure à 2500 USD sont couverts par des attestations BIVAC (source: sous-directeur douane et BIVAC). Il est important en même temps de noter que le taux de couverture des importations à destination du Bas-Congo, de Kinshasa et du Katanga est beaucoup plus élevé que dans le reste du pays. A Kinshasa Est, les déclarations sont à 95% couvertes par un AV (source : chef de bureau). Initialement, le déchargement des marchandises était interdit en l'absence d'un AV. Face à l'inapplicabilité de cette mesure, il a été décidé de renforcer la pénalité qui est désormais égale à une fois les droits assis sur la valeur redressée, et une pénalité douanière. BIVAC reçoit une commission de 0,75% de la valeur FOB, qui lui est versé directement par la banque ayant émis la licence ou la déclaration d'importation.

3.146 BIVAC a mis à la disposition de ses clients deux systèmes accessibles par Internet : (i) BIVAC online, qui permet aux importateurs de suivre leur dossier; et (ii) BV-CVA, une base de données de valeurs, accessible par la DGDA, l'OCC et le CTC. Moins d'une centaine d'utilisateurs de la DGAD sont connectés, essentiellement dans les services centraux.<sup>32</sup> Toutefois, il est à noter que la valeur FOB de BIVAC n'est pas juridiquement opposable à la DGDA comme élément de détermination de la valeur taxable, encore qu'une telle décision est en cours de réflexion dans le contexte du programme de soutien du FMI.

3.147 African Union Financial Services (AUFS), société sud-africaine, dispose d'un contrat depuis 2006. Cette société est chargée d'installer (i) des scanners mobiles et fixes, (ii) un réseau de télécommunications sur 8 sites (Matadi, Kinshasa, Goma, Ndjili, Lubumbashi), et (iii) des caméras de vidéosurveillance sur les points sensibles (ports, guérites), dont le montant total serait de l'ordre de 54 millions\$. Elle reçoit une rémunération en deux parties : (i) un pourcentage inconnu des recettes douanières au-delà d'un plafond mensuel, négocié annuellement avec la DGDA ; et (ii) 75% d'un prélèvement dit « redevance rémunératoire » perçue en principe sur la valeur CIF des importations et des exportations. Le reliquat de 25% du prélèvement est versé à la DGDA. Les paiements sont liquidés au Guichet Unique. Les recettes obtenues de ce prélèvement était de 24 millions\$ pour 2009, selon la DGDA. Le cas échéant, les recettes de l'AUFS auraient été de 18 million\$.

3.148 Entre août 2008 et février 2010, le CTC, une société américaine, assurait une coopération technique avec une soixantaine de consultants, pour préparer et mettre en œuvre un programme global et national de modernisation. Mais le CTC est parti en février 2010 suite au non paiement de ses honoraires. L'appui de CTC se situait à deux niveaux : l'un institutionnel pour l'appui à la réforme, l'autre directement opérationnel avec des consultants présents dans les bureaux de douane. A ce titre, huit consultants étaient effectivement en poste à Matadi, quatre à Kin-Est, et un à Kin-Aéro. D'autres

---

<sup>32</sup> Dernier élément, le BIVAC n'envisage pas d'abandonner l'inspection à l'embarquement au profit de l'inspection au débarquement comme c'est le cas dans d'autres pays d'Afrique sub-saharienne.

consultants étaient présents au Katanga et un déploiement était prévu à l'Est. Il n'a pas été possible de connaître le montant de la rémunération du CTC.

3.149 En résumé, la DGDA reçoit beaucoup d'assistance technique de la part de divers partenaires pour soutenir un processus de réforme débuté en 2003. Malheureusement cette assistance n'est ni bien coordonnée, ni conçue comme un processus de renforcement des capacités. Il apparaît que le processus de renforcement des capacités et de réforme n'est pas conduit par la DGDA, en collaboration avec le secteur privé et les bailleurs de fonds. Il en ressort que les réformes risquent de ne pas être adaptées aux conditions spécifiques de la RDC ni bien acceptées et intégrées par la DGDA. Toutefois, la DGDA est conscient du besoin d'approfondir les réformes et de renforcer ses capacités.

### ***La réglementation de la DGDA***

3.150 Sur le plan de la réglementation, la législation de base date de 1949, nonobstant la prise de deux décrets en 2003 relatifs aux modes d'évaluation et de classification tarifaire. Un nouveau code des douanes a été approuvé par l'Assemblée Nationale en 2005, mais n'est pas encore voté par le Sénat. Le nouveau code aura le mérite de reconnaître aux importateurs et exportateurs le droit de déclarer eux-mêmes les marchandises. La CTC a récemment demandé une révision du nouveau projet de code, afin de mieux l'aligner avec la Convention Révisée de Kyoto par l'inclusion, entre autre, de dispositions permettant à la DGDA de conduire des contrôles sur la base d'audits au lieu de vérifications physiques dans le lieu de dédouanement (port, aéroport, etc.).

### ***Les procédures de la DGDA***

3.151 Les procédures sont décrites en détail en annexe, il s'agit ici d'un bref résumé, principalement pour le corridor de Matadi-Kinshasa. Cependant, l'analyse est de portée générale.

3.152 Depuis le décret présidentiel du 30 décembre 2005 et sous l'impulsion des bailleurs de fonds, il a été créé le Guichet Unique (GU). Pour l'heure, il n'existe des Guichets Uniques qu'à Matadi et à Lubumbashi. Le GU a pour objet de coordonner les procédures de la DGDA, l'ONATRA, l'OGEFREM et l'OCC. Il est géré par la DGDA.

3.153 Le Guichet Unique à Matadi est avant tout un guichet unique de paiement. Il semble cependant qu'une partie des paiements dus à l'OCC et à l'OGEFREM soit payée en dehors du GU. La DGDA, qui gère le GU, prélève des droits d'entrée et l'ensemble des prestations dues par l'importateur, l'exportateur ou son représentant à l'ONATRA, l'OGEFREM, l'OCC, la DGRAD, le Ministère du Commerce, le Fonds de Promotion Industrielle (FPI) et l'AUF (African Union Financial Services). Le paiement s'effectue à l'une ou l'autre des banques installées au GU (aucune autorisation n'est nécessaire). Les banques disposent d'un logiciel qui assure la ventilation des sommes collectées dans les différents comptes du Trésor et des autres organismes bénéficiaires. Elles informent la DGDA et les différents partenaires du paiement. Toutefois, les bailleurs n'ont financé que le guichet de la DGDA. Les autres agences se sont elles-mêmes dotées de leurs propres systèmes de gestion et de support électronique de l'information qui, tout en communiquant avec celui de la DGDA, continuent à mettre en œuvre les procédures de validation spécifique à chaque organisme, perpétuant des habitudes, des particularismes et des intérêts propres. De plus, les procédures informatiques se doublent en général, de procédures manuelles.

3.154 Les constats principaux sont :

- Il faut 25 documents pour le compte de 8 intervenants, tant à l'importation qu'à l'exportation. Les documents ne sont pas alignés sur les normes internationales et ralentissent par conséquent la préparation des dossiers.
- Les procédures douanières sont anciennes et non alignées aux normes internationales recommandées par l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) et inscrites dans la convention révisée de Kyoto. Elles reflètent une approche de contrôle et contre contrôle avant libération des marchandises qui, inévitablement, rallonge la durée du passage portuaire. Ceci reflète un esprit de méfiance mutuelle entre toutes les parties prenantes. Le système est également basé en partie sur la récompense des efforts du personnel financé par les amendes ou les menaces d'amende et/ou de ralentissement de procédures normales, résultat des procédures dominées par la facilitation informelle plutôt que le respect des procédures normales. Il arrive parfois que la lenteur des procédures normales et/ou de leurs propres erreurs amènent les opérateurs à être disposés à faciliter un processus de « passage outre ». Ces problèmes ne sont pas donc l'apanage exclusif de la DGDA.
- Beaucoup des procédures et de contrôles de la DGDA sont inutilement doublés par celles de l'OCC, de l'OGEFREM et du Port de MATADI, dont le coût est considérable pour les opérateurs sans valeur ajoutée économique et financière équivalente. Il y a lieu en particulier de noter que la présentation d'un AV du BIVAC et d'une FERI de l'OGEFREM est requise pour le dédouanement. Les renseignements qui sont portés dans cette FERI sont normalement identiques à ceux de l'AV du BIVAC, puisqu'elle est établie après l'AV. En outre, son établissement suit la même logique. L'OGEFREM dispose de partenaires étrangers chargés de collecter les informations dans les ports d'embarquement.
- Les procédures sont mal coordonnées entre les différents acteurs. Les procédures douanières sont souvent ralenties par le non accomplissement des procédures auprès des autres intervenants. On peut citer en outre, le déchargement et les mouvements lents des containers par l'ONATRA en raison de la non-disponibilité du matériel, le dépôt tardif du manifeste par les armateurs, l'incompatibilité des dates sur les manifestes (ONATRA, OCC et DGDA, les inspections de 100% des containers, les délais au niveau de la quarantaine, les inspections OCC des produits sensibles, etc.
- Le système d'information et de gestion est insuffisamment informatisé. Les procédures informatisées, lorsqu'elles existent, sont souvent accompagnées de procédures manuelles en parallèle.
- Il y a beaucoup de doublement inutile de visas, manuellement ou informatiquement.
- La mise en place des Guichets Uniques (GU) est perçue comme une bonne chose et est à poursuivre. Toutefois, elle est incomplète. A Matadi, le GU n'est qu'un guichet de paiement, et même ce guichet de paiement n'est pas unique dans la mesure où des paiements continuent à se faire en dehors.
- Le processus de réforme informatique notamment la migration de SYDONIA 2.7 à SYDONIA ++ a été préparée sans consultation adéquate avec les partenaires du secteur privé et sans suffisamment de participation de spécialistes douaniers. On intègre ainsi dans SYDONIA ++ les procédures actuelles (qu'elles soient manuelles ou informatisées dans SYDONIA 2.7). Or, il faudrait plutôt utiliser la migration comme une opportunité de mettre à plat les procédures actuelles et de concevoir de nouvelles procédures en fonction des potentialités de SYDONIA++/WORLD. Par ailleurs, il pourrait convenir de ne pas migrer vers SYDONIA WORLD aussi rapidement que prévu. Il faut préparer la migration comme un « événement »



d'importance majeure avec la participation active des partenaires privés et publics. Car, ces derniers ont certainement leurs propres processus de réformes informatiques. Il est indispensable que les systèmes soient compatibles en termes de normes techniques et d'échange de données.

- La mise en place de scanners est un processus qui ne semble pas bien compris et encore moins maîtrisé par la DGDA et sa tutelle. Les termes du contrat ne sont pas bien connus et il se pourrait qu'ils génèrent des rentes pour le prestataire.

3.155 Le diagnostic au Katanga est essentiellement le même que dans le corridor de Matadi-Kinshasa concernant : (i) le cadre juridique et réglementaire et son application ; (ii) la lenteur et la complexité des procédures ; et (iii) le doublement des procédures de la DGDA par l'OCC et par d'autres agences. Il a été signalé l'importance des problèmes de logistique concernant surtout (i) la SNCC et (ii) l'engorgement au niveau du poste frontalier de Kasumbalesa. Il s'ajoute une autre problématique au niveau politique, à savoir l'ingérence des autorités provinciales particulièrement à l'exportation. Ce problème a aussi été soulevé dans les travaux relatifs aux produits transportés dans le corridor Matadi-Kinshasa-Kisangani.

3.156 Le diagnostic de l'Est est essentiellement le même que celui du corridor de Matadi-Kinshasa. Toutefois, une particularité a été soulevée, à savoir le fonctionnement inadéquat du système de l'inspection avant embarquement du BIVAC pour les nombreuses marchandises importées provenant des pays limitrophes. Ceci pose deux problèmes: (i) le délai d'approbation de l'AV par le BIVAC fait que les marchandises arrivent souvent sans AV, et met ainsi les importateurs dans une position de non-respect de la réglementation, malgré leur volonté de la respecter ; et (ii) la DGDA ne dispose pas des informations contenues dans l'AV concernant la valeur FOB, etc. Le problème peut être d'autant plus important que les marchandises sont souvent importées par des opérateurs de petite taille. Dans ces conditions, soit on fait attendre les importations jusqu'à l'obtention de toutes les informations nécessaires à l'accomplissement des procédures classiques de dédouanement, soit on met en place une procédure simplifiée et éventuellement forfaitaire. Ce sujet demande un travail supplémentaire.

### ***Les recommandations dans le domaine douanier***

3.157 . Les recommandations sont de deux types : (a) universelles, c'est-à-dire en principe applicables à tous les postes de dédouanement; et (b) spécifiques à certains corridors (Matadi, Katanga et l'Est).

### ***Les recommandations d'ordre général***

3.158 Les recommandations ont pour but de proposer quelques pistes de réflexion pour consolider les avancées récentes en matière de facilitation des échanges et de dédouanement que sont : (i) le dépôt anticipé du manifeste ; (ii) le paiement des droits et des taxes avant la vérification des marchandises ; (iii) le paiement à un guichet unique ; et (iv) une culture de gestion propre à la nature d'établissement public qu'est la DGDA. Les réflexions clés sont les suivantes :

- optimisation des mesures de facilitation existantes par une meilleure utilisation des outils informatiques et une responsabilisation des acteurs de la chaîne logistique ;
- renforcer le dialogue et le partenariat entre les services administratifs et le secteur privé ;
- concilier le contrôle d'exécution et facilitation.

3.159 Il faut optimiser les mesures de facilitation existantes par une meilleure utilisation des outils informatiques et une responsabilisation des acteurs de la chaîne logistique, en particulier :

- il y a lieu de constituer un groupe de travail avec tous les partenaires clé dans le but de préparer une réforme et une simplification complète des procédures et s'assurer que les nouvelles procédures reflètent les besoins des nouveaux systèmes informatiques. Mais auparavant, il conviendrait de mettre en application les mesures suivantes :
- il faut éliminer les redondances entre l'OCC et la DGDA, en redéfinissant le rôle de l'OCC. En effet, l'OCC devrait (i) se focaliser sur le territoire national ; et (ii) intervenir en frontière uniquement en appui, et sur requête spécifique de la DGDA ou systématiquement pour certains produits.
- de même, le principe d'un contrôle physique systématique doit être aboli et limité à une proportion faible des importations et exportations. Pour les importations pré-inspectées par le BIVAC, un taux de 10 à 20% suffirait, mais il est à définir en fonction des risques de fraude. Un taux plus élevé pourrait éventuellement être admis pour les marchandises n'ayant pas été inspectées avant embarquement.
- les manifestes devraient être déposés 24 heures avant l'arrivée des marchandises à Matadi. Ils devraient être, dans la mesure du possible, enregistrés dans le système informatique douanier par le consignataire et non par la DGDA (ce qui est le cas actuellement) avant l'accostage du navire. Cette modification du système permettrait de retrouver le sens du manifeste comme déclaration sommaire et de responsabiliser les consignataires y compris le déclarant dans leurs erreurs de saisie qui seraient alors sanctionnées par la DGDA.
- L'OCC et l'OGEFREM devraient émettre leurs facturations définitives avant la pré-liquidation de la DGDA et surtout sur les mêmes bases que celle-ci en ce qui concerne la valeur FOB, le fret et l'assurance. L'argument des réajustements de valeur ou des modifications de manifeste, avancé par certains agents de l'OCC, de la DGDA et de l'OGEFREM n'est pas recevable. En effet, ces réajustements de valeur ou de quantité ont un impact marginal sur la facturation. Les recettes et les avantages de l'application d'une valeur commune surpassent largement les pertes de recettes éventuelles.
- Les commissionnaires en douane agréés devraient pouvoir enregistrer leurs déclarations en détail depuis leurs propres locaux, ou contraints de s'y soumettre si cette possibilité existe déjà. Cette mesure devrait également s'appliquer aux gestionnaires des magasins et des aires sous douane (MAD, « entrepôts »). Dans la mesure où leur gestion est concédée, cette concession doit induire une responsabilité de bout en bout : les exploitants des MAD devraient émettre eux-mêmes le bon de sortie. DGDA effectuera des contrôles à posteriori sur la base documentaire ou physique, essentiellement au niveau de l'inventaire.
- Globalement, la migration vers des versions plus récentes de SYDONIA doit être l'opportunité d'une réflexion profonde et concertée sur les procédures. L'installation de SYDONIA ++ /SYDONIA World doit être « un événement », au sens où elle permettra de rompre avec les anciennes logiques. La DGDA aurait certainement intérêt à ralentir, voire même interrompre, son programme de migration sous sa forme actuelle pour l'envisager sous la forme différente et ce dans un cadre de concertation paritaire avec les autres partenaires, éventuellement placé sous l'autorité du ministre des finances. Ces derniers ayant certainement leurs propres processus de réformes informatiques, il est indispensable que les systèmes soient compatibles en termes de normes techniques et d'échange de données.

- Il est important de normaliser tous les documents relatifs aux échanges internationaux sur des normes internationales en la matière. Ceci peut grandement simplifier le processus de préparation des dossiers d'importation et d'exportation. Il en est de même pour l'échange électronique de données.
- Il faut mieux coordonner l'assistance technique.

3.160 Il faut renforcer le dialogue et le partenariat entre les services administratifs et le secteur privé. Actuellement, les transitaires engagent régulièrement des frais de facilitation informelle dits « frais administratifs et opérationnels » de l'ordre de 200 à 400 USD par opération que ce soit à Matadi ou à Kinshasa. Ces paiements de petites sommes leur seraient nécessaires pour faire avancer leurs dossiers de bureau en bureau. Ce n'est pas tant leur montant qui pose problème que leur imprévisibilité et la menace de négociations qu'ils font peser sur chaque opération. Il pourrait être envisagé la conclusion d'un « protocole » entre les professions partenaires (consignataires, commissionnaires en douane) et les différents services concernés (DGDA, OCC, etc.) qui définirait le coût précis de chaque opération (modification d'un manifeste, impression d'un document, etc...). Le produit de ce protocole serait alors mis en commun et redistribué de façon égalitaire entre les agents.

3.161 Il est recommandé que les syndicats de consignataires et de transitaires soient mis à contribution pour mener ce type de réflexion. En effet, si les sommes collectées sont liquidées au coup par coup dans la liquidation douanière, elles peuvent aussi être payées au guichet unique. Elles seront ensuite envoyées au Trésor qui devra les reverser à la DGDA. Il s'agirait d'une amélioration, sans toutefois complètement éliminer le problème des paiements informels.

3.162 Ce type d'action ne peut se faire qu'en renforçant le dialogue entre les acteurs du secteur privé et les services de l'administration. Il importe que les secteurs privé et public partagent la même vision sur les délais de chaque acteur privé comme public tout comme sur la performance des contrôles et l'importance de la fraude. Cette question est incluse dans le point suivant sur la production systématique et la diffusion d'indicateurs.

3.163 Enfin, il faut concilier le contrôle d'exécution et de facilitation. Les logiques de contrôle évoquées dans l'analyse précédente répondent à une nécessité de contrôle hiérarchique au sein d'un contexte de forte corruption. Qu'il s'agisse du contrôle hiérarchique direct ou d'un appui à ce contrôle via des sociétés privées extérieures, ce principe ne peut pas être remis en question tant que les recettes douanières contribuent à elles seules à 35% des recettes propres de l'Etat et que les risques de corruption sont élevés. Toute la question est de concilier cette logique de contrôle avec la facilitation et de faire en sorte que cette logique s'intègre dans la culture de réussite et de développement qui est recherchée pour l'économie de la RDC (participation à une nouvelle culture professionnelle d'autre part).

3.164 Actuellement, la division de la DGDA chargée de l'audit interne est composée de 35 personnes mais ne dispose pas d'un système informatisé de gestion des ressources. Un consultant de CTC, spécialiste en audit mais non en matière douanière, appuyait la division. Actuellement le contrôle est basé sur une superposition des contrôles internes et semi externes via CTC, reposant principalement sur des dénonciations. Il n'est pas complètement maîtrisé par les responsables hiérarchiques qui ne disposent pas d'informations précises et régulières sur ce qui se passe sur le terrain.

3.165 Dans ces conditions, il paraît important de mettre en place un système d'information capable de recouper les données et de fournir aux responsables des indicateurs, par service et par individu, sur les performances de chaque entité, privée comme publique. Par ailleurs, ces indicateurs devraient être portés à la connaissance des utilisateurs et des clients de la DGDA.

3.166 D'une part, cette approche favoriserait l'implantation d'une nouvelle culture professionnelle au sein de l'administration mais également auprès des clients incités à mieux organiser leurs tâches. Ceci est la seule voie possible d'évolution sur le long terme. D'autre part, les indicateurs renforcent la capacité de dialogue de l'administration avec le secteur privé : les services de la DGDA seraient ainsi capables de désigner les acteurs de la chaîne de dédouanement, publics comme privés, qui ne remplissent pas leurs engagements face à l'objectif de la facilitation des échanges commerciaux. Aussi, cette manière de faire favoriserait la mise en place d'un système de contrôle à postériori pouvant remplacer la logique actuelle de contrôle interne qui ne fait qu'entraver le processus de dédouanement.

3.167 En résumé, il convient (i) d'automatiser toute la chaîne de dédouanement et de supprimer les étapes manuelles (registres, visas hiérarchiques), voire certains documents (BAE notamment) ; (ii) d'ouvrir le système de dédouanement à un maximum d'acteurs de la chaîne, publics comme privés, afin de responsabiliser les actions de chacun ; (iii) de renforcer le dialogue au sein d'instances paritaires et (iv) de produire des indicateurs et objectifs chiffrés sur l'action de chaque intervenant formant un ensemble de principes qui pourraient être adoptés au sein d'une réforme des procédures couplée à la migration vers SYDONIA ++.

### ***Recommandations spécifiques au Katanga***

3.168 En ce qui concerne les questions de logistique et de procédures, les recommandations spécifiques aux opérations d'importation et d'exportation sont les suivantes :

- constituer un groupe de travail de toutes les parties prenantes publiques et privées pour réformer l'ensemble des procédures dans un esprit de gestion systémique et de management par la qualité ;
- mettre en œuvre les prescriptions COMESA et SADC sur la documentation ;
- poursuivre les tentatives de dédouanement à domicile pour les opérateurs pouvant présenter les garanties nécessaires ;
- créer des indicateurs de performance ;
- définir de règles strictes pour l'entrée dans le « No man's land » au poste douanier de Kasumbalesa. Une concertation journalière entre les autorités congolaises et zambiennes sur les règles de passage et une discipline stricte sur l'utilisation de l'espace devrait permettre un passage dans les deux directions des trafics import et export de manière simultanée et non alternative comme aujourd'hui. La remise en ordre de l'espace est une action urgente et indispensable pour le contrôle du passage des camions. Les investissements de base sont de l'ordre de US\$500.000 et pourraient être financés, en cas de besoin par les opérateurs du secteur minier.
- lever sans retard les incertitudes des opérateurs sur les sujets :
  - de l'application des prescriptions du code minier ;
  - du tarif et des frais applicables pour les contrôles OCC et BIVAC avant embarquement ;
  - éliminer le dédoublement de contrôles de l'OCC et des autres agences d'inspection des produits miniers ;

- de l'actualisation des textes et règlements obsolètes qui ressurgissent de manière régulière par des représentants de l'autorité et permettent le prélèvement de taxes hors de leur contexte (exemple les textes sur l'hygiène, les scellés etc....) ; et
  - de la définition précise et la limitation du nombre et des conditions d'intervention de services de l'Etat et des Provinces dans les processus d'importation et d'exportation.
- Respecter et limiter le nombre d'Agences et de personnes autorisées à assister aux opérations de dédouanement.

### **3.3.8 Autres institutions**

3.169 Il s'agit de trois institutions: (i) le Fonds de Promotion Industrielle ; (ii) la DGRAD ; et (iii) l'ONC.

3.170 Le Fonds de Promotion Industrielle (FPI) est financé par un prélèvement de 2% sur la valeur CIF d'une partie des importations majorée des droits d'entrée. Le FPI en tant que tel n'intervient pas du tout dans le processus de dédouanement et ne le gêne pas. Le montant mobilisé pendant 2008 était de 20 million\$, mais ce chiffre reste à préciser. Il serait également important d'entreprendre un audit du FPI visant à identifier si les fonds mobilisés ont été bien utilisés et s'il est souhaitable de financer le fonds en prélevant sur les importations.

3.171 La DGRAD n'intervient pas non plus dans le processus d'importation, mais est chargée de la collecte de redevances administratives pour le compte d'un certain nombre de ministères (commerce, santé, agriculture, etc). Selon la DGDA, le montant total des recettes destinées à la DGRAD était d'environ 10 million\$ en 2008.

3.172 L'ONC, établi en 1972, est depuis lors responsable pour le contrôle des exportations de café y compris la qualité. Cependant, depuis mars 2009, l'ONC a acquis, par arrêté ministériel, de nouvelles responsabilités pour le contrôle d'une gamme élargie de produits, à savoir le thé, le caoutchouc, les huiles essentielles et les plantes médicinales. Les activités de l'ONC dans le domaine du café ont déjà été fortement critiquées par la FEC comme posant des contraintes considérables au développement des exportations. Ces critiques sont encore plus fortes depuis l'élargissement des missions assignées à l'ONC, et en particulier la FEC conteste le fondement juridique de cet élargissement. Les opérateurs entretenus dans le contexte de l'élaboration du présent rapport soulignent que les activités de l'ONC constituent effectivement une barrière importante au développement du secteur et le relèvement des activités dans le secteur rural. Il y a lieu de revoir complètement les missions et les modalités de fonctionnement de l'ONC.

### **3.3.9 Prélèvements mobilisés par les Institutions publiques intervenant dans les importations et exportations**

3.173 L'analyse institutionnelle ci-dessus a mis en évidence le fait que beaucoup d'institutions publiques sont rémunérées par des prélèvements sur les opérations d'importation et d'exportation. Le coût des opérations de passage aux ports congolais peut être résumé comme suite, par Agence. En tout, il apparaît que les importations et exportations pourraient générer, pour ces institutions, des recettes pouvant atteindre annuellement un minimum de 300 millions de US\$, peut être même plus. Il s'agit d'un premier calcul à valider.

**Tableau 8 : Prélèvements sur les importations et exportations**

Agence	Cout par opération	Montant annuel (US\$m) 2008
BCC	2 pour mille sur toutes les exportations et importations	20
RVM	Redevances maritimes (2008)	28
ONATRA	Manutention verticale €17,3/TM ; manutention horizontale \$32/la TM	60
DGDA	5 pourcent des recettes globales réalisées	37.5
OCC	2% de la valeur CIF des Importations inspectées, 1 pourcent de la valeur FOB des Exportations, tally \$5 par tonne ; inspection de qualité --variable	103, y compris pour les opérations du marché intérieur
ONC	Taxes et Redevances sur le café et autres produits agricoles	Pas disponible
BIVAC	0.75 pourcent de la valeur FOB, perçue à travers l'OCC	20
OGEFREM	1.8% valeur fret auprès de l'agent maritime+ 0.59 % de la valeur FOB/CIF+FERI	25 y compris pour les FERI
FPI	2 pourcent de la valeur CIF plus droits d'entrée sur certaines positions tarifaires	20
DGRAD	Diverses recettes administratives et domaniales perçues pour le compte des Ministères techniques (Santé, Agriculture, Commerce Extérieur	10
AUFS	1 pourcent de la valeur FOB+CIF, dont 0.25 pourcent réservé à la Douane	24, dont 75% pour AUFS
CTC	Zéro, mais montant global de la rémunération inconnue	Inconnue
<b>Total</b>		<b>347,5 arrondi à 350</b>

3.174 Dans le contexte de la RDC, 350 millions\$ est une somme considérable, soit environ 47 pourcent des recettes douanières pour 2008, et 2.5 pourcent de la valeur FOB des exportations et des importations. Dans ces conditions, il paraît extrêmement important que les autorités entreprennent tous les efforts nécessaires pour assurer (i) que les prélèvements soient justifiés en termes économiques et que des prestations de valeur équivalente soient effectivement rendues aux usagers. Ce qui n'est pas le cas actuellement, menant à une situation où, par exemple, les agents maritimes et ou les transitaires sont obligés de payer l'ONATRA sans prestation de service équivalent, ce qui les amène à fournir les services eux-mêmes à l'utilisateur final qui doit donc payer deux fois pour le service rendu une fois. Même constat pour l'OGEFREM et l'OCC. En outre, il faut ajouter que le dispositif juridique réglementaire et administratif concernant ces prélèvements n'est souvent pas clair, ni correctement défini pour défendre les intérêts des usagers. Cet état de fait entraîne un écart important par rapport aux dispositions des Articles 8 et 10 de l'Accord de GATT et certainement un sujet de discussions entre la RDC et l'OMC dans le cadre des négociations relatives à la facilitation des échanges.

3.175 Par ailleurs sur le plan de la gestion des finances publiques, il paraît très important d'assurer que les ressources collectées par ces institutions sont correctement comptabilisées et ensuite utilisées à de bonnes fins en harmonie avec les réels besoins du pays et la mise en œuvre de sa politique commerciale. Un travail dans ce sens reste à entreprendre. Les enjeux sont considérables car 350 millions\$ par an fait 3,5 milliards\$ par décennie.

### **3.3.10 Autres questions importantes**

3.176 En plus des sujets abordés dans les sections précédentes relatives aux procédures et institutions, d'autres réformes et mesures seront nécessaires, surtout concernant le cadre juridique réglementaire et institutionnel.

3.177 **La loi de commerce.** Il y a besoin de réviser la législation relative au commerce (la Loi de Commerce de 1973, etc.) notamment concernant (i) la création et les abus de position dominante dans le secteur des transports maritimes ; (ii) la protection des sociétés individuelles ou des groupements de sociétés au détriment de leurs concurrents, du moins à l'échelon national. Cela devrait aussi être

l'occasion de réexaminer la politique en matière de transport maritime car le Code de Conduite (40-40-20) n'est plus d'actualité. Il serait approprié de commander des études pour identifier les coûts et les bénéfices des différentes options.

**3.178 Code des Assurances.** Il semble que la SONAS continue à bénéficier d'un monopole, du moins en matière des assurances véhicules et des assurances de transport, dans le contexte du Code de Commerce et du Code des Assurances. Ceci n'est pas souhaitable d'autant plus que cette société n'est pas en mesure de fournir une couverture réelle et une indemnisation adéquate de ses clients. Il conviendrait de s'assurer que ces dispositions soient abolies dans le contexte du nouveau Code des Assurances actuellement en voie d'approbation et il est souhaitable que cette approbation intervienne dès que possible.

**3.179 Code des Douanes.** Le nouveau projet du Code des Douanes y compris les modifications proposées par les différents organismes spécialisés dans ce domaine (OMD, OMC, FMI, CTC, etc.) devrait être adopté le plus rapidement possible. Ceci mettrait la législation en accord avec la Convention Révisée de Kyoto et permettrait la mise en place d'un cadre juridique et réglementaire adopté aux besoins d'une économie moderne. Aucun travail supplémentaire n'est nécessaire dans ce domaine, mais il reste à faire adopter les textes par l'Assemblée Nationale et le Sénat.

**3.180 Disponibilité et lisibilité des textes.** Il est généralement extrêmement difficile d'accéder à la législation en vigueur ainsi qu'aux textes d'application correspondants qui sont souvent préparés par les Ministères techniques. Il conviendrait de préparer un recueil des textes relatifs à tous les aspects des échanges internationaux, mis à disposition du public y compris sur Internet et régulièrement mis à jour. La démarche du Journal Officiel « numéro spécial » utilisée depuis quelques années pourrait être suivie rapidement dans le courant de 2010. Par ailleurs, la préparation dudit recueil permettrait de constituer la base d'une revue complète des textes, pour améliorer leur lisibilité et leur articulation. Cette revue et la révision conséquente des textes devraient être entreprises immédiatement pour une mise en application sans retard.

**3.181 Diminuer le harcèlement des opérateurs.** Il est indispensable que la haute hiérarchie prenne les dispositions nécessaires pour diminuer le harcèlement journalier qui affecte les secteurs formel et informel. Il conviendrait de créer une institution chargée de la conciliation en cas de conflit ou de désaccord avec l'Administration. En outre, les autorités supérieures doivent avoir la volonté politique et la capacité de veiller à ce que les agences publiques respectent pleinement le cadre juridique et réglementaire. Une lacune à cet égard est une faiblesse pour la facilitation des échanges.

**3.182 Créer une Commission Nationale de Facilitation au niveau du Premier Ministre.** Cette Commission serait chargée de concevoir et gérer la mise en application d'une stratégie de facilitation formelle, et pour réussir il faudrait que ladite Commission ait l'autorité d'imposer sa volonté au niveau de décisions et arbitrages difficiles qui vont certainement surgir. La commission aurait des antennes au niveau des principaux corridors et ports d'entrée de la RDC.

### **3.3.11 Conclusion Générale**

**3.183** Ce chapitre a mis en exergue le fait que les procédures du commerce extérieur en RDC sont longues, lentes, chères et caractérisées par beaucoup de risques. Il propose une approche à la réforme basée essentiellement autour des principes suivants :

- revue des procédures et des missions de chacune des agences et institutions intervenant dans les opérations d'importation et exportation ; et suppression de celles dont le maintien n'est plus justifié, y compris l'élimination des doublons ;

- restructuration des organismes et agences essentiels aux opérations de dédouanement de manière à réduire très substantiellement leurs coûts et leurs tarifs ;
- simplification et alignement sur les normes internationales appropriées des documents et informations nécessaires à l'accomplissement de formalités de dédouanement notamment au niveau du pré-dédouanement ;
- forte augmentation des échanges électroniques des données à tous les stades des opérations de dédouanement ;
- remplacement de l'inspection à 100% par une approche sélective, sur la base de la gestion des risques, de sorte par exemple que les marchandises ayant été inspectées par le BIVAC avant embarquement soient largement épargnées de l'inspection à l'arrivée.

Cette approche pourrait donner lieu à des réductions significatives dans le coût et les délais de passage portuaire.

3.184 Il est par ailleurs évident qu'il pourrait y avoir beaucoup en commun entre cette approche et celle à l'étude au niveau du Premier Ministre qui cherche à mettre en place un Guichet Unique Virtuel Intégral basé autour des principes suivants : (i) création d'un Guichet de pré-dédouanement où seront effectuées toutes les procédures nécessaires à l'établissement du dossier de dédouanement ; (ii) amélioration des procédures de dédouanement par l'introduction de l'inspection des marchandises à l'arrivée sur une base sélective (base de gestion de risque) ; et (iii) simplification d'un certain nombre de procédures. Par contre, les réformes au niveau de la Primature ne semblent pas avoir examiné la possibilité de supprimer les doublons de procédures (OCC/Douane/BIVAC/OGEFREM par exemple). Sans prise en compte de cet aspect, il est fort possible que les réformes ne produisent pas tous les résultats escomptés. Par ailleurs, il n'est pas évident que les réformes entraînent une nette amélioration de la situation de la RDC vis-à-vis des prescriptions des Articles 8 et 10 de l'Accord de GATT et il semble donc nécessaire d'aborder la préparation de l'adhésion éventuelle de la RDC à l'Accord de l'OMC relative à la facilitation des échanges en entamant un programme cohérent de mise à jour des principes et de l'exécution des procédures de facilitation.



## **CHAPITRE 4: PERFORMANCE DES SECTEURS EN AMONT : INFRASTRUCTURES & SERVICES**

---

### **4.1 TELECOMMUNICATIONS ET TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION**

#### **4.1.1 Secteur crucial, structures critiques**

4.1 La réduction des barrières tarifaires et non-tarifaires aux échanges internationaux ouvre des opportunités nouvelles et met fin à l'isolation qui permet à des entreprises inefficaces de rester profitables. La qualité de la gestion des entreprises domestiques et la performance des services sur lesquels elles s'appuient deviennent alors les facteurs déterminants de leur performance en termes de rentabilité et de parts de marché. A l'inverse, des infrastructures déficientes peuvent à elles seules annihiler le bénéfice de l'ouverture commerciale, par exemple en rendant indispensable la proximité physique entre acheteurs et vendeurs. Le présent chapitre étudie la performance des services et des infrastructures situés en amont des secteurs directement exposés à la concurrence internationale. Ces services concernent essentiellement les télécommunications, les TIC (Technologies de l'Information et de la Communication), le transport, et l'énergie, le financement du commerce ayant déjà été couvert dans le chapitre précédent.

4.2 Secteur crucial pour l'efficacité économique, le bien-être et l'intégration régionale et nationale, le secteur de la téléphonie mobile est le succès le plus marquant de l'économie de la RDC. Il illustre ses potentialités, mais aussi les déficiences de l'action étatique dans ses trois formes les plus importantes à savoir : les infrastructures, la réglementation, et la fiscalité.

#### **4.1.2 Cadre Légal et Règlementaire**

4.3 Le cadre réglementaire régissant les télécommunications a été fixé en 2002 par la loi-cadre 013/2002 sur les télécommunications, ainsi que par la loi 014/2002 portant création de l'ARPTC, autorité de réglementation du secteur. Le cadre réglementaire est fondé sur un modèle dans lequel un exploitant public développe et administre un « réseau de référence » auquel les opérateurs privés ont accès, ainsi que sur la concurrence dans l'offre de services de voix et de données de longue distance, la téléphonie mobile et la fourniture d'équipements de terminaux. Le réseau de référence n'existe pas à l'heure actuelle. Sa création requerrait la restructuration de l'opérateur public et le déploiement d'un réseau de fibre optique reliant la capitale au point d'arrivée des câbles sous-marins du *backbone* (réseau) global.

4.4 Le législateur a par ailleurs envisagé la création d'un nouvel opérateur public par la fusion du Réseau National des Télécommunications par Satellite (RENATELSAT) et de l'Office Congolais des Postes et Télécommunications (OCPT), opérateur public traditionnel du secteur.

4.5 Enfin, la supervision réglementaire de l'industrie est confiée à une autorité formellement indépendante de son ministère de tutelle et financée par les redevances réglementaires, impliquant un transfert de responsabilités important du ministère de tutelle vers l'autorité de réglementation. La définition des actes générateurs de recettes publiques est fixée, elle, par la loi 04/015/2004, dont la révision est actuellement envisagée par les autorités nationales (voir RDC 2009).

### 4.1.3 L'infrastructure nationale

#### *Secteur public*

4.6 Le réseau fixe de téléphonie s'est totalement effondré. L'OCPT, opérateur public du secteur fondé en 1968, est dans l'incapacité financière et opérationnelle d'assurer sa mission. Aucun investissement public n'a été fait dans l'infrastructure téléphonique publique depuis la fin des années 70 et les rares équipements restants sont obsolètes et hors service. Le nombre d'utilisateurs tend donc inexorablement vers zéro, avec moins de 2.000 abonnés en 2003 contre 36.000 trois ans avant. L'OCPT n'a d'ailleurs pas, à l'heure actuelle, de plans de réhabilitation de l'infrastructure de téléphonie fixe et il n'est pas certain qu'une telle réhabilitation puisse avoir du sens étant donné l'évolution de la technologie.

4.7 L'accès aux câbles en fibre optique sous-marins est pour l'instant inexistant. Cependant plusieurs grands projets (menés par des consortiums privés) sont en cours de déploiement en Afrique, dont certains seront opérationnels en RDC dès 2010. La RDC devrait avoir accès au *backbone* (réseau) par Muanda, et une liaison en fibre optique entre Kinshasa et Muanda, est actuellement envisagée par les pouvoirs publics, en parallèle à la restructuration de l'OCPT. Un plan plus ambitieux a par ailleurs été annoncé en mai 2009 par RENATELSAT, en partenariat public/privé avec China communications Services Corp., pour l'investissement de 274 millions\$ dans la création d'un réseau national terrestre/satellite à haut débit.

4.8 L'accès aux TIC (Technologies de l'Information et de la Communication) est encore très limité dans l'administration publique. Une Commission Interministérielle d'Informatisation des Services Publics de l'Etat a récemment été créée par décret du Premier Ministre. Elle sera remplacée par un Comité national des TIC, organe consultatif, et une Agence Nationale des TIC. Concrètement, l'informatisation des services publics démarrera sur la base d'un intranet Gouvernemental mis en place avec la coopération de partenaires coréens. Cependant, de nombreux goulets d'étranglement demeurent, que ce soit en termes de formation des personnels, de services d'appui, d'adaptation des procédures, ou tout simplement d'accès à l'électricité.

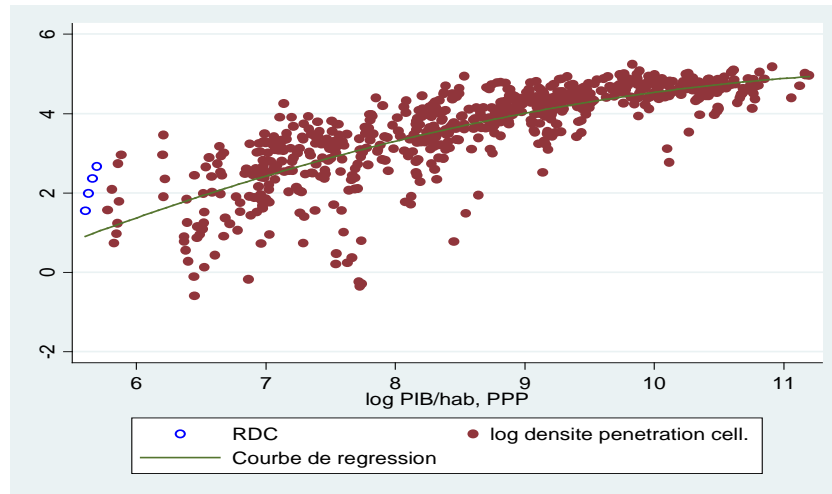
#### *Secteur privé*

4.9 Un embryon de réseau fixe de transfert de données est actuellement en phase de développement sous l'initiative d'investisseurs privés. Un consortium privé, Congo Korea Telecom, a commencé le déploiement d'un réseau de fibre optique dans la capitale, avec environ 3.000 abonnés en 2009. Tous les autres fournisseurs de services internet ont recours à des liaisons satellite.

4.10 Le réseau de téléphonie cellulaire, lui, est en plein essor, nonobstant les difficultés actuelles dues à la crise financière mondiale. Le nombre d'utilisateurs de téléphone mobile est passé en huit ans (de 2001 à 2009) de 158.000 à 11.2 millions, faisant passer le taux de pénétration de 0.3% à 18.6%. En termes absolus, le taux de pénétration de la téléphonie mobile est encore faible en RDC ; une comparaison sur la base des chiffres de 2008, où le taux de pénétration était encore de 14.8%, montre qu'il était inférieur à celui des voisins (l'Ouganda avait, la même année, un taux de pénétration de 27.7%, et le Congo-Brazzaville, de 54.8%). Cependant ces comparaisons brutes doivent être nuancées. En effet, la pénétration de la téléphonie mobile est fortement corrélée avec le niveau de revenu et avec la densité de population. Si l'on contrôle l'influence de ces facteurs, le taux de pénétration de la téléphonie mobile en RDC est largement au-dessus de son niveau « naturel ». Ceci peut être observé graphiquement sur la Figure 22, qui montre le taux de pénétration de la téléphonie mobile, en logarithmes, sur l'axe vertical, et le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat, en logarithmes également, sur l'axe horizontal. Tous les pays présents dans les *World Development Indicators* de la Banque mondiale sont représentés sur le graphique pour les années 2005 à 2008. On constate la forte corrélation entre les deux variables. La courbe est celle

des moindres carrés. Il est clair que les ronds vides à la gauche du graphique, qui correspondent à la RDC, sont largement au-dessus de cette courbe.

**Figure 22: Densité de pénétration cellulaire en fonction du PIB par habitant, 2005-2008**



Notes : Les deux axes sont en logarithmes. Le PIB par habitant est en dollars 2005 à la parité des pouvoirs d'achat. Le taux de pénétration est le nombre d'abonnements pour cent habitants. Il est supérieur à 100% pour les pays dans lesquels un nombre suffisant de résidents ont des abonnements multiples (c'est le cas pour la plupart des pays de l'OCDE). Une valeur de 4.6 sur l'axe vertical correspond à un taux de pénétration de 99% ; une valeur de 2, à un taux de 7.4% (le taux observé en RDC en 2006), et une valeur négative, à un taux de moins de 1% (c'est le cas de Myanmar, l'Ethiopie, Kiribati et le Népal). Une régression en logs du taux de pénétration cellulaire sur le revenu, le carré du revenu, et la densité de population donne un R2 de 0.65 sans effets fixes. La relation entre pénétration de la téléphonie et revenu par habitant est connue dans l'industrie sous le nom de JIPP Curve ou JIPP Law. Les points correspondant à la RDC étant au-dessus de la courbe de régression, le taux de pénétration de la téléphonie cellulaire en RDC est au-dessus du taux prédit par son niveau de revenu.

Source : World Bank, WDI.

4.11 Le taux de pénétration de la téléphonie mobile en RDC en 2008 (environ 14%) correspond au taux moyen d'un pays ayant un PIB par habitant de l'ordre de \$1'400 en parité de pouvoir d'achat, ce qui correspond à peu près au niveau de revenu du Kenya.<sup>33</sup> Ce taux anormalement élevé s'explique en partie par l'absence d'alternative depuis l'effondrement du réseau fixe, ainsi que par le coût excessif de l'interconnexion – voir ci-dessous – qui oblige beaucoup d'utilisateurs à avoir plusieurs cartes SIM. Il est donc à interpréter avec prudence. Mais il illustre aussi le potentiel du marché congolais lorsque les conditions sont réunies pour attirer les investisseurs internationaux.

4.12 Il est évident que la croissance rapide de ce secteur fait de lui le secteur le plus dynamique de l'économie nationale. Plus de 500 millions\$ ont été investis en RDC par les opérateurs du secteur entre 1998 et 2006. Depuis 2006, Tigo seul a investi plus de 300 millions\$. Le secteur a ainsi généré un chiffre d'affaires de plus de 850 millions\$, le plaçant second après le secteur minier. Toujours en 2008, il a fourni plus de 160 millions\$ au budget de l'Etat, couvrant à lui seul un tiers des recettes fiscales.

<sup>33</sup> Le Kenya a, cependant, lui aussi un taux de pénétration supérieur à la moyenne à son niveau de revenu.

#### 4.1.4 Structure industrielle et intervention publique

##### *Principaux acteurs*

4.13 Quatre principaux opérateurs se partageaient le marché congolais en 2009 : Vodacom, Zain (autrefois Celtel), Oasis (Tigo) et CCT (Congo Chine Télécommunications).

4.14 L'opérateur sud-africain Vodacom est entré en RDC en 2001 à travers un partenariat commercial avec CWN (Congolese Wireless Network), filiale d'African Wireless, une société américaine. CWN a lancé, en 1999, le premier réseau de téléphonie mobile en RDC. En 2002, le réseau a été relancé sous l'enseigne Vodacom une fois que l'opérateur sud-africain, partenaire majoritaire du partenariat commercial, a investi 39 millions\$.

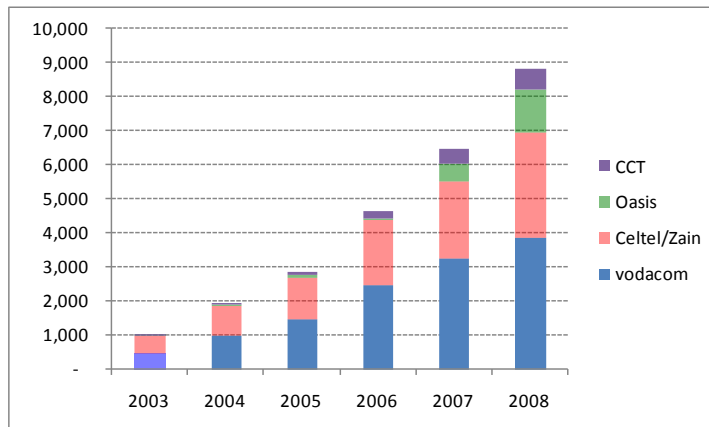
4.15 Zain RDC, connu sous le nom de Celtel jusqu'en août 2008, a obtenu l'attribution d'une licence en décembre 1999 et a lancé un an plus tard un réseau fondé sur des équipements Ericsson à Matadi, Kinshasa et Lubumbashi, ainsi que dans des zones les plus reculées incluant Mbuji-Mayi, Likasi, Kolwezi, Kananga, Tshikapa, Boya, et Bukuasumpi. En 2002, Celtel fait l'acquisition de l'opérateur de satellite Link Africa, ce qui a permis l'amélioration de la couverture de l'intérieur du pays.

4.16 L'opérateur belge Oasis Télécommunications (Tigo) a obtenu l'attribution d'une licence en 2000 et a lancé le service sur un réseau d'équipements Siemens quelques mois plus tard. L'entreprise a été acquise par la holding égyptienne Orascom en 2003, puis par l'opérateur luxembourgeois MIC (Millicom International Cellular).

4.17 Supercell, un opérateur affilié à MTN-Rwanda, a obtenu une licence couvrant initialement l'Est du pays, subséquentement étendue à l'ensemble du territoire. Pour des raisons apparemment d'ordre politique, Supercell n'a pas été en mesure d'établir des accords d'interconnexion avec les autres opérateurs.

4.18 La concentration du marché a baissé au cours du temps (Figure 23). Cette baisse de la concentration s'est opérée à la « marge intensive », c'est-à-dire par convergence des parts de marché des opérateurs existants, puisqu'aucun nouvel opérateur n'est entré. Cependant les parts de Oasis (Tigo) et de CCT étaient voisines de zéro en 2003 (3.1% et 2% respectivement), ils peuvent donc être considérés comme des quasi-entrants.

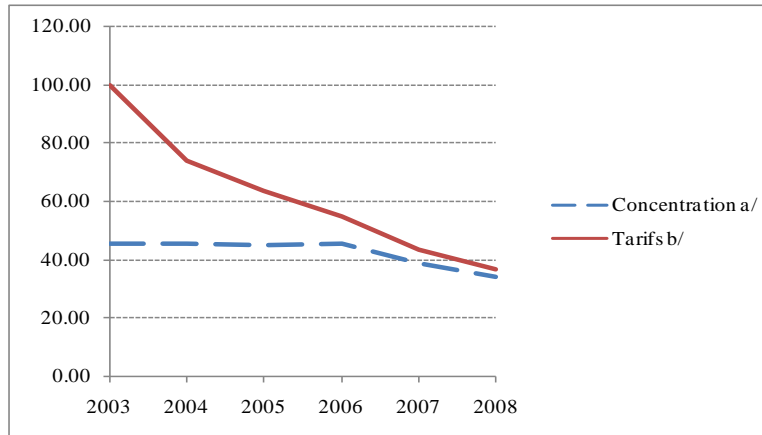
**Figure 23: Structure du marché de la téléphonie cellulaire en RDC, 2005-2008**



Source: Wireless Intelligence 2008

4.19 La concurrence accrue sur le marché à partir de 2006 a permis la poursuite de la baisse des tarifs amorcée dès le début de la période (les tarifs sont mesurés par l'ARPU ; *Average Revenue Per User*– Recette Moyenne par Utilisateur ; et la concentration par l'indice d'Herfindahl.<sup>34</sup>).

**Figure 24: Prix et concentration dans la téléphonie mobile en RDC, 2003-2008**



Notes a/ Indice de concentration d'Herfindahl (multiplié par cent)  
b/ Indice APRU RMPU nominal, base 100 = 2003.

Source: ITU (International Telecommunications Union) 2008 and Wireless Intelligence 2008

4.20 Les tarifs ont baissé de moitié depuis 2003 et la baisse ne donnait, en 2008, aucun signe de ralentissement. Cette baisse des tarifs est un bienfait pour les usagers au pouvoir d'achat limité. Cependant elle signifie une diminution des marges bénéficiaires des opérateurs et un rétrécissement des taux de rendement sur les investissements. Or les investissements consentis ont été considérables, comme mentionné ci-dessus. De plus, le secteur a été brutalement frappé par la crise financière internationale, avec un chiffre d'affaires en baisse, selon certaines estimations, de 30% en décembre 2008 par rapport à décembre 2007. Il est donc fortement vulnérable.

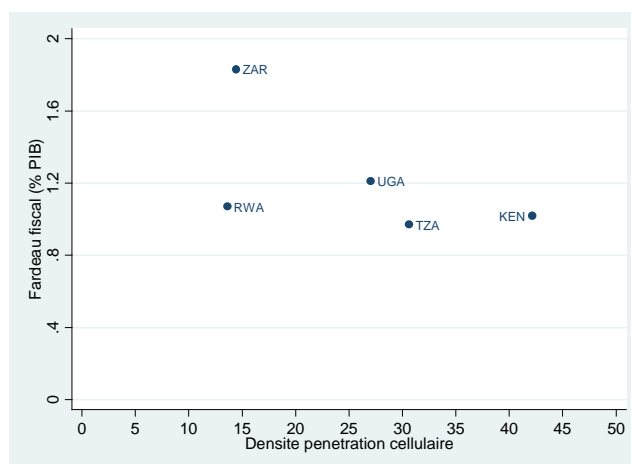
### ***Intervention publique***

4.21 La réglementation du secteur des télécommunications est inadéquate. Le prix d'interconnexion (Prix de la Terminaison sur les Réseaux Mobiles) réglementé est fixé par les pouvoirs publics à 0.15\$ par minute, un tarif excessif qui force un grand nombre d'utilisateurs à avoir plusieurs cartes SIM simultanément. Le réseau de référence prévu par la loi n'ayant pas vu le jour, les opérateurs mobiles ont développé leurs propres infrastructures de manière indépendante. La situation actuelle pose deux problèmes. En premier lieu, l'attribution anarchique des fréquences réduit l'espace disponible pour de nouveaux entrants. Le problème n'est pas la disponibilité physique de la bande passante, mais sa gestion. En second lieu, le cadre réglementaire de 2002 est ambigu en ce qu'il pourrait être interprété comme établissant un monopole de l'OCPT (ou de son successeur) sur toute infrastructure de transmission. Or, celui-ci s'étant révélé incapable d'assurer sa mission, les opérateurs privés ont installé leurs propres infrastructures (essentiellement des liens satellites) dont le statut légal est complexe. Cette incertitude juridique pourrait se révéler fatale pour les investisseurs futurs, en particulier dans un climat des affaires traditionnellement sujet à des changements brusques.

<sup>34</sup> L'indice d'Herfindahl est la somme des carrés des parts de marché des entreprises. Il est largement utilisé dans les procédures antitrust pour mesurer le degré de pouvoir monopolistique des entreprises sur un marché. Plus il est élevé, plus la concentration est élevée (et moins le marché est concurrentiel).

4.22 Le régime fiscal du secteur s'est soudainement détérioré en avril 2009 avec l'application de taxes d'accise adoptées en 2008. Ces taxes, publiées dans le Journal Officiel le 9 mars 2009 (décrets 005/CAB/MIN/PTT/2009 et 006/CAB/MIN/PTT/2009), ont alourdi un fardeau fiscal déjà pesant sur le secteur. La Figure 25 montre les recettes fiscales prélevées sur le secteur des télécommunications, en pourcentage du PIB, comparées au taux de pénétration de la téléphonie mobile, *avant* la mise en place de ces taxes.

**Figure 25: Fardeau fiscal sur le secteur des télécommunications, en pourcentage du PIB, 2008**



Notes : Les codes-pays sont ceux du système statistique des Nations Unies. ZAR désigne la RDC, RWA le Rwanda, UGA l'Ouganda, TZA la Tanzanie, et KEN le Kenya.

Source : ARPTC-Deloitte pour le fardeau fiscal.

4.23 La contribution fiscale du secteur des télécommunications devrait être plus ou moins proportionnelle à son développement, approximé par le taux de pénétration, ce qui se traduirait dans la Figure 25 par un alignement des points le long d'une ligne droite partant de l'origine. Il n'en est rien, puisque les points sont dispersés sur le graphique. Ceci signifie que la fiscalité varie considérablement entre les cinq pays considérés. A un extrême du spectre, on trouve le Kenya, avec un secteur des télécommunications très développé (le taux de pénétration y était en 2008 de 42%) et une fiscalité légère (1.02% du PIB) ; et à l'autre extrême, la RDC, avec un secteur encore relativement peu développé (taux de pénétration 14%) et une fiscalité très lourde (1.83% du PIB).

4.24 Cette observation doit être nuancée. En effet, on a noté que le secteur des télécommunications de la RDC, bien que peu développé dans l'absolu, est très développé eu égard au niveau de revenu du pays. Il est donc logique, dans une certaine mesure, que le secteur contribue aux recettes fiscales nationales plus qu'ailleurs. En d'autres termes, la RDC dispose de moins d'assiettes fiscales alternatives qu'une économie plus développée comme le Kenya. Il n'en reste pas moins que le fardeau fiscal pesant sur le secteur était déjà lourd *avant* l'application des nouvelles taxes d'accise.

4.25 Or, les nouvelles taxes sont extrêmement lourdes. Ainsi, Tigo a dû faire face à un alourdissement non prévu du fardeau fiscal de 11 millions\$ en 2009, ramenant le taux de rendement sur le capital à pratiquement zéro. Combinée à la crise, cette frappe fiscale a pratiquement stoppé tous les investissements dans le secteur. Dans ce genre de situation, ce n'est pas seulement le coût de la mesure fiscale qui pénalise l'investissement, mais aussi, et surtout, le message véhiculé. Les revenus privés générés par la prise de risques et la bonne gestion peuvent être à tout moment saisis par voie de taxes-surprises.

## **4.1.5 Recommandations**

### *Choix stratégiques*

4.26 Les autorités nationales de la RDC doivent faire un choix stratégique fondamental entre l'utilisation du secteur comme source privilégiée de ressources fiscales ou comme vitrine de l'amélioration du climat des investissements.

4.27 Au-delà de ce choix, l'une des questions urgentes auxquelles les autorités doivent faire face concerne les modalités de restructuration de l'OCPT. L'opérateur public est en faillite virtuelle, fortement endetté et ne disposant d'aucun capital physique. Le personnel est largement en excès (il aurait fortement augmenté, contre toute logique, depuis 2006) et ne dispose pas des compétences requises. La crise est tellement profonde qu'il est difficile d'envisager un partenariat public-privé sans passer, au préalable, par un contrat de gestion accompagné d'un mandat de restructuration clair, d'une solution négociée pour les passifs et d'un plan social énergique.

### *Priorités*

4.28 Les priorités pour l'action publique dans le secteur des télécommunications, résumées dans la matrice d'action, sont claires :

- adoption d'un cadre légal et réglementaire clair et en conformité avec les meilleures pratiques internationales ;
- restructuration de l'OCPT et de RENATELSAT, avec adoption d'un contrat de gestion et d'un partenariat public-privé pour l'exploitation des infrastructures existantes ;
- mise en place d'un réseau national à haut débit.

4.29 En outre, l'expérience de l'Afrique de l'Ouest, résumée dans un document récent de la Banque mondiale (Kessides et al. 2009) suggère que la réforme du secteur des télécommunications bénéficierait d'une conception régionale (supra-nationale) plutôt que nationale. En effet, les opérateurs, comme les réseaux physiques, sont transnationaux. La réglementation du secteur des télécommunications est technique et requiert des compétences rarement disponibles dans les PMA. La capture du régulateur par les intérêts privés, ou à l'inverse, la capture des revenus privés par un Etat prédateur sont des dangers très présents au niveau national. Tous ces problèmes se posent de façon plus aigüe au niveau national qu'au niveau supranational (régional), et suggèrent que des bénéfices substantiels pourraient être générés par une approche régionale. De plus, les problèmes posés par la réglementation et l'encadrement du secteur des télécommunications sont largement les mêmes dans tous les pays. Une coopération renforcée de la RDC avec ses partenaires de COMESA ou avec la CEA pour une approche régionale à la réglementation du secteur et à la mise sur pied de réseaux à hauts débits pourrait ainsi fournir une réponse innovatrice aux difficultés actuelles.

## **4.2 TRANSPORTS**

### **4.2.1 Le cadre légal et réglementaire**

4.30 Les compétences des différentes agences étatiques dans la supervision et l'organisation du secteur du transport sont définies dans la nouvelle Constitution entrée en vigueur en février 2006. La navigation maritime et fluviale, la gestion du trafic aérien, le transport ferroviaire, et le réseau routier national sont sous l'unique responsabilité du Gouvernement central.

4.31 Quatre ministères sont concernés : le Ministère des Transports et Voies de Communication, le Ministère du Portefeuille, le Ministère des Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction et Ministère du Développement Rural pour les routes de desserte agricole. Leurs domaines de compétences respectifs ne sont pas clairement délimités. Ainsi, le Ministère du Portefeuille et le Ministère des Transports se partageaient la responsabilité de la supervision des entreprises d'Etat du secteur des transports. Cette définition ambiguë des responsabilités déséquilibre les relations entre l'autorité de tutelle et les entreprises d'Etat au profit de ces dernières, qui contrôlent des flux financiers importants — nonobstant la situation de faillite virtuelle de la plupart d'entre elles. Toutefois, le processus de transformation en cours des entreprises des portefeuilles de l'Etat tend à corriger cette situation, en consacrant la tutelle unique des agences étatiques, tout en maintenant l'autorité normative du Ministère de Transports et Voies de Communication sur toutes les structures tant publiques que privées du secteur.

## **4.2.2 L'infrastructure nationale**

4.32 A l'heure actuelle, de nombreuses zones du territoire national sont inaccessibles. Sur dix chief-lieux de provinces, seules deux (Matadi et Bandundu) sont reliées à la capitale nationale par une route goudronnée ou en terre, deux uniquement par voie d'eau (Kisangani, et Mbandaka) et six seulement par voie aérienne (Kananga, Mbuji-Mayi, Lubumbashi, Kindu, Goma et Bukavu plus Kisangani). Le fleuve Congo est la colonne vertébrale du pays, autour duquel s'articulent les réseaux routier et ferroviaire.

### ***Infrastructure routière***

4.33 Le réseau routier du pays est dans un état fortement délabré suite aux années de négligence et des conflits armés. Nominale, il est constitué de 58.385 km de routes nationales, 86.615 km de routes rurales, et 7.400 km de voies urbaines. Selon les estimations, seuls 5 % des 58.000 kilomètres de routes nationales du pays sont revêtues. Bien que l'on manque de données détaillées de qualité, une grande proportion des routes est connue pour son état médiocre et a besoin d'être réhabilitée. Les deux artères principales du réseau routier national sont la branche Est-Ouest (reliant le port de Matadi à Lubumbashi via Kinshasa) et la branche Nord-Sud (reliant Lubumbashi à Goma et Bukavu dans les Kivu, puis allant jusqu'à Kisangani). La route entre Matadi et Kinshasa a été récemment rénovée et il existe des projets ambitieux pour reconstruire et revêtir la majeure partie des corridors Est-Ouest et Nord-Sud avec le soutien considérable de plusieurs bailleurs de fonds y compris la Chine.

4.34 Les routes sont le mode de transport de premier choix pour les produits agricoles et le fret interne en général ; toutefois, à ce jour, les services intérieurs de fret routier demeurent sous-développés.

### ***Infrastructure ferroviaire***

4.35 Le réseau de la SNCC est largement localisé dans le Sud-Est du pays et couvre nominale 3.641 km. Il fait partie du seul réseau ferroviaire intégré en Afrique sub-saharienne. L'interconnexion au réseau zambien permet au bassin minier du Katanga d'avoir accès aux ports de Durban et Dar-es -Salaam. Le trafic actuel sur le réseau de la SNCC (environ 200 millions de tonnes en 2009) est de l'ordre du dixième du tonnage des années soixante-dix. Dû au manque systématique d'entretien et de travaux de réhabilitation ainsi que de l'instabilité politique au cours des dernières décennies, le réseau de la SNCC n'est aujourd'hui plus en mesure de remplir son rôle naturel de canal de transport des exportations de cuivre. La branche la plus importante de ce réseau relie Kolwezi, près de la frontière zambienne, à la ville de Kananga et plus loin à l'Ouest à Ilebo. Toutefois, la section entre Ilebo et Kinshasa est manquante, si bien que tout trafic traversant cette zone doit s'effectuer par route ou rivière. La section entre le Sakanika et Kolwezi est particulièrement importante puisqu'elle devrait être le mode de premier choix pour les exportations de cuivre quittant la RDC pour le port de Durban. Cependant, le cuivre est transporté principalement par la route à cause des tarifs discriminatoires appliqués au cuivre congolais par l'opérateur ferroviaire zambien. Une autre branche reliant les mines de Kisenge dans la province du



Katanga à Lobito à la frontière angolaise pourrait constituer une route alternative d'exportation du cuivre via le port de Lobito en Angola, une fois que du côté congolais, les travaux de reconstruction en cours sur la voie ferrée de Benguela seront terminés. Le réseau SNCC est en mauvais état, ce qui y limite la vitesse à 10-35 kilomètres à l'heure. A cause du manque de concurrence intermodale du réseau routier, les tarifs de fret ferroviaire sont aussi élevés, à 0.15\$ par tonne-kilomètre, soit presque trois fois plus que les tarifs pratiqués ailleurs en Afrique australe.

4.36 La ligne Matadi-Kinshasa est entièrement opérée par l'ONATRA. Il s'agit d'une ligne à voie unique avec un accès routier à quatre jonctions principales. Construit entre 1890 et 1898, elle a été partiellement réhabilitée dans les années 1980. Néanmoins, le rail est dans un état acceptable, mais le matériel roulant est dans un état de détérioration avancée. Le chemin de fer pourrait être le mode de transport privilégié pour les exportations de bois, les autres produits non périssables et pour les importations vers la ville de Kinshasa. Cependant, le trafic ferroviaire a diminué ces dernières années à cause de la qualité médiocre du service offert ainsi que de la concurrence intermodale toujours plus rude due à la récente réhabilitation du corridor routier parallèle. Enfin, la ligne de 1'026 km à voie étroite du chemin de fer des Uélé est non opérationnelle.

### *Infrastructure fluviale, maritime et aérienne*

4.37 Le fleuve Congo représente un moyen de transport important pour le nord-ouest du pays, mais des améliorations sont nécessaires pour optimiser le service offert. La RDC possède 15'000 kilomètres de voies navigables sur le fleuve Congo et ses affluents qui relie Kinshasa à Kisangani à l'intérieur du pays. Les barges étaient largement utilisées pour le transport fluvial pendant la période coloniale. C'est aujourd'hui le principal moyen de transport des exportations congolaises de produits forestiers jusqu'à Kinshasa, où le transport par la route ou la voie ferrée prend le relais pour la dernière étape du trajet, jusqu'à Matadi. Avec un coût de 0,05 US\$ par tonne-kilomètre, la voie fluviale est un mode de transport très compétitif. Toutefois, de grandes sections du fleuve ne sont pas navigables pendant les quatre mois de la saison sèche, du fait de l'absence de dragage. Le manque d'investissements adéquats dans la signalisation et les infrastructures portuaires du fleuve entrave également la navigabilité. Le fleuve pourrait être utilisé de manière plus intensive pour transporter les produits agricoles en provenance de la province de l'Équateur au nord-ouest, après le développement préalable d'un réseau de pistes rurales dans cette région.

4.38 Le Port de Matadi joue un rôle crucial dans l'économie nationale et constitue un goulot d'étranglement majeur pour le commerce. La capacité du port de Matadi, port de collecte, est de 2,5 millions de tonnes par an. Toutefois, la capacité utilisée n'est à l'heure actuelle que de 2 millions de tonnes. Le port de Matadi est physiquement limité tant par sa capacité totale de fret que par la profondeur du fleuve, dont le tirant d'eau n'est que de 6,5 mètres. Matadi n'est plus donc une escale directe pour les gros navires mais nécessite un transbordement de plus petits navires à partir des ports d'éclatement. La manutention des containers à Matadi est sujette à d'importants retards, de l'ordre de 24 jours, qui font gonfler le coût d'utilisation du port. La situation au port de Matadi impose d'importantes majorations aux importations du pays et limite actuellement à 300.000 mètres cubes le volume de bois qui peut être exporté de la RDC.

4.39 La RDC dépend aussi d'autres ports régionaux, le port de Matadi ne jouant un rôle important que pour le Sud-Ouest du pays. Les exportations en provenance du Katanga et de la région orientale sont en général principalement transportées via Durban, et dans une moindre mesure à partir de Dar-es-Salaam et Mombasa. L'utilisation de Dar-es-Salaam est limitée en pratique par une tarification discriminatoire mise en place par le concessionnaire zambien. Comme mentionné ci-dessus, la reconstruction de la voie ferrée de Benguela en Angola permettrait aussi d'ouvrir l'accès au port de Lobito dans ce pays.

4.40 Enfin, la RDC possède 270 terrains d'atterrissage, publics et privés, dont quatre aéroports internationaux: Kinshasa, Lubumbashi, Kisangani et Goma.

### 4.2.3 Les acteurs

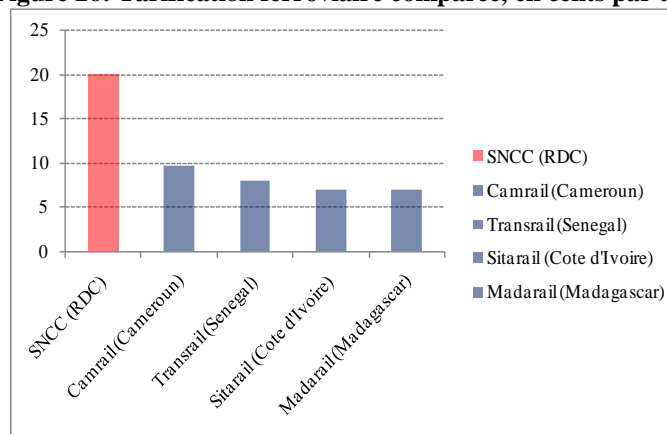
4.41 Le secteur congolais du transport est héritier d'un système fait de monopoles dans lequel la concurrence n'avait pas vraiment sa place. Cependant, à la faveur du déclin des acteurs d'Etat traditionnels, un secteur privé fortement informel s'est progressivement développé dans pratiquement tous les modes de transport et la concurrence a progressivement émergé au mépris des règles établies.

#### *Le secteur public*

4.42 La maintenance du réseau routier est sous la responsabilité de l'OR (Office des Routes) de l'OVD (Office des Voiries et Drainages) et de la DVDA (Direction des Voies de Desserte Agricole). L'ONATRA (Office National des Transports) exploite les ports maritimes, assure le transport fluvial et ferroviaire. La RVA (Régie des Voies Aériennes) supervise le trafic aérien et assure la gestion des aéroports, la RVF (Régie des Voies Fluviales) et la RVM (Régie des Voies Maritimes) assurent le dragage et la maintenance des fleuves navigables et le balisage de la section du Congo située entre Matadi et l'océan. Les principales entreprises publiques prestataires de services dans le secteur des transports ferroviaires sont la SNCC (Société Nationale des Chemins de fer du Congo), le CFU (Chemin de Fer des Uélés) et le CFMK (Chemin de Fer Matadi-Kinshasa). La distinction entre agences règlementaires et prestataires de services n'est pas clairement définie ; ainsi, l'ONATRA opère un service de transport fluvial ainsi que le CFMK (Chemin de fer Matadi-Kinshasa). Ensemble, les entreprises publiques du secteur des transports génèrent un chiffre d'affaire de 300 millions\$, soit entre 2.5 et 5% du PIB, selon les estimations.

4.43 La tarification du transport ferroviaire est défavorable — en particulier étant donné la qualité du service — ayant pour effet de faire basculer une partie excessive du transport sur le réseau routier, avec les surcharges et la dégradation des revêtements que cela implique (Figure 26).

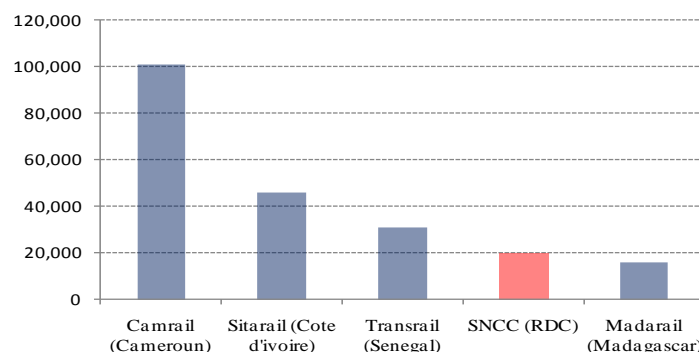
**Figure 26: Tarification ferroviaire comparée, en cents par tonne-km**



Source : World Bank 2009

4.44 Cette tarification défavorable est liée au niveau excessif des coûts fixes. Celui-ci, à son tour, est lié à deux facteurs. Le premier est l'utilisation sous-optimale du capital par la SNCC (Figure 27).

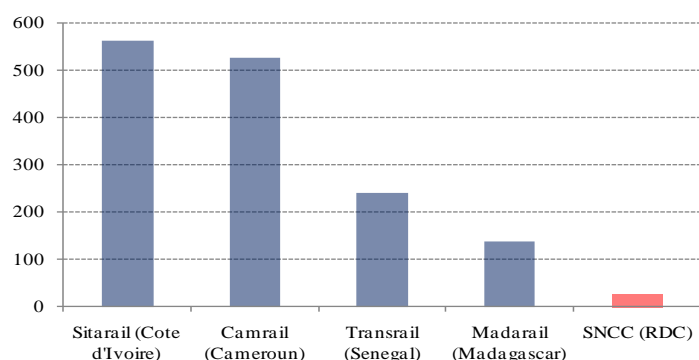
**Figure 27: Revenu par km de voies opérationnelles, 2008, en dollars**



Source : World Bank 2009

4.45 Le second est la taille excessive de la main d'œuvre, illustrée par la faible productivité du travail (Figure 28).

**Figure 28: Productivité du travail comparée, 2008**



Note : L'axe vertical mesure les milliers de tonnes-km annuels par employé.

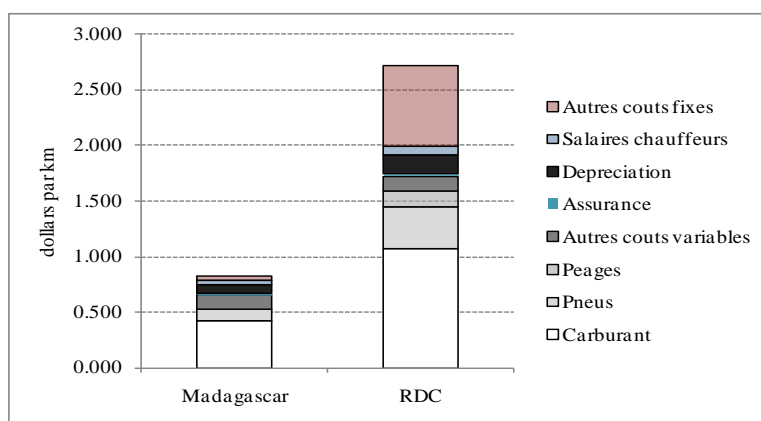
Source : World Bank 2009

4.46 Comme on l'a vu dans le chapitre trois de ce rapport, les mêmes remarques s'appliquent aux autres opérateurs du secteur public, dont les tarifs sont généralement très élevés — même par les standards du continent — et dont tous sont en manque de restructuration et de dégraissage, voire même de liquidation. La plupart exercent des fonctions importantes sur les finances publiques, tout en contrôlant des flux financiers importants qui donnent lieu à des utilisations non contrôlées.

### ***Le secteur privé***

4.47 **Transport routier.** Le transport routier est assuré par un grand nombre de petites entreprises privées dont des nombreuses informelles, pratiquant une concurrence sauvage et la surcharge fréquente des camions. Les frais de transport routier sont généralement très élevés. Ils varient mais peuvent aller jusqu'à 0,15 \$ par tonne-kilomètre, ce qui est plus élevé que le taux plus habituel en Afrique centrale de 0,13 dollar EU, et plus de trois fois supérieur au taux ordinaire de 0,05 dollar par tonne-kilomètre en Afrique australe. La figure ci-dessous compare des taux de fret indicatifs en RDC et à Madagascar, pour un camion de trente tonnes. On constate que même par rapport à Madagascar — où les taux de fret sont déjà très élevés par rapport aux principaux corridors d'Afrique de l'Est — la RDC se distingue par des taux prohibitifs.

**Figure 29: Coûts de transport comparés, RDC et Madagascar, dollars par véhicule-km**



Note : Coûts fixes évalués sur la base de 100km par jour pour un camion de trente tonnes.

Source : World Bank 2007 pour Madagascar, calculs de la mission.

4.48 **Transport fluvial.** La plus grande partie du transport fluvial est assurée par des opérateurs privés dont des nombreux informels. En 2007, l'ONATRA a enregistré un trafic de 240.000 tonnes de fret et 221.000 passagers, essentiellement entre Kinshasa et Kisangani. La réalité du trafic est probablement largement au-delà d'un million de tonnes de fret.

4.49 **Transport aérien.** On compte cinquante compagnies aériennes privées en RDC, se partageant un trafic intérieur d'environ un million de passagers et de 280.000 tonnes de fret en 2008. Cette structure de marché, faiblement concentrée, reflète l'absence de barrières à l'entrée dans le secteur du transport aérien, elle-même due au non respect de la réglementation existante. La plupart de ces compagnies sont sans certification reconnu et leur fiabilité est inégale. Une partie du trafic international aux aéroports de Kinshasa et de Lubumbashi est en fait un trafic intérieur contournant les lignes intérieures pour des raisons de sécurité.

#### 4.2.4 Recommandations

##### *Les choix stratégiques*

4.50 En considérant la distribution spatiale des secteurs de production clés et leur relation avec les principaux réseaux d'infrastructure du pays, il est possible de discerner les principaux corridors économiques dont dépend le futur développement du pays.

**Tableau 9 : Corridors et Secteurs économiques clés de la République Démocratique du Congo**

	Agriculture	Foresterie	Exploitation minière	Intégration
<b>Corridors intérieurs</b>				
(1) Matadi-Kinshasa-Lubumbashi (route & rail)	✓			✓
(2) Kisangani-Kinshasa (fleuve)	✓	✓		
(3) Lubumbashi-Goma-Kisangani (route)	✓			✓
<b>Corridors extérieurs</b>				
(1) Kinshasa-Brazzaville-Pointe Noire (route & rail)		✓		
(2) Lubumbashi-Durban (route & rail)			✓	
(3) Lubumbashi-Dar Es Salaam (rail)			✓	
(4) Lubumbashi-Lobito (rail)			✓	

4.51 Trois corridors intérieurs, formant un triangle reliant les trois plus grandes villes, se détachent du lot. Le premier relie Matadi à Lubumbashi via Kinshasa, par la route et quelques sections ferroviaires. Le second relie Kinshasa à Kisangani par voie fluviale. Enfin, le troisième part de Lubumbashi, monte vers le nord en direction de Goma, puis bifurque pour rejoindre Kisangani.

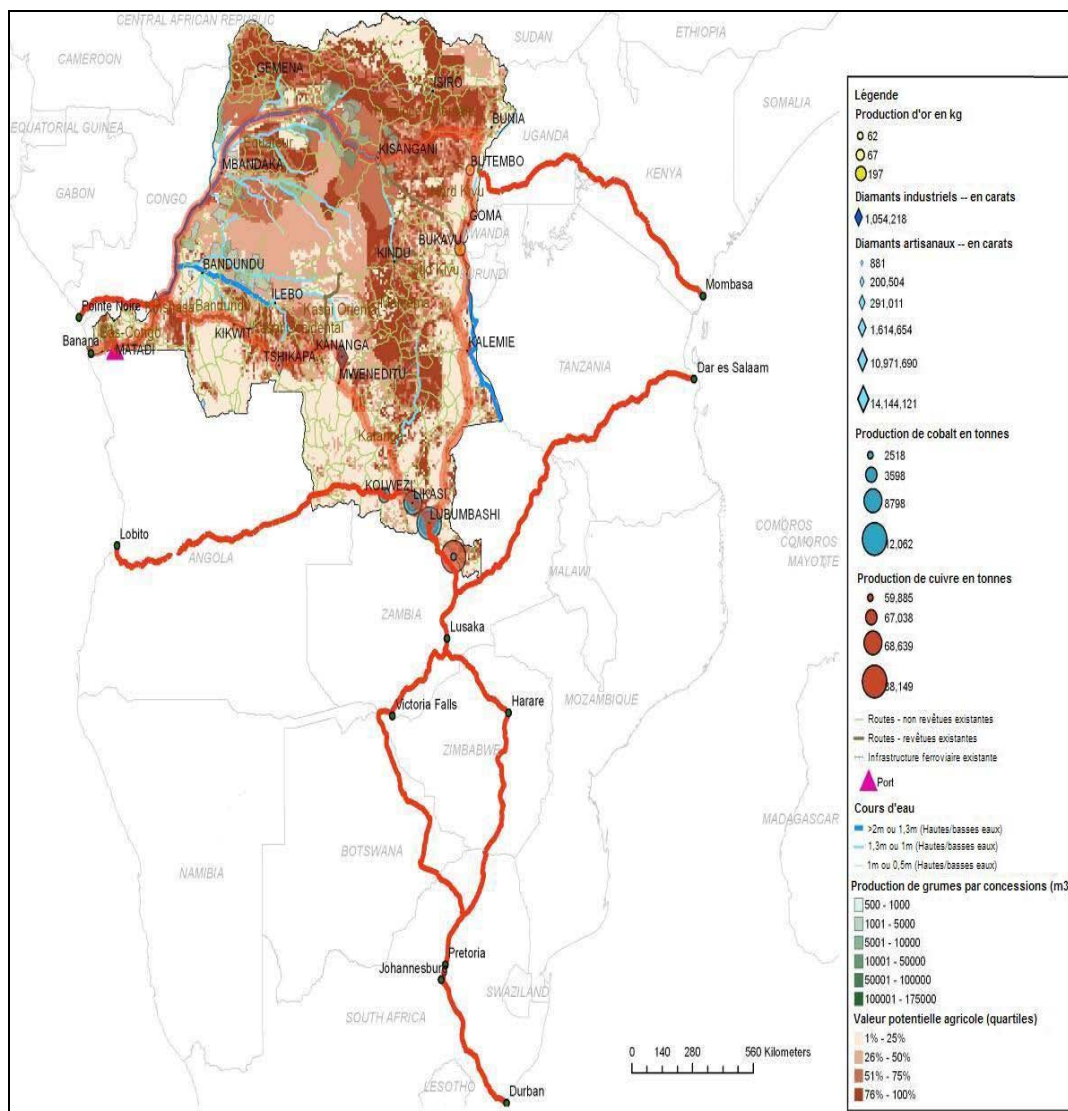
4.52 Le corridor Matadi-Kinshasa-Lubumbashi joue un rôle central dans le commerce international et pourrait aussi aider à stimuler la production agricole. La section de Matadi à Kinshasa est la voie principale de transport des importations vers la ville de Kinshasa, ainsi que des exportations légales de bois de construction de la RDC. La section de Kinshasa à Lubumbashi a peu d'importance pour le secteur minier du Katanga, qui exporte par d'autres voies. Cependant, la création de pistes rurales le long de ce corridor pourrait contribuer à stimuler la production agricole intérieure afin d'approvisionner les grands marchés urbains de Kinshasa et Lubumbashi. En outre, l'existence d'une artère en bon état reliant les deux plus grandes villes du pays est également importante du point de vue de l'intégration territoriale.

4.53 Le corridor Kinshasa-Kisangani est crucial pour le secteur forestier et pourrait également jouer un rôle important pour l'agriculture. Ce couloir est naturellement tracé par le bassin du fleuve Congo. Comme mentionné plus haut, il constitue une artère clé pour les exportations légales de bois de construction et il pourrait devenir un important corridor pour le commerce agricole intérieur en reliant le centre de demande de Kinshasa à la région fertile de l'Équateur au nord-ouest. Du point de vue de l'infrastructure, le problème principal est le recours au dragage afin d'étendre la période de navigabilité, ainsi que quelques investissements complémentaires dans la signalisation et l'infrastructure du port fluvial. La création de pistes rurales dans les principales zones à potentiel agricole permettrait d'étendre la portée de la rivière en tant que voie de transport.

4.54 Le corridor Lubumbashi-Goma-Kisangani est principalement utile pour l'intégration territoriale. Associé aux deux autres corridors, il permettrait de former un triangle d'infrastructures à grand trafic reliant entre elles les villes de Kinshasa, Lubumbashi et Kisangani. Si on y ajoute des pistes rurales, ce corridor contribuerait aussi à promouvoir la production agricole dans l'est du pays en établissant des liaisons avec les marchés locaux.

4.55 Quatre corridors extérieurs principaux relient le Sud et l'Est du pays à de grands ports internationaux. Le premier relie Kinshasa (via Brazzaville) à Pointe Noire, avec la création éventuelle d'un pont reliant les deux capitales. Celui-ci offrirait potentiellement à Kinshasa un accès terrestre direct à un port en eau profonde, à condition que les services routiers, ferroviaires et portuaires dans la république voisine du Congo soient restaurés et améliorés. Le second corridor extérieur est le corridor routier et ferroviaire reliant Lubumbashi à Durban (Afrique du Sud), qui sert aujourd'hui d'artère principale pour les exportations de cuivre et de cobalt de la RDC. Le troisième corridor extérieur relie Lubumbashi à Dar-Es-Salaam (Tanzanie) par route et rail, offrant une autre possibilité que Durban pour le transport des exportations. Ce corridor est toutefois sous-utilisé à cause des tarifs discriminatoires pratiqués par le concessionnaire ferroviaire zambien. Enfin, le quatrième corridor extérieur relie Lubumbashi à Lobito (Angola) et sera probablement utilisable une fois terminée la reconstruction de la voie ferrée de Benguela.

**Figure 30: Vue d'ensemble des corridors de transport régionaux utilisés par la RDC**



4.56 Une étude a été conduite par la Banque mondiale en 2009 (voir World Bank 2009) pour déterminer de façon formelle les priorités en matière d'investissements en infrastructures de transport. La méthodologie est décrite dans l'Encadré 5. Ces études aboutissent généralement à la conclusion que les investissements dans les infrastructures sont plus rentables près des marchés — centres urbains et industriels — que dans les zones reculées. Ceci tient à deux aspects de la méthodologie : (i) un coefficient multiplicateur constant donnera une plus grande valeur pour l'activité générée dans les zones déjà denses en activités (le multiplicateur s'applique à une base plus grande), et (ii) un système amont-aval dans lequel les produits d'une agriculture dispersée se rassemblent progressivement sur des axes de transport de plus en plus denses convergeant vers le centre urbain, des investissements près du centre urbain servent à tous les agriculteurs en amont ; mais aussitôt que l'on remonte vers l'amont, un même investissement sert de moins en moins de producteurs (le dernier kilomètre ne servant que le dernier agriculteur). La méthodologie aboutira donc toujours à des conclusions favorisant l'agglomération plutôt que la dispersion des investissements. Il est nécessaire de nuancer ses résultats en fonction d'autres critères, par exemple sociaux.

4.57 En l'occurrence, le TRI (taux de rendement interne)<sup>35</sup> est maximum (80%) pour le chemin de fer Matadi-Kinshasa. Le second taux de rendement le plus élevé (36%) est pour la réhabilitation du corridor fluvial Kinshasa-Kisangani. Puis vient la réhabilitation du port de Matadi (13%). Les investissements en infrastructures routières entre Kinshasa et Lubumbashi n'ont qu'un TRI de 6%, et la réhabilitation des pistes rurales de 3%. Il est cependant très important de garder à l'esprit les déterminants de ces résultats. Dans un pays à faible densité rurale et où la production agricole a été totalement désorganisée par des années de conflit, il n'est guère surprenant qu'une élasticité moyenne donne peu d'effets d'entraînement sur une production agricole pratiquement réduite à néant. Mais il est possible que l'effet du désenclavement sur les incitations à produire soit hétérogène, sujet à des effets de seuil, et différent entre les dimensions temporelle — celle que l'on voudrait mesurer — et spatiale— celle que l'on mesure effectivement — des données. Par ailleurs, la réhabilitation des grands axes en priorité par rapport aux pistes rurales peut créer des situations où l'importation de produits alimentaires est meilleur marché que la production locale, parce que la réhabilitation des grands axes a réduit les coûts de transport alors que les coûts de transport de la ferme à la route sont encore prohibitifs. Les modèles de rentabilité des infrastructures calculés de la façon décrite dans l'Encadré 4 doivent donc jouer le rôle d'aide à la décision mais ne doivent pas être les seules dimensions à considérer.

#### **Encadré 5: Une approche spatiale pour assister la décision en matière d'infrastructure de transport**

La méthodologie utilisée pour assister la décision en matière d'infrastructures de transport consiste en plusieurs étapes combinant organisation de données, estimation économétrique et simulation.

La première étape consiste à établir la localisation des activités économiques sur le territoire, par type d'activité, à l'aide d'imagerie satellite. Pour l'agriculture, vingt productions sont considérées et la localisation se fait avec une résolution de 9 x 9 km. La valeur de la production est alors calculée en utilisant les données de prix disponibles.

La deuxième étape consiste à évaluer le coût de transport de la production vers les marchés les plus proches, sur la base d'hypothèses concernant les débouchés de la production (e.g. ville de plus de 250'000 habitants la plus proche). Ces coûts de transport sont fondés sur les modes de transport disponibles entre chaque carré de production et le marché : dos d'homme en l'absence de route, camion sur route rurale, camion sur route nationale, voie navigable, etc.

La troisième étape est fondée sur l'hypothèse selon laquelle la valeur de la production est fonction, *inter alia*, de l'accès au marché. Une équation économétrique permet alors d'estimer l'élasticité de la production au coût de transport en utilisant la variation spatiale de la production et des coûts de transport sur tout le territoire (avec les variables de contrôle appropriées). L'échantillon, à ce stade, est l'ensemble des carrés de production et de leurs coûts de transport (21'436 observations). L'élasticité estimée est de l'ordre de 0.5, significative à 1%. L'absence d'investissements depuis l'indépendance permet de traiter la présence d'infrastructures de transports comme prédéterminée.

Enfin, les élasticités estimées dans l'étape précédente sont utilisées pour simuler l'impact d'une infrastructure de transport envisagée sur la valeur des productions dans les carrés pour lesquels les coûts de transport seraient affectés par la nouvelle infrastructure. En faisant la somme de toutes les augmentations de production (ou de valeur de la production) générées par la nouvelle infrastructure, on obtient son bénéfice social, que l'on peut mettre en rapport avec son coût.

<sup>35</sup> Le taux de rendement interne d'un projet est le taux d'intérêt maximum auquel le projet serait rentable s'il était financé par emprunt.

## **Les priorités**

4.58 La restructuration des entreprises d'Etat du secteur public est une priorité absolue. Celle-ci implique une définition des modalités de participation du secteur privé ainsi que des plans sociaux impliqués par la nécessité de dégraissages importants. A plus long terme, le secteur privé doit être impliqué directement dans la gestion des infrastructures de transport, en particulier des aéroports, des ports et des réseaux ferroviaires.

4.59 Des systèmes de maintenance opérationnels doivent être mis en place pour les routes et les voies navigables. Ceci implique une définition claire et une assignation des compétences ainsi que des moyens financiers adéquats, en accord avec le PMURR (Programme Multisectoriel d'Urgence de Réhabilitation et de Reconstruction). Le problème de la maintenance des routes est particulièrement aigu en ce qui concerne les pistes rurales. Celles-ci sont, sur le continent africain, fréquemment entretenues par les grandes plantations qui en dépendent pour leur accès aux intrants et aux marchés. En RDC, l'effondrement de l'agriculture commerciale, d'abord sous le coup de la zaïrianisation, puis en raison de la guerre, a entraîné l'abandon de l'entretien des routes rurales. Quelques initiatives ont été prises, mais celles-ci sont limitées et se heurtent à de nombreuses difficultés (Encadré ci-dessous). Au-delà de ces expériences, la création et la mise en place en 2009 du Fonds National d'Entretien Routier (FONER) est un pas important qu'il convient de consolider. Les efforts devront être poursuivis de manière à garantir un fonctionnement adéquat et efficace de ce Fonds pour un financement stable et pérenne de l'entretien routier.

### **Encadré 6: Réhabilitation des routes rurales : Gaspillage et manque d'engagement**

Welthungerhilfe, une ONG allemande connue en français sous l'acronyme AAA (Agro Action Allemande), a mis en œuvre un projet de réhabilitation du réseau routier rural au Kivu et en Ituri, sur financement de l'Union Européenne, avec pour principal objectif le désenclavement durable des zones rurales. AAA a cherché à mettre en place un système de gestion des axes réhabilités de manière à prolonger leur durée de vie, mais s'est heurtée au manque de coopération des usagers, de même qu'au manque de volonté politique des autorités administratives en place.

Ainsi, les barrières de pluie mises en place en 2002 sur les axes réhabilités n'ont jamais été respectées par les usagers, pas même par la MONUC qui les pratique avec toutes sortes de véhicules et d'engins lourds. Aucune forme de soutien à la règle n'a pu être mise en place. Les délits ne sont pas suivis, aucune des cent plaintes déposées contre les contrevenants n'a donné lieu à sanction, et certaines des piques posées sur la route pendant la saison des pluies ont carrément été enlevées.

Un péage routier a été mis en place au Nord-Kivu selon le barème suivant : \$25 par camion, \$12 par camionnette, et \$6 par voiture. Les péages sont effectivement collectés et rapportent environ \$2'000 à \$3'000 par mois, gérés par des comités locaux élus. Ils doivent servir à payer un cantonnier par kilomètre et un chef pour dix cantonniers. Cependant les autorités locales n'ont jusqu'à présent apporté aucun soutien à cette initiative. Pire, sur l'axe Saké-Masisi-Walikalé, les recettes censées financer l'entretien routier selon la formule décrite ci-dessus ont en fait abouti au Gouvernorat de la Province, sans retour.

Enfin, la mise en place d'une réglementation sur la limitation du poids des véhicules sur certains axes a été impossible à obtenir jusqu'ici, faute de soutien des autorités politiques en place.

4.60 Même si les simulations de rentabilité donnent un taux favorable à la réhabilitation de Matadi, la RDC aurait probablement avantage à avoir un accès terrestre direct à un port en eau profonde. Les importations en direction de la RDC sont généralement amenées à Matadi après transbordement à Pointe Noire, en République du Congo voisine. Pointe Noire est un port en eau profonde et peut donc accueillir de grands navires qui ne peuvent aller jusqu'à Matadi. En principe, le transfert direct par voie terrestre des importations destinées à la RDC via la République du Congo peut présenter des avantages financiers, car



cela permettrait d'éviter les frais de transbordement entre Pointe Noire et Matadi. Cette possibilité a toutefois pour l'instant été écartée, à cause de la mauvaise qualité du service offert par l'opérateur ferroviaire congolais CFCO, ainsi que de la détérioration totale du corridor routier entre Brazzaville et Pointe Noire. Des efforts sont cependant en cours en République du Congo pour reconstruire le corridor routier et pour accorder des concessions ferroviaires ainsi que pour le terminal portuaire à container. Une fois ces améliorations effectuées, la route Kinshasa-Pointe Noire pourrait devenir économiquement intéressante pour le commerce congolais, en particulier si un pont routier et ferroviaire était construit pour relier Brazzaville à Kinshasa. Ceci pose cependant le problème des compensations pour les pertes à subir pour la province du Bas-Congo, pour laquelle le port de Matadi est une source de rentes importante.

4.61 Entretemps, la RDC a envisagé la possibilité de construire son propre port moderne en eau profonde, à Banana. Cela impliquerait une extension importante d'un petit port de la province du Bas Congo, situé à proximité de l'embouchure du fleuve. Les récentes études de faisabilité menées par les Experts congolais et coréens attestent la possibilité de réalisation de cet ouvrage pour une durée de quatre ans. Une fois construit, il n'est pas certain que ce port puisse accueillir le type de volumes de trafic nécessaires pour devenir une destination directe des grandes compagnies maritimes, ou qu'il continuera à faire appel aux services de transbordement à partir de Pointe Noire.

## 4.3 ENERGIE

### 4.3.1 L'offre nationale

4.62 Le secteur de l'énergie est globalement sous développé alors que la dotation importante en ressource naturelle pourrait permettre le développement d'une énergie hydraulique à faible coût capable de satisfaire la demande nationale mais qui créerait aussi un potentiel d'exportation considérable pour répondre à la demande extérieure.

4.63 La production d'énergie ne représente que 3% du potentiel énergétique. Ainsi, alors que le potentiel est estimé à environ 100.000 MW (le plus élevé en Afrique) la capacité de production est actuellement de 2.443 MW (mais la production réelle ne représente même pas la moitié de cette capacité car une grande partie de la capacité de production est hors de service). Le parc de production d'électricité de la SNEL comprend 14 aménagements hydroélectriques et 24 petites centrales thermiques, avec une puissance installée de 2.459 MW, dont 2.417 MW pour les centrales hydroélectriques et 42 MW pour les centrales thermiques. Les deux stations hydrauliques les plus importants sont Inga I (351MW) et Inga II (1.424 MW). Ce parc est réparti géographiquement dans trois réseaux interconnectés (ouest, sud et est), et trois réseaux isolés et 28 centres autonomes. Le reste de la production provient de firmes indépendantes qui produisent pour leurs propres besoins. Il est prévu séparément deux autres projets Inga III (3.800 MW) et Inga IV (Grand Inga : 35.000 MW) ainsi que plusieurs projets de moindre importance dans l'est du pays.

4.64 Le faible niveau d'accès et l'offre aléatoire dans le secteur énergétique sont une contrainte majeure au développement économique et social. Le système dans son ensemble est dans un état de dégradation du fait de nombreuses années de négligence et d'une trop faible maintenance (Tableau 10).

**Tableau 10: Performance du secteur énergétique congolais**

Capacité courante (opérable)	1'200 MW
Production	10'5000 GWh
Exportations	2 TWh
Pertes dans la distribution	60%
Couverture (accès)	6%

4.65 Ainsi la fourniture d'énergie est sujette à de nombreuses coupures (environ 180 par an). L'entretien et la réhabilitation des installations se fait de façon ad hoc, en réaction à des situations d'urgence. Les pertes énergétiques dans les systèmes de transport et distribution sont d'un niveau élevé, environ 40% en 2008. Enfin, seuls 6% des ménages ont accès à l'électricité ; ce taux est toutefois de 40% dans Kinshasa.

### 4.3.2 Les Acteurs

4.66 **Le secteur public.** La Société Nationale d'Electricité (SNEL) est une compagnie parapublique, intégrée verticalement qui offre ses services à environ 400.000 usagers (dont approximativement 300.000 à Kinshasa). Cependant, elle apparaît comme une institution faible dans tous les aspects opérationnels. En plus des disfonctionnements en termes de qualité de service évoqués ci-dessus, elle présente une situation financière fortement dégradée puisque son capital a été amputé de 267 millions de \$ en 2005 (suite à une accumulation de pertes), les pertes d'exploitation ont été de 82 millions et le niveau d'endettement de 734 millions, soit plus de trois années de revenus, ceci malgré un niveau des dépenses d'entretien et de réparation très insuffisant.

4.67 Les raisons de la faible performance de la SNEL sont multiples. La première étant l'absence de régulation du Gouvernement dans la gestion commerciale de la SNEL, qui se manifeste à travers la faible répression de fraude généralisée au niveau de la facturation et du paiement, entraînant un taux de non paiement de 40% des factures, dont l'Etat est parmi ceux faisant le plus défaut. De plus, la politique de tarification ne reflète pas la structure des coûts normaux de l'entreprise. En second lieu, la politique de non-déconnexion des consommateurs faisant défaut dans le paiement de leurs factures, tant dans le secteur publique que dans le secteur privé et chez les particuliers et une politique de gestion des ressources humaines qui ne répond pas à des objectifs de productivité et de bonne gouvernance. Enfin, la structure centralisée qui ne permet pas de gérer efficacement à partir de Kinshasa l'ensemble du territoire, étant donné les difficultés de communication.

4.68 **Les bailleurs de fonds.** La Banque Mondiale (IDA), la Banque Européen d'investissement (BEI) et la Banque Africaine de Développement (BAD) financent la réhabilitation des infrastructures d'approvisionnement en électricité. Les deux principaux projets sous financement IDA sont (i) le projet de réhabilitation et renforcement du réseau de transport existant de 2.300 km en RDC pour la desserte du Katanga et l'intégration dans le réseau régional du SAPP (Southern Africa Power Pool) et d'installation d'un système de télécommunication à fibre optique, et (ii) le projet de réhabilitation des stations hydrauliques Inga 1 et 2 (PMEDE). Ces projets devraient améliorer la qualité de la fourniture d'électricité en RDC ainsi qu'augmenter la capacité d'exportations vers les pays du SAPP. A court et moyen terme, il est notamment attendu des réhabilitations d'Inga 1 et 2 une augmentation de 600 MW sur la période 2010-2013 de la capacité de production disponible. Actuellement Inga 1 et 2 produisent 700 MW de capacité contre 1.700 théoriquement exploitable. Le projet permettra donc de passer de 700 MW de capacité à 1.300 MW.

4.69 **Le secteur privé.** Il n'y a pas de distribution par des entreprises privées, mais certaines grandes entreprises produisent de l'énergie pour répondre à une partie de leurs propres besoins et beaucoup d'industriels ont développé leurs propres capacités de production de secours pour pallier les insuffisances de la fourniture de la SNEL. Les entreprises sont fortement handicapées par les coupures d'électricité fréquentes, malgré des tarifs relativement élevés alors que certains secteurs (minier par exemple), bénéficient de conditions d'approvisionnement à très faibles prix. Les différences de tarif auxquelles font face les entreprises sont en partie expliquées par leur taille et leur capacité de négociation. Dans les

régions où la fourniture d'électricité hydraulique est particulièrement faible, les sources d'énergie alternatives ou le diesel étant coûteux, le développement des PME est fortement contraint.

### **4.3.3 Opportunités**

4.70 Le Southern African Power Pool (SAPP) est en situation de déficit de capacité, malgré un certain ralentissement dans la demande énergétique suite à la crise. Pour des membres de SAPP, la perspective d'une amélioration de la production et de la qualité de la fourniture d'électricité hydraulique en RDC rend les importations énergétiques en provenance de la RDC très attrayantes à moyen ou long terme. Actuellement les compagnies attestent que le coût de l'énergie en RDC est déjà 3 à 10 fois inférieur au coût dans les pays environnants dans lesquels les compagnies ne peuvent recourir qu'au réseau SAPP.

4.71 Les potentialités d'exportations à grande échelle seront réalisables une fois les développements d'Inga III ou Inga IV (Grand Inga) achevés et la capacité de transport considérablement renforcée. Ces projets devraient permettre d'augmenter les exportations de 2 TWh à 20TWh avec Inga III et 50TWh avec Inga IV. Il est estimé qu'avec Inga III, le revenu des exportations nettes pourrait atteindre 1 milliard \$. De plus, ces recettes d'exportations seraient moins volatiles que les recettes minières. En outre, le développement des capacités de production permettra la desserte des nombreux clients qui sont en attente d'un branchement, et d'augmenter le taux d'accès à l'électricité qui est actuellement l'un des plus faibles en Afrique malgré l'existence d'une demande solvable importante.

### **4.3.4 Recommandations**

#### *Choix stratégiques*

4.72 Les objectifs spécifiques de la politique du secteur de l'énergie électrique à atteindre ont été définis comme suit:

- Réforme Institutionnelle : réformer le secteur de l'Energie et la SNEL en restructurant la SNEL sur une base commerciale et en réaffirmant l'option de libéralisation du marché de manière à permettre l'entrée du secteur privé dans la production et éventuellement, dans la distribution par la séparation claire des rôles de l'Etat, de la SNEL et des opérateurs privés ;
- Accès au Service: couvrir progressivement et de façon équilibrée, les besoins énergétiques nationaux pour faciliter l'exploitation et la transformation des autres richesses naturelles du pays et pour réduire la pauvreté ;
- Exportation et intégration régionale: exporter une partie de la production énergétique par le biais des réseaux interconnectés, des pools énergétiques et des organisations sous-régionales et utiliser les revenus d'exportation d'énergie pour le développement d'autres infrastructures en RDC.

4.73 Le Gouvernement envisage une libéralisation complète du secteur énergétique à moyen terme et a préparé dans ce cadre un document qui compile les meilleures pratiques en matière de gouvernance et régulation. Le document de Politique énergétique comporte les principes suivants :

- Introduction de la concurrence entre les opérateurs du secteur privé qui pourrait éventuellement distribuer directement aux consommateurs ;
- Création d'un régulateur national ;
- La mise en place d'une Agence d'Electrification Nationale ;
- Etendre la production d'énergie dans le réseau actuel ;

4.74 A moyen terme, pour répondre aux besoins, il a été proposé deux projets séparés de développement de la production. Inga III (3 800 MW) serait développé en deux phases pour un coût de 4 milliards \$ (hors coût du réseau de transport et de distribution). Il pourrait requérir la construction d'un canal et d'une centrale mais pas de nouveau barrage. Le Grand Inga en revanche requiert la construction d'un grand barrage et de barrages additionnels, mais permettrait la production, de 6 000 MW dans un premier temps puis de 40 000 MW.

4.75 Pour étendre la production d'énergie, il est envisagé de faciliter la participation du secteur privé. Le potentiel est important mais les entrepreneurs privés font face à d'importantes contraintes financières pour le développement d'une telle entreprise. De plus l'environnement institutionnel doit être éclairci et rendu stable afin de réduire les risques entrepreneuriaux dans ce secteur (sur le régime tarifaire, le rôle de la SNEL etc.).

4.76 L'une des contraintes majeures au développement du secteur énergétique est la solvabilité du secteur. Il est impératif de rétablir la solvabilité de ce secteur pour assurer la pérennité des investissements en cours de réalisation, permettre de mobiliser des financements (privés ou publics) et développer l'extension de l'accès. Actuellement la SNEL n'est pas un emprunteur ou une contrepartie solvable, ses revenus ne couvrent même pas ses dépenses directes d'exploitation, notamment du fait des arriérés de paiement de l'Etat et des entreprises publiques, et le Gouvernement est obligé de garantir la dette de la SNEL.

### **L'augmentation de l'accès en milieux rural et urbain secondaire**

4.77 Le Gouvernement est conscient que pour améliorer le taux national d'accès des populations à l'électricité, un effort important en termes d'investissements est à déployer dans les milieux ruraux qui seraient desservis à partir du réseau. De plus, une électrification de l'ensemble du pays uniquement à partir du site d'Inga ne peut être envisagée dans l'immédiat du fait des coûts élevés des lignes de transport, dans l'électrification décentralisée des centres urbains secondaires. Pour ces différentes raisons, le Gouvernement a décidé d'accorder une haute priorité à l'électrification nationale. Il a ainsi décidé de créer une Agence d'Electrification Nationale et un fond d'Electrification National, alimenté, entre autres, par une fraction des revenus de l'exportation d'électricité. Ainsi, il est envisagé de construire, à partir de 2015, des micros centrales et d'exploiter les autres sources d'énergie disponibles de manière à augmenter à terme le taux de la desserte de 6 à 45%.

4.78 Pour faire avancer la mise en œuvre de la politique énergétique en milieux rural et urbain secondaire (qui a déjà été formulée par le Gouvernement) les travaux suivants sont nécessaires :

- définition d'une manière précise et spécifique des mécanismes, des procédures et des instruments pour les financements publics-privés d'investissements en matière d'accès à l'électricité ;
- conception des documents types pour le financement, la préparation et le suivi de la mise en œuvre des projets d'investissements d'électrification menés en partenariat avec le secteur privé, tels que les documents de dossiers de concession, les modèles de convention privé-publics et de contrats types entre parties prenantes (entrepreneurs privés, le Ministère de l'Energie, le Fonds d'électrification rurale, l'autorité de régulation, les bailleurs des fonds, etc.) ;
- détermination des modalités et critères d'attribution des licences de production et/ou de distribution et régulation des systèmes décentralisés.

## **Priorités**

4.79 Le développement du potentiel important de la RDC en matière d'électricité requiert des financements extérieurs. Aussi une coopération étroite avec les sociétés d'électricité des pays membres du SAPP et de la CEPGL qui souhaiteraient s'approvisionner auprès de la RDC est fortement conseillée. De même la coopération avec les institutions régionales telles que la SADC et le NEPAD, ainsi qu'avec les institutions financières internationales sera nécessaire.

4.80 **La réforme de la SNEL.** Comme il l'a été souligné, la réforme de la SNEL est une étape clé pour le développement du secteur énergétique, mais peut aussi constituer un obstacle majeur si elle n'est pas conduite rapidement. Plusieurs des actions proposées dans le Plan de Sauvetage et de Redressement (PSR), élaboré en 2004 par la Direction Générale de la SNEL ont fait l'objet de financements extérieurs tels que le PMURR (Programme Multisectoriel d'Urgence, de Réhabilitation et de Restructuration), le PMEDE (Projet de Développement du Marché de l'Electricité pour la Consommation Domestique et à l'Exportation). On y relève les actions suivantes: 1) fiabiliser la maintenance de l'outil de production, 2) améliorer la communication interne et externe, 3) améliorer la transparence dans la gestion, 4) instaurer une culture d'entreprise, 5) mettre en place un plan de formation pour améliorer les compétences internes, 6) organiser des rencontres périodiques pour évaluer les performances, 7) mettre en place de nouveaux centres de ventes et de services à la clientèle, 8) signer des contrats de performance avec les entités opérationnelles et les évaluer, 9) écrire les normes opérationnelles, 10) mettre en place un dispositif de reporting et un tableau de bord de l'entreprise. Le PSR avait aussi pour objectif une meilleure maîtrise des coûts et des dépenses, une meilleure utilisation des ressources humaines (Les charges de personnel continuent d'augmenter chaque année dans de fortes proportions. Avec 35,4 milliards de FC en 2007, elles représentaient plus de 28% de la production vendue).

4.81 Les résultats attendus du PSR ne sont actuellement que partiellement atteints, par faute de moyens matériels et financiers et par manque de mise en place d'actions visant notamment à réduire les pertes et augmenter les recettes financières de l'entreprise.

4.82 Dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme de réforme institutionnelle du secteur de l'électricité, le Gouvernement a choisi de mettre en place un Contrat de Gestion comme mode de gestion de la SNEL. Le choix est fondé sur la Loi n°08/008 du 7 juillet 2008 qui en son article 2, alinéa j, définit le Contrat de Gestion comme un contrat par lequel l'Etat confie à une personne physique ou morale de droit privé, la gestion d'une entreprise du portefeuille de l'Etat moyennant rémunération.

4.83 L'objectif du Contrat de Gestion de la SNEL est de répondre aux défis opérationnels et financiers immédiats de la SNEL tout en contribuant aux objectifs stratégiques du secteur de l'électricité.

4.84 L'Autorité Publique devra confier à un opérateur/firme privé de niveau international la responsabilité du renforcement des capacités de gestion de l'entreprise suivant la déclinaison ci-après:

- prise en charge de tous les aspects stratégiques de la gestion de la SNEL. Pour cela, il sera amené à mettre en place une nouvelle équipe de cadres dirigeants dans l'entreprise, sélectionnés sur la base de leur compétence technique et de leur expérience ;
- prise en charge et gestion des programmes d'investissements ;
- mise en œuvre d'une restructuration de la SNEL, dans une perspective de développement de partenariats public-privés.

## **CHAPITRE 5: PERFORMANCE DES SECTEURS AVAL: MINES, AGRICULTURE, ET FORETS**

---

### **5.1 MINES**

#### **5.1.1 L'offre nationale**

5.1 Le potentiel de développement minier de la RDC est colossal et couvre un vaste spectre de produits minéraux, comprenant l'améthyste, la bauxite, le bismuth, le cadmium, la cassitérite (minerai d'étain), le charbon, le cobalt, le coltan, le cuivre, les diamants, le germanium, l'or, le fer, le manganèse, le pyrochlore, l'argent, la tourmaline, l'uranium, la wolframite (minerai de tungstène), le zinc, et diverses pierres précieuses. Selon certaines estimations (à interpréter prudemment), la valeur des richesses contenues dans le sous-sol congolais serait de l'ordre de vingt-quatre mille milliards de dollars. Même si ces estimations peuvent se révéler optimistes, le potentiel est sans aucun doute considérable.

5.2 Le développement du secteur minier congolais est encore loin de ses potentialités. Jusqu'à présent, il n'a contribué que marginalement à la croissance (moins d'un dixième de la croissance totale en 2006, par exemple, alors que le potentiel est d'au moins un quart).

5.3 Bien qu'intensif en capital plutôt qu'en main d'œuvre, le développement du secteur minier aurait de nombreux effets d'entraînement. Dans le secteur des mines industrielles, pour un emploi direct on compte jusqu'à quatre emplois indirects, chacun d'entre eux subvenant aux besoins de dix dépendants. On estime ainsi à près de 200.000 le nombre de personnes dépendant, directement ou indirectement, du secteur des mines industrielles. Dans le secteur des mines artisanales, qui emploie, selon les estimations, entre 500.000 et deux millions de creuseurs, chacun d'entre eux subvient aux besoins de quatre à cinq dépendants. Ainsi, potentiellement, près de dix millions de congolais dépendraient du seul secteur minier artisanal. Dans l'Est du pays, plus d'un million de personnes dépendent pour leur revenu des chaînes de transport liées aux exportations minières.

5.4 Le développement du secteur minier aurait également des retombées fiscales importantes, évaluées entre deux cent et quatre cent millions de dollars par an, soit entre 20% et 40% des recettes fiscales totales.

5.5 Enfin, le secteur minier pourrait avoir, si le tissu économique local avait la capacité de répondre aux incitations, des effets d'entraînement industriel en amont et en aval. En amont, une étude récente cite des effets d'entraînement possibles sur (entre autres) les transports, la sécurité, les services de restauration et de nettoyage, la maintenance et la réparation de véhicules, l'équipement de santé et de sécurité, le terrassement, l'équipement électrique, et le caoutchouc. Le secteur agricole pourrait, lui aussi, bénéficier de la demande induite par les salaires distribués par le secteur minier, alors que plusieurs mines katangaises importent actuellement leur alimentation d'Afrique du Sud. En aval, les perspectives de transformation locale de la matière première pourraient être réelles étant donné les coûts de transport considérables, mais l'installation par le secteur privé d'unités de traitement coûteuses est sujette à l'amélioration du climat des affaires.

## *Le cadre légal et réglementaire*

5.6 Les richesses du sol et du sous-sol sont, par la loi, la propriété de l'Etat. Créé en 2003, le CAMI (Cadastre Minier) est chargé de l'attribution des permis d'exploration et d'exploitation ainsi que de la tenue d'un fichier national sous l'autorité du Ministère des Mines et du Ministère des Finances.

5.7 L'activité du secteur minier est règlementée par le Code Minier adopté en 2002, ainsi que par le Code de Conduite de l'Exploitant Artisanal adopté en 2003. L'objectif du Code Minier était de promouvoir un climat favorable aux investissements privés — vus comme le moteur principal du développement futur du secteur — par l'adoption d'un cadre légal clair. Le Code Minier permet également la désignation de zones d'exploitation artisanale. Les creuseurs disposant d'une carte d'exploitation artisanale peuvent y obtenir des droits valables un an. Cependant, sur les six zones ainsi désignées au Katanga, une seule est opérationnelle à ce jour. Le reste de l'exploitation artisanale se fait dans un vide juridique formel. Ce ne signifie d'ailleurs pas qu'il se fait sans règles : des règles coutumières existent, bien qu'elles soient mal connues des observateurs occidentaux. Ainsi, les sites sont souvent désignés par des propriétaires terriens locaux, des chefs de village ou des assemblées de chefs.

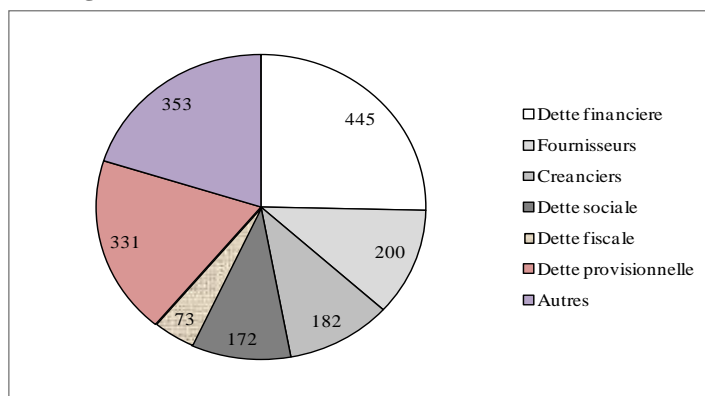
5.8 Le Code Minier fixe également la répartition des revenus fiscaux générés par le secteur minier entre le pouvoir central et les provinces. 40% des royalties et des revenus des entreprises minières d'Etat, ainsi que 10% des loyers de surface, doivent être retournés aux provinces. Un quart de cette remise doit être utilisé pour l'administration du bassin minier lui-même. En pratique, ces rétrocessions sont, au mieux, irrégulières.

## *La structure industrielle*

5.9 La structure de l'industrie minière congolaise est bimodale. D'une part, dans le secteur des mines industrielles, des multinationales comme Freeport McMoran ou First Quantum Minerals sont actives dans le bassin du Katanga, en parallèle des opérateurs de taille moyenne comme George Forrest ou des entreprises de taille plus modeste. Les analystes prévoient une consolidation du secteur des mines industrielles en RDC, les plus grands acteurs rachetant les autres. D'autre part, un vaste secteur artisanal opère dans le secteur des diamants (pratiquement entièrement informel), de l'or (également largement informel), ainsi que, dans une moindre mesure, des autres minéraux. Ces deux secteurs ont des modes de fonctionnement fondamentalement différents.

5.10 **Le secteur industriel.** Dans le secteur des mines industrielles, la Gécamines, entreprise d'Etat, est en faillite virtuelle. Fondée en 1967, elle a constitué une des principales ressources de devises de la RDC jusqu'en 1974. Suite à la politique de zaïrianisation, comme beaucoup de grandes entreprises nationales elle a souffert d'un manque de compétences managériales et s'est simultanément transformée en véhicule pour la sortie de capitaux. Aujourd'hui encore, la Gécamines est utilisée comme source de rentrées fiscales — par exemple en partageant avec le pouvoir central les bonus de signatures obtenus dans le cadre de partenariats commerciaux — en dépit de sa situation financière. En effet, elle est aujourd'hui écrasée par le fardeau de sa dette (1.67 milliards\$ — voir la Figure 26) et perd \$15-20 millions par mois. Sa main d'œuvre, de 12.000 employés, est sans rapport avec son activité industrielle réelle, et sans rapport non plus avec sa capacité financière, puisqu'elle devrait jusqu'à 47 mois de salaires impayés à ses employés.

**Figure 31: Dettes de la Gécamines, en milliers de dollars**



Source: Gécamines

5.11 Cependant, la Gécamines détient des permis d'exploitation qu'elle n'utilise pas, n'ayant pas les capacités financières, managériales ou industrielles de les mettre en valeur, et constituant ainsi essentiellement des actifs spéculatifs qui pourraient être exploités par le secteur privé.

5.12 Récemment, la Gécamines a signé un accord avec le Gouvernement chinois pour la création d'un partenariat commercial, la Sicomin, dont le Gouvernement chinois possède 68% des parts et la Gécamines 32%. Une autre entreprise d'Etat, l'OKIMO (Office des Mines d'Or de Kilo-Moto) a cessé les opérations industrielles.

5.13 **Le secteur artisanal.** La production et les exportations du secteur minier artisanal sont, par définition, difficiles à mesurer. Ainsi, un tiers des exportations d'étain, de tantalum et de tungsten du Nord Kivu serait informelle. La production congolaise de diamants est exclusivement informelle. En ce qui concerne l'or, environ 95% des exportations de la RDC sont informelles et non enregistrées. L'or extrait dans les bassins du haut-Uélé et d'Ituri aboutit aux comptoirs de Butembo, Bunia et Ariwara, d'où il est exporté, essentiellement par voie aérienne, en contrebande, vers Kampala, Kigali, Bujumbura, Kigoma et Mwanza. L'or en provenance du Sud-Kivu aboutit à Bukavu, puis est exporté de façon semblable. Il change alors de main, passant aux réseaux asiatiques pour exportation vers les marchés de Dubaï, d'Inde et du Royaume-Uni.

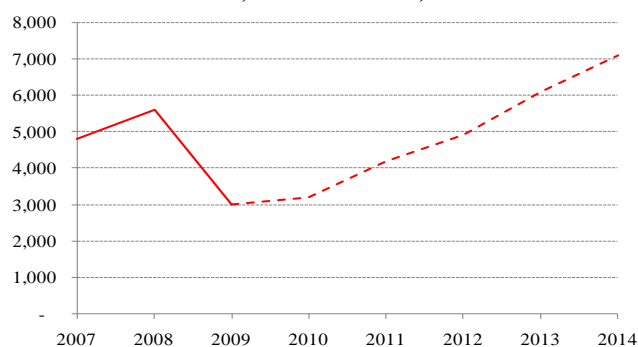
### 5.1.2 Opportunités

5.14 En dépit de nombreuses affirmations contraires, il n'y a pas lieu d'être pessimiste sur la l'évolution future des prix des matières premières. On a longtemps affirmé que ces prix étaient orientés, à très long terme, à la baisse. L'affirmation de cette tendance séculaire est à la base de nombreuses prescriptions en faveur de politiques de diversification des exportations et de promotion du secteur manufacturier aux dépens du secteur extractif (le débat à ce sujet est résumé dans Lederman et Maloney 2009). Cependant, des recherches récentes (Ludema et al. 2009) suggèrent que la « tendance » à la baisse des prix des matières premières n'est qu'une illusion statistique. Ceux-ci suivent des processus proches de la marche aléatoire, c'est-à-dire n'ayant aucune tendance — ni à la hausse ni à la baisse — et pour lesquels la meilleure prédiction est le niveau courant. En d'autres termes, même si ces prix ont semblé orientés à la baisse jusqu'à présent, l'observation des mouvements passés ne fournit aucune information sur les mouvements futurs.



5.15 En dépit de la crise actuelle des marchés des matières premières, les perspectives de développement du secteur minier sont considérables. La Figure 27 illustre des projections de développement de la production de cuivre, cobalt, or et diamants à l'horizon 2014. On constate qu'après la chute de la production due à la crise financière internationale, la production devrait reprendre le chemin de la croissance. En effet, si la reprise s'annonce relativement faible dans les pays industriels, en particulier ceux dont le système bancaire est encore chargé d'actifs douteux, la croissance des nouveaux pays industriels semble rester vigoureuse, particulièrement en Asie du Sud et du Sud-Est. Celle-ci a le potentiel de tirer de nouveau vers le haut la demande et le prix des produits primaires.

**Figure 32: Perspectives de développement de la production de cuivre, cobalt, or et diamants, 2007-2014**



Source : Banque Mondiale

5.16 On constate au vu de la Figure 32 que les niveaux de production prévus pour 2014 sont plus du double de ceux de 2007, reflétant des projections optimistes concernant la demande mondiale.

5.17 La production industrielle d'or est sur le point de reprendre dans le bassin Kilo-Moto, situé dans les districts Haut-Uélé et Ituri, au Nord de Kisangani, où des acteurs importants comme Randgold ou AngloGold Ashanti ont récemment investi, souvent sous forme de partenariats commerciaux avec OKIMO. La production pourrait atteindre 30 à 35 tonnes d'or par an à l'horizon d'une décennie si les permis actuellement détenus sont mis en exploitation, avec des recettes d'exportation pouvant atteindre un milliard de dollars.

### 5.1.3 Contraintes

#### *Accès à la ressource et gouvernance*

5.18 **Permis.** Dans le secteur minier comme dans les autres secteurs de l'économie, la capacité de l'Etat à fournir des biens publics est sévèrement limitée par des problèmes de gouvernance. Ainsi, le CAMI (Cadastre Minier) a attribué douze, vingt-neuf et trente-deux millions de dollars de permis en 2006, 2007 et 2008. Malgré un taux de recouvrement en baisse notable (66.8%, 41.6% et 31.4% sur ces mêmes années), ces attributions devraient avoir généré neuf, douze et quatorze millions de dollars de recettes respectivement. En dépit de ces recettes nominales considérables, le CAMI s'est vu dans l'incapacité de payer ses employés en novembre et décembre 2008. Le Ministère des Mines a récemment pris le contrôle direct de l'attribution des permis. Ceci remet en cause la structure institutionnelle mise en place par le Code Minier de 2002, qui devait garantir l'indépendance du processus d'attribution des permis.

### Encadré 7: Le processus de revue des contrats

Certains des accords entre les entreprises d'Etat et le secteur privé ayant été signés dans une période où l'Etat congolais était dans une position de négociation très difficile en raison des troubles, en 2007, le Gouvernement de la RDC a mis sur pied une commission interministérielle chargée de l'examen de soixante-et-un de ces contrats.

Le dialogue s'est révélé difficile. Les autorités nationales ont noté l'intransigeance de certains acteurs privés, alors que ceux-ci ont perçu le processus comme une nouvelle occasion de prélèvement - des droits d'entrée dans les négociations de \$500 millions auraient été mentionnés. Le premier rapport de la commission, publié en mars 2008, recommandait l'annulation d'un tiers des contrats et la renégociation de tous les autres pour les mettre en conformité avec le contrat de gouvernance adopté par l'Etat en février 2007.

En août 2009, quatre grands contrats avaient été approuvés (avec AngloGold Ashanti, Banro, Mwana Africa, et Gold Fields). Le contrat de Tenke Fungurume Mining (Freeport) était toujours en examen, et le contrat de Kingamyambo Musonoi Tailings avec First Quantum Minerals (la Société Financière Internationale (IFC) et autres entreprises minières ont des parts minoritaires) était annulé, la raison invoquée étant que l'opérateur n'avait pas commencé l'exploitation à temps.

5.19 Sur 5.359 permis émis par le CAMI jusqu'en juillet 2008, seuls 471 étaient des permis d'exploitation, et parmi ceux-ci seuls 166 étaient émis pour des entreprises privées non assujetties à des partenariats commerciaux avec des acteurs publics. Ce faible nombre reflète en partie l'attentisme d'investisseurs incertains de l'évolution de l'environnement des affaires, les permis d'exploration reflétant une forme de spéculation à la hausse sur le prix des actifs (comme l'achat d'options sur les marchés financiers).

5.20 En ce qui concerne le secteur minier artisanal, le vide juridique formel dans lequel opèrent les creuseurs artisanaux les soumet à des influences multiples de pouvoirs locaux, incluant les chefs de villages et les groupes armés dans les zones où ceux-ci sont actifs.

5.21 **Taxation.** Le fardeau fiscal pesant sur le secteur minier est de l'ordre de 56% des revenus, à quoi s'ajoutent généralement entre 15% et 25% sous la forme de paiements informels. La combinaison des deux donne un taux de taxation total approchant les 80%, ce qui est à peu près le double de la norme acceptée dans l'industrie. Selon certaines estimations, la RDC se classerait numéro deux dans le monde en termes de niveau de taxation du secteur minier. Il est vraisemblable qu'un fardeau fiscal à un tel niveau agisse comme un puissant inhibiteur pour les investissements extérieurs, surtout lorsqu'il s'ajoute à l'incertitude réglementaire et aux troubles politico-militaires récurrents.

5.22 Le poids de la taxation totale pesant sur le secteur semble être lié, entre autres, à la multiplication des agences Gouvernementales intervenant avec des pouvoirs de taxation. Celles-ci incluent la DGDA, la Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales, la Direction Générale des Impôts, les entités administratives décentralisées, ainsi que des agences facturant des services largement redondants, comme le Centre d'Evaluation, d'Expertise et de Certification des Substances minérales Précieuses et Semi-précieuses. Le manque de coordination entre ces acteurs fiscaux et parafiscaux aggrave la pression fiscale, aucun des intervenants n'ayant une vision d'ensemble. Le *modus operandi* des acteurs fiscaux et parafiscaux consiste souvent à identifier un problème — réel ou non — dans les opérations de l'entreprise et d'imposer des pénalités fiscales simultanément avec un « bon à payer » couvrant jusqu'à 40% des pénalités en question, mais payable immédiatement, soit en cash soit sur un compte distinct. Le reste de la pénalité est alors négocié à la baisse.

5.23 **Gouvernance.** La RDC est candidate à l'initiative EITI (*Extractive Industries Transparency Initiative*) depuis février 2008, et le décret de mise en œuvre a été signé en Juillet 2009. L'adoption de

l'initiative EITI est considérée par les investisseurs comme un signal positif. L'année 2010 sera cruciale pour la crédibilité de l'engagement. Le premier rapport EITI était publié en mars 2010, et en se basant sur ce progrès, 6 mois supplémentaires ont été accordés au pays afin de compléter le processus de validation.

5.24 Un élément révélateur de la difficulté de l'environnement des affaires en RDC est fourni par le montant des coûts légaux encourus par les entreprises du secteur minier. Celles-ci s'élèveraient selon certaines estimations fournies par des entreprises minières du Katanga à \$5 millions par an. En comparaison, les dépenses légales sont de l'ordre de 400-500.000\$ en Indonésie, et de l'ordre de \$200'000 au Canada.

5.25 Par ailleurs, les conflits d'intérêt entre pouvoir central et autorités provinciales donnent parfois lieu à des mesures dont les opérateurs privés sont otages. Ainsi, 3.000 tonnes d'exportations de cuivre de l'un des principaux opérateurs du Katanga se sont vues temporairement interdites, en août 2009, par les autorités provinciales, dans le but apparent de négocier un partage des recettes avec le pouvoir central.

### ***Accès à la main d'œuvre***

5.26 **Coûts.** Les coûts de main d'œuvre sont paradoxalement élevés en RDC, qu'il s'agisse des expatriés ou des nationaux, en raison du niveau très élevé du coût de la vie. Un cadre expatrié peut coûter jusqu'à \$250.000 par an bénéfices et charges compris (environ 50% du total). Un employé local ayant des qualifications similaires à celles d'un expatrié sera payé à un niveau similaire, soit huit à dix fois plus cher qu'en Indonésie, par exemple. De plus, la main d'œuvre congolaise est peu compétitive, selon les standards internationaux, même en ce qui concerne les ouvriers non qualifiés. La cause principale de la relative cherté de la main d'œuvre en RDC est le coût de la vie dû à la nécessité d'importer pratiquement toutes les fournitures, y compris les biens de base, en l'absence d'une production locale. Ainsi, comme on l'a noté, plusieurs mines du Katanga importent même leur alimentation.

5.27 **Qualifications.** Dans les années soixante et soixante-dix, la RDC était dotée d'excellentes écoles professionnelles. Ce capital intangible est une autre victime du déclin général du pays, et le secteur minier n'a plus accès à la main d'œuvre qualifiée dont il a besoin. Cela contribue à expliquer le niveau de rémunération élevé des nationaux qualifiés. Les investisseurs mettent graduellement en place des programmes d'apprentissage et de formation, mais cet effort est largement inférieur des besoins.

### ***Accès à l'énergie***

5.28 Comme présenté dans le chapitre quatre de ce rapport, la pénurie d'énergie est très aigue en RDC, et ceci en dépit des potentialités énormes. Un certain nombre d'acteurs miniers ont entrepris des investissements directs dans le secteur énergétique pour faire face à leurs besoins. Ainsi, FQM (l'entreprise dont, on l'a vu, le contrat TFM a été annulé) a proposé d'investir cent à deux cent millions de dollars dans la ligne à haute tension Inga-Katanga, et Anvil Mining installe une centrale à Lubumbashi pour la fourniture d'énergie à Kinshasa. La SNEL sera propriétaire de la centrale et devrait rembourser Anvil. Par ailleurs, de nombreux projets d'investissements publics, financés par les bailleurs, sont en cours pour remettre en route l'infrastructure énergétique du pays.

### ***Accès aux marchés***

5.29 Le secteur minier est particulièrement dépendant du transport ferroviaire dont les charges sont extrêmement lourdes. Comme expliqué dans le chapitre quatre de ce rapport, le réseau ferré congolais est dans un état de délabrement avancé : sur les 3.641 km restant de voies, la moitié doivent être réparées, et

les locomotives sont toutes obsolètes. La réhabilitation des voies devrait, en outre, comportées l'harmonisation des écartements entre la RDC et ses voisins.

5.30 Le projet récent de coopération sino-congolais comprend un important volet de réhabilitation des infrastructures de transport, cruciales pour le secteur minier, celui-ci étant au centre des préoccupations des investisseurs chinois. Ainsi, 3.215km de voies doivent être construites ou réhabilitées entre le Katanga et Matadi. Le projet prévoit également trois ports, 3.330km de routes goudronnées, 2.738km de pistes, 550km de voies urbaines, deux barrages avec les lignes de transmission correspondantes, et deux aéroports. Ces investissements pourraient répondre à certaines des contraintes liées aux infrastructures existantes (voir chapitre 4.2.).

#### **5.1.4 Recommandations**

5.31 L'environnement des affaires du secteur minier de la RDC a besoin de visibilité et de stabilité. Comme dans les autres secteurs générateurs de richesse, le Gouvernement doit choisir entre faire de ces secteurs des gisements de ponctions fiscales, ou des vitrines pour les investisseurs extérieurs. Le partage des responsabilités et des recettes fiscales entre le Gouvernement central et les provinces doit être clarifié et doit cesser de donner lieu des bras de fer dont les investisseurs privés sont souvent les victimes. Les agences indépendantes créées pour garantir l'impartialité de décisions d'allocations de droits importants, comme le CAMI, doivent être tenus responsables en fonction de la mission attribuée, et être garantie un financement pérenne et les moyens de remplir leur mission.

5.32 Les liens entre le secteur minier et l'économie locale doivent être encouragés sous toutes leurs formes. Le Gouvernement provincial du Katanga a imposé aux compagnies minières de mettre en culture 500 ha de maïs et de manioc chacune pour subvenir aux besoins de leur main d'œuvre. Plusieurs mines ont répondu positivement, certaines excédant les exigences, mais cet effort a pris fin avec la crise. S'il est important de ne pas ajouter de nouvelles exigences administratives imprévisibles à une intervention Gouvernementale déjà souvent maladroite, il est important d'explorer les possibilités de coopération entre pouvoirs publics et entreprises minières pour promouvoir leur responsabilité sociale. Par contre, les interdictions d'exportations de produits bruts destinées à forcer l'émergence d'activités de transformation se sont généralement révélées infructueuses dans d'autres contextes et doivent être utilisées très prudemment, là encore étant donné un contexte d'interventions publiques maladroites ou prédatrices.

5.33 Enfin, l'accès aux intrants clés doit être amélioré. Les plans de réhabilitation de l'infrastructure (transport, énergie, télécoms) doivent systématiquement être discutés avec les acteurs du secteur minier, sans que pour autant ceux-ci prennent le pas sur les considérations d'intérêt général. Enfin, il est urgent de remettre sur pied des filières de formation à tous les niveaux.

## **5.2 AGRICULTURE**

### **5.2.1 La pierre angulaire de l'économie de la RDC**

5.34 L'agriculture est la base de l'économie Congolaise. Sa part dans le revenu national a atteint jusqu'à 50% dans les années 1990, en partie à cause de l'effondrement des autres secteurs de l'économie (le secteur minier en particulier). Depuis la restauration de la paix en 2002, cette part a graduellement baissé, mais le secteur agricole fournissait encore 40.3% du PIB (contre environ 13% pour le secteur minier) et employait les trois quarts de la population active en 2006.

5.35 De toutes les sources de croissance, le secteur agricole a le plus fort potentiel de réduction de la pauvreté. Tout d'abord, il est intensif en main d'œuvre. Pour ne mentionner qu'une filière, la production

d'Arabica 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. Il en est de même pour le palmier à huile et la plupart des autres cultures industrielles. Ces emplois sont de plus créés 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).<sup>36</sup>

5.36 L'effondrement de l'agriculture congolaise pendant le conflit de 1998-2002 (après un long déclin) s'explique par l'extrême violence de celui-ci et par les déplacements massifs de population qui s'en sont ensuivis. Le rétablissement de la sécurité et le retour des réfugiés sur leurs terroirs d'origine permettra, si l'on en croit l'expérience internationale, une reprise rapide de la production agricole dans le court et moyen terme. Cependant, la chute de la production agricole en RDC y pré-date largement le conflit. Comme on l'a noté au début de ce rapport, elle a débuté peu après l'indépendance du pays, s'est accélérée avec la politique de « zaïrianisation » initiée en 1973 dont l'effet a été la désorganisation de l'agriculture commerciale et s'est poursuivi dans les décennies suivantes au rythme de la dégradation des infrastructures de transports et de la disparition des services d'appui à la production qui ont coupé les producteurs des marchés et des services dont ils avaient besoin. Ainsi, dès le milieu des années 1990, il ne restait déjà plus dans la plus grande partie du pays qu'une agriculture vivrière tournée vers l'autosubsistance, sans débouchés ni accès aux intrants agricoles.

## 5.2.2 La production nationale

5.37 Le potentiel agricole de la RDC est colossal mais pour l'instant largement sous-utilisé. Le pays possède 80 millions d'hectares (ha) de terres arables, dont seuls 9 à 10 % sont actuellement cultivées. La grande diversité agro-climatique, l'abondance et la régularité des pluies, et la présence d'eaux de surface en grande quantité permettent une production très diversifiée. La cuvette du Congo offre des conditions climatiques favorables à la culture du palmier à huile, de l'hévéa, du café, du cacao, de la banane et du manioc, tandis que les zones de savanes sont favorables à la culture du coton, des céréales, des légumineuses à graines, et à l'élevage, alors que les zones montagneuses avec un climat relativement tempéré se prêtent à la culture d'altitude comme le café, le thé, la pomme de terre, en plus de l'élevage.

5.38 Le vaste réseau hydrographique, qui représente près de 50% des réserves d'eau douce du continent Africain permettrait le développement de l'irrigation sur près de 4,0 million d'ha potentiellement irrigables alors que les cultures irriguées restent actuellement très limitées et confinées à la production industrielle de la canne à sucre et à une moindre mesure à la culture du riz. Les vastes étendues disponibles pour le pâturage pourraient permettre d'élever plus de 40 million de têtes de bétail que le troupeau national ne compte actuellement qu'environ 700.000 têtes de bétail (1.5 million en 1990). Enfin, les eaux intérieures –rivières et lacs -- pourraient permettre la production annuelle de plus de 700.000 tonnes de poisson alors que la production annuelle est estimée à moins de 200.000 tonnes.

5.39 La productivité agricole a connu une baisse constante depuis un demi-siècle et la régression des cultures pérennes/industrielles (café, cacao, thé, hévéa, palmier à huile, coton) a été spectaculaire. Au

---

<sup>36</sup> En moyenne, sur un échantillon de 35 pays en voie de développement, on a constaté qu'une augmentation de 10% de la production agricole augmentait 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).

moment de l'Indépendance, le Congo était le deuxième exportateur d'huile de palme au monde, après la Malaisie mais devant l'Indonésie. Aujourd'hui le pays importe plus de 50,000 tonnes d'huile de palme. La RDC était aussi le premier producteur africain de coton avec plus de 180.000 tonnes de coton graine produites par 800.000 petits producteurs : la production de coton a totalement disparu aujourd'hui (moins de 6,000 tonnes/an). De même, les productions d'hévéa, d'Arabica, de Robusta et de thé ont toutes chuté de façon dramatique. Cette sous-utilisation des ressources naturelles du pays, et son corollaire de sous-utilisation de ses ressources humaines, représentent à la fois un immense gaspillage et un gisement d'accroissement de la production très important, pourvu que les capacités soient recrées pour que les producteurs puissent répondre aux besoins du marché.

### ***Cultures vivrières***

5.40 Les cultures vivrières représentent l'essentiel (80%) du PIB agricole. Le manioc est la principale culture vivrière du pays. Il est cultivé dans toutes les régions de la RDC. Les autres spéculations ont une importance variable en fonction des régions : le maïs dans le sud (Katanga), le haricot dans l'Est du pays. A cause de la détérioration des infrastructures de transport et de la désorganisation des circuits de commercialisation, la production vivrière est largement destinée à l'autoconsommation et/ou à l'approvisionnement des marchés de proximité. Les principales cultures vivrières sont le manioc, le maïs, le riz, la banane plantain et le haricot. La production est de type traditionnel sans utilisation de variétés sélectionnées -- sauf dans de rares cas comme celui du manioc- ou d'intrants (engrais, produits phytosanitaires), et les rendements sont très faibles. D'après les statistiques officielles, la production vivrière a connu au mieux une stagnation et probablement un déclin depuis le début des années 1990. Il est certain toutefois que la production a été très inférieure à la croissance démographique ce qui a eu provoqué une aggravation de l'insécurité alimentaire dans l'ensemble du pays, et en particulier en zone urbaine, malgré un accroissement considérable des importations alimentaires (riz, maïs, huile de palme...). Les raisons de ce déclin sont largement les mêmes dans tous les cas : impossibilité de produire pour les grands centres de consommation, absence de variétés améliorées et d'intrants, méthodes culturales inadéquates, forte incidence des maladies et prédateurs et pertes post récolte très élevées. Le déclin des productions vivrières, facteur d'insécurité alimentaire à la fois au niveau national et au niveau des ménages, témoigne de la profondeur de la crise traversée par le pays depuis un demi-siècle. Leur croissance soutenue est donc la clé à la fois de la croissance du secteur dans son ensemble et de la sécurité alimentaire du pays.

5.41 **Le manioc** est un produit essentiel sur la majeure partie du territoire, particulièrement dans le Nord-Ouest du pays (Bas-Congo, Bandundu, Equateur, Kasai et Province Orientale). La production totale actuelle est estimée à 15 millions de tonnes en nette régression par rapport à 1991 (20.0 millions). Les rendements moyens -entre 7 et 8 tonnes/ha- sont très faibles à cause de l'utilisation de variétés traditionnelles à faible productivité et sensibles aux maladies et aux insectes (notamment la mosaïque, l'antracnose et la cochenille) et l'utilisation de techniques culturales inadéquates sont les problèmes essentiels des producteurs de manioc. La FAO, le SECID (USAID) et l'IITA appuient la relance de la production par le biais d'un programme visant à la multiplication et distribution accélérée de boutures saines de variétés sélectionnées pour leur tolérance ou leur résistance à la mosaïque. L'impact positif de ce programme est attesté par le fait que de nombreux agriculteurs paraissent prêts à payer pour obtenir les boutures améliorées.

5.42 **Le maïs** est la principale céréale produite en RDC, avec un niveau de production quatre fois plus important que le riz. Sa culture est très répandue en RDC, mais particulièrement au Katanga, dans les deux Kasai, le Bandundu et dans le Nord de l'Equateur. C'est le seul produit agricole dont la production semble avoir (faiblement) augmentée depuis les années quatre-vingt-dix (de 1.0 million de tonnes en 1990 à 1.2 million en 2002). Les rendements sont variables d'une région à une autre - avec de grands exploitants atteignant de très hauts rendements au Katanga - mais la moyenne nationale est faible à moins

de 1 tonne/ha, dû à la faible utilisation des variétés améliorées et des intrants agricoles, et à l'importance des dégâts causés par diverses pestes. Les conditions agro-climatiques, de la RDC semblent toutefois favorables à la production de maïs et permettent au Congo non seulement de s'auto-suffire (éliminant les importations en particulier de la Zambie), mais encore de se positionner -- avec la réhabilitation des infrastructures de transport et un accès satisfaisant aux semences de qualité et aux intrants -- comme le grenier à céréales de la sous-région.

5.43 **Le riz** est cultivé principalement dans les provinces de l'Equateur, Orientale, Maniema et Kasai, La riziculture pluviale extensive représente près de 98 % des superficies rizicoles. Il est aussi produit en riz de bas fonds et dans les plaines inondables irriguées du Bandundu, du Bas-Congo, de la périphérie de Kinshasa et des autres grandes villes. La production a décliné régulièrement depuis le début des années quatre-vingt-dix, passant de 395,000 tonnes en 1991 à 325.000 tonnes en 2002, soit une diminution de l'ordre de 17,23%, alors que la consommation a fortement augmenté en particulier en zone urbaine. Cela a entraîné une augmentation spectaculaire des importations qui ont atteint 200.000 tonnes en 2006. Comme dans le cas des autres cultures vivrières, les rendements sont très faibles (moins d'une tonne de paddy/ha) et pourraient être considérablement améliorés par l'utilisation de variétés améliorées (NERICA par exemple) et de meilleures pratiques culturales. La RDC dispose d'un potentiel rizicole important, tant en conditions pluviales (zones de Bumba et Maniema) qu'en conditions irriguées (vallée de Ruzizi, etc.) ou en cultures de bas-fonds dans presque toutes les provinces, et pourrait facilement atteindre l'autosuffisance en riz.

5.44 Les autres cultures vivrières importantes sont l'arachide, le haricot et la banane plantain. Elles ont toutes connu des baisses importantes de production. La production d'*arachide* a chuté de 30% entre 1990 et 2002 (de 500.000 à 370.000 tonnes). La production des *haricots* a connu une baisse encore plus accentuée pendant cette période (200.000 t à 110,000 tonnes). La grande partie de la production se situe dans le Kivu, au Katanga et au Bas Congo. La *banane plantain* est cultivée principalement pour l'autoconsommation et dans bien des cas elle constitue la base alimentaire (Province orientale). On estime la production nationale à 500.000 t en 2002 alors qu'elle était de l'ordre de 2.0 millions de tonnes en 1990 (une chute de 75%). Cependant, il n'y a aucun effort dans le sens de l'amélioration de la production de la banane plantain en vue de l'autosuffisance alimentaire des populations et l'approvisionnement du marché local. L'absence de semences de qualité constitue un problème majeur pour ces cultures, auquel s'ajoutent la sensibilité des variétés disponibles à certaines maladies telles que la cercosporiose et la rosette.

### *Cultures commerciales*

5.45 Les cultures commerciales (palmier à huile, hévéa, café, cacao, thé, coton) constituaient une source importante de recettes d'exportation pour la RDC jusqu'à la fin des années soixante. Elles étaient produites essentiellement dans la partie Nord du pays (Bas-Congo, Equateur, Province Orientale, Kivu) à l'exception du coton, qui était aussi produit dans le Kasai et le Katanga. Le secteur était dominé par de grandes exploitations commerciales bien que l'agriculture familiale ait été très importante aussi en particulier pour le coton, le robusta, le cacao et le palmier à huile. Elles se sont effondrées dès les années soixante-dix en raison d'abord de la politique de « zaïrianisation » qui a fortement amoindri les capacités techniques et managériales du secteur, puis des différents conflits qui ont affecté les principales zones de production (pillages de 1991-93, guerres 1996-2001). La disparition des grandes exploitations modernes a entraîné celle des petites exploitations familiales qui en dépendaient pour leur accès aux marchés et aux services. Aujourd'hui, la plupart des filières industrielles/d'exportation sont sinistrées et leurs exportations ont chuté dramatiquement ou totalement disparu. Les filières commerciales principales (palmier à huile, hévéa, Arabica, Robusta, cacao, thé et coton) sont analysées plus en détail aux paragraphes ci-dessous.

### 5.2.3 Echanges extérieurs

5.46 L'évolution à long terme de la balance commerce agricole de la RDC depuis l'indépendance a été en lames de ciseaux : les exportations, considérables en 1960, ont très rapidement chuté après l'Indépendance<sup>37</sup> et sont devenues négligeables dès 1980, et les importations, essentiellement de produits alimentaires, ont augmenté exponentiellement pour approvisionner le marché intérieur, principalement Kinshasa. Cette évolution reflète l'interaction de trois forces : (i) le déclin de la production globale mais surtout de la production commercialisée, les producteurs, coupés des marchés, ayant opté pour une stratégie d'autosuffisance alimentaire l'offre, (ii) l'effet positif de la démographie sur la demande, et (iii) l'effet inhibant de la montée générale de la pauvreté sur la demande.

5.47 L'effondrement de la production agricole est particulièrement marqué dans le secteur des cultures industrielles/d'exportation dont les exploitations modernes étaient le moteur, ouvrant aussi le marché à la production villageoise et leur offrant aussi un appui à la production. Les exportations de bananes et de l'huile d'arachide se sont arrêtées dès 1970, celle de coton en 1977 et celle d'huile de palme en 1985. A l'heure actuelle la RDC exporte encore du café (Robusta et Arabica), du cacao, du thé, du quinquina et du latex, mais en quantités négligeables.

**Tableau 11:** Exportations agricoles de la RDC, 1960-2000

	1960	1970	1980	1990	2000
Café	3.5	62.0	62.5	95.0	39.0
Thé	10.0	10.5	1.5	2.0	
Caoutchouc	40.2	31.4	14.5	7.0	2.0
Cacao	4.0	4.5	4.2	2.0	3.0
Huile de palme	160.0	123.5	10.0		
Bananes	31.0	0.1			
huile de noix	7.0				
Coton	51.0	8.9			

Note : Le caractère extrêmement fragmentaire et incertain des chiffres de commerce extérieur de la RDC s'applique bien entendu aux échanges de produits agricoles. Ces chiffres sont donc à interpréter avec la plus extrême prudence.

5.48 Les importations de produits alimentaires, elles, ont connu une évolution inverse. Les producteurs congolais ont été graduellement coupés des marchés principaux pour leurs produits par l'insécurité grandissante dans les zones rurales, l'augmentation drastique des coûts de transport due à la dégradation des infrastructures et le racket systématique des services officiels et des groupes armés. Ils ont aussi cessé d'avoir accès aux services essentiels – semences, intrants, conseil – ce qui a entraîné une baisse de la productivité agricole. Les producteurs, à l'exception de ceux situés à proximité immédiate des grands centres de consommation, ont donc opté pour une stratégie d'autosuffisance, ne commercialisant que le surplus occasionnel de leur production. Les grands centres urbains, en particulier Kinshasa, ont donc cessé d'être approvisionnés par la production intérieure et ont dû se tourner vers les importations, même pour des produits pour lesquels le pays a des avantages comparatifs certains, tels que le riz, le maïs, l'huile de palme ainsi que la viande.

<sup>37</sup> Les exportations agricoles représentaient 39% des exportations totales en 1959 et 14% en 1969.



**Tableau 12:** Importations agricoles de la RDC, 1959-2006

	1959	1970	1980	1990	2006
Viande	8.0	11.0	8.7	54.0	80.0
Poisson	34.0	32.0	8.7	164.0	120.0
Œufs et lait	11.3	9.0			
Mais	6.0	60.0	147.0	17.0	200.0
Riz	2.3	19.0	10.0	61.0	200.0
Farine de blé	38.7	52.0	103.0	110.0	200.0
Huile de palme					60.0
Sucre	8.0		17.0		

5.49 Bien que l'état des statistiques agricoles ne permette pas encore de l'établir avec certitude, il semble que le retour de la paix et de la sécurité dans une grande partie du pays depuis 2002 ait permis une reprise de l'activité agricole et un début de redressement des exportations (Arabica, latex, thé). Il est encore trop tôt pour déterminer si le redressement du secteur a permis une réduction structurelle des importations alimentaires. L'accroissement de la population et des revenus, urbains en particulier, va provoquer une augmentation de la demande alimentaire, mais il faudra que la production nationale soit compétitive avec les importations concurrentes pour qu'elle puisse reconquérir de sa part de marchés et permettre une réduction des importations. Bien que, comme mentionné ci-dessus, la RDC possède des avantages comparatifs, certains pour la production d'un grand nombre de produits agricoles, de nombreuses contraintes devront être levées pour transformer cet avantage comparatif en réelle compétitivité.

#### 5.2.4 Opportunités

5.50 La situation semble favorable à une reprise soutenue de la croissance agricole, tant sur le marché national que sur les marchés régionaux et internationaux. La reprise de la croissance nationale à partir de 2002 ainsi que la montée des prix des produits agricoles sur les marchés internationaux ont créé une opportunité importante pour l'agriculture congolaise, tant pour les produits d'exportation que pour les produits de substitution aux importations. La demande intérieure est très porteuse pour les cultures vivrières et pour les produits de l'élevage. Les marchés régionaux, qui enregistrent depuis la fin des années quatre-vingt-dix la croissance substantielle, représentent un gisement de croissance considérable pour les producteurs congolais. Enfin, les marchés mondiaux, malgré la chute brutale dont ils ont fait l'objet depuis le début de la crise financière internationale à la mi-2008, représentent un débouché pratiquement illimité pour un pays dont les exportations actuelles sont négligeables.

#### *Marché national*

5.51 Etant donné l'importance déterminante des cultures vivrières dans la production agricole de la RDC, le marché national est un débouché incontournable de croissance du secteur agricole. En raison du déclin des revenus, la demande intérieure a été au mieux stagnante au cours des deux dernières décennies, le déclin des revenus annulant l'accroissement de la population, comme démontré par la dégradation continue de la situation nutritionnelle des ménages dans les grands centres urbains. Cependant, la reprise de la croissance économique 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 améliorer leur état nutritionnel (pour la plus grande partie de la population), mais aussi de façon croissante dans le temps,

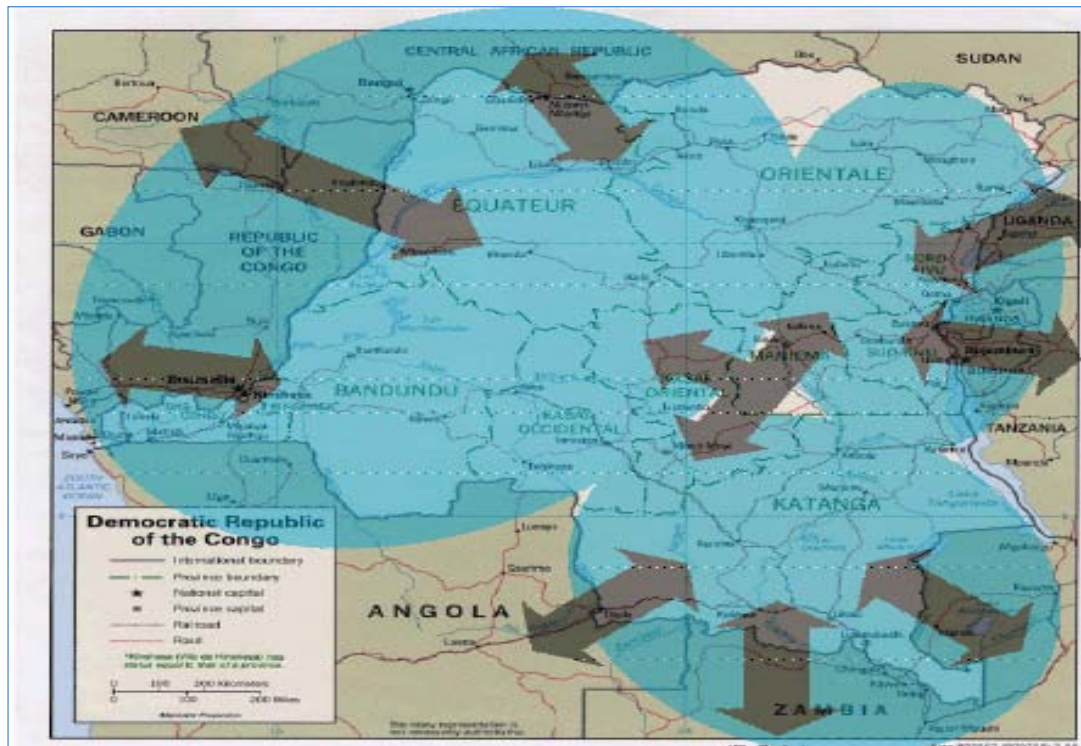
pour réorienter leur consommation vers des produits à plus haute valeur ajoutée (fruits et légumes, viandes...). L'effet combiné de l'accroissement de la population (qui croît au rythme très élevé de 3% par an), de la hausse des revenus et de la consommation de produits de plus haute valeur pourrait donc résulter en une demande intérieure en produits alimentaires d'au moins 6% par an sur le moyen terme.

5.52 De plus, la substitution de produits locaux aux importations alimentaires représente un gisement non-négligeable de croissance du secteur. L'augmentation des prix des produits agricoles sur les marchés internationaux a créé une opportunité importante pour l'agriculture congolaise, et l'amélioration des infrastructures de transport entre les principaux centres urbains. Leurs bassins de production devraient permettre aux productions locales d'être pleinement compétitives avec les produits importés. Cela semble très possible pour le riz, le maïs, l'huile de palme, les produits carnés et peut-être pour le sucre dont les prix, bien qu'ayant baissé depuis les plus hauts atteints à la fin 2008 devraient cependant rester élevés à l'horizon 2015 (470\$/tonne pour le riz, 780\$/tonne pour l'huile de palme, voir ci-dessous). 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 cassave 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 Congolais 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.

### ***Marchés régionaux***

5.53 Les marchés des pays de la sous-région présentent une source de croissance non-négligeable pour les producteurs congolais situés dans les provinces limitrophes. Les grands mouvements d'échanges frontaliers sont illustrés dans la carte ci-dessous. Le débouché principal pour les producteurs du Bas-Congo, de Bandundu et de l'Equateur est la région métropolitaine de Kinshasa, mais aussi les marchés de la République du Congo, du Gabon, du Cameroun et de la République Centrafricaine. Le marché principal pour les producteurs situés dans le Sud du pays est le bassin minier du Katanga, mais aussi la Zambie, l'Angola, le Zimbabwe, et même l'Afrique du Sud. Les débouchés extérieurs principaux des producteurs des deux Kivu et de l'Ituri sont les pays de la région des Grands Lacs : l'Ouganda, le Burundi, le Rwanda, et les régions Ouest de la Tanzanie et du Kenya.

**Figure 33: Mouvements Commerciaux Transfrontaliers en RDC**



5.54 Des circuits commerciaux transfrontaliers, largement informels, sont déjà actifs et permettront aux producteurs nationaux de produits vivriers (mais aussi peut être de coton) de tirer parti de la croissance relativement soutenue des pays de la sous-région (haricots, bétail, the pour le Kivu ; maïs et bétail pour le Katanga ; manioc, huile de palme, Robusta pour l'Equateur et le Bas-Congo). Les pays limitrophes sont aussi utilisés comme plateformes d'exportation, ayant une meilleure logistique. Une bonne partie des exportations de café du Rwanda est ainsi originaires des Kivu, transitant par le corridor Nord (Goma-Kigali-Kampala-Nairobi-Mombasa). La RDC est membre de la SADC et du COMESA, et les opportunités du marché régional ne peuvent que se développer avec l'application des accords régionaux et l'amélioration de l'intégration régionale.

### ***Marchés Internationaux***

5.55 Les prix actuels et projetés à moyen terme des produits d'exportation principaux de la RDC (Arabica, Robusta, thé, cacao, latex) sont très favorables et la RDC, étant un producteur tout à fait marginal, n'aurait pas de problème à y écouler une production plusieurs fois supérieure à ses niveaux actuels. L'évolution prévue des prix mondiaux pour ces cultures est présentée au tableau ci-dessous. Du fait d'une forte demande des marchés développés et émergents, les prix pour presque l'ensemble des produits de base, y-compris agricoles, ont très fortement augmenté après 2005 et ont connu un pic vers la mi-2008. Après cette date, les prix se sont effondrés en raison de la crise financière qui a brutalement freiné la croissance économique des pays développés et des pays émergents. La chute brutale de la demande en produits agricoles a entraîné une réduction marquée de leurs prix sur le marché international mais à un niveau supérieur à celui des années 2005-06. La relance économique, même modeste, qui a débuté mi-2009 devrait contribuer à maintenir les prix internationaux à un niveau relativement élevé dans le moyen terme, étant entendu que toute rechute de la croissance économique mondiale aurait un impact négatif sur le cours des matières premières.

**Tableau 13: Evolution prévue des prix des principaux d'exportation de la RDC**

Prix en dollars courants	2008	2009	2010	2011	2015	2020
<b>B. Boissons (nominal)</b>						
1. Cacao, ¢/kg	257.7	260	240	200	175	170
2. Café, arabica, ¢/kg	308.2	290	270	255	255	230
3. Café, robusta, ¢/kg	232.1	180	178	177	180	150
4. Thé, auctions(3) average, ¢/kg	242	235	220	220	220	225
<b>C. Graisses et huiles (nominal)</b>						
3. Huile de Palme, \$/mt	948.5	650	660	670	780	715
<b>D. Grains (nominal)</b>						
2. Mais, \$/mt	223.1	165	166	167	174	175
3. Riz, Thaïlande, 5%, \$/mt	650.2	500	470	462	470	483
<b>E. Autre produit agro-alimentaire (nominal)</b>						
2. Viande, Boeuf, US, ¢/kg	313.8	250	265	269.8	290	325
3. Viande, Poulet, ¢/kg	169.6	164	166.7	169.6	181.2	196.7
6. Sucre, monde, ¢/kg	28.2	28	29	31	34	38
<b>G. Autres matières premières (nominal)</b>						
1. Coton, ¢/kg	157.4	125	128.1	135	145	140
2. Caoutchouc, Singapour, ¢/kg	258.6	150	160	170	190	185

5.56 **Huile de palme.** La demande globale pour l'huile de palme a considérablement augmenté ces dernières années (10% par an depuis 2000) et devrait se maintenir dans le futur. Moins chère que les huiles végétales classiques, l'huile de palme est devenue l'huile la plus consommée au monde. Elle rentre aussi dans la composition de nombreux produits industriels, pharmaceutiques et cosmétiques. Son faible coût de production en fait un candidat idéal pour la fabrication de biocarburants (biodiesel), une industrie en pleine expansion (35% d'augmentation de production annuelle depuis 2002) avec l'augmentation du prix des produits pétroliers et qui offre des débouchés importants pour la filière, d'autant plus que les exigences de qualité sont moins fortes que dans l'industrie agro-alimentaire. Sur le cinq à dix années à venir le prix de l'huile de palme devrait osciller autour de 800\$/tonne.

5.57 **Caoutchouc.** Le caoutchouc sert en majorité à l'industrie automobile et en particulier à la fabrication de pneumatiques. Le caoutchouc naturel couvre 40% des besoins globaux, le reste étant couvert par le caoutchouc synthétique fabriqué à partir du pétrole. Entre 2001 et 2008, l'augmentation du prix du pétrole a renchéri le coût du caoutchouc synthétique et donc celui du caoutchouc naturel dont le prix a été multiplié par cinq (de 0.50\$/kg en 2000 à 2.50\$/kg en 2008). Avec la crise financière et la crise de l'industrie automobile dans les pays développés, la demande en pneumatique et en caoutchouc s'est contractée et les prix ont fortement chuté avant de remonter autour de 2.60\$/kg à l'heure actuelle. Il est prévu que les cours se stabilisent autour de 2,20 US\$/kg pour le moyen terme, la principale incertitude étant le cours du pétrole qui ne devrait pas baisser significativement.

5.58 **Café.** Les prix de l'arabica ont été en moyenne de 3.00\$/kg et ceux du Robusta de 1.70\$/kg en 2009. La consommation mondiale augmente au rythme annuel de 2%. Et les prix internationaux ne devraient pas enregistrer de baisse significative au cours des prochaines années. Une production mondiale plus faible de robusta pourrait même pousser son prix à la hausse. Cependant la grande volatilité des prix du fait de récoltes aléatoires rend les opportunités de croissance pour ce secteur plus aléatoires. La production pour des marchés de niches (bio, commerce équitable), ou pour des marchés exigeants (EU, USA) à des prix supérieurs offre des perspectives de croissance plus prometteuses. Néanmoins elles supposent que les producteurs disposent des capacités suffisantes pour mettre en place les canaux de distribution nécessaires et faire face aux exigences de traçabilité et de qualité de ces marchés.

5.59 **Thé.** La demande internationale n'a cessé d'augmenter au cours des quarante dernières années, au rythme annuel soutenu de 3% (1.1 million tonnes en 1960 contre 3.8 million tonnes en 2007). Environ 75% de la production est assurée par quatre pays : la Chine (30%), l'Inde (28%), le Kenya (10%) et le Sri Lanka (8%). Les grands pays producteurs étant également des pays consommateurs, seule 40% de la production mondiale est exportée. Ainsi, bien qu'étant de relativement petits producteurs, les pays africains représentent 30% des exportations mondiales de thé. Sur le marché international le thé est en majorité vendu aux enchères. Les prix sont très volatiles en relation directe avec la qualité et la quantité des récoltes annuelles. En 2009, ils ont été de 2.70\$/kg, soutenus par un déficit de l'offre sur la demande. La croissance soutenue de la demande, malgré l'augmentation prévue de la production et l'entrée sur le marché international du Vietnam, devrait permettre de stabiliser les prix autour de 2,30\$/kg. Comme dans le cas de l'Arabica, il est important pour la RDC de positionner sa production sur les marchés de thé de qualité qui commandent des prix très supérieurs à ceux du thé tout-venant. Ceci est tout à fait envisageable considérant les conditions agro-climatiques très favorables à la production de thé de qualité dont dispose la RDC, mais demandera des investissements considérables en matière de variétés et d'usage.

5.60 **Cacao.** Le cacao est une des seuls produits de base à ne pas avoir enregistré l'impact négatif de la récession économique mais au contraire dont le prix n'a cessé d'augmenter sur le marché international pour atteindre 3.5\$/kg en décembre 2009, au plus haut depuis près de trente ans. Cette envolée est due principalement aux préoccupations du marché devant les incertitudes qui pèsent sur la production de la Côte d'Ivoire, premier producteur mondial dans le court terme, mais aussi dans le plus long terme à cause du vieillissement du verger et d'un possible déclin structurel de la production. Cette augmentation du prix international devrait cependant limiter la demande et inciter les planteurs ivoiriens à renouveler les plantations et les autres pays producteurs (Ghana, Indonésie) et aussi accroître leur production. Le prix devrait donc baisser au cours des prochaines années, tout en restant attractif (environ 2.0\$/kg) pour les producteurs.

5.61 **Coton.** Le prix du coton sur le marché international a été de 1.40\$/kg en moyenne en 2009, déprimé par une surproduction due aux subventions accordées dans certains pays industrialisés (USA, EU), concurrence des textiles synthétiques et le ralentissement de la croissance économique mondiale. Dans le court et moyen terme il devrait osciller entre 1.40\$/kg et 1.60\$/kg, car on peut s'attendre à une reprise économique. La demande en coton qui y est associée étant compensée par l'augmentation de la production tirée en partie par l'utilisation de plus en plus généralisée de semences Bt (plus de 50% des surfaces plantées).

5.62 Le marché international semble donc très favorable au développement des produits d'exportation traditionnels de la RDC, qui a, comme déjà dit plus haut, d'importants avantages comparatifs agro-climatiques pour leur production. Pour transformer cet avantage comparatif en véritable compétitivité et ainsi profiter des opportunités offertes par le marché international demandera cependant que les sévères contraintes qui ont provoqué la quasi-disparition de secteurs jadis florissants soient levées. Les paragraphes ci-dessous discutent brièvement des contraintes transversales les plus importantes.

## **5.2.5 Principales filières industrielles et d'exportations**

### ***Filière Palmier à Huile.***

5.63 L'huile de palme était, à l'indépendance, le principal produit d'exportation du pays, qui en 1960 a exporté 167000 tonnes d'huile de palme et 60.000 tonnes d'huile de palmiste. Ces exportations représentaient près de la moitié des recettes d'exportation totales du pays et le mettaient au rang de second exportateur d'huile de palme au monde, derrière la Malaisie, mais à égalité avec l'Indonésie. La production totale était bien supérieure encore quand la consommation nationale est prise en considération (l'huile de palme étant la principale huile alimentaire dans la plus grande partie du pays), estimée à

environ 270.000 tonnes d'huile de palme dont 100.000 tonnes provenant des plantations industrielles, 50.000 tonnes des plantations villageoises et environ 120.000 tonnes de la palmeraie naturelle. En 2001, après quatre décennies de déclin, la production des plantations industrielles était estimée à moins de 5.000 tonnes, l'immense majorité de la production nationale provenant des plantations villageoises ou de la palmeraie naturelle est soit autoconsommée, soit commercialisée sur les marchés locaux. A l'heure actuelle, la RDC importe environ 50.000 tonnes d'huile de palme par an pour faire face à la demande nationale qui n'a cessé de progresser. La production nationale est estimée à environ 300.000 tonnes dont 200.000 tonnes provenant de la palmeraie naturelle, 50.000 tonnes des plantations villageoises et 50.000 tonnes des plantations industrielles. Les importations et la production des plantations industrielles approvisionnent essentiellement les grands centres urbains. La grande majorité de la production des plantations villageoises et de la palmeraie naturelle est soit autoconsommée soit vendue sur les marchés locaux par des commerçants très actifs, mais à capacité d'écoulement très faible. L'huile de palme est utilisée comme huile alimentaire (très largement non-raffinée) ou pour la fabrication de savons et autres produits de consommation courante (bougies, etc).

5.64 Le secteur industriel est dominé par deux grands groupes (PHC et Blattner) qui approvisionnent des industries de transformation (MARSAVCO) de Kinshasa. Les plantations industrielles sont dans l'ensemble très vieilles et en fin de leur cycle productif. Leur réhabilitation et extension ont repris dès 2002. Leur production a recommencé à croître très sensiblement, passant de moins de 15.000 tonnes en 2001 à plus de 50.000 tonnes à l'heure actuelle. Il semble que le secteur villageois n'ait pas cessé de renouveler régulièrement ses plantations (essentiellement pour l'autoconsommation). Cependant cela a été fait avec du matériel végétal non-sélectionné, de très faible productivité. Les rendements moyens sont très bas: de 5 tonnes de régimes à l'hectare en plantation villageoises à 10 tonnes en plantations industrielles (contre 25 ou même 30 tonnes/ha en Malaisie et en Indonésie). De plus, les rendements de transformation en huile sont très faibles : 15% en extraction industrielle, à cause d'équipements obsolètes, contre 23% pour des unités modernes; et moins de 10% en extraction artisanale, à cause de méthodes archaïques (presse manuelle) qui entraînent non seulement un taux d'extraction très bas mais encore une mauvaise qualité (acidité) de l'huile. Il existe aujourd'hui des mini-presses qui permettent des taux d'extraction de 18-20%.

5.65 Ces très faibles rendements à l'extraction entraînent un gaspillage énorme, puisque le pays est obligé d'importer plus de 50,000 tonnes par an. Une amélioration du taux d'extraction moyen de seulement 5% permettrait de produire environ 150,000 tonnes d'huile supplémentaires (un accroissement de 50%) à partir de la même production de régimes.

5.66 Le potentiel de croissance du secteur est considérable. En effet, la demande nationale et internationale en huile de palme est forte, y compris pour le biodiesel, et les prix sont et devraient rester attractifs (voir ci-dessous). La demande nationale devrait connaître une croissance soutenue à cause de la croissance démographique (3% par an) et l'augmentation de la consommation par habitant, faible à l'heure actuelle (environ 5 kg/an comparé à plus de 12 kg/an en Afrique de l'Ouest) – due à l'accroissement des revenus. On peut raisonnablement estimer que la seule demande nationale, aujourd'hui estimée à 350.000 tonnes pourrait augmenter au rythme de près de 5% par an et dépasser 1,0 million de tonnes en 2030. Cela représente près de trois fois le niveau actuel et demanderait la plantation d'environ 160.000 ha de plantations additionnelles (avec un rendement moyen de 20t/ha), soit 8.000 ha par an. Cela est possible, tant dans le secteur industriel que dans le secteur villageois.

5.67 En effet (i) les conditions agro-climatiques de la RDC sont extrêmement favorables au palmier à huile, surtout dans la province de l'Equateur et dans la Cuvette (où il existe d'importantes superficies de palmeraie naturelle) et (ii) les cours de l'huile de palme sur le marché international devraient rester élevés à l'avenir. A l'heure actuelle, le prix de revient moyen de l'huile de palme brute (CPO) produite par les

principales plantations industrielles du pays peut être estimé à environ US\$700/tonne rendue Kinshasa, ce qui est déjà inférieur au prix de revient de l'huile importée (environ US\$900/t). De plus, des gains de productivité importants sont possibles à tous les niveaux de la chaîne -- productivité agricole, taux d'extraction de l'huile, réduction des coûts de transport -- qui permettraient de réduire substantiellement les coûts de production<sup>38</sup> et donc les marges bénéficiaires. La priorité devrait être accordée aux améliorations suivantes :

**5.68 Accroissement de la productivité agricole.** Comme déjà mentionné, les rendements actuels sont très bas (moins de la moitié ou même du tiers de ceux atteints en Asie du Sud Est) à cause de l'âge avancé des plantations et de la faible productivité du matériel végétal. A l'heure actuelle, la recherche congolaise 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 à la grande majorité des exploitations de taille moyenne qui n'ont à l'heure actuelle accès ni aux plants ni aux conseils dont ils auront 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.

**5.69 Amélioration des rendements d'extraction.** Les plantations industrielles sont dotées d'équipements pour la plupart obsolètes et dont l'efficacité extrêmement basse grève lourdement leurs prix de revient. Ces équipements doivent être renouvelés à court terme. Pour cela 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 (FPI, voir ci-dessous) ou à du crédit « off-shore ».

**5.70** Le développement du secteur de l'huile de palme peut cependant avoir des impacts sociaux et environnementaux très sérieux. L'expansion incontrôlée des plantations industrielles peut en effet déposséder les populations de leurs droits fonciers coutumiers et les priver de leurs moyens de subsistance. Au plan environnemental, elle peut aussi engendrer une déforestation et une perte de biodiversité massives ; la pollution des cours d'eau et des nappes phréatiques par les engrais et les produits phytosanitaires et l'émission d'effluents toxiques ; et la production d'importantes quantités de gaz à effet de serre (CO<sub>2</sub>, méthane). Il sera donc très important de s'assurer que la politique de concession agricole du Gouvernement permet de réduire au minimum ou d'éliminer les effets sociaux et environnementaux indésirables du développement du secteur.

### ***Filière de l'hévéa***

**5.71** La production de caoutchouc (de plantation) a commencé en RDC en 1906. En 1960, le Congo comptait environ 90.000 ha de plantations, dont 1/3 de plantations villageoises (essentiellement dans le Bas-Congo, l'Equateur, le Bandundu et la Province Orientale) et produisait 60.000 tonnes de caoutchouc. A la fin des années 70, après la Zaïrianisation des plantations industrielles, la production avait chuté à 20.000 tonnes et les exportations à 18.000 tonnes. Depuis, le déclin a continué et la production annuelle se situe à environ 10.000 tonnes, produites presque exclusivement par 15.000 ha de plantations industrielles, les plantations villageoises ayant pratiquement disparues. Les trois quarts (7.500 tonnes) de la production est exportée, le reste (2.500 tonnes) étant utilisé localement pour la production de pneumatiques (Cobra) et de chaussures.

---

<sup>38</sup> Le prix de revient de l'huile brute est d'environ 250\$/t en Malaisie et de 350\$/t en Côte d'Ivoire

**Tableau 14: Production par province : Industriel vs Villageois**

Province	Secteur agro-industriel		Secteur villageois	
	Surface (ha)	Production (t)	Surface (ha)	Production (t)
Bas-Congo	5400	2800	300	100
Bandundu	3400	300	-	-
Equateur	6500	6600	-	-
Total	15300	9700	300	100

5.72 Le prix de revient du principal produit (feuilles de caoutchouc fumé) est très élevé (750\$/tonne, fob) en raison, comme dans le cas du palmier à huile, de la faible productivité des plantations (moins de 1.0 t/ha contre 2.5 t/ha en Côte d'Ivoire), de l'âge des plantations et de la faible productivité de la main d'œuvre; d'installations industrielles obsolètes et d'un coût de l'énergie très élevé entraînant des coûtscoûts d'usinage très élevés; et de coûtscoûts de transport et de frais d'exportation prohibitifs.<sup>39</sup> De plus, l'absence de contrôle de la qualité entraîne une décote importante du caoutchouc congolais sur le marché international (de l'ordre de 20%).

5.73 Le secteur de l'hévéa offre à la RDC une importante source de croissance potentielle. En effet, le pays possède des conditions agro-climatiques très favorables, au moins aussi bonnes que celles de la Côte d'Ivoire et probablement meilleures que celles des pays asiatiques. La demande et les prix internationaux devraient rester élevés (2.20-2.50\$/kg), le prix du caoutchouc naturel évoluant parallèlement à celui du caoutchouc synthétique et donc du pétrole. Ce niveau de prix international, même avec les coûts de production actuels (très élevés), permet de dégager des marges bénéficiaires très importantes. Les gains de productivité possible à chaque niveau de la filière augmenteraient encore cette marge. Il est donc probable que le secteur devrait intéresser tant les opérateurs industriels que les planteurs villageois (s'ils ont accès à une usine de traitement). La RDC ne devrait plus avoir aucun problème à exporter une production beaucoup plus importante sur un marché international où elle est un producteur très marginal. La contrainte principale est donc au niveau de la réponse de l'offre des producteurs nationaux. Il semble raisonnable d'envisager un programme de plantation/replantation d'au moins 50.000 ha au cours des 20 prochaines années (2.500 ha/an quand la Côte d'Ivoire projette d'en planter plus de 15.000 ha/an). Cela devrait permettre à la RDC de produire/exporter plus de 40.000tonnes de caoutchouc (sec) en 2030 contre 10.000 tonnes à l'heure actuelle, une croissance annuelle moyenne de 7% sur la période<sup>40</sup>.

5.74 La croissance soutenue du secteur de l'hévéa aurait des bénéfices substantiels pour la RDC, non seulement en termes de recettes d'exportation, mais aussi de création d'emploi, en particulier si ce développement inclus le secteur villageois. En effet, la production de caoutchouc permet la création d'un emploi à plein temps pour deux hectares de plantation en production (emploi agricole et agro-industriel). Comme dans le secteur du palmier à huile, les contraintes principales à lever pour transformer l'avantage comparatif du pays pour la production de caoutchouc en compétitivité réelle sont : l'accès à du matériel végétal performant ; et l'accès au crédit à moyen/long terme pour le financement des plantations et de l'outil industriel. De plus, le développement soutenu du secteur exigera, facteur important pour le secteur de l'hévéa, la disponibilité d'une main d'œuvre performante en particulier de saigneurs. Le développement des plantations industrielles d'hévéa peut avoir des impacts négatifs (environnementaux, sociaux) pratiquement similaires à ceux des plantations de palmier à huile et devra être mené de façon très

<sup>39</sup> Pour une plantation en Equateur, les coûts sont les suivants : coûts agricoles 150\$/t ; coûts d'usinage 100\$/t ; coût de transport jusqu'à Matadi 150\$/t, soit une fois et demie le coût du fret maritime entre Matadi et l'Europe (100\$) ; frais d'exportation 300\$/t, extraordinairement élevés.

<sup>40</sup> La croissance initiale sera cependant très limitée à cause de la longue période nécessaire (7 ans) pour que les plantations entre en production. On pourrait donc ne voir une croissance significative de la production qu'après 2017.



coordonnée pour en limiter les dangers. Finalement, contrairement à l'huile de palme pour laquelle il existe un marché local très compétitif, la production des plantations villageoises est totalement dépendante d'une unité industrielle pour son usinage et sa commercialisation. Cela peut induire des comportements monopolistiques de la part de l'industriel. Il sera donc nécessaire de mettre en place une politique de prix au producteur transparente et équitable.

### *Filière Arabica.*

5.75 L'Arabica est exclusivement cultivé dans le Nord et Sud Kivu dont le climat est très favorable à cette spéculation. Au début des années soixante, la production était d'environ 15.000 tonnes, provenant surtout de plantations établies par les colons, mais aussi de plantations villageoises. Avec la politique de « zaïrianisation », de nombreux domaines furent abandonnés, mais les plantations villageoises ont continué à se développer. En 1989, les exportations d'Arabica montaient encore à 20.000 tonnes. Les superficies en production, et la production elle-même, ont cependant décliné fortement à partir de 1990 à cause des troubles qui ont affecté le Kivu. Les exportations officielles (il existe en effet une fraude importante, voir ci-dessous) sont tombées à moins de 4.000 tonnes en 2003 avant de rebondir récemment (7.000 tonnes en 2008) grâce à l'amélioration des conditions de sécurité dans les régions de production. On estime qu'il existait en 2006 environ 75.000 ha de plantation d'Arabica dont plus de 85% de petites plantations villageoises de moins de 5ha (et environ 70.000 planteurs), les domaines de plus de 50 ha ne représentant quant à eux qu'une petite partie du total (3% soit 2.000 ha).

5.76 Les rendements sont extrêmement bas -- compris entre 150 et 300 kg à l'hectare -- à cause du vieillissement et de la faible densité du verger (plus de 80% des plantations sont âgées de trente ans ou plus), du manque d'accès aux variétés améliorées et de mauvaises pratiques culturales. La qualité est aussi médiocre (seul 1.6% de la production se classait, en 2006, dans les meilleures catégories -- K1 à K3 -- contre 43.6% dans les années cinquante) ce qui entraîne une décote importante du produit sur le marché international. Certains grands domaines tel que le domaine de Katale (Goma) importent des variétés performantes des pays voisins, mais l'immense majorité des (petits) producteurs n'ont accès ni à du matériel végétal sélectionné ni au conseil dont ils ont besoin. Les programmes de recherche sur l'Arabica (INERA) se sont arrêtés au début des années 90 et l'Office national du Café (ONC) responsable de l'appui aux producteurs a cessé de fonctionner au début des années 1990, se cantonnant au contrôle des exportations.<sup>41</sup>

5.77 Les exportations officielles se montaient en 2006 à 4.500 tonnes, auxquelles il faut cependant ajouter un volume au moins équivalent d'exportations frauduleuses (sur le Rwanda/Ouganda) dues à la taxation formelle et informelle élevée prélevée sur les exportations officielles. La production totale actuelle peut donc être estimée à au moins 10.000 tonnes de café marchand. La plus grande partie des exportations provient des planteurs villageois et se font sous forme de café en parche pré-séché, vendu à des acheteurs rwandais ou ougandais qui l'usine alors en café marchand, au lieu d'être exporté sous forme de café déparché par voie humide (« fully washed ») qui commande des prix plus élevés sur le marché international. La raison essentielle de cette fraude et des exportations sous forme de café en parche sont les surcoûts importants supportés par les exportations officielles dûs (i) aux nombreux prélèvements, légaux et illégaux collectés par un nombre impressionnant de services publics (une vingtaine) et peut être plus encore (ii) aux tracasseries et retards très importants subis par les exportations officielles.

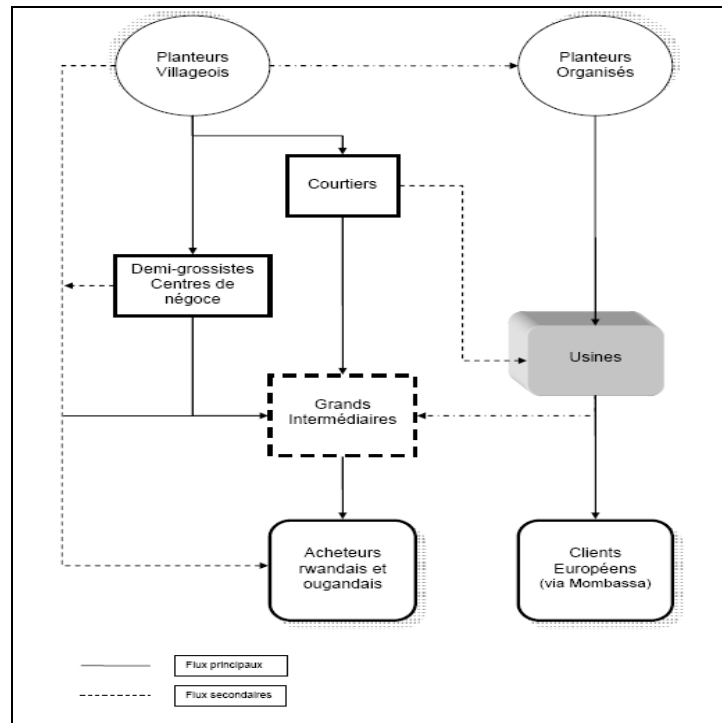
---

<sup>41</sup> L'ONC a trois bureaux régionaux dans la région et a installé quelques germoirs et pépinières, mais ses activités d'appui sont très marginales.

**Tableau 15: Structure des coûts Octobre 2009**

<b>Structure des coûts (Octobre 2009)</b>	
	US\$ par tonne
Prix de vente (Mombasa)	2.500
Transport Kivu-Mombasa	240
Taxe et autres coûts exportation	250
Sortie Usine	2.090
Usinage (Dépulpage/démarchage)	90
Bord-Champ (café sec)	2000
Bord-Champ parche (60%)	1200
Coûts agricoles	800

**Figure 34: Flux principaux et flux secondaires**



5.78 Le tableau ci-dessus indique en effet que les coûts d'accès au marché sont substantiels. Les taxes et autres prélèvements officiels et non-officiels représentent près de 10% du prix de vente et 13% du prix départ-usine ; les coûts de transport sur le corridor Nord entre Goma et Mombasa sont très élevés (240\$/t, soit près du double de celui payé par les producteurs ougandais ou rwandais (140\$/t), les transporteurs facturant une prime de risque et les délais d'immobilisation importants encourus lors du chargement du produit.

5.79 La RDC (Kivu) offre des conditions exceptionnelles pour la production d'Arabica de haute qualité (climat, sols volcaniques très fertiles, à moyen terme même sans engrais). La culture de l'Arabica est très ancrée dans les systèmes de culture du paysannat et les prix prévus sur le moyen terme (US\$2.50/kg) permettent d'offrir un prix bord-champ relativement attractif, même avec les coûts de commercialisation actuels très pénalisants (environ US\$1.0/kg pour du café humide). L'accès au foncier ne devrait pas présenter de problème pour les planteurs villageois, ni à moyen terme pour les plantations industrielles (domaines) qui peuvent dans un premier temps se concentrer sur la réhabilitation de leurs plantations. Il existe encore au Kivu une dizaine de domaines qui semblent intéressés à réhabiliter leurs plantations et relancer le traitement par voie humide de leur propre production, mais aussi de celle des petits planteurs environnants (ce qui permettrait de produire du « fully washed » de très bonne qualité) et qui pourraient à moyen terme aussi servir de relais pour offrir aux petits producteurs l'accès au matériel végétal et au conseil. La plantation/replantation de 1000 ha par an sur les 20 prochaines années, un objectif très raisonnable, permettrait d'atteindre une production de 10.000 à 12.000 tonnes supplémentaires en 2030, et à une production totale d'environ 20.000 tonnes contre 10.000 tonnes actuellement soit un taux de croissance de plus de 7% par an.

5.80 Comme dans le cas des autres cultures pérennes, les contraintes à lever en priorité sont celles de l'accès à du matériel végétal performant et au conseil (qui pourrait doubler les rendements actuels) ;

l'accès au crédit à moyen terme pour financer les plantations<sup>42</sup> et les équipements nécessaires ; et la réduction des coûts et tracasseries qui grèvent lourdement la compétitivité des producteurs congolais et encouragent la fraude. L'accès aux plants sélectionnés, après bien sur le retour de la sécurité en zone rurale, est la contrainte fondamentale à lever pour le développement de la production villageoise. En effet, les circuits de commercialisation sont restés très actifs même dans les périodes troublées. Dans la mesure où ils sont décapitalisés et n'ont aucun accès au crédit, une option réaliste dans le court/moyen terme semble être de subventionner la production et distribution des plants. Il est aussi important d'améliorer la qualité par de meilleures pratiques culturales, un meilleur séchage et soit un meilleur dépulpage sur exploitation pour la voie sèche pratiquée par la majorité des petits producteurs<sup>43</sup>, soit le passage à la voie humide.

### ***Filière Thé***

5.81 La zone de production de thé est la même que celle de l'Arabica, essentiellement le Kivu. L'évolution de la production a aussi été similaire, un long déclin après l'indépendance avec la zaïrianisation provoquant l'abandon d'un grand nombre de domaines, ce qui a entraîné aussi l'arrêt de la production villageoise que ces domaines traitaient dans leurs usines. Vers le milieu des années soixante, il y avait environ 14.000 ha de plantations, dont 1.500 ha de plantations villageoises (9%) et la production était de 11.000 tonnes de thé marchand. La production n'était plus que de 4,500 tonnes en 1985 et elle s'est effondrée avec les conflits de 1996-1998 (600 tonnes en 2001). Elle a légèrement repris depuis lors et était estimée en 2007 à environ 2,000 tonnes de thé marchand, produites exclusivement par les quelques grands domaines qui subsistent encore, la production villageoise a elle totalement disparu (60 tonnes en 2006).

5.82 Les rendements sont très bas -- de 300-500kg/ha de thé marchand (2.0-2.5 tonnes de feuilles fraîches) pour les petits planteurs à une tonne/ha pour les plantations industrielles (5.0 tonnes de feuilles fraîches) en raison de l'âge des plantations (entre 30 et 60 ans), de la non-utilisation d'intrants et de mauvaises pratiques culturales. Il n'existe plus aucun appui à la production. La recherche a cessé depuis le début des années quatre vingt dix et l'ONC, responsable du conseil technique aux producteurs a, comme dans le cas de l'Arabica, totalement cessé ses activités dans ce domaine. Les domaines toujours en production (en 2006) et qui ont timidement commencé à réhabiliter leurs plantations s'approvisionnent en matériel végétal sélectionné au Rwanda ou au Kenya. Les petits planteurs eux n'y ont aucun accès. De la même façon, alors qu'il existait 22 usines en 1960, il n'en existe plus aujourd'hui que 5 en opération, qui est toutes vestutes. Elles ont une productivité très faible, ont une consommation de bois excessive et produisent du thé de qualité inférieure qui subit une décote importante sur le marché<sup>44</sup>. Toute relance du secteur exigera leur réhabilitation et donc des investissements substantiels. La production est pour l'essentiel exportée (vendue aux enchères à Mombasa), à l'exception de faibles quantités vendues sur le marché de Kinshasa.

5.83 La RDC possède un très bon avantage comparatif pour la production de thé et le potentiel de production est considérable sur les hauts plateaux du Kivu qui offrent des conditions agro-climatiques et des sols exceptionnellement favorables à sa production. Les prix anticipés à moyen terme sur le marché international sont aussi attractifs (2.20-2.50\$/kg). Le développement du secteur, à l'heure actuelle très

---

<sup>42</sup> Le coût d'établissement des plantations industrielles est estimé à environ US\$1300 et celui des plantations villageoises à US\$400/ha hors main d'œuvre (essentiellement pour l'achat de plantules).

<sup>43</sup> Il existe des petits d'épulpeurs performants d'un coût modique, mais ils ne sont pour l'instant pas disponibles au Kivu. Il existe même de petits équipements (éco pulper) permettant de produire du « fully washed » de haute qualité, qui sont utilisés avec succès en Amérique Latine et au Kenya.

<sup>44</sup> Un des autres facteurs ayant un impact négatif sur la qualité est le délai trop important entre cueillette et l'usinage des feuilles fraîches.

largement sinistré, demande que soient levées les contraintes qui pénalisent la compétitivité de la production Congolaise de thé sont similaires à celles affectant la production d'Arabica: faible productivité agricole (accès aux plants sélectionnés et renouvellement des plantations), faible efficacité à l'usage (réhabilitation des usines nécessitant un accès au crédit d'investissement), coûts de transport et frais d'exportation rendus prohibitifs par les tracasseries administratives et des prélèvements importants<sup>45</sup>. Le fait que les producteurs Congolais puissent opérer profitablement dans les conditions actuelles est une preuve éloquente de l'avantage comparatif du pays pour la production de thé. Les gains de productivité possible à tous les stades de la filière rendent la spéculation particulièrement attractive pour les investisseurs et pour les planteurs villageois. Comme pour l'Arabica, l'accès au foncier ne devrait pas être une contrainte forte dans le moyen terme. La plantation/replantation de 1000 ha par an sur les 10 prochaines années, permettrait d'atteindre une production de 15.000 à 20.000 tonnes en 2030, soit un taux de croissance de plus de 10% par an. Il est important de noter cependant que, vue la nécessité pour la production d'être très rapidement usinée, le développement du secteur villageois est très étroitement dépendant de la réhabilitation du secteur industriel.

### ***Filières Robusta et Cacao.***

5.84 Les deux filières ont un passé très différent et des perspectives de relance sont assez contrastées. Alors que la production de cacao n'a, étrangement au vu des avantages comparatifs de la RDC pour cette spéculation, jamais décollé (toujours inférieure à 6.000 tonnes/an), la production de Robusta était déjà importante avant l'Indépendance (50.000 tonnes exportées en 1959) et s'est encore développée jusqu'à la fin des années 1980 (près de 110.000 tonnes en 1989) avant de s'effondrer au cours des deux dernières décennies. Elle est actuellement de moins de 20.000 tonnes. Les deux filières sont actuellement sinistrées. Cependant, les perspectives de développement de la filière cacao semblent excellentes. Par contre, celles de la filière Robusta sont beaucoup moins évidentes.

### **Situation actuelle**

5.85 **Cacao.** La culture ne s'est jamais développée en RDC malgré des conditions agro-climatiques excellente et le fait que la culture n'est pas très exigeante en main d'œuvre ou en façons culturales. Alors que dans la grande majorité des pays producteurs la production est essentiellement réalisée par des plantations familiales, elle a été et est encore largement le fait de plantations commerciales. A l'Indépendance, la production était de 5.200 tonnes et largement le fait de sociétés agro-industrielles installées dans les provinces de l'Equateur et du Bas-Congo. La Société Unilever produisait 45% de la production totale et 5 autres grandes plantations en produisaient 40%. La production villageoise (10%) s'est développée autour de ces agro-industries qui offraient les plants et les débouchés aux planteurs villageois et grâce à des projets spécifiques tels que le Projet Cacao de Bengamisa (CABEN) dans la Province Orientale. La production n'a jamais dépassé un niveau très faible surtout quand on le compare à la production obtenue dans d'autres pays Africains tels que la Côte d'Ivoire (1,4 millions de tonnes), le Ghana (750.000 tonnes), le Nigeria et même le Cameroun voisin. Dans les années 1980s, elle a atteint un maximum de 6.300 tonnes avant de décliner lentement autour de 3.500 tonnes par an au milieu des années 1990. Elle était de 2.000 tonnes en 2006.

5.86 Il est difficile d'avoir une idée précise de l'état actuel de la filière, tant au niveau de la production (superficies des plantations, rendements, production) que des circuits de commercialisation. La production est localisée essentiellement dans le Bas-Congo, l'Equateur (nord) et la Province Orientale,

---

<sup>45</sup> A l'heure actuelle le prix moyen obtenu par le thé congolais aux enchères de Mombasa est d'environ 1.800-2.000\$/t (une décote de 10% par rapport au thé Rwandais et de plus de 40% par rapport aux meilleurs thés Kenyans). Son prix de revient est d'environ US\$1.500/t: coûts agricoles 450\$/t ; coûts d'usinage 600\$/t ; coûts de transport et d'exportation 450\$/t.

avec de faibles productions subsistant encore dans le Bandundu, le Maniema, le Kasai (nord) et le Sud et le Nord-Kivu<sup>46</sup>. Elle est toujours largement le fait de grandes plantations (SCAM dans le Bas-Congo; PHC, CACAOCO-Bulu et INERA dans l'Equateur, CABEN dans l'Orientale, ...) ; bien que certaines de ces dernières soient maintenant en métayage telles que la SCAM – auxquelles sont associées des plantations villageoises.<sup>47</sup> Les plantations sont très vieilles. Celles des planteurs villageois sont à base de matériel végétal “tout venant” de très faible productivité. Les rendements sont très bas (200 kg/ha contre 450 kg en Côte d'Ivoire et plus d'une tonne au Viet Nam). Il n'y a pratiquement aucun traitement phytosanitaire et si les façons culturales semblent correctes sur les domaines qui disposent en général de personnel qualifié, elles sont très sommaires pour les plantations villageoises qui n'ont en général accès à aucun conseil agricole.

5.87 Les services de l'Office National du Café (ONC), responsable du développement du secteur café/cacao, et du MAPE ont en effet totalement disparu du terrain et seuls quelques domaines et ONG (IRM dans l'Equateur) offrent encore un appui aux planteurs villageois. Toute recherche sur le cacao a cessé depuis longtemps. L'INERA (stations de Yangambi, Luki et de Bongabo) dispose encore de clones de cacaoyers hybrides mais la qualité de ce matériel génétique doit être vérifiée, et il est très probable qu'il n'est plus compétitif avec le matériel végétal qui est disponible actuellement dans les grands pays producteurs. De plus, les clones de l'INERA ne sont pas multipliés et mis à la disposition des planteurs. Certains domaines (PHC dans l'Orientale par exemple) qui ont récemment commencé à replanter le font avec du matériel végétal en provenance de la Côte d'Ivoire. Il faudra importer du matériel végétal très performant des principaux pays producteurs, l'adapter aux conditions Congolaises et relancer la multiplication de ces clones par la création de parcs à bois et de champs semenciers au niveau des stations de recherche et de centres de bouturage et/ou de greffage au niveau des zones de production.

5.88 Le traitement des fèves après récolte (fermentation, séchage) est en général de qualité acceptable sur les domaines, mais de très mauvaise qualité pour les plantations villageoises. Les planteurs vendent des fèves peu fermentées, mal séchées et souvent immatures. Les producteurs sont d'ailleurs payés au même prix quelle que soit la qualité et n'ont donc aucune incitation à bien traiter leur cacao avant de le vendre. Le traitement de la production villageoise est donc fait par les acheteurs –domaines ou traitants indépendants - mais la qualité finale est souvent compromise. Les domaines possèdent en général des équipements de transformation et de stockage nécessaires, en principe agréés par l'ONC. Ces équipements sont toutefois extrêmement vétustes et leur productivité est faible. Ils doivent être renouvelés mais l'impossibilité actuelle d'obtention de crédit ne permet pas de financer les investissements nécessaires. Le manque de disponibilité en énergie (électricité, gasoil,...) grève aussi lourdement les activités de transformation (séchage). Les acheteurs indépendants sont de petits commerçants ambulants qui achètent de petites quantités à cause de leur capacité financière très limitée et qui pratiquent des marges très élevées pour compenser les faibles quantités traitées et couvrir les risques importants encourus du fait de la très mauvaise qualité du produit.

5.89 Le cacao Congolais est essentiellement destiné à l'exportation via Kinshasa et Matadi (il existe aussi des exportations frauduleuses à partir des zones de production situées près de la frontière Nord du pays). La mauvaise qualité du cacao produite entraîne une décote très importante sur le marché international (300-400\$/tonne). Un prix indicatif au producteur est en principe publié par l'ONC, calculé sur la base des prix internationaux et d'un barème des coûts normatifs de commercialisation, mais il est

---

<sup>46</sup> Butembo, où un programme de replantation est en cours avec l'appui de la GTZ.

<sup>47</sup> Cette production en “poche”, et la survivance de plantations commerciales utilisant du personnel salarié alors que ce type de production a pratiquement disparu ailleurs dans le monde, est probablement liée au besoin d'avoir une concentration suffisante de produit pour permettre sa commercialisation, et au fait que les plantations de cacao des grands domaines sont en général associées à d'autres spéculations telles que le palmier à huile et/ou l'hévéa, ce qui en diminue les coûts.

peu connu des planteurs et systématiquement ignoré par les acheteurs. Les coûts de commercialisation sont très élevés, à cause de (i) la faible densité du produit qui augmente le coût du groupage; (ii) l'état de délabrement des infrastructures de transport, la faible efficacité et le coût élevé des services de transport et d'exportation (on estime que les coûts de transport et de mise à FOB peuvent atteindre jusqu'à 500\$/tonne); et (iii) les multiples taxes, formelles et informelles qui sont prélevées à tous les niveaux de la filière. Le prix bord champ est donc faible, probablement pas plus de 25% du prix FOB du produit. Des prix au producteur faibles, couplés à la productivité très faible des plantations, semblent avoir été une contrainte très forte au développement de la production villageoise face à la concurrence du palmier à huile, des vivriers et des activités extra-agricoles (secteur minier artisanal) pour la main d'œuvre familiale.

5.90 **Robusta.** La filière Robusta a longtemps été un secteur clé de l'économie nationale et une source de revenus considérables à la fois pour l'économie nationale et pour un grand nombre de petits planteurs qui étaient responsables de près de 90% de la production totale. A son apogée vers la fin des années 1980, elle occupait près de 800.000 ménages agricoles (représentant environ 5,0 millions de personnes), essentiellement dans les provinces de l'Equateur et Orientale. Aujourd'hui, elle est pratiquement abandonnée. Les exportations officielles qui étaient en 1989 de 107.000 tonnes ont chuté à environ 7.500 tonnes en 2008, auxquelles s'ajoutent des exportations illégales vers les pays limitrophes (Tchad, Soudan, Centre Afrique) d'un volume équivalent. La production annuelle totale peut donc être estimée à 15.000 tonnes. La chute dramatique de production est attribuable à plusieurs facteurs : (i) la politique de zairianisation qui a provoqué la disparition d'une grande partie des plantations commerciales qui servaient de relais à la production villageoise ; (ii) la crise prolongée qui a affecté le pays et en particulier les grandes zones de production (Equateur, Orientale), entraînant la dégradation des infrastructures et la disparition des services d'appui étatiques (ONC, MAPE) ; (iii) des prix internationaux très bas pendant de longues périodes qui ont éliminé toute incitation pour maintenir une production devenue non-compétitive par rapport à d'autres spéculations comme le palmier à huile et les productions vivrières ; et (iv) l'incidence de la trachéomycose dans une grande partie des zones de production traditionnelles.

5.91 La superficie totale des plantations de café, ou de celles encore en production, n'est pas connue mais il est évident qu'une grande partie des plantations ont été abandonnées. Sur la base d'une estimation de la production totale d'environ 15.000 tonnes de café marchand et de rendements moyens d'environ 150 kg/ha (café marchand), cette dernière ne devrait pas être supérieure à 100.000 ha. Les principales régions productrices sont le Bas-Congo, le Bandundu, le Kasai Oriental, l'Equateur et, dans une moindre mesure la Province Orientale. Bien que certaines plantations industrielles se soient maintenues jusqu'à aujourd'hui (SCAM dans le Bas-Congo), la production est très largement dominée par les plantations villageoises (90% de la production totale). L'âge moyen des plantations est très élevé (35-40 ans). Les plantations industrielles ont été établies à partir de matériel végétal sélectionné mais l'immense majorité des plantations paysannes l'ont été, et le sont encore dans le peu de cas où il y a replantation, à partir du matériel « tout venant » très peu productif. L'INERA dispose encore au niveau de ses stations de quelques clones élites Robusta, mais ce matériel n'est pas diffusé au niveau paysan<sup>48</sup>. Certaines plantations agro-industrielles sont assez bien entretenues mais toutes souffrent du manque de main d'œuvre. La grande majorité des plantations villageoises ne sont plus entretenues. Les intrants ne sont utilisés ni par les plantations industrielles ni par les planteurs villageois, ce qui favorise les maladies et attaques d'insectes. Les rendements sont donc très bas (au mieux équivalent à 150 kg de café marchand).

5.92 Les plantations industrielles observent le calendrier agricole et le séchage y est fait sur les aires cimentées ou dans des séchoirs statiques ou rotatifs. La récolte du café est par contre très mauvaise chez les planteurs villageois paysans qui récoltent les cerises vertes et rouges en un seul passage (récolte au

---

<sup>48</sup> De plus, comme dans le cas du cacao, la productivité de ces vieux clones doit être testée et pourrait s'avérer très inférieure aux clones plus récents utilisés dans les autres pays producteurs.

tamis), ce qui est à l'origine d'un grand nombre de grains immatures (grains noirs) dans le produit. Les baies ont séchées sur terre battue. Les exploitations industrielles commercialisent elles-mêmes leur production (ventes aux exportateurs ou au torréfacteur pour le marché national). Les producteurs villageois vendent la café-coque soit aux plantations industrielles à proximité, soit aux commerçants indépendants qui le décortiquent et le revendent en général pour la consommation nationale soit pour l'exportation sur le marché régional. Comme dans le cas du cacao, les producteurs sont payés au même prix pour le café de mauvaise et de bonne qualité.

5.93 Par le passé, le pays s'était doté d'un grand nombre d'unités de séchage/décorticage réparties sur l'ensemble des zones de production. Suite à la chute de la production, la majorité de ces usines ont fermé. La plupart des usines restant en activité sont très vétustes. Elles ont une efficacité très faible et ne peuvent en général respecter les normes technologiques. L'impossibilité actuelle d'obtention de crédit ne permet de financer les investissements qui seraient nécessaires à leur renouvellement. La vieillesse du verger ainsi que les mauvaises pratiques culturales, de récolte, de séchage et décorticage, résultent en une très mauvaise qualité du café marchand. En conséquence, le Robusta de la RDC, jadis réputé pour sa haute qualité, subit aujourd'hui une importante décote sur le marché international. Comme dans le cas du cacao, le prix bord champ est donc faible, probablement pas plus de 25-30% du prix FOB du produit. Le café étant relativement exigeant en main d'œuvre, ces bas prix représentent une contrainte très forte au développement de la production, en particulier villageoise, face à la concurrence du palmier à huile, des vivriers (et même du cacao) et des activités extra-agricoles (secteur minier artisanal). Toute relance de la production devra impérativement privilégier une amélioration de la qualité à chaque niveau de la filière ciblant la production de robusta « washed » (lavé), c'est-à-dire traité par la méthode humide comme l'Arabica, qui bénéficie de primes substantielles (jusqu'à 30% et plus)<sup>49</sup>.

5.94 **La menace de la trachéomycose.** Le problème le plus préoccupant est cependant, et de loin, celui de la trachéomycose, un pathogène qui est réapparu en 1983 dans le Haut-Uélé et qui s'est rapidement propagée à une grande partie des zones de production des provinces Orientale et Equateur (Est) favorisée par la mauvaise gestion et l'abandon des plantations (libre cours au pathogène) et l'absence d'un programme concerté pour en combattre l'extension. Si elle n'est pas énergiquement combattue la trachéomycose pourrait provoquer la disparition totale du verger caféier Congolais. Les programmes de lutte -- le repérage, l'extirpage, le débitage et l'incinération -- sont cependant très coûteux (bien au-delà des moyens des planteurs villageois et de la plupart des plantations industrielles), et difficiles à mettre en œuvre sur le terrain.

### ***Perspectives de développement.***

5.95 **Des perspectives favorables pour le cacao.** Les perspectives pour le développement de la production de cacao en RDC semblent extrêmement favorables. La croissance à moyen terme de la consommation mondiale est projetée à 3%, avec de nouveaux marchés (Chine, Inde, Europe de l'Est) prenant le relais des marchés traditionnels (Europe, Etats Unis). L'évolution de la production mondiale est plus incertaine. La production de la Côte d'Ivoire, premier producteur du monde, est rendue difficile par la crise que traverse le pays et semble avoir entamé un déclin structurel que les autres pays producteurs pourraient ne pas être capables de compenser. Ces évolutions ont provoqué une augmentation du prix international du cacao à US\$3.400/tonne en janvier 2010, un plus haut de plus de trente ans. A l'heure actuelle, le prix est d'environ 3.100/tonne et il devrait rester au dessus de US\$2.500/tonne dans le moyen terme. Un tel niveau de prix, même si la production Congolaise souffre d'une décote marquée sur le marché et si les coûts de commercialisation internes sont élevés, permettent d'offrir des prix très compétitifs aux producteurs congolais, en particulier dans les zones relativement bien reliées au marché.

---

<sup>49</sup> Dans le passé, le robusta « washed » du Congo était réputé, notamment sur le marché italien.



5.96 La RDC possède des solides avantages comparatifs pour la production cacaoyère:

- Dans les meilleures zones cacaoyères du Congo, les conditions agro-climatiques sont tout aussi favorables qu'en Côte d'Ivoire (les pluviométries y sont très semblables mais avec une meilleure distribution). Les sols du Congo sont en général propices à la culture du cacao. De bons rendements peuvent être obtenus sans apport d'engrais grâce à de bonnes pratiques culturales (ombrage, plantes de couverture, déchets organiques ou composts) alors qu'en Côte d'Ivoire ou dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest, l'utilisation d'engrais est devenu indispensable pour atteindre des rendements satisfaisants.
- La culture du cacao n'est pas très exigeante techniquement ou en terme de main d'œuvre (beaucoup moins que le café ou le palmier à huile par exemple). Les procédés d'usinage et de conditionnement sont relativement simples et ne nécessitent pas le recours à des technologies poussées pour obtenir un cacao marchand de qualité acceptable.<sup>50</sup> La réhabilitation/extension des installations de conditionnement ne demanderait pas d'investissements très lourds.
- Les systèmes de production au Congo sont le plus souvent mixtes --plantations industrielles entourées de plantations villageoises – ce qui est très favorable à un développement rapide de la production villageoise.

5.97 **Des perspectives beaucoup plus sombres pour le Robusta.** Les prix internationaux du Robusta ont chuté considérablement depuis 2008 (2,30\$/kg). En 2010, le prix moyen est attendu à 1.50\$/kg et il devrait diminuer encore en 2011 et 2012, l'accroissement attendu de la production mondiale, en particulier de celle du Vietnam, continuant à peser sur les cours. Avec la décote subie par le Robusta Congolais et les coûts très élevés de commercialisation et de transformation (qui ne devraient pas s'améliorer significativement à court terme), les prix au producteur devraient rester bas. La production de Robusta est pénalisée par une demande en main d'œuvre relativement importante par rapport aux spéculations concurrentes, et devrait donc continuer à être peu attractive tant pour les planteurs villageois que pour les plantations industrielles (qui ont recours à la main d'œuvre salariée). De plus, au niveau de ces dernières, la relance de la production impliquerait des investissements dans les infrastructures de transformation (décorticage/démarchage, stockage) assez lourds. Finalement, le problème non-résolu de la trachéomycose fait peser une menace considérable sur tout renouvellement du verger.

5.98 **Options de relance.** S'il semble donc possible de relancer la production de cacao relativement rapidement, la relance de la production de Robusta semble être extrêmement problématique à l'heure actuelle. La seule option possible pourrait être dans le cadre d'un programme essentiellement ciblé sur la relance cacaoyère, dans la mesure où les zones de production seraient largement les mêmes et certains des domaines produisant les deux spéculations pourraient être intéressés par une option de diversification profitant d'économies d'échelle liées à certains équipements et à la gestion du domaine. L'amélioration de l'efficacité des commerçants indépendants pourraient aussi réduire les coûts de commercialisation à la fois du cacao et du Robusta. Les stations de l'INERA qui participeraient à la relance de la production de cacao étaient aussi concernées par la recherche sur le Robusta et des programmes limités de sélection variétale et de multiplication de clones prometteurs pourraient aussi être envisagés. Les paragraphes qui suivent concernent donc essentiellement les grandes lignes possibles d'un programme de relance de la filière cacao qui pourrait néanmoins avoir un impact bénéfique indirect non-négligeable sur la filière Robusta.

---

<sup>50</sup> D'autant plus que le cacao est une denrée relativement peu différenciée contrairement à l'Arabica et au thé par exemple. Trois qualités seulement: "good fermented", "fair fermented" et sous-grades.

5.99 **Stratégie de relance de la filière cacao.** Un programme de relance devrait être bâti sur une vision claire de ce que devraient être la structure de production et la gestion du secteur à long-terme.

- A terme, la production devrait comme ailleurs dans le monde évoluer vers des systèmes de production largement dominés par les plantations villageoises qui ont deux avantages décisifs sur les plantations industrielles: un accès facile au foncier et l'utilisation de la main d'œuvre familiale qui leur permet d'absorber plus facilement les chutes éventuelles du prix du produit.
- A terme aussi (i) le rôle de l'Etat – conformément à la politique du Gouvernement – devrait être limité à la définition des grandes lignes de la politique de développement du secteur et à la mise en place du cadre légal et réglementaire nécessaire (concurrence, fiscalité...); et (ii) la gestion opérationnelle du secteur devrait être assurée par une interprofession regroupant tous les acteurs de la filière (producteurs, transformateurs, commerçants, banques...), responsable de la gestion des biens communs de la filière: priorité de la recherche, aide à la production de plants sélectionnés, politique de prix et de qualité, organisation des campagnes...).

5.100 Dans le court et moyen terme cependant, à cause de l'absence de la masse critique nécessaire en termes de production, de défaillances sévères des marchés (intrants, produits, financiers) et du manque de capacité à tous les niveaux de la filière, le secteur ne sera pas capable de décoller de façon endogène et l'aide de l'Etat sera nécessaire. Cette aide devra porter sur la fourniture des biens et services essentiels, la coordination nécessaire tout au long de la filière et l'appui aux petits producteurs pour qu'ils participent pleinement à la valeur ajoutée créée dans le secteur. L'intervention de l'Etat doit toutefois progressivement disparaître lorsque les acteurs de la filière (en particulier des plus faibles d'entre eux -- les planteurs villageois) et de l'interprofession acquièrent les capacités nécessaires, y-compris financiers, pour prendre en main sa gestion. Il convient donc ne pas construire ou reconstruire des institutions publiques permanentes pour remplir ce qui devraient être des responsabilités temporaires. L'intervention de l'Etat devrait se faire par l'intermédiaire de programmes spécifiques qui incluent une stratégie de sortie claire pour l'intervention directe de l'Etat.

5.101 Cela concerne en particulier le futur rôle de l'Office National du Café (ONC) dans le développement de la filière. Jusqu'en 1976, l'ONC détenait le monopole de l'achat et de l'exportation du café. Après la libéralisation de la filière en 1976, le secteur privé est devenu très largement dominant dans les activités commerciales de la filière. De plus, à cause de l'insécurité dans les principales zones de production, l'Office n'est plus depuis de nombreuses années en mesure d'assurer l'encadrement technique des producteurs. La tentation de redonner à l'ONC des responsabilités opérationnelles importantes devrait être écartée. Tout d'abord, les offices publics de commercialisation agricole ont été abandonnés dans la quasi-totalité des pays, à l'exception du Ghana, à cause de leur inefficacité qui se traduisait systématiquement par des surcoûts devant être supportés par les producteurs<sup>51</sup>. De plus, le coût de rétablissement de l'ONC dans ces anciennes prérogatives, en termes de capacités humaines et physiques, serait prohibitif. L'effort financier nécessaire détournerait des ressources publiques d'autres activités prioritaires (infrastructure, secteurs sociaux). Il semble donc y avoir deux options pour l'ONC dans le futur: (i) devenir l'agence de régulation de la filière (mais ce rôle pourrait aussi être joué par le MAPE); ou (ii) devenir l'interprofession de la filière, ce qui impliquerait un transfert des fonctions de régulation au Ministère de l'Agriculture et une réforme en profondeur de ses statuts, de ses organes de gouvernance (ouverture à tous les acteurs de la filière), de ses fonctions et modalités d'intervention, de ses capacités humaines et de son mode de financement mais surtout de sa culture interne. Cette deuxième option

---

<sup>51</sup> Cocobod est en effet une curiosité dans le contexte institutionnel africain. Il fonctionne avec une efficacité relative sur la base d'une "culture" parmi les producteurs ghanéens et le personnel des services gouvernementaux bâtie au cours de nombreuses années et qui est unique au Ghana. Il est impensable pour créer ce type de "culture" ex-nihilo dans un pays comme la RDC.

demanderait aussi que l'ONC, très largement décrédibilisé à l'heure actuelle auprès des opérateurs de la filière, puisse regagner leur confiance. Le choix entre ces deux options devrait être fait dans le cadre de la préparation participative d'une stratégie et d'un programme opérationnel pour la relance du secteur.

**5.102 Grandes lignes d'un programme de relance.** Un programme de relance du secteur pourrait s'articuler autour des grandes lignes suivantes :

- Ciblage des zones les plus propices du pays: bien reliées aux marchés et où se trouvent à la fois des planteurs villageois et des plantations industrielles;
- Promotion des synergies et complémentarités entre les plantations industrielles et les plantations villageoises;
- Support intégré à tous les maillons critiques de la filière: production (ouverture des centres semenciers et des pépinières, la production et diffusion du matériel végétal amélioré auprès des producteurs, la vulgarisation des techniques appropriées); transformation (appui aux planteurs villageois pour les techniques de séchage et de fermentation; appui aux plantations industrielles pour la remise à niveau de leurs installations de traitement et conditionnement) et commercialisation (équipement, fonds de roulement); et
- Exécution basée largement sur les capacités existant déjà sur le terrain et les acteurs de la filière eux-mêmes, le Gouvernement se réservant un rôle de régulateur de la filière et de « facilitateur » temporaire (par l'intermédiaire de subventions ciblées pendant la phase de démarrage).

5.103 Un tel programme devrait être mis en œuvre par un opérateur spécialisé (comme par exemple le STCP ou une ONG internationale) pour permettre une coordination étroite à la fois verticale et horizontale entre les différentes activités/acteurs de la filière – domaines, coopératives, acheteurs, exportateurs. Le programme devrait en particulier inclure, outre un appui à l'amélioration de la productivité agricole, l'établissement d'un système de commercialisation « témoin » permettant de rétrocéder une partie raisonnable du prix international aux producteurs et de payer le produit à la qualité. Finalement, le programme serait l'instrument pour établir une véritable interprofession, d'abord au niveau de chaque province puis au niveau national.

### ***Besoins d'établir des partenariats avec l'industrie du cacao***

5.104 Finalement, la stratégie de relance du secteur devrait intégrer les nouvelles exigences de responsabilité sociale et environnementale. En effet, la plupart des compagnies dominantes du négoce et de l'utilisation du cacao au niveau mondial (Cargill, ADM, Nestlé, Mars), réunies au sein de « International Cocoa Initiative » et de la « World Cocoa Foundation », se sont toutes engagées à n'acheter à l'horizon 2020 que du cacao international dont la production respecterait les normes sociales (travail des enfants) et environnementales exigées par les marchés du Nord. Ces compagnies, individuellement ou collectivement ont lancé une série d'initiatives pour (i) encourager la culture du cacao à la fois dans les principaux pays producteurs (Côte d'Ivoire, Ghana, Indonésie); (ii) diversifier leurs sources d'approvisionnement en soutenant l'accroissement de la production dans de nouveaux pays (Vietnam,); et (iii) développer des systèmes de traçabilité et de certification du cacao. Il semblerait que la RDC ait intérêt à développer des partenariats avec certaines de grandes compagnies internationales dès le début d'un programme de relance du cacao, pour que ce programme intègre les approches, mécanismes et instruments permettant de répondre à leurs attentes en matière de certification. Le mode de production actuel en RDC, en grande partie centré sur des plantations commerciales capables d'être des partenaires des acheteurs internationaux, est particulièrement favorable à une telle stratégie.

### **Encadré 8: Les Centres de Développement du Cacao de « Mars.Co »**

Mars a lancé un programme de soutien à la production cacaoyère dans plusieurs des pays producteurs (Indonésie, Vietnam, Philippines, Papouasie-Nouvelle Guinée, Ghana, Cote d'Ivoire...). Ce programme est basé sur l'établissement de « Centres de Développement du Cacao » cogérés par des institutions locales et un partenaire technique international (dans le cas de l'Afrique de l'Ouest le « Sustainable Tree Crop Program- STCP » mis en œuvre par IITA). Ces CDC entreprennent des activités visant à :

- L'amélioration des rendements par l'intermédiaire de l'introduction de clones à haute productivité et de techniques de greffage qui permettent de raccourcir la période d'immaturité des nouvelles plantations ;
- La formation des producteurs (champs-écoles) aux « bonnes pratiques agricoles » pour améliorer les techniques culturales et la gestion de la qualité du produit ; et
- La promotion de techniques de lutte intégrée contre les maladies et les insectes et de l'agroforesterie pour permettre une bonne gestion écologique des plantations.

Cette approche a déjà donné des résultats remarquables : en terme d'accroissement des rendements (plus de 1.500 kg/ha pour les plantations villageoises au Vietnam) ; en terme de qualité du produit ; et en terme d'impact social et environnemental de la production.

### ***Filière Coton.***

5.105 En 1960, le Congo était le premier producteur de coton en Afrique, avec une production de 200.000 tonnes de coton graine produites par environ 800.000 petits agriculteurs, et plus de 53.000 tonnes de coton-fibre exportées. La culture du coton était assez bien répartie sur le territoire national (Equateur, Orientale, Maniema, Kasai, Katanga). La production s'est effondrée très rapidement après l'Indépendance avec les turbulences politiques, la disparition des services d'appui à la production (le coton est une culture annuelle très exigeante en engrais et produits phytosanitaires). Les exportations de fibre de la RDC ont disparu dès 1977 et en 1989 la production était tombée à 11.000 tonnes de coton graine (5% de la production en 1960). Elle était de 800 tonnes en 2006 produits par moins de 5000 petits agriculteurs au Katanga et en Ituri. La production a maintenant cessé au Katanga et seuls quelques petits producteurs continuent à produire en Ituri, vendant leur coton graine à CODENOR/SOTEXKI (Kisangani) et à des égreneurs Ougandais.

**Figure 35 : Production de coton au Congo depuis 1960**



5.106 La concurrence des importations a provoqué la liquidation de toutes les compagnies textiles congolaises (à l’exception de la SOTEXKI à Kisangani) et de leurs filiales d’égrenage chargées d’appuyer les producteurs et d’usiner leur production. Les besoins nationaux en textiles/habillement sont désormais entièrement couverts par les importations de tissus (pagne) de Chine ou du Nigeria, et de friperies.

5.107 Comme démontré par le niveau de production atteint dans le passé, la RDC possède un potentiel important pour la production cotonnière, et cette dernière offre des avantages très importants en terme de réduction de la pauvreté (c’est en effet une culture très bien adaptée à la production par les petits exploitants) et de sécurité alimentaire puisqu’elle rentre en rotation avec les cultures vivrières qui profitent de l’engrais nécessaire financé par le coton. Il est cependant difficile d’imaginer une relance du secteur dans les conditions prévisibles à court et moyen termes. Les prix internationaux sont et resteront probablement relativement bas (US\$1.50/kg). La demande du marché intérieur en produits textile est forte (100 millions de mètres équivalent à plus de 100.000 tonnes de coton-graine) mais la concurrence des importations est très forte comme indiquée ci-dessus. La relance de la production nationale demanderait que les mesures de protection (tarifs, contingentement) maintes fois réclamées dans le passé puissent être strictement appliquées à l’avenir comme dans le cas de l’Union Européenne. De plus, cette relance demanderait des investissements privés importants pour la réhabilitation de l’industrie textile nationale et des usines d’égrenage qui y sont associées, ce qui semble difficile.

5.108 Il semble aussi difficile que la RDC puisse exporter sa fibre sur le marché international, vu les longues distances entre les zones de production principales et les points d’exportation (entre 900 et 1.500km) et les coûts de transport élevés qui seraient encourus. Le prix international anticipé dans le moyen terme se traduit par un prix FOB d’environ US\$1.400/t de fibre. Les coûts de transport (150-200\$/t) et d’usinage (500\$/t) actuels permettrait donc de payer un prix bord-champ d’environ 700\$/t soit 250\$/t de coton graine, ce qui semble trop bas pour offrir aux producteurs une rémunération suffisante pour leur travail (il faut en effet déduire du prix bord-champ le coût des intrants – engrais et insecticides – qui est très élevé). La relance de la production pour l’exportation demanderait de même la réhabilitation des usines d’égrenage et la restauration des circuits d’approvisionnement en intrants, et donc des investissements importants qu’il semble très difficile d’atteindre d’investisseurs privés sans une forte subvention de la part de l’Etat.

## 5.2.6 Filières porteuses et pôles de développement prioritaires

5.109 La relance rapide d'une croissance soutenue dans le secteur agricole demande à ce que l'action du Gouvernement, et ses ressources limitées, se portent sur les régions et les filières qui offrent les meilleures perspectives pour une réponse rapide à court et moyen terme.

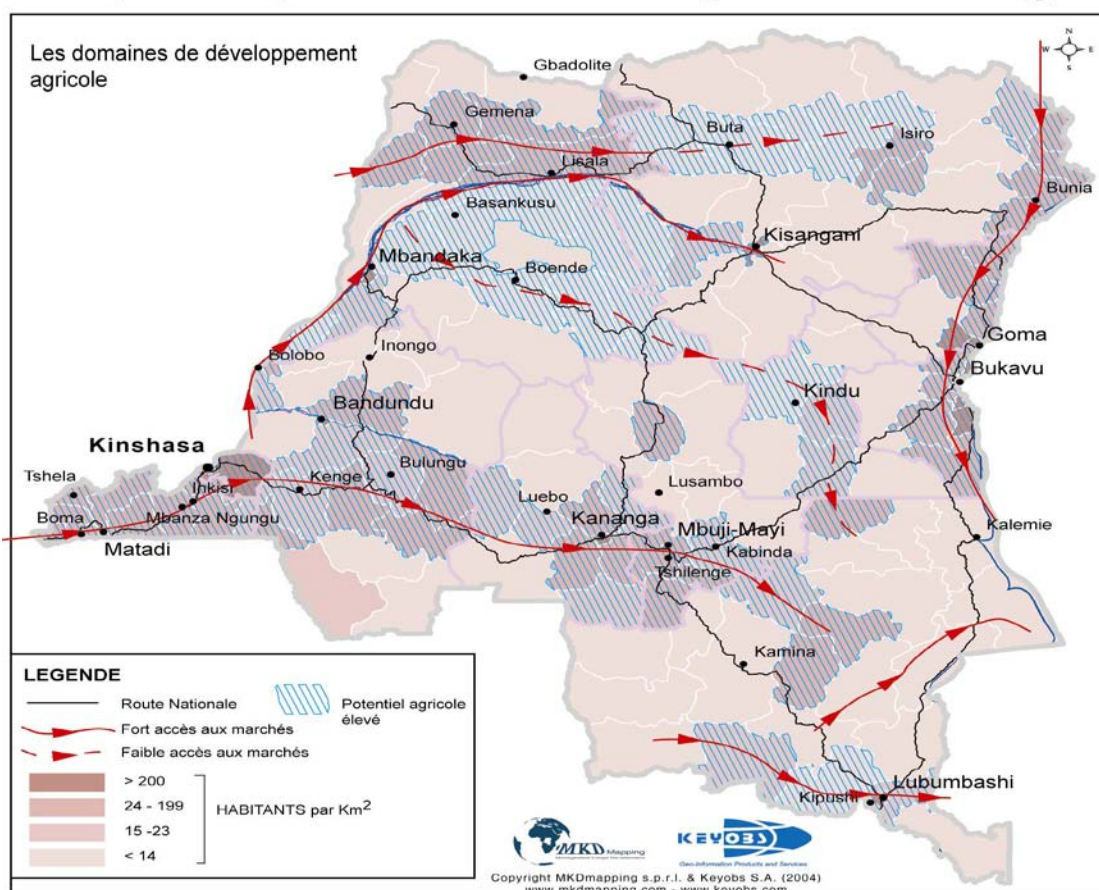
5.110 **Filières.** Les filières industrielles/d'exportation qui paraissent les plus porteuses, sur la base des opportunités du marché et de la capacité d'accroissement rapide de la production, sont : le palmier à huile, l'hévéa, le Robusta et le cacao. Ces cultures conviennent particulièrement bien à une production par les petits producteurs, et dans une moindre mesure du fait de leur faible niveau de production actuel et de l'importance des investissements qu'ils nécessitent, l'Arabica et le thé. Les perspectives de relance de la production cotonnière semblent par contre lointaines.

5.111 **Régions.** Trois facteurs fondamentaux déterminent la réponse de la production agricole aux incitations du marchés : le potentiel agricole, déterminé par les conditions agro-climatiques, hydro géographiques ; l'accès au marché ; et la densité de population. En RDC, 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<sup>52</sup>. Sur cette base, on peut identifier les régions bénéficiant à la fois d'un fort potentiel agricole (HP), d'un accès relativement satisfaisant au marché (HM) et d'une forte densité de population (HD) et qui devraient donc être prioritaires dans le court et moyen terme pour une relance de l'agriculture. Ces pôles de croissance sont présentés par la carte ci-dessous. Ils 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.

---

<sup>52</sup> 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.

Figure 36: Domaines de développement agricole



5.112 Le croisement des filières porteuses et des pôles de croissance (HHH) permet d'établir le tableau de priorités suivant:

Tableau 16: 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)
<b>Filières Prioritaires</b>	<i>Huile de palme, hévéa, cacao, (coton)</i>  Manioc, maïs, riz, arachide, légumes, plantain, produits de la pêche, bétail, canne à sucre	Arachide, légumes, canne à sucre, grands et petits ruminants, aquaculture	<i>Arabica, the, quinquina, robusta</i>  Haricot manioc, maïs, riz, plantain, légumes	<i>Robusta, cacao, huile de palme, hévéa, (coton)</i>  Manioc, maïs, riz, arachide, haricot, plantain, légumes, café, cacao, grands et petits ruminants

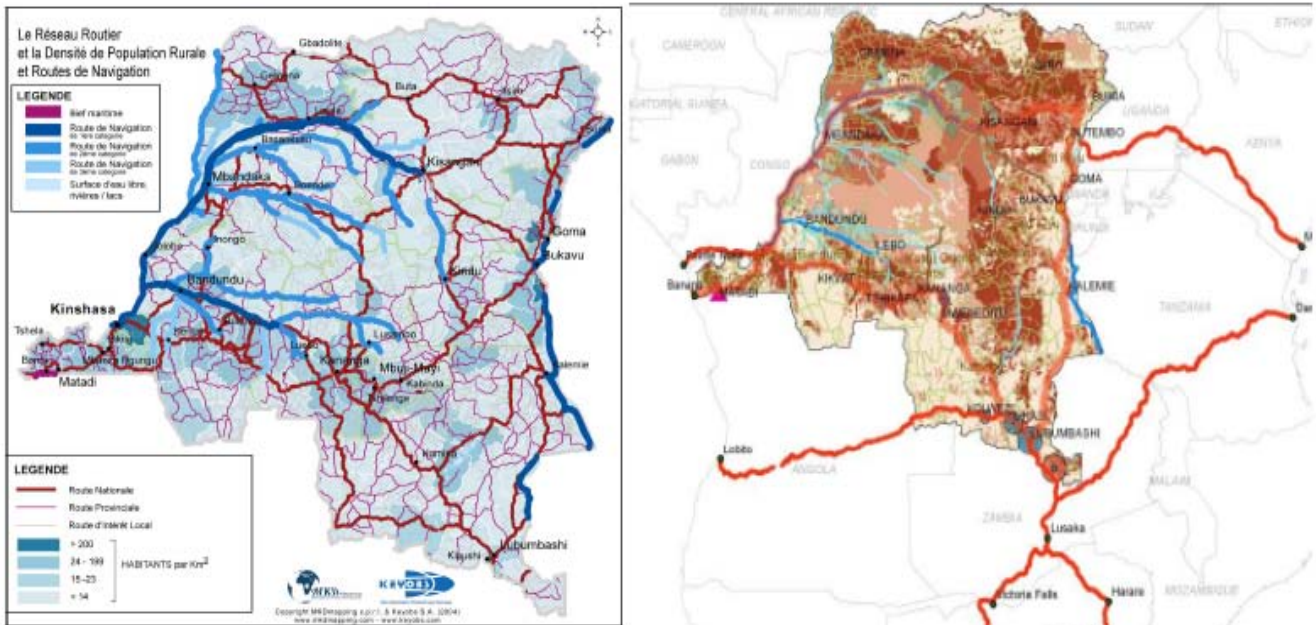
### **5.2.7 Contraintes transversales.**

5.113 La réponse des producteurs agricoles aux opportunités des marchés locaux, régionaux et internationaux est déterminée par de nombreux facteurs qui vont influencer à la fois le prix bord-champ de leur production, la productivité et les coûts agricoles proprement dits. La discussion de chacune des principales filières industrielles d'exportation a mis en évidence leurs spécificités liées à leur localisation géographique, leur mode de production et la structuration institutionnelle de la filière mais aussi 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 très faible structuration du milieu agricole et l'absence d'appui de la part des services de l'Etat. Les contraintes liées à l'action des pouvoirs publics et aux infrastructures de transport sont discutées en détail aux chapitres 2 et 3 respectivement et ne seront présentées que brièvement ci-dessous.

#### ***Accès aux marchés***

5.114 Au moment de l'Indépendance, le réseau de transport du Congo était un réseau multimodal incluant 152.000 km de routes et pistes, 16.200 km de voies navigables et 5.000 km de chemin de fer. Comme indiqué sur les cartes ci-dessous, ce réseau peut se décomposer en trois axes intérieurs et 5 corridors d'accès à l'extérieur. Les trois axes intérieurs forment un triangle qui interconnecte les trois plus grandes villes du pays : Kinshasa, Lubumbashi et Kisangani. Ils sont essentiels à la fois pour approvisionner ces centres de consommation et pour évacuer les productions des principales provinces agricoles du pays. Les cinq corridors extérieurs relient le pays aux principaux marchés régionaux et internationaux : Kinshasa-Pointe noire ; Lubumbashi-Durban, Lubumbashi-Dar es Salam et Lubumbashi-Lobito, ouvrant le Katanga minier sur l'Afrique Australe, l'océan indien et l'océan atlantique ; et Goma/Bukavu- Mombasa ou Dar es Salam, ouvrant l'est du pays sur l'océan indien.





**Figure 37: Réseaux routier, routes de navigation et densité de population rurale**

5.115 Après des décennies de manque d'entretien, une grande partie de ce réseau 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. 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, aberrant ainsi la compétitivité des productions locales. Les coûts de transport peuvent en effet atteindre US\$0.20 par tonne/kilomètre contre US\$0.13 par tonne/kilomètre dans les autres pays d'Afrique Centrale et US\$0.05/tonne-kilomètre en Afrique australe 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<sup>53</sup>. Le Gouvernement a lancé dès 2004 un programme de réhabilitation des principales infrastructures de transport. Le programme « Pro-Routes » actuellement en cours d'exécution se propose de réhabiliter plus de 15.000 km de routes prioritaires (i.e. 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 grèvent lourdement les coûts de transport et donc la compétitivité de l'agriculture congolaise.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> 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.

5.116 Au delà de la réhabilitation des grands axes routiers, il sera aussi nécessaire d'assurer la réhabilitation et l'entretien des pistes rurales et de cantonnement qui relient les zones de production aux grands axes de transports, routiers ou fluviaux. C'est un problème qui est généralement très difficile à résoudre dans la quasi-totalité des pays Africains et qui devrait l'être plus encore dans les conditions et l'environnement institutionnel qui prévaut au Congo. Le Ministère du Développement Rural est en principe responsable de l'entretien des voies et des dessertes agricoles mais n'a jamais eu les ressources nécessaires pour le faire. Une approche décentralisée a été adoptée impliquant les utilisateurs principaux des pistes par la création de "*Comités Locaux d'Entretien et de Réhabilitation (CLER)*"<sup>55</sup>. Cette approche a eu des résultats très mitigés, liés au manque de ressources et de la difficulté à mobiliser les acteurs concernés sur une longue période. D'autres approches, telle que la mise en place de péages, se sont très largement soldées par des échecs.

#### **Encadré 9: L'entretien des pistes rurales: un défi difficile à relever**

**Agro Action Allemande (AAA) une ONG allemande a mis en œuvre un projet de** réhabilitation du réseau routier rural au Kivu et en Ituri, sur financement de l'Union Européenne, avec pour principal objectif le désenclavement durable des zones rurales. AAA a cherché à mettre en place un système de gestion des axes réhabilités de manière à prolonger leur durée de vie mais elle s'est heurtée à l'absence de coopération des usagers de même qu'au manque de volonté politique des autorités administratives en place.

Les barrières de pluies ont été mises en place en 2002 sur les axes réhabilités mais elles n'ont jamais été respectées ni par la mission des Nations Unies (Monuc) - qui la pratique avec toutes sortes de véhicules et engins lourds -, ni par les autres usagers. Il n'existe aucune forme de soutien de la règle : pas de suivi des délits, aucune des 100 plaintes déposées contre les contrevenants n'a abouti à une sanction, des barrières des piques posées sur la route pendant les pluies ont été enlevées.

La mise en place d'une réglementation sur la limitation de poids des véhicules sur certains axes a été impossible à obtenir jusqu'ici, faute de soutien des autorités politiques en place.

Le péage routes a été instauré au Nord-Kivu suivant le barème ci-après : 25 \$ par camion, 12 \$ par camionnette, 6 \$ par voiture. Les rentrées mensuelles du péage sont de l'ordre de 2 à 3.000 \$, et doivent servir à assurer la maintenance à raison d'un cantonnier par km et d'un capita pour 10 cantonniers. Ces péages sont gérés par des comités locaux élus qui ne bénéficient pas de l'appui des autorités locales. Par exemple pour l'axe Sake-Masisi-Walikale, les 10 % du péage supposés leurs êtres reversés pour les travaux d'entretien, qui transitent par le Gouvernorat de la Province, n'ont jamais été reversés.

### **Accès à la terre**

5.117 La densité de population de la RDC est globalement peu élevée (22 habitants au kilomètre carré) et seule une faible proportion des terres arables est actuellement cultivées, Malgré cela, le problème de l'accès à la terre se pose de façon de plus en plus pressante dans un nombre croissant de zones du pays. C'est en particulier le cas des zones où les populations se sont concentrées à cause de la fertilité des sols, de l'existence de voies de communication et de la proximité de services essentiels et de marchés pour leur produits : bassins d'approvisionnement agricole des principales villes du pays, couloir Bas Congo-

<sup>55</sup> Avec en particulier le soutien de la coopération belge.

Katanga, zones entourant la boucle du fleuve en Equateur et dans la Province Orientale, et surtout dans la région des grands lacs où la densité de population est très élevée (plus de 200 ha/km<sup>2</sup>) et les problèmes fonciers ont été depuis longtemps à l'origine de nombreux conflits. Ces zones – haute productivité, haute densité de population et bon accès aux marchés et services -- sont aussi les zones prioritaires pour une stratégie de relance de la production agricole et le problème de l'accès et de la gestion des ressources foncières doit donc être résolu pour qu'il ne devienne pas une contrainte majeure au développement du secteur. A plus long terme, les problèmes fonciers se poseront aussi avec une acuité grandissante dans l'ensemble du pays.

5.118 A l'heure actuelle, si l'établissement de petites exploitations traditionnelles ne semble dans l'ensemble pas poser de problème, il n'en va pas de même pour l'implantation de concessions agricoles de grande taille. Le problème n'est pas seulement un problème de disponibilité de terres. Il est aussi socialement et politiquement sensible. En effet, la politique de colonisation avant l'indépendance, mais aussi celle mise en œuvre après celle-ci par les autorités du pays pour exploiter les ressources naturelles du pays, y compris par la promotion d'une agriculture commerciale – dans le cadre de la loi Bakajika de 1966 – ont conduit à l'octroi de très larges concessions minières, forestières ou agricoles. Ces dernières, dans toutes les régions du pays, mais en particulier dans les zones les plus propices au développement des entreprises privées (fort potentiel, accès aux marchés) qui étaient comme mentionné plus haut aussi les plus peuplées, -- Bas Congo, Equateur, Kivu -- ont de facto dépossédé les populations de leurs droits fonciers coutumiers et donc de leurs moyens de production/subsistance. Celle-là a forcé une partie de la population, en particulier les jeunes hommes, à émigrer vers d'autres régions en quête d'emploi et de revenu dans les villes industrielles ou les régions minières.

5.119 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. La guerre a cependant mis en lumière le ressentiment créé par l'attribution de grandes concessions sans consultation avec les agriculteurs locaux, chefs coutumiers et sans dédommagement. 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. Le Ministère de l'Agriculture a adopté un *Code Agricole* qui traite entre autres de la gestion des ressources foncières<sup>56</sup>. Le Code Agricole prévoit l'établissement (i) d'un cadastre agricole au niveau national et provincial; (ii) des comités fonciers locaux au niveau des territoires pour participer à la gestion transparente et équitables des ressources foncières. Il propose aussi de revoir le statut des grandes concessions agricoles et éventuellement l'annulation de celles qui ne sont pas mises en valeur.

---

<sup>56</sup> Le cadastre agricole a pour mission: initier les contrats de concession agricole ; assurer la bonne administration des terres rurales ; constater la mise en valeur des terres agricoles ; conserver des documents cartographiques en rapport avec les terres rurales ou agricoles. Les Comités Locaux ont pour responsabilité de statuer sur les contestations qui ont pour objet des droits fonciers tant collectifs qu'individuels ; de participer aux enquêtes préalables à la concession des terres rurales ; de contrôler régulièrement, au moins une fois l'an ou sur réquisition du gouverneur de province l'effectivité de la mise en valeur des terres concédées par l'Etat.

5.120 Au delà des dispositions du nouveau Code Agricole, 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 en RDC. Le Ministère des Affaires Foncières a récemment établi un groupe de travail interministériel pour mener une réflexion approfondie dans ce domaine. Ce groupe de travail n'est cependant pas encore fonctionnel et il semble urgent qu'il initie ses travaux dans les plus brefs délais. Parmi les questions les plus importantes devrait figurer, pour permettre la mise en valeur efficace et équitable de l'espace rural, l'élaboration d'une nouvelle politique de concessions agricoles qui (i) clarifie et harmonise les politiques de concessions agricoles, forestières et minières ; et (ii) prenne spécifiquement en compte tous les aspects économiques, fiscaux, sociaux et environnementaux concernés. Cette préparation devrait s'appuyer sur les grands principes retenus par le nouveau *Code Forestier* récemment approuvé par le Gouvernement (reconnaissance des droits traditionnels et participation des populations locales aux bénéfices, mise en valeur rationnelle et soutenable, respects de normes de l'environnement, bio diversité) et les « best practices » disponibles en la matière, comme la politique foncière du Mexique, la nouvelle politique de concessions agricoles du Liberia ou le code de bonne conduite adopté par la Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) (Table Ronde sur le développement durable du palmier à huile) établie en Malaisie en 2003 pour promouvoir le développement durable du palmier à huile.

**Encadré 10:** Code Forestier : Principes de Zonage et Utilisation Rationnelle des Ressources naturelles

Les ressources naturelles de la RDC de la RDC sont sujettes à divers usages de la part d'acteurs aux intérêts souvent divergents qu'il importe de concilier. Des la fin des années 80, l'Etat avait ressenti la nécessité de garantir l'utilisation durable des ressources naturelles du pays – foncières, forestières, minérales -- en faveur aussi bien des générations présentes que de celles à venir. Cette initiative fut cependant estompée du fait des troubles sociopolitiques des années 90. La préparation du nouveau Code Forestier, initiée en 2003 par le Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature, Eaux et Forêts (MECNT), a permis la définition et adoption de grands principes pour le zonage du territoire et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles du pays. Ces principes incluent : (i) la participation de toutes les parties prenantes -- populations locales et peuples autochtones, société civile, administrations centrales et provinciales intéressées (environnement-forêt, aménagement du territoire, agriculture, développement rural, mines, cadastre minier, hydrocarbures, énergie, intérieur, plan, etc.) aux travaux de zonage ; (ii) la reconnaissance de la nécessaire superposition de différents droits d'usage sur la même surface zone ou différents acteurs doivent pouvoir exercer différents types de droits et d'activités : par exemple, un concessionnaire – forestier, minier -- a droit exclusif à l'utilisation commerciale des produits spécifiquement cités dans le contrat de concessions, mais les populations autochtones ont le droit de continuer à exercer toutes les utilisations coutumières telles que l'agriculture et la cueillette/commercialisation de certains produits secondaires de la forêt (sur la base du plan d'aménagement de la concession approuvé avec l'Administration et le concessionnaire).

5.121 Cette nouvelle politique de concessions devrait en particulier s'appliquer aux investissements étrangers visant à mettre en valeur de très grandes superficies. La mise en valeur de ressources sous-exploitées (plutôt qu'inexploitées) par des investisseurs extérieurs peut être génératrice d'emplois et de progrès agricole. Cependant il convient de s'assurer que ces investissements ne lèsent pas les populations locales mais au contraire que ces dernières doivent être pleinement associées à leur conception et mise en œuvre et en dérivent des bénéfices tangibles.

***Accès à la main d'œuvre***

5.122 Le marché du travail présente un autre paradoxe. Avec une démographie galopante, un tissu industriel inexistant, et un chômage massif, on pourrait penser que le recrutement de la main d'œuvre (active) agricole n'est pas un sérieux problème. Il n'en est rien : la plupart des grandes exploitations

agricoles signalent avoir des difficultés à mobiliser non seulement du personnel qualifiés (techniciens agricoles, mécaniciens, chauffeurs d'engins) mais aussi de la main d'œuvre non-qualifiée et inactive. Les violences qui ont affecté le pays ont provoqué une migration rurale massive. Comme partout, les premiers individus à migrer sont les jeunes hommes les plus dynamiques. Cette pénurie de main d'œuvre est particulièrement importante dans les zones où des opportunités alternatives existent, par exemple dans les bassins miniers de l'Est et du Katanga ainsi que dans les « petits métiers » des villes. Les techniciens compétents sont extrêmement rares et les grandes entreprises agricoles doivent donc souvent former leur personnel elles-mêmes, ce qui entraîne des surcoûts importants d'autant plus que l'entreprise court un risque non-négligeable de voir ce personnel partir à la recherche d'emplois alternatifs dès leur formation terminée. De plus, la productivité de la main d'œuvre est en général très basse et grevée par un absentéisme élevé (jusqu'à 20% sur certaines plantations).

5.123 L'impact négatif du manque de main d'œuvre qualifiée et de sa faible productivité sur la compétitivité des entreprises agricoles est aggravé par l'obligation par ces entreprises d'appliquer le SMIG (Salaire Minimum Interpersonnel Garanti) aux travailleurs agricoles. Le SMIG est actuellement d'environ 2.00\$ par jour (en baisse par rapport à son niveau de lancement qui était de 3.00\$), ce qui est déjà relativement élevé par rapport à la pratique dans d'autres pays concurrents, africains ou Asiatiques (le secteur des plantations a pu négocier un régime spécial à \$1.50 par jour, ce qui reste cependant élevé), surtout au vu de la très faible productivité de la main d'œuvre en RDC. Si le principe de protéger la main d'œuvre contre l'exploitation salariale est parfaitement admis, il n'en est pas moins vrai qu'appliquer le SMIG essentiellement destiné aux travailleurs urbains (et même Kinois) à des travailleurs en zone rurale où le coût de la vie est de très loin moins élevé, n'a que peu de justification. Il peut même être contre-productif en aberrant la compétitivité des entreprises et donc leur capacité à générer des emplois. De plus, cette mesure peut avoir des effets pervers en contraignant les grandes entreprises agricoles qui ne peuvent pas payer le SMIG officiel à de constantes « négociations » avec l'inspection du travail. Ces négociations constituent souvent une source de tracasseries et d'arrangements qui profitent non pas aux travailleurs mais aux agents de l'administration.

### ***Accès au crédit***

5.124 Comme on l'a noté dans le chapitre 2, 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. Il existe en outre un nombre grandissant de coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC) essentiellement à Kinshasa, 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, de couverture en général très limitée et dont la viabilité est douteuse.

5.125 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. 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. La seule institution accordant des crédits à moyen terme est le Fonds de Promotion de l'Industrie (FPI), une institution publique créé en 1989 pour financer l'activité économique, en particulier l'investissement.

Les prêts du FPI sont accordés à des taux hautement subventionnés (15% par an en FC) et la demande des investisseurs est donc forte. Cependant les ressources du FPI sont très limitées<sup>57</sup> et l'obtention d'un prêt est assez difficile. De plus, les conditions de crédit (5 ans avec un an de différé au mieux) ne sont pas compatibles avec de nombreux investissements dans l'agriculture (irrigation, cultures pérennes). Finalement, il n'existe pas en RDC d'institution apportant des capitaux à risque. 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, ou sur ressources propres.

**Encadré 11: L'accès au crédit : une contrainte pour les producteurs de thé et d'Arabica**

Le retour de la stabilité a permis aux quelques planteurs de thé et d'Arabica restés dans les Kivu malgré les troubles de considérer l'expansion de leurs activités. Certains investisseurs extérieurs ont également exprimé un intérêt. Cependant les investissements sont lourds. Une nouvelle plantation de thé coûte environ \$3'000 par hectare, et le coût d'une unité de traitement appropriée pour une plantation de 500 hectares est de deux à trois millions de dollars.

Tous les investisseurs, existants et potentiels, ont souligné à la mission l'impossibilité actuelle d'accéder à du crédit à moyen/long terme pour financer ces investissements. Cela les oblige à les entreprendre progressivement, au rythme de leur disponibilité en fonds propres. La plupart d'entre eux sont décapitalisés, après des années de trouble et souvent de pillages, ce qui signifie que les investissements ne pourront se faire lentement et que réponse de l'offre à l'amélioration des opportunités de marche et du climat des affaires ne sera que très graduelle.

5.126 Pour lever cette contrainte, le Ministère de l'Agriculture a proposé dans son nouveau Code Agricole la création de deux nouvelles institutions : (i) une Caisse Nationale de Développement Agricole alimentée par des fonds budgétaires et accordant des crédits à moyen et long terme à des taux subventionnés (4% p.a.) aux investissements des exploitations commerciales ; et (ii) des Fonds Provinciaux de Développement Agricole, alimentés par les ressources budgétaires de la province, et accordant de crédits subventionnés (2% p.a.). L'expérience passée de la RDC avec le crédit agricole n'a cependant pas été positive et ces nouvelles institutions devront faire preuve d'une extrême transparence et rigueur dans leur gestion pour être efficaces dans leur appui au développement agricole. Une autre inconnue reste bien sûr la capacité du Gouvernement, au niveau national et provincial à mobiliser les ressources nécessaires. Bien que le désir de réserver des ressources pour les petites exploitations familiales soit légitime, l'avantage de créer ces deux institutions de crédit différentes --pour les moyennes/grandes exploitations et les exploitations familiales -- n'est pas évident. Ce ciblage augmente la complexité du système dans un contexte où les ressources humaines sont rares et les contrôles très difficiles à mettre en œuvre. Il semble que, dans le moyen terme au moins, très peu d'exploitations familiales puissent efficacement utiliser et/ou gérer des ressources d'emprunts et que le moyen le plus simple et le plus efficace d'appuyer leur développement soit l'octroi de subventions à l'investissement ou la distribution de semences et de plants sélectionnés. Aussi, en ce qui concerne les grandes exploitations commerciales, il semblerait opportun que le Gouvernement explore aussi la possibilité d'accorder (i) des subventions partielles pour des investissements prioritaires (par exemple qui peuvent aussi servir au développement du secteur villageois : extraction d'huile de palme, stations de lavage pour l'Arabica, usine de thé...); et (ii) offrir des garanties partielles pour des financements accordés par les banques commerciales.

<sup>57</sup>Les revenus sont environ 20-25\$ millions par an provenant d'une taxe de 2% sur certains produits tels que le ciment et le tabac, dont une partie non-négligeable est utilisée pour le fonctionnement de l'institution elle-même.

### ***Accès aux intrants et services agricoles essentiels.***

5.127 Le développement de la production agricole devra se faire, dans le court et moyen terme au moins, presque exclusivement sur la base de l'accroissement des surfaces à cultiver. En effet, les services agricoles essentiels – accès aux semences sélectionnées et intrants, conseil, recherche -- sont depuis de nombreuses années quasiment inexistant. A plus long terme, il faudra cependant que ces services soient de nouveau disponibles aux producteurs pour permettre la modernisation et l'intensification des systèmes de production et la compétitivité de l'agriculture congolaise. Il est donc important de commencer immédiatement par la reconstruction des systèmes nationaux de génération et de diffusion par la réappropriation de technologie agricole, avec une priorité donnée à l'accès des producteurs au matériel végétal/animal amélioré.

5.128 **Promouvoir l'accès au matériel végétal amélioré.** Actuellement le sous-secteur semencier national, comme toutes les branches de l'agriculture congolaise, est totalement désarticulé. Tous les maillons de la chaîne semencière -- la recherche (INERA) ; le service semencier public (SENACEM) et les producteurs semenciers (privés, ONG) – ont soit cessé leurs activités soit connaissent les plus grandes difficultés. La recherche agronomique (INERA) est incapable de répondre aux besoins nationaux en semences de base. Les semences dites « certifiées » sont produites par quelques rares privés, des fermes semencières dites « autonomes » (anciennes fermes semencières d'État) et un réseau d'ONG encadrant des associations et des groupements paysans (certains de ces opérateurs sont peu qualifiés ou même peu scrupuleux), essentiellement pour les programmes d'urgence (FAO, HCR, CICR, CARITAS) qui achètent les semences (parfois simplement du « bon à semer ») pour les distribuer aux ménages agricoles les plus démunis. Les services officiels de suivi et de contrôle sont extrêmement faibles. Finalement, il n'existe encore ni législation semencière, ni structure de concertation permanente, ni catalogue officiel de variétés, ni législation de quarantaine pouvant protéger le pays contre les maladies provenant de matériel végétal importé. Cette situation caractérisée par un vide juridique et institutionnel s'est traduite par le développement d'un marché de matériel végétal de mauvaise qualité, affectant négativement la rentabilité des exploitations agricoles et tout effort d'intensification et de sécurisation de la production agricole.

#### **Encadré 12: Une initiative prometteuse : la production de boutures de manioc tolérant a la mosaïque**

Plusieurs bailleurs de fonds interviennent pour soutenir la production de manioc, qui est de loin la culture vivrière la plus importante en DRC et a donc une importance stratégique en matière de sécurité alimentaire. Le Gouvernement Belge, la FAO, l'Union Européenne et l'USAID/SECID. Le SECID, financé par USAID et en collaboration avec l'IITA, a multiplié et distribué 4 variétés tolérant la mosaïque du manioc. Le projet de « Sécurité alimentaire et génération des revenus par l'assistance aux petits producteurs et par l'appui à l'INERA pour une augmentation durable de la production du manioc » financé par l'UE et exécuté par la FAO a mis en place de nombreux champs de multiplication de boutures saines de manioc dans cinq provinces couvertes (Kinshasa, Bas-Congo, Kasai occidental, Kasai oriental, Nord et Sud Kivu). Le matériel végétal ainsi diffusé permettra d'accroître les rendements de 2 à 3 fois. Le nombre de boutures diffusées jusqu'à présent ne couvre qu'à peine 1% des besoins totaux du pays, mais il semble que de nombreux paysans soient prêts à acheter les boutures au prix du marché, ce qui permet d'envisager d'embrayer sur une phase de production viable commercialement et dont le développement pourrait être basé sur l'initiative privée.

5.129 Très peu d'agriculteurs ont accès à du matériel végétal amélioré. Certains opérateurs industriels (palmier à huile, hévéa, Arabica, thé, maïs aussi dans le Katanga) importent directement des variétés améliorées de pays voisins (Kenya, Uganda, Zambie) pour leurs propres besoins. Les petits producteurs n'ont pas accès aux variétés améliorées, sauf un nombre limité d'entre eux bénéficiant de programmes

d'urgence ou de l'appui d'ONG<sup>58</sup>. Ces activités ont cependant un impact non seulement limité dans l'espace, mais surtout sont entreprises sans vision stratégique ou souci de pérennisation. Elles risquent, si elles perdurent, d'être un frein à toute initiative privée et par voie de conséquence, aller à l'encontre du développement futur d'un programme semencier national viable.

5.130 Le Ministère de l'Agriculture a préparé un projet de loi portant réglementation du secteur semencier qui définit les bases de l'organisation ainsi que du développement du sous-secteur des semences. Il fixe les conditions d'exercice de l'activité semencière en RDC et définit les modalités et les conditions de contrôle de la production et de la commercialisation des semences. Il a aussi préparé un Programme National Semencier (PNS) permettant dans une première phase d'assurer la transition entre les programmes d'urgence et la mise en place, à terme, d'une filière semencière performante et capable de répondre aux besoins en semences et plants de la qualité demandée et d'évoluer régulièrement avec le développement général du secteur agricole. La stratégie du GGouvernement sépare clairement les fonctions régulation/contrôle, du ressort du secteur public, des fonctions de multiplication/distribution qui font appel au secteur privé/ONG. Il est important que cette loi soit adoptée le plus rapidement possible et que le Programme National Semencier soit lancé dans les meilleurs délais.

5.131 Il est certain qu'à court et moyen terme, la demande solvable des exploitations familiales sera très faible, en particulier pour les cultures vivrières. D'une manière générale, les produits vivriers sont traditionnellement autoconsommés et le système de production traditionnel qui représenterait plus des 90 % des exploitants agricoles, ne fait appel qu'à des semences conservées sur la récolte précédente. Ceux qui utilisent des semences améliorées les reçoivent gratuitement de divers intervenants (projets de développement, autres encadreurs, des programmes d'assistance d'urgence, etc.). Il est vrai qu'une demande paysanne commence à se manifester en particulier pour les variétés résistantes de manioc, et pour certaines cultures pérennes comme le palmier à huile et l'arabica. Mais cela reste l'exception et à court et moyen terme, le développement du système semencier devra reposer en très grande partie sur des financements publics et de la part de bailleurs de fonds, ce qui est amplement justifié à la fois par la décapitalisation des exploitations familiales et par les objectifs de sécurité alimentaire du Gouvernement. En matière de culture pérennes, il serait opportun à cet effet d'explorer les modalités de collaboration avec les exploitations industrielles/domaines en activité pour assurer l'approvisionnement des petits planteurs en matériel végétal sélectionné.

5.132 **Un meilleur accès aux intrants.** Il n'y a pas de statistiques fiables sur l'utilisation d'engrais, de produits phytosanitaires ou de produits vétérinaires en RDC. Il est évident que l'utilisation de ces intrants a décliné depuis l'Indépendance, parallèlement à la contraction du secteur moderne. Aujourd'hui, seules quelques grandes exploitations (sucre, palmier à huile, élevage) et les producteurs périurbains utilisent ces intrants (les petits producteurs de coton en utilisaient aussi mais cette culture a maintenant pratiquement disparu). Les exploitations familiales n'en utilisent aucun, et même la plupart des domaines qui subsistent encore dans les secteurs du thé et de l'Arabica n'en utilisent pas ou très peu, devant les difficultés d'approvisionnement et le coût des produits rendus prohibitif par les difficultés de transport et les tracasseries. En effet, les réseaux de distribution ont pratiquement disparu. Les réseaux publics (SENAFIC, ONC) ont cessé leurs activités et le secteur privé n'a pas pris le relais devant le manque de demande effective et les difficultés logistiques. Il existe quelques importateurs/grossistes (SETRACEM et LEYDIA par exemple) mais leur implantation est extrêmement limitée.

5.133 La mise en place de réseaux privés de distribution d'intrants est une entreprise de longue haleine. Heureusement, l'apport d'engrais n'est pas encore une priorité dans la plupart des régions ou l'agriculture

---

<sup>58</sup> Par exemple, un programme de l'INERA sur la manioc, en collaboration avec l'IITA, a permis la multiplication et la distribution de variétés résistantes à la mosaïque.



extensive est encore possible. De plus, l'emploi d'engrais sans utilisation de matériel végétal sélectionné ne serait pas économiquement rentable. Dans le moyen terme donc, la demande en intrants sera extrêmement limitée et le fait de grosses exploitations commerciales (PHC, Compagnie Sucrière, JVL, grands producteurs de maïs au Katanga...) qui seront capables de s'approvisionner elles-mêmes. L'accès des petits producteurs ne pourra se faire que par l'intermédiaire soit de projets de développement (et probablement par la mise en place/le renforcement d'associations de producteurs), soit dans le cadre d'agriculture contractuelle, par un opérateur industriel – palmier à huile, hévéa, thé, coton – voulant développer les plantations villageoises pour accroître leur source de matière première. Dans les deux cas, il est probable que le développement de ces réseaux demandera à être soutenu par l'Etat, d'abord en exonérant les intrants agricoles de toute taxation, y-compris les droits de douanes, et en subventionnant la mise en place des structures de distribution.

5.134 A court terme, la RDC devrait mettre en place le cadre législatif et réglementaire pour encadrer le développement du secteur et maîtriser, d'un point de vue santé publique, les importations et la distribution des engrais et produits phytosanitaires et vétérinaire, en conformité avec les diverses conventions internationales telles que celles de Stockholm, de Rotterdam, etc. et les politiques régionales (SADC, COMESA) en la matière. Bien que les services du MAPE et l'Office Congolais de Contrôle (OCC) soit chargé de contrôler la qualité des importations officielles, ces contrôles ne sont pas toujours efficaces, par manque de moyens, et il existe des importations incontrôlées en provenance de pays limitrophes. Le manque de capacité de l'Etat à contrôler l'importation et la distribution des produits phytosanitaires et vétérinaires constitue une menace importante pour la santé publique et l'environnement. Le Gouvernement a déjà adopté une nouvelle loi phytosanitaire et préparé une loi zoo-sanitaire (pas encore approuvée). Il apparaît donc approprié de prendre les mesures suivantes (i) adoption de la nouvelle loi zoo-sanitaire ; (ii) harmonisation de la législation nationale avec les textes et règlements régissant l'homologation et la distribution d'engrais, produits phytosanitaires et vétérinaires avec les conventions internationales et les politiques SADC/COMESA ; et (iii) renforcement en moyens humains, matériels et financiers des services de la protection des végétaux (DCSP) et des services de la qualité des médicaments vétérinaires.

5.135 **Rétablir l'accès aux services de conseil agricole.** Le Service National de Vulgarisation (SNV) du Ministère de l'Agriculture n'a pas été financé depuis de nombreuses années et n'est plus opérationnel. Les sociétés cotonnières ont toutes arrêté leurs activités et donc l'appui qu'elles apportaient aux petits producteurs. De même l'Office National du Café (ONC) n'a plus d'activités d'appui à la production (café, cacao). L'immense majorité des producteurs n'ont donc pas accès au conseil agricole. Les quelques activités de vulgarisation encore perceptibles sur le terrain sont entreprises par des ONG et des groupes confessionnels, ou soutenues par des programmes d'urgence qui prennent en charge la logistique et les frais de fonctionnement de la vulgarisation. Le rétablissement de services de conseil efficaces sera une entreprise longue et difficile. Ces services sont par définition très décentralisés et demandent une gestion intensive de personnels techniquement compétents et motivés. Le Ministère de l'Agriculture ne possède plus les ressources humaines nécessaires et ne pourra pas assurer le financement des services sur ses ressources propres.

5.136 Il convient donc de mettre en place 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...) <sup>59</sup> pour l'appui aux producteurs et focalisant l'action des services publics sur le financement, la structuration/professionnalisation et le suivi de services de

---

<sup>59</sup> Certains programmes pilotes ont déjà été lancés au cours des dernières années sur financement de l'Union Européenne et/ou de la FAO, basés sur l'approche des « Champs-écoles ». Un « champ-école » est un groupe de 20-25 agriculteurs qui sont formés à identifier les problèmes et la dissémination des technologies appropriées parmi les producteurs de leur terroir. Cette approche semble prometteuse et pourrait être adoptée plus largement.

conseils. Le nouveau Code Agricole envisage que le conseil agricole soit organisé et mis en œuvre sous pilotage des Conseils Agricoles de Gestion devant être installés au niveau de chaque Province et District afin d'assurer une concertation et synergies entre le Gouvernement Provincial, les collectivités locales, le secteur privé et les associations de producteurs pour organiser la structuration du milieu rural et l'appui à la production agricole. Les services de conseil devront être déployés dans les zones les plus propices (fort potentiel productif, accès au marché, haute densité de population/exploitations agricoles) pour optimiser l'impact du conseil et étroitement intégrés avec les programmes de recherche pertinents pour les systèmes de production dominants de la zone.

**5.137 Reconstruire le système de recherche agricole.** L'Institut National pour l'Etude et la Recherche Agronomique (INERA), qui avait dans le passé acquis une réputation d'excellence, est agonisant. En dehors du centre de M'vuazi qui met encore en œuvre quelques programmes de recherche, les stations de recherche sont dans un état de quasi-abandon et n'ont aucun programme de recherche. Les activités de l'INERA se limitent à l'heure actuelle aux programmes entrepris dans le cadre de projets d'urgence et des partenariats avec les Centres Internationaux et les réseaux sous-régionaux (manioc avec IITA, maïs avec CIMMYT, riz avec AFRAO). L'INERA a bénéficié depuis 2004 de l'appui de l'Union Européenne et de la Belgique pour réhabiliter partiellement les 12 centres et stations de l'INERA et les rendre capables de satisfaire la demande des producteurs en matériel végétal amélioré. Cet appui finance aussi les études préliminaires à la relance du système national de recherche agricole en RDC. Dans ce cadre, des audits physique et organisationnel, de l'INERA ont été entrepris en 2004/05 et 2009<sup>60</sup>. Ils ont mis en évidence les graves difficultés et dysfonctionnements de l'Institut : (i) la plupart des stations ont été pillées et très peu d'investissements ont été réalisés au cours des quinze dernières années ; (ii) aucune des stations n'a reçu de financement du Gouvernement au cours de ces 10 dernières années et le fonctionnement des stations se fait uniquement à partir des ressources mises à disposition par les partenaires (FAO, IITA, CIAT, IRM et autres) et des ressources générées (semences) par les activités propres aux stations ; (iii) le personnel est pléthorique (plus de 3,100 personnes (plus environ 1,600 supplémentaires « en attente de la retraite »), dont seulement 390 chercheurs (12%) le reste étant du personnel administratif et subalterne, peu qualifié (aucun scientifique de niveau doctorat, 10 seulement au niveau maîtrise), vieillissant et très démotivé ; (iv) une vision/stratégie scientifique inexistante ; (v) très peu d'articulation avec les autres structures d'appui au secteur agricole (semences, conseil) ; et (vi) une gestion administrative défailante, des systèmes d'information et de contrôle interne inexistantes et une gestion financière opaque (comptes financiers inexistantes).

**5.138** La situation de dégradation actuelle de l'Institut impose que soit menée au plus tôt une réflexion stratégique sur la relance de la recherche agricole en RDC. Cet exercice est extrêmement urgent. Rebâtir un système de recherche performant ne pourra se faire que sur des bases assainies (cadre institutionnel, gestion scientifique, ressources humaines, situation financière, gestion administrative et financière). La stratégie de relance de la recherche agricole devra prendre en compte les ressources financières et humaines disponibles, qui sont très limitées. Cela implique que cette stratégie devra : (i) impliquer un redimensionnement majeur de l'outil, (ii) se focaliser à moyen terme sur la Recherche – Développement et sur un nombre restreints de thèmes de recherche (productions vivrières et industrielles stratégiques) identifiés par un processus participatif; (iii) mobiliser tous les acteurs impliqués dans la recherche – Instituts, universités, ONG, entreprises privées – et se fonder sur des partenariats étroits à la fois avec les producteurs, utilisateurs de la recherche, et les instituts de recherche internationaux et régionaux; (iv) établir des liens étroits avec les producteurs semenciers et les systèmes de vulgarisation; et (v) faire appel

---

<sup>60</sup> Sur financement de l'Union Européenne: « Evaluation des capacités opérationnelles des stations de l'INERA », Moïse HOUSSOU, Octobre 2004 ; and « Audit organisationnel et financier », Philippe Pingannaud et Francis Tshamala, Juin 2009

à des mécanismes de financement qui assurent à la fois la réactivité du système à la demande des utilisateurs et la sécurisation de son financement sur le long-terme.

5.139 Les premières mesures à prendre par le Gouvernement pour préparer cette relance devraient être : (i) une revue institutionnelle approfondie de l' INERA comprenant: l'analyse des organes de gouvernance de l' Institut, l'évaluation du personnel et la préparation d'un plan de restructuration/gestion de ses ressources humaines ; et le lancement d' un audit financier et la préparation d' un plan de restructuration financière ; et (ii) l'actualisation du Plan Directeur de la Recherche « Plan directeur » (élaboré en 1984 et révisé en 1991 mais qui semble toujours d' actualité) pour déterminer les grandes orientations de l'INERA du point de vue de la nature de ses programmes scientifiques et de leur gestion, du dimensionnement de l'Institut lui-même (géographique, ressources humaines), des partenariats à rechercher et des moyens de financement devant assurer sa viabilité à long-terme.

### ***Cadre Institutionnel et Environnement des affaires.***

5.140 Le développement du secteur agricole dépendra essentiellement des investissements privés qui seront réalisés dans le secteur, et donc par la rentabilité de ces investissements. Comme discuté ci-dessus, la compétitivité des entreprises agricoles et agro-industrielles congolaises est de plus pénalisée (i) par la faible productivité de la main d'œuvre, qualifiée et non-qualifiée; (ii) par une faible productivité agricole due à la difficulté d'avoir accès au matériel végétal/animal amélioré et autres intrants ; (iii) par le coût et manque de fiabilité de l'énergie dont elles ont besoin ; et (iv) par la difficulté d'avoir accès au crédit à l'investissement qui leur permettrait de moderniser leur outil de production. A ces contraintes structurelles s'ajoute un climat des affaires hostile ou une corruption endémique qui augmente non seulement le coût des activités, mais encore le risque perçu par les entreprises. Comme documenté par la Fédération des Entreprises du Congo (FEC), un environnement des affaires globalement très difficile (la RDC est classée à la 181<sup>ème</sup> place sur 182 pays analysés par la Banque Mondiale dans son « Ease of Doing Business 2009 » et à la 158<sup>ème</sup> place sur 163 par Transparency International). 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.

5.141 **Une fiscalité de porte relativement favorable mais des formalités très pénalisantes.** Depuis 2002, le Gouvernement a instauré une protection tarifaire relativement favorable. Les intrants et équipements agricoles sont faiblement taxés : tarif de 5% plus un impôt sur le chiffre d'affaire (ICA) de 3% pour une taxation globale de 8.15%). Les importations de produits alimentaires sont taxées à un niveau offrant en théorie une protection raisonnable aux producteurs locaux : un tarif de 10% plus un ICA de 13% pour un taux combiné de 24.3% de la valeur caf pour les produits de première nécessité (riz, maïs, viande et poissons congelés) ; et 20% plus l'ICA pour une taxation globale de 35.6% du caf pour les produits autres que les denrées de base (huiles alimentaires raffinées, viandes et poissons de premier choix). Cette protection en principe satisfaisante est toutefois souvent minée par la fraude qui réduit de façon significative la protection réelle dont bénéficient les producteurs locaux malgré les contrôles opérés par l'OCC (et maintenant BIVAC). Finalement, les exportations agricoles sont aussi soumises à une taxation modérée, tout au moins en ce qui concerne les taxes douanières proprement dites (0-2% de la valeur fob). Ces taxes sont toutefois augmentées par les prélèvements opérés par une multitude d'institutions (OCC, ONC, MAPE, OGEFREM, BCC, Province...) qui portent la taxation globale des exportations à environ 11-13%, à laquelle s'ajoute encore les «facilitations multiples » dont les opérateurs

privés doivent s'acquitter pour ne pas retarder leurs exportations et qui peuvent ajouter 3-4% du fob au coût des exportations.

5.142 Les prélèvements opérés par les divers organismes au niveau des exportations sont souvent redondants 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. Toutefois, l'effet le plus dommageable de la prolifération des contrôles et des taxes<sup>61</sup>, plus que son impact direct sur le coût des exportations, est de prolonger indûment la durée des formalités d'exportation, période pendant laquelle la marchandise 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 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 »). Ces surcoûts sont l'une des raisons principales de la fraude massive qui frappe les exportations d'Arabica du Kivu sous forme parche via le Rwanda ou l'Ouganda.<sup>62</sup>

5.143 Les contraintes structurelles qui pèsent sur l'agriculture congolaise prendront du temps pour être levées. Dans le court et moyen terme, le Gouvernement devrait s'efforcer de prendre toutes les mesures en son pouvoir pour améliorer la compétitivité du secteur et donc promouvoir son développement. Ces mesures incluent : (i) l'élimination de toute taxation sur les importations d'intrants et d'équipements agricoles ainsi que sur les exportations agricoles ; (ii) une amélioration des incitations données par le Code des Investissements aux investisseurs dans le secteur, pour tenir compte de leur spécificité ; et (iii) la rationalisation des formalités d'exportation pour réduire fortement à la fois le nombre de prélèvements et les retards qu'elles occasionnent. Ces mesures n'entraîneraient que peu de pertes au niveau des recettes fiscales de l'Etat et réduiraient la fraude de façon significative. Leur effet fiscal net pourrait en fait s'avérer positif.

5.144 Le Gouvernement a d'ailleurs commencé à établir un Guichet Unique à chacun des points d'exportation principaux pour regrouper et faciliter les formalités administratives pour l'importation et l'exportation de marchandises. A la fin de l'année 2009, 8 des 32 guichets prévus étaient opérationnels, les 24 restants devant l'être au cours de 2010. La création de Guichets Uniques n'éliminera cependant pas totalement les tracasseries auxquelles les exportateurs sont confrontés à l'heure actuelle, qui sont rendues possibles par le nombre de formalités exigées et par l'existence de nombreux textes de tous ordres -- décrets, arrêtés et directives -- pris au niveau national mais désormais aussi au niveau local, qui sont parfois très anciens mais n'ont jamais été annulés. Cette accumulation de textes parfois contradictoires permet une interprétation discrétionnaire et abusive de la part des services concernés de l'Etat. Il est donc important que le Gouvernement entreprenne immédiatement : (i) une revue approfondie qui permettrait d'identifier les services réellement nécessaires au contrôle efficace des exportations/importations de produits agricoles, qui devrait en avoir la responsabilité et quel devrait en être le coût raisonnable et donc les frais correspondants ; et (ii) sur cette base, la simplification/harmonisation/toilettage des textes et formalités concernant l'importation et l'exportation de produits agricoles.

### ***Problèmes sanitaires et de qualité***

5.145 Les problèmes sanitaires et de qualité ne se posent pas encore avec acuité pour les exportations agricoles de la RDC, qui sont pour l'instant très faibles et concernent un nombre très limité de produits

---

<sup>61</sup> Plus de 20 organismes divers procèdent à des « contrôles » et prélèvent des taxes pour l'exportation d'Arabica ou de quinquina à Bukavu.

<sup>62</sup> On estime que les quantités exportées illégalement sont au moins équivalentes aux exportations déclarées à l'ONC.

(café, thé, cacao, caoutchouc quinquina) et sont soumis non pas à des contraintes et réglementations sanitaires, mais à des normes de qualité marchande -- prix, grades – ou à des considérations environnementales et sociales, qui sont essentiellement gouvernées par le secteur privé. Toutefois, les problèmes phytosanitaires et zoonosanitaires se poseront avec beaucoup plus d'acuité dans le moyen terme, avec le développement et la diversification des exportations agricoles du pays, l'utilisation plus importante de produits phytosanitaires par les producteurs congolais et le renforcement des contrôles de la part des pays clients de la RDC, sur le marché international mais aussi sur le marché régional (déjà, une attention croissante est portée au problème de résiduels de pesticides et d'ochratoxin dans l'Arabica et le thé). La RDC est un membre de la SADC (1994) et de COMESA (1997) et est tenue de respecter la réglementation de ces institutions en matière sanitaire. Bien que jusqu'ici peu de progrès ait été accompli au niveau régional dans ce domaine, de nombreux pays potentiellement clients des produits agricoles de la RDC ont commencé à renforcer leurs propres contrôles et il ne fait aucun doute que la SADC et le COMESA feront de même dans le cadre du renforcement de l'intégration régionale. Les récents épisodes de lait contaminé et de grippe aviaire ont largement contribué à accroître les préoccupations des populations en matière sanitaire et donc l'attention portée par le Gouvernement aux problèmes de santé publique.

5.146 A l'heure actuelle, plusieurs institutions sont chargées de contrôles sanitaires et de qualité à l'exportation et à l'importation des produits agricoles/alimentaires : le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAPE), l'Office Congolais de Contrôle et l'Office National du Café (ONC) et les Ministères du Commerce, de l'Environnement, et de la Santé publique. L'Office Congolais de Contrôle (OCC) est chargé du contrôle systématique de qualité, de quantité, de conformité et de prix de toutes marchandises à l'importation comme à l'exportation (qui sont en fait des services rendus pour le compte du service des douanes). Pour ce faire, l'OCC possède des laboratoires, dans les plus grandes villes du pays et aux principaux points d'importation et d'exportation. Dans le cas de certaines exportations agricoles (café, cacao, thé et quinquina), l'OCC est sensé (ce n'est pas toujours le cas) se reposer sur les analyses de qualité faites par l'ONC (qui délivre alors les autorisations nécessaires). L'OCC se finance en prélevant pour ses services une commission de 2% de la valeur du produit (FOB ou CAF), à laquelle s'ajoute le coût des analyses de laboratoire. Il a donc les moyens nécessaires à son fonctionnement et la qualité de ses services est dans l'ensemble satisfaisante. L'OCC est aussi responsable pour la RDC de tout ce qui concerne les normes et standards de la métrologie et de l'accréditation. Il participe au nom de la RDC au programme « *Standards, Quality Assurance, Accreditation and Metrology (SQAM)* » lancé depuis 2000 par la SADC et qui vise à établir un cadre juridique et réglementaire régional en matière de qualité portant sur les aspects d'Accréditation, de Certification, de Normalisation et de Métrologie. L'Union a aussi préparé un cadre législatif régional visant l'information et la protection des consommateurs de la zone SADC, pour protéger leur population des risques de sécurité sanitaire/alimentaire.

5.147 Les activités de l'OCC portent essentiellement sur les aspects commerciaux (qualité, conformité) mais très peu sur les aspects de santé publique. Pour un petit nombre d'importations de produits dits « sensibles », y-compris certains produits alimentaires, l'OCC procède à des analyses physico-chimiques et microbiologiques, mais les aspects purement sanitaires, de santé publique, en matière agricole et alimentaire restent de la responsabilité du MAPE. Ce dernier est responsable<sup>63</sup> de la définition et de l'application des normes et réglementations en matière de protection sanitaire alimentaire, phytosanitaire et zoonosanitaire, y-compris le contrôle des importations et exportations de matériel végétal, de produits phytosanitaires, vétérinaires ou alimentaires (certificat phytosanitaire nécessaire pour l'obtention du permis d'importer et certificat phytosanitaire, de fumigation de salubrité nécessaire pour l'obtention du permis d'exporter); de l'homologation et du contrôle de la distribution des produits phytosanitaires et

---

<sup>63</sup> Décret du 18 novembre 2005, portant réglementation phytosanitaire. Un décret similaire a été préparé pour la réglementation zoonosanitaires/vétérinaires, mais ce décret n'a pas encore été promulgué.

vétérinaires ; et la répression des fraudes sur l'ensemble du territoire dans ces domaines. Cependant, à cause d'un sévère manque de moyens humains et financiers, le MAPE n'est pas en mesure de remplir ces fonctions. Les aspects de santé publique dans le domaine agricole et alimentaire, pourtant critiques pour la protection de la population, ne sont que très insuffisamment couverts à l'heure actuelle et les services publics ont la plus grande difficulté à prévenir ou enrayer l'émergence de maladies végétales ou animales contagieuses (Rinderpest, Pleuropneumonie bovine).

5.148 A l'avenir, la RDC devra se doter des moyens à la fois (i) d'accompagner l'accroissement de ses exportations agricoles du point de vue des aspects sanitaires et qualité, qui deviennent de plus en plus déterminants dans l'accès aux marchés régional et international, et (ii) de mieux gérer les aspects de santé publique alimentaire et de protection végétale et zoo sanitaire, au plan intérieur. Dans un contexte de contraintes financières et humaines fortes, il sera nécessaire de prioriser très strictement les actions dans le court et moyen terme et de répartir les responsabilités respectives de la puissance publique et du secteur privé. Conformément à ses fonctions régaliennes, l'Etat devra concentrer ses moyens limités sur la mise en place d'un cadre légal et réglementaire minimum permettant de gérer les aspects de santé publique, alimentaire et phyto/zoo sanitaire. Le secteur privé doit améliorer ses capacités à gérer les aspects commerciaux (qualité, certification) du commerce des denrées agricoles : adoption des « bonnes pratiques agricoles et agroindustrielles », adoption de l'approche HACCP, certification (ISO, EUROGAP).

5.149 Pour ces deux fonctions, la RDC doit faire un effort à se doter des capacités nécessaires, en particulier en ce qui concerne les laboratoires accrédités et de certification. Il serait donc opportun que le Gouvernement, en concertation avec le secteur privé et la société civile, prépare un programme d'urgence concernant tant la protection du marché intérieur que les exportations, et qui pourrait inclure les mesures suivantes :

- adoption d'une loi-cadre sur l'information, le contrôle de qualité et la sécurité alimentaire pour protéger les consommateurs/utilisateurs nationaux ;
- amélioration/actualisation du cadre réglementaire national pour le contrôle de la qualité des denrées alimentaires (importées ou produites localement) et des produits et intrants agricoles importés ou exportés. A cet effet, il serait bon de compléter les textes d'application du décret sur la réglementation phytosanitaire et de rendre opérationnels les instruments de mise en œuvre effective des dispositions du décret ; de promulguer le décret portant réglementation zoo-sanitaires et vétérinaires, toujours en attente ;
- Harmonisation du cadre réglementaire national avec les normes internationales et les conventions ratifiées par le Congo et celui qui se met en place au niveau régional par la SADC et le COMESA ;
- Renforcement des capacités humaines et techniques des services du MAPE (protection des végétaux, vétérinaires) inspection, quarantaine, surveillance sanitaire, homologation et répression des fraudes... ;
- Renforcement des capacités des laboratoires (OCC, privés) en vue de leur accréditation ;
- Mise en place d'une structure (mixte public/privé) pour promouvoir la qualité des exportations agricoles et qui serait responsable de l'information des acteurs des filières agricoles sur les normes et réglementations en vigueur sur les principaux marchés d'exportation, la formation des acteurs des filières à l'approche qualité (HACCP) et l'appui aux entreprises pour leur mise à niveau et certification.

### ***Structuration du milieu agricole.***

5.150 On entend par organisations professionnelles, tout groupement d'agents économiques ayant des intérêts en commun, regroupés et menant des activités en commun pour l'amélioration des conditions de travail et de revenu de leurs membres et de leur catégorie socioprofessionnelle. Ces organisations professionnelles sont les partenaires indispensables de l'État pour le développement des secteurs productifs comme d'agriculture. Bien qu'il soit très difficile d'avoir une idée précise de la situation actuelle en RDC dans ce domaine, il semble bien que le taux de structuration professionnelle dans le secteur agricole soit très faible en RDC. Les organisations de base ont fortement souffert du délitement de l'action de l'Etat depuis de nombreuses années en matière d'appui aux groupements. Au niveau national, la Fédération des Entreprises du Congo (FEC) représente les grandes entreprises du Congo et les principaux secteurs agricoles y sont représentés (café, palmier à huile, hévéa...) ainsi que les autres secteurs d'activité (transport, ...). La FEC est très active au niveau national pour représenter les intérêts du secteur privé formel vis-à-vis de l'Etat, globalement (fiscalité, environnement des affaires). Elle est aussi représentée dans chacune des provinces et où l'efficacité de ses actions varie en fonction des hommes qui la composent, des intérêts et monopsones locaux et des relations qu'elle noue avec les autorités locales.

5.151 Les groupements de paysans et les diverses formes d'associations d'opérateurs économiques ont pris beaucoup d'importance en RDC au cours des deux dernières décennies. Dans certains domaines, ces organisations sont les seules entités qui défendent des intérêts locaux d'ordre général ou ceux des petits producteurs, étant donné le manque d'efficacité des structures Gouvernementales. Dans l'agriculture, ce sont en général des organisations créées par des notables locaux, des missions religieuses ou des ONG internationales qui mènent des activités d'appui à la production (distribution de semences sélectionnées, encadrement technique), beaucoup plus rarement d'appui à la commercialisation<sup>64</sup>, souvent servant de courroies de transmission à des projets de développement.<sup>65</sup> Le nombre de groupements/associations est très variable en fonction des provinces et des secteurs. Il en existe de très nombreux par exemple dans le Kivu<sup>66</sup> (beaucoup moins dans le Bandundu ou la Province Orientale), et dans les secteurs vivriers et du café (peu dans le secteur hévéa ou thé). En règle générale, sauf dans le cas où ces associations de producteurs bénéficient de l'appui de projets ou de partenaires du Nord, les associations locales ne bénéficient d'aucun appui de l'État et n'ont que très peu de moyens. Il faut également souligner que, par

---

<sup>64</sup> Les producteurs et les petits commerçants n'ont pas l'habitude historique du travail en commun pour cette thématique et se présentent en ordre dispersé devant leurs interlocuteurs du reste de la filière : transporteurs, commerçants et administrations notamment.

<sup>65</sup> De nombreuses structures de ce genre sont cependant des créations ad-hoc, créées en vue de capter des fonds (effet d'aubaine) et sans vision de développement à long terme.

<sup>66</sup> Selon certaines sources, près de 5.000 organisations formelles et informelles seraient opérationnelles au Nord Kivu, Les trois plus importantes sont *Action pour le Développement Intégré du Kivu* (ADI Kivu) dans la filière café arabica appuyée financièrement par deux ONG internationales : ICCO Holland et le Comité Catholique pour la Faim et le Développement (France) ; le *Syndicat de Défense des Intérêts Paysans* (SYDIP) surtout actif dans la filière quinquina, mais qui intervient également dans la filière café, où il appuie la relance du robusta et de l'arabica dans le Nord-Kivu en offrant un soutien technique et commercial à l'ensemble des caféiculteurs dans sa zone d'intervention ; et *Appui à la Communication Interculturelle et à l'Autopromotion Rurale* (ACIAR) qui anime un projet de relance de la filière café dans le Kivu et l'Ituri ayant pour principal objectif de structurer les organisations paysannes autour des activités concrètes de production et de commercialisation du café. La structuration des associations paysannes a débouché sur la création de la Fédération des Producteurs de Café Arabica de l'Ituri en 2005 (selon l'ACIAR, 32 unions ont été formées, regroupant quelque 15.000 planteurs dont 2.000 jeunes, y compris 350 démobilisés).

rapport au nombre total d'exploitants agricoles existant dans le pays, le nombre de ceux ayant adhéré à ces organisations est marginal.

5.152 Cette absence de structuration du monde paysan représente une contrainte majeure pour le développement et la modernisation de l'agriculture. Cette contrainte devra être levée à la fois par le renforcement des organisations professionnelles agricoles (OPA) de base que par l'organisation des différents acteurs d'une même filière au sein d'une inter profession représentative, où les différentes parties puissent dialoguer afin de permettre à toutes les catégories d'agents de mener à bien leurs activités de manière efficiente et durable. A court et moyen terme, pendant que la structuration des exploitations familiales de base en OPA n'est pas encore réalisée, les grandes entreprises auront un rôle primordial dans le développement du secteur agricole congolais, en particulier pour ce qui est des cultures industrielles/d'exportation. En effet, elles sont pour l'instant l'un des seuls interlocuteurs du Gouvernement en ce qui concerne le développement des entreprises agricoles et toute action visant à diminuer les coûts qui grève la compétitivité de l'agriculture Congolaise (fiscalité, transport, tracaseries) profitera à l'ensemble des exploitants. Aussi, elles pourront aussi jouer un rôle important dans l'accès des petits exploitants aux marchés et au matériel végétal sélectionné. A plus long terme, les organisations professionnelles agricoles devront jouer un rôle majeur dans la structuration du monde paysan, pour permettre l'accès de leurs membres aux intrants, services et intrants dont ils ont besoin, être des partenaires/fournisseurs des agro-industries et servir de relais aux systèmes de financement. Le renforcement des OPA devra donc être activement poursuivi, notamment par des appuis en formation et en conseils de gestion et d'organisation.

5.153 Vu la diversité existant dans l'environnement de l'agriculture congolaise --systèmes de production, peuplements humains -- et du peu de moyens dont dispose le Gouvernement, il sera nécessaire de commencer la structuration du milieu rural dans des zones et sur la base de spéculations qui y sont propices : forte densité de population, filières porteuses disposant déjà de quelques associations de producteurs et/ou entreprises qui peuvent jouer un rôle moteur et qui sont disposées à approfondir la concertation/collaboration avec les autres acteurs de la filière et la faire évoluer graduellement vers une véritable interprofession qui soit l'interlocuteur de l'Etat, l'organe ou se gèrent de façon consensuelle les biens communs de la filière et le lieu privilégié où se discutent et résolvent les problèmes qui se posent à la filière dans le cadre de l'environnement politique, institutionnel et réglementaire défini par l'Etat. L'instrument privilégié pour initier la structuration des sous-secteurs/filières prioritaires devrait être la préparation participative de la stratégie de développement des filières concernées, et sa mise en œuvre dans le cadre de projets spécifiques qui peuvent apporter l'appui rapproché et le financement nécessaires sur le moyen terme.

5.154 Il est en effet certain que, vu le faible niveau actuel de production dans l'ensemble des filières industrielles/d'exportation, ces dernières ne pourront pas dans le court et moyen terme financer de façon endogène les services dont les Interprofessions sont typiquement responsables (appui à leurs membres, contribution au financement de programmes de recherche appliquée entrepris à leur demande, production de matériel végétal...). Ces services devront être temporairement appuyés par l'Etat. Pendant cette période transitoire, les appuis/subventions de l'Etat devront être apportés de telle façon qu'ils n'empêchent pas l'émergence des opérateurs privés et de leurs associations. Aussi, l'Etat devra graduellement compléter son recentrage sur ses missions régaliennes de service public et donc se désengager totalement de la gestion opérationnelle de la filière, mais assurer: (i) l'équilibre entre les divers types d'opérateurs de la filière (grandes entreprises et petites exploitations familiales); (ii) la définition des grandes orientations de la politique agricole du pays ; (iii) le respect de la réglementation en vigueur par les différents partenaires ; (iv) la validation et le respect des accords entre les partenaires des différentes filiales ; (v) le soutien (financier) aux actions de développement de la filière.



## *Les dépenses publiques dans le secteur agricole.*

5.155 **Des dépenses publiques très insuffisantes, et inefficaces.** Il est très difficile d'évaluer le montant des ressources publiques consacrées au secteur agricole en RDC. Le financement du secteur implique non seulement le Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche mais encore les Ministères du Développement Rural, de l'Environnement, de la Recherche Scientifique (INERA), ainsi qu'un nombre important d'autres institutions<sup>67</sup>. De plus, la politique de décentralisation mise en œuvre depuis 2008, qui comprend le transfert d'une partie des ressources budgétaires totales aux Provinces, a introduit une opacité supplémentaire. Certains constats peuvent néanmoins être faits.

- Tout d'abord, et bien que l'agriculture ait été déclarée « priorité des priorités » par le Gouvernement et que la RDC ait adhéré à la recommandation du Sommet de Maputo qui fixe à 10% la part du budget national à consacrer à l'agriculture, le Gouvernement n'a jamais alloué des ressources financières significatives à ce secteur. Comme l'indique le tableau ci-dessous, la part du secteur agricole dans les allocations budgétaires totales du Gouvernement n'a jamais dépassé 2.5% du budget total depuis 2002 (alors que la part du secteur agricole dans le PIB total du pays est proche de 50%).

**Tableau 17: Part du secteur agricole dans les dépenses totales du Gouvernement  
(Millions de FC)**

Années	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Total secteur agricole (1)</b>	1 478	8 056	5 899	10 760	16 423	14 660
<b>Total dépenses du Gvt. (2)</b>	183 729	322 358	449 579	737 653	1 018 429	870 070
<b>% (1)/ (2)</b>	<b>0.8</b>	<b>2.5</b>	<b>1.3</b>	<b>1.5</b>	<b>1.6</b>	<b>1.7</b>

Note : Les données tirées des lois budgétaires respectives et des états de suivi budgétaire quand elles sont disponibles, sinon des lois de règlement définitif du budget.

- Les ressources effectivement consacrées au secteur ont en fait été encore plus faible puisque les dépenses réellement effectuées sont systématiquement très largement inférieures aux allocations budgétaires (7,2 milliards sur 16.8 milliards de FC en 2007, soit 43%).
- Les salaires/rémunérations représentent plus de 85% du total des montants débloqués. Le solde (15%) est partagé entre les dépenses de fonctionnement hors-salaires et les investissements. Cela implique que (i) les dépenses publiques n'ont depuis plusieurs décennies contribué ni à l'accroissement du potentiel productif du pays ni même à son entretien ; et (ii) l'efficacité des services du ministère est quasiment nulle car son personnel n'a aucun moyen pour mener à bien les activités dont il est responsable.

5.156 Le processus de décentralisation budgétaire initié en 2008 implique le transfert aux provinces de 40% des recettes à caractère national<sup>68</sup>. Cette allocation porte sur un montant global qui est alors affecté au niveau provincial en fonction des priorités locales. Il était raisonnable de penser que les arbitrages budgétaires provinciaux, proches des réalités du terrain, seraient plus favorables au secteur agricole. Il apparaît cependant, à l'analyse du budget de certaines provinces, que les premières décisions budgétaires provinciales soient dans l'ensemble assez défavorables au secteur agricole.

5.157 Importance des ressources extérieures et des financements « projets ». Il faut cependant noter qu'aux très faibles ressources budgétaires nationales allouées à l'agriculture, s'ajoutent celles mobilisées

<sup>67</sup> Tels que les services de la Présidence de la République, notamment le Service National.

<sup>68</sup> Article 175 de la Constitution.

auprès des bailleurs de fonds dans le cadre de projets spécifiques. Elles ont été assez importantes au cours des dernières années, souvent supérieures aux allocations sur ressources intérieures.

**Tableau 18 : Financements extérieurs en faveur de l'Agriculture 2006-2008 (Millions de US\$)**

2006		2007		2008		Total Période	
Budgétés	Effectifs	Budgétés	Effectifs	Budgétés	Effectifs	Budgétés	Effectifs
101,7	10,3	50,6	46,7	110,3	82,5	262,6	139,6

Source : Ministère du Plan, PGAI Platform web

5.158 Mieux ciblées, en concertation avec les institutions provinciales et locales concernées, et utilisées de façon plus efficiente et plus transparente, ces ressources extérieures ont probablement eu un impact plus important sur le secteur que les ressources budgétaires nationales. Dans le court et moyen terme, il semble que la poursuite d'un financement du secteur par l'intermédiaire de « projets » spécifiques, mis en œuvre avec toutes les garanties fiduciaires nécessaires et bénéficiant d'un suivi rapproché, soit la façon la plus efficace pour soutenir le développement du secteur.

**Tableau 19: Impact des dépenses publiques sur la croissance agricole**

Impact des dépenses publiques sur la croissance agricole	
Secteur	Elasticités
Agriculture	0.15-0.30
Pistes rurales	0.07-0.10
Education	0.12-0.15
Santé	0.16-0.20
Source: Fan, Zhang and Rao (2004), IFPRI.	

5.159 **Importance des dépenses publiques pour le développement du secteur.** Il est certain que les dépenses publiques dans l'agriculture devront augmenter dramatiquement pour permettre au Gouvernement d'atteindre ses objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté. Des études menées dans de nombreux pays (Inde, Indonésie, Chine, Thaïlande, Ethiopie, Ghana, Ouganda, Zambie, Rwanda) ont démontré le rôle capital que les dépenses publiques dans le secteur agricole même, et d'autres secteurs critiques pour son développement tel que celui des infrastructures de transport. Le tableau ci-contre présente les estimations de l'élasticité de la production agricole aux dépenses publiques dans le secteur et à certaines dépenses publiques non- agricoles<sup>69</sup>. Il indique qu'en moyenne un accroissement des dépenses publiques agricoles de 10% induit un accroissement d'environ 2% de la production agricole par habitant. Dans la plupart des pays en voie de développement les dépenses publiques dans les infrastructures de transport (en particulier les pistes rurales) et la génération/diffusion de nouvelles technologies ont le plus

<sup>69</sup> Taux d'accroissement (%) de la production agricole par habitant du à 1% d'accroissement des dépenses publiques. Par exemple un doublement des dépenses publiques (100% d'accroissement) agricoles entraîne un accroissement de 15 à 30% de la croissance agricole par habitant.

grand impact à la fois sur la croissance agricole et sur la pauvreté<sup>70</sup>. Comme discuté précédemment, une croissance agricole annuelle d'au moins 7% par an (4% par an par habitant) serait nécessaire pour diminuer de moitié le nombre des pauvres (OMD1) à un horizon raisonnable (15 ans). Bien qu'il soit très difficile de déterminer le niveau de dépenses publiques à allouer au secteur pour atteindre cet objectif, il est certain que l'objectif minimum du Gouvernement devrait être d'atteindre le niveau de 10% des dépenses publiques totales que les Gouvernements Africains se sont fixé à Maputo dans le cadre du NEPAD.<sup>71</sup>

**5.160 Besoin d'améliorer le ciblage des dépenses publiques.** Les études entreprises par IFPRI montrent aussi que, s'il est nécessaire d'accroître les ressources publiques en faveur du secteur agricole, il faut aussi les utiliser de la façon la plus efficace possible. Cela demande d'améliorer à la fois : (i) leur ciblage pour qu'elles aient l'impact le plus important possible; et (ii) l'efficacité de la mise en œuvre des programmes qu'elles financent.

- **Privilégier l'investissement.** L'impact sur la croissance des dépenses d'investissement est beaucoup plus important que celui des dépenses récurrentes<sup>72</sup> ce qui implique que simplement payer les salaires et autres dépenses récurrentes du secteur public n'a qu'un impact très faible sur la croissance agricole ;
- **Cibler les dépenses publiques en fonction du potentiel de croissance et de leur impact sur les groupes vulnérables.** L'impact des dépenses publiques sur la croissance dépend aussi (i) du potentiel agricole de la région concernée ; (ii) de l'importance du sous-secteur dans le PIB total ; (iii) du potentiel de croissance du sous-secteur. Leur impact sur la croissance dépend cependant aussi de l'importance pour les groupes vulnérables des régions et des spéculations ciblées, i.e. régions défavorisées et produits vivrières. En RDC, l'immense majorité des populations rurales sont très pauvres, quelle que soit la région, et les dépenses publiques devraient privilégier au cours des prochaines années (i) les zones à fort potentiel, susceptibles d'offrir une réponse rapide de la production ; (ii) des activités ayant l'effet le plus large possible sur les populations (pistes, R-D sur les cultures vivrières); et (iii) les filières à fort potentiel de développement. Dans le plus

---

<sup>70</sup> Les dépenses publiques dans la recherche-développement ont le plus grand impact sur la productivité et la croissance agricole: en Inde par exemple, chaque dollar investi dans la R-D génère plus de 13 dollars EU de valeur ajoutée supplémentaire, suivi par les dépenses en faveur des pistes rurales (un rapport de 5 à 1). Au Rwanda, les rapports sont respectivement de 12/1 et de 7/1. Les dépenses publiques dans les routes secondaires/pistes rurales ont le plus grand impact sur la réduction de la pauvreté : en Inde pour chaque dollar investi dans les pistes rurales, 124 personnes passaient au dessus du seuil de pauvreté ; les investissements dans la recherche développement venaient en seconde position avec 86 personnes. En Chine et au Rwanda, les dépenses publiques dans la R-D et les pistes rurales ont un impact assez semblable : 136 et 126 personnes par US\$ respectivement pour la Chine et 58 et 34 pour le Rwanda.

<sup>71</sup> Les études d'IFPRI pour des pays comme le Togo, l'Ouganda, le Rwanda, la Zambie ou le Ghana – qui consacrent pourtant une part plus importante de leurs ressources budgétaires au secteur agricole que la RDC-- soulignent l'effort énorme qui doit être consenti par la plupart des pays Africains, et donc par la RDC, pour relancer une croissance soutenue dans le secteur. Elles indiquent que les dépenses publiques dans l'agriculture devraient augmenter à un rythme annuel allant de 23% à 32% au cours des prochaines années pour rapidement atteindre 20-30% of des dépenses publiques totales. Voir par exemple Fan et autres, IFPRI 2008, et « Agricultural Growth and Investment Options for Poverty Reduction in Uganda », IFPRI septembre 2008.

<sup>72</sup> L'augmentation de 10% des dépenses d'investissement entraîne un accroissement de la production agricole de 6% alors que l'impact d'une augmentation équivalente des dépenses de fonctionnement n'est que de 0.2%.

long terme, des approches plus ciblées sur des secteurs, zones ou les ménages les plus défavorisés/vulnérables devraient graduellement prendre le relais.<sup>73</sup>

**Encadré 13: Impact des dépenses publiques : ciblage des filières porteuses en Zambie**

Des analyses menées pour la Zambie par exemple, indiquent que les dépenses publiques en faveur des cultures vivrières dominantes (céréales et tubercules) sont les plus efficaces pour réduire la pauvreté (une augmentation de 1% de la valeur ajoutée dans les sous-secteurs entraîne une réduction de la pauvreté de 0.33 % pour les tubercules, de 0.28% pour les céréales, de 0.25% pour les cultures industrielles et de 0.18% pour l'élevage). Toutefois, l'importance des tubercules peut être largement illusoire puisque la faible part du sous-secteur dans le PIBA total limite très largement son impact potentiel. Par contre, la position dominante de maïs, combinée à son impact potentiel important sur la pauvreté en fait un sous-secteur prioritaire, bien que son potentiel de croissance soit modéré. Finalement, bien que le poids des cultures industrielles/d'exportation dans le PIBA soit relativement faible, leur potentiel de croissance est élevé et leur impact potentiel global sur la réduction de la pauvreté est significatif. Ces analyses concernant la Zambie sont données comme illustration. Elles devraient être faites de façon détaillée pour la RDC ou les conclusions pourraient être très différentes dans la plupart des provinces puisque les tubercules (le manioc) y jouent un rôle très important, avec la possible exception du Katanga, où le maïs est dominant.

- **Améliorer la mise en œuvre des programmes.** Finalement, quel que soit le niveau des dépenses publiques dans le secteur agricole, et la qualité de leur ciblage, leur impact dépend en grande partie de l'efficacité de leur mise en œuvre. Cela implique en particulier que : (i) le processus d'exécution budgétaire soit réformé en profondeur pour en améliorer les aspects fiduciaires ; (ii) les programmes de développement soient préparés et mis en œuvre grâce à une approche décentralisée et participative, pour en améliorer non seulement la pertinence, mais aussi l'appropriation et le suivi sur le terrain. L'emploi d'instruments contractuels et de partenariats publics-privés permet aussi d'améliorer la recevabilité des agences responsables de la mise en œuvre des programmes.

***Restructuration du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, et du Ministère du Développement Rural.***<sup>74</sup>

5.161 Depuis 2003, le Gouvernement a initié<sup>75</sup> une réflexion sur la restructuration des institutions qui gèrent le secteur agricole qui – en monopolisant pour leur propre compte et en stérilisant le peu de ressources budgétaires allouées au secteur -- sont vues en fait comme des freins qui nuisent à sa relance. Il est donc urgent que ces institutions soient réformées en profondeur pour les mettre en cohérence avec la vision et stratégie du Gouvernement pour le développement agricole du pays. Cela implique (i) la clarification et rationalisation de l'intervention de l'Etat dans le secteur; et (ii) la clarification des rôles et responsabilités des services centraux (y-compris déconcentrés) et des institutions décentralisées ; et (iii) redimensionner chaque maillon de la nouvelle architecture et lui donner les ressources suffisantes pour pouvoir décharger efficacement ses responsabilités.

<sup>73</sup> L'impact des dépenses publiques en faveur de l'agriculture varie aussi considérablement en fonction d'autres facteurs, en particulier : (i) la densité de population agricole (économies d'échelle) ; (ii) le stock initial de capital humain (en quantité et en qualité), de capital financier et de capital social ; et (iii) des institutions locales tels que celles régissant l'accès et l'utilisation des ressources foncières.

<sup>74</sup> Basé sur : « La décentralisation dans le secteur de l'agriculture » ; Evariste NIYONKURU et Patrick MAKALA, juin 2008

<sup>75</sup> Avec l'appui de la FAO et de la coopération belge.

## **Situation Actuelle.**

5.162 La réflexion initiée par le Gouvernement a mis en évidence les graves dysfonctionnements institutionnels liés (i) aux faibles capacités organisationnelles, humaines, matérielles et financières du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAPE), l'institution dominante du secteur; et (ii) à l'existence de plusieurs Ministères ayant des responsabilités dans la gestion du secteur (en particulier le Ministère du Développement Rural) qui conduit à des conflits d'attributions et à la dispersion des ressources et des efforts. A cela s'ajoute, depuis 2006, un manque de cohérence entre l'organisation actuelle du MAPE et la nouvelle architecture institutionnelle du pays portée par la constitution du 18 février 2006 qui consacre la décentralisation comme mode d'organisation politique et administrative du pays.

### **Une structure institutionnelle du secteur peu lisible et inefficace.**

5.163 Plusieurs structures interviennent dans le monde rural : le MAPE, le Ministère du Développement Rural (MDR), le Ministère de la Santé, le Ministère de l'Environnement, ainsi que certains services de la Présidence. Particulièrement dommageable est la recréation périodique d'un Ministère du Développement Rural<sup>76</sup> (largement un démembrement du Ministère de l'Agriculture) qui entraîne la parcellisation de certaines fonctions et à la fois de surcoûts considérables et une détérioration de l'efficacité de l'action de l'Etat en créant de nombreux conflits de compétences<sup>77</sup>. Par exemple :

- Le MAPE est attributaire de la fonction d'encadrement des associations agricoles tandis que le MDR est chargé de l'organisation et de l'encadrement dans les coopératives pour l'accroissement de la production (y-compris agricole) ;
- Le MAPE est responsable de la promotion des produits de la pêche tandis que le MDR s'occupe de la promotion et du soutien de la pêche en milieu rural ;
- Le MAPE est responsable de la conception, exécution, suivi et évaluation des programmes et projets de développement agricole tandis que le MDR l'est pour les projets de développement dans les campagnes, milieux ruraux et périurbain.

5.164 Beaucoup des conflits d'attributions entre les divers Ministères sont liées aux prélèvements de taxes perçues sur les opérateurs économiques, ne correspondant souvent à aucun service réel : taxes de quarantaine animale et végétale (MAPE et Ministère de la Santé) ; taxes de commercialisation et licence d'achat de produits agricoles (MAPE et MDR) ; taxes sur le gibier et le poisson (MAPE et Ministère de l'Environnement). La structure institutionnelle du secteur devrait donc être revue en profondeur, clarifiée et rationalisée pour améliorer la transparence et l'efficacité de l'action de l'Etat, et diminuer la pression fiscale sur les opérateurs privés.

### **Un Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAPE) inefficace.**

5.165 Depuis l'Indépendance, le MAPE a été la pièce maîtresse de la gestion du secteur agricole. Depuis de nombreuses années cependant, son action a été largement annihilée, non seulement par la longue crise qu'a connue le pays et une sévère pénurie de moyens, mais aussi par de graves dysfonctionnements internes.

---

<sup>76</sup> Qui avait disparu en 2007 pour renaître en 2009.

<sup>77</sup> Le Ministère de l'Agriculture et celui de l'Environnement ont des conflits en ce qui concerne l'aménagement du territoire, la perception de la taxe sur le permis de pêche, sur les ressources forestières non ligneuses....

**Tableau 20: Services Nationaux**

Services nationaux
Service National des Statistiques (SNSA)
Service National de Vulgarisation (SNV)
Service National de Promotion et de Développement de la Pêche (SNADEP)
Service National des Semences (SENASAEM)
Service National des Fertilisants et Intrants Connexes (SENAFIC)
Service National d'Aquaculture (SENAQUA)
Programme National Riz (PNR)
Service National de Motorisation Agricole (SENAAMA)
Service National des Intrants Vétérinaires et d'Elevage (SENIVEL)
Coordination Nationale des Centres Agricoles

5.166 **Une organisation interne inefficace.** Le MAPE comprend (i) huit directions centrales, (ii) dix services nationaux, (iii) 11 Inspections provinciales ; (iv) soixante centres agricoles, (v) de nombreux projets ou programmes et (vi) trois entreprises sous tutelle. La coexistence des directions centrales et des services nationaux (ces derniers souvent d'anciens projets dont le financement a pris fin et dont les approches et activités ne sont pas toujours conformes aux attributions générales du Ministère) est à l'origine de conflits d'attributions et de gaspillages de ressources très dommageables. Les inspections provinciales<sup>78</sup> ont pour mission de participer à la définition des politiques et stratégies agricoles et de contrôler et réglementer l'activité agricole sur le terrain. Elles constituent en principe les prolongements des directions centrales. Dans la réalité cependant, les Inspections provinciales sont quasiment autonomes, ne recevant que très peu d'impulsion et d'encadrement technique et administratif de la part des Directions centrales.

5.167 **Un personnel inadapté et peu qualifié.** Le MAPE, comme la plupart des autres administrations congolaises, ne maîtrise actuellement ni le nombre exact ni la qualité de son personnel. Ce dernier se caractérise à la fois par le nombre pléthorique de personnels non-qualifiés, pour la plupart sous-employés, et la pénurie de cadres compétents pour les postes d'encadrement et de responsabilité. Cette situation est encore aggravée par (i) les problèmes liés notamment à l'imprécision des organigrammes, la faiblesse dans la définition des responsabilités et des compétences requises et des critères de sélection (qui résultent en l'affectation encore trop fréquente à des niveaux hiérarchiques élevés d'agents recrutés sans tenir compte de leur niveau de qualification ou de leur capacité à gérer); et (ii) la persistance d'emplois fictifs et l'existence d'un système de paiement mal adapté et mal maîtrisé.

5.168 Selon les informations disponibles, qui demandent à être actualisées, le Ministère de l'Agriculture comptait en 2003 près de 18.800 agents alors que les effectifs prévus par le cadre organique étaient au maximum de 10.000 agents<sup>79</sup>. Ces effectifs se caractérisaient par :

- (i) Le nombre très important (près de 65%) d'agents ayant plus de 55 ans d'âge et qui auraient donc du être admis à la retraite<sup>80</sup> ;
- (ii) L'existence de deux groupes distincts de personnels: les agents « *Sous- Statut* » (55% de l'effectif total) qui sont des fonctionnaires immatriculés au niveau de la Fonction Publique ; et les

<sup>78</sup> Les inspections provinciales supervisent 25 inspections de districts, 145 inspections de territoires, comprenant 737 secteurs et 5.420 groupements.

<sup>79</sup> Projet TCP/FAO/DRC/2904 : rapport diagnostique 2003.

<sup>80</sup> Aux termes de l'article 73 de la loi no 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, deux conditions sont requises pour qu'un agent soit admis d'office à la retraite : (i) avoir atteint l'âge de 55 ans et (ii) avoir effectué une carrière de 30 ans.

« *Nouvelles Unités* » (45%) constituées d'agents recrutés de façon opportuniste, en particulier au niveau provincial, mais non-immatriculés et donc difficilement contrôlables ;

- (iii) L'importance exagérée du personnel administratif (environ 45%) par rapport aux professionnels du secteur agricole (55%), et la très faible proportion de cadres supérieurs (5%) -- tandis que les cadres moyens représentaient 23%, les agents techniques d'exécution 27% -- la plus grande partie du staff (45%) étant composée de personnel de soutien ; et
- (iv) Une répartition inégale entre les structures relevant de l'administration centrale (20 % de l'effectif global du Ministère) et les services nationaux, centres agricoles, projets et programmes (80%) dont les agents sont très difficiles à maîtriser.

5.169 De plus, la faiblesse des rémunérations pousse de nombreux fonctionnaires à vaquer à des occupations extérieures génératrices de revenus complémentaires, ce qui entraîne des cas fréquents d'absentéisme et d'utilisation des moyens de travail officiels à des fins personnelles. Finalement, la pénurie généralisée de moyens de travail ne permet pas aux agents de mener des activités dont ils sont responsables. Les inspections provinciales, en particulier, évoluent dans des conditions qui sont sans aucune commune mesure avec la dimension géographique et la diversité agro-écologique des territoires dont elles ont la charge.

5.170 **Une situation ambiguë entre déconcentration et décentralisation.** En procédant à la répartition des compétences entre le pouvoir central et les structures provinciales et locales, la constitution de la RDC adoptée en 2006 a ouvert la voie à une réforme institutionnelle profonde dans tous les domaines de la vie nationale. Dans le secteur agricole, en particulier, la mission du pouvoir central, en particulier à travers le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, est désormais limitée à un rôle d'orientation, de réglementation et de coordination tandis que les activités opérationnelles relèvent de la compétence des structures décentralisées. Cette répartition des rôles doit se traduire par une réorganisation de l'architecture institutionnelle du secteur agricole, axée sur des orientations stratégiques claires et bien définie dans le cadre d'un programme de mesures prioritaires et d'un calendrier de réalisation.

5.171 La constitution du 18 février 2006 prévoit un transfert important de compétences au profit des provinces: le rôle du pouvoir central est limité aux fonctions de législation, de réglementation et de coordination tandis que la responsabilité des activités opérationnelles est confiée aux provinces (élaboration et l'exécution des programmes agricoles provinciaux, organisation et contrôle des campagnes agricoles etc...), mieux à même de définir les priorités locales et à mettre en œuvre les programmes de développement spécifiques. La décentralisation a en particulier été initiée dans le secteur agricole, considéré comme le moteur du développement économique. Les Gouvernements provinciaux formés à la suite des élections de 2006 comprennent tous des ministères en charge de l'agriculture (en général regroupant le MAPE et le MDR en un seul ministère) en principe seuls responsables des aspects opérationnels du développement agricole dans leur province. Cependant, l'exercice effectif des attributions qui leur ont été transférées par les ministères provinciaux est étroitement lié à leur capacité opérationnelle et administrative d'élaborer, en collaboration avec les acteurs du secteur, et mettre en œuvre/coordonner des programmes régionaux. Dans une large mesure, cette capacité reste encore à bâtir.

5.172 En effet, l'installation de ces départements ministériels semble avoir eu lieu dans un certain état d'impréparation et, quatre ans après la création des ministères provinciaux de l'agriculture, la nouvelle architecture institutionnelle peine à se mettre en place (à l'exception des Conseils Agricoles et Ruraux de Gestions (CARG, voir ci-dessous). L'efficacité des institutions publiques du secteur, services déconcentrés du MAPE et ministères provinciaux, est en effet fortement diminuée (au-delà du manque de moyens matériels et financiers) par une série de contraintes légales et administratives.

- Il n'existe toujours pas de loi organique sur la décentralisation qui définit l'étendue et les modalités

de l'exercice des compétences transférées ;

- La loi portant statut général de la fonction publique nationale n'a pas été actualisée, empêchant de ce fait de définir et clarifier les relations entre les exécutifs provinciaux et les services déconcentrés du pouvoir central ; et
- Il n'existe toujours pas une loi sur la fonction publique provinciale, ce qui retarde le transfert du personnel concerné des services déconcentrés vers les exécutifs provinciaux ;

5.173 Il en résulte que (i) les structures décentralisées ne peuvent se doter du personnel dont elles ont besoin pour faire fonctionner leurs administrations ; et (ii) les services déconcentrés sont eux dans l'expectative, en attente de la clarification de leurs relations avec les exécutifs provinciaux.<sup>81</sup> Finalement, les Gouvernements et ministères provinciaux ne disposent pas encore ni du personnel ni du dispositif juridique pour pouvoir assurer une gestion régulière et transparente des budgets sectoriels.<sup>82</sup> Il est donc essentiel de prendre rapidement les mesures nécessaires pour mener le processus de décentralisation à son terme, en clarifiant les rôles respectifs du MAPE et des ministères provinciaux, et doter les ministères provinciaux des ressources dont ils ont besoin : financières ; organisationnelles (en particulier procédures de préparation et d'exécution des budgets) ; et humaines (par la sélection et le redéploiement du personnel des services déconcentrés et/ou le recrutement dans le cadre de la fonction publique locale ainsi qu'un vaste programme de formation à l'élaboration de programmes régionaux et à la gestion budgétaire<sup>83</sup>).

### **Restructuration institutionnelle du secteur.**

5.174 **Rationalisation de l'action de l'Etat dans le secteur agricole.** La stratégie de relance du secteur, a été adoptée par l'ensemble des acteurs du secteur agricole au cours d'un atelier organisé en 2006, est reflétée dans la Note de Politique Agricole (avril 2009) et le Code Agricole récemment adopté par le Gouvernement. Elle repose sur quatre axes qui doivent guider la réforme des institutions du secteur :

- (i) Le recentrage du MAPE sur ses activités de service public -- les fonctions de conception, d'orientation, d'analyse, et de prévision; et les fonctions de législation et de contrôle réglementaire -- et son désengagement des activités de type industriel et commercial (y-compris la production et la vente des semences, des engrais et des intrants vétérinaires, la fourniture des soins vétérinaires, les activités de mécanisation, les activités de transformation etc.) -- et la mise en place d'un cadre incitatif à l'émergence d'un secteur privé compétitif, capable de prendre en charge ces activités industrielles et commerciales ;
- (ii) Le transfert des responsabilités de conception et de mise en œuvre des programmes de développement au niveau provincial, pour mieux refléter les spécificités et priorités de chaque province;

---

<sup>81</sup> Une cohabitation s'est établie sur le terrain entre les cadres et agents des services déconcentrés et les ministres provinciaux, mais elle manque de base légale et sa nature -- consensuelle ou conflictuelle -- dépend largement de la qualité des relations humaines qui peuvent s'établir au niveau local entre le Ministère de l'Agriculture provincial et l'Inspecteur provincial du MAPE.

<sup>82</sup> Il apparaît en effet que : (i) il existe une forte centralisation des crédits budgétaires dans les mains des seuls gouverneurs de province qui jouent de facto le rôle à la fois d'ordonnateur et d'agent comptable des ressources publiques, deux fonctions incompatibles qui devraient être immédiatement séparées ; et (ii) l'affectation des ressources disponibles dépend en grande partie de la décision des seuls gouverneurs, et les ministères sectoriels provinciaux étant souvent privés de budgets pour la mise en œuvre des programmes sectoriels.

<sup>83</sup> Un programme a été lancé pour former le personnel du MAPE et des ministères de l'agriculture provinciaux (dans la mesure où il existe) à l'élaboration de programme de développement et a leur budgétisation dans le cadre de CMDT



- (iii) La promotion de partenariats entre l'Etat et les acteurs non-étatiques à travers notamment la promotion et le renforcement des organisations professionnelles agricoles et la mise en place, au niveau opérationnel (provincial et district) de cadres de concertation regroupant l'Etat, le secteur privé et les organisations de producteurs – les Conseils Agricole et Rural de gestion (CARG) -- pour aider à participer à la définition et la coordination des programmes et projets de développement agricole.

#### **Encadré 14: Le Conseil Agricole et Rural de Gestion**

Le Conseil Agricole Rural de Gestion (CARG) est un élément central de la nouvelle politique agricole du Gouvernement et de la restructuration institutionnelle du secteur. C'est une structure de concertation entre les différents acteurs tant publics que privés du monde agricole (entreprises privées, Associations Paysannes, ministères, société civile...) qui doit être établie au niveau des principales entités territoriales -- districts, territoires...-- et qui a pour mission de (i) faire des recommandations quant aux priorités en matière de développement agricole, en particulier participer à l'élaboration des stratégies et programmes de développement provinciaux ; (ii) veiller à la transparence dans l'affectation des ressources disponibles et servir de forum de discussion pour une lutte efficace contre les tracasseries ; (iii) diffuser les informations utiles au milieu paysan : textes de loi et de réglementation (en particulier des dispositions du Code agricole et fiscalité), opportunités du marché, technologies... (iv) promouvoir la structuration du monde paysan et coordonner l'accès des producteurs aux conseils et autres services agricoles ; (v) participer à la sécurisation foncière par le biais de chartes foncières locales. A l'heure actuelle, 120 CARG de territoire ont été mis en place et sont fonctionnels, avec l'appui de coordonnateurs provinciaux. Le processus d'implantation des CARG dans les entités territoriales décentralisées se poursuit pour couvrir toute la République. Le suivi régulier du processus sur le terrain permettra d'évaluer en profondeur sa dynamique interne et ses difficultés, pour mieux progresser.

5.175 La réforme et le recentrage de la mission de l'Etat dans le secteur agricole doit se traduire par une rationalisation de ses interventions dans le secteur pour éviter les conflits d'attributions, identifier clairement les centres de décision et de responsabilité et éliminer les surcoûts dus au personnel redondant (voir ci-dessus). Pour mener à bien cette rationalisation devrait impliquer :

- La fusion du MDR au sein du MAPE pour reconstituer un seul ministère responsable de la gestion de tous les aspects agricoles du développement rural ; et
- La clarification des attributions des autres Ministères concernés (Environnement, Recherche Scientifique..) par l'intermédiaire d'une *loi-cadre agricole* qui donne une vision d'ensemble du développement agricole, trace les orientations, définit les objectifs généraux et spécifiques, détermine et clarifie le rôle et le champ d'intervention des acteurs (étatiques et non-étatiques) du développement du secteur agricole.
- La mise en place des instruments nécessaires à l'opérationnalisation de la stratégie de décentralisation du Gouvernement, et en particulier : (i) l'adoption d'une loi organique sur la décentralisation destinée à préciser l'étendue et les modalités de l'exercice des compétences transférées ; (ii) l'adoption d'une loi sur la fonction publique provinciale ; et (iii) l'actualisation de la loi portant statut général de la fonction publique nationale en vue de définir et clarifier les relations entre les exécutifs provinciaux et les services déconcentrés du pouvoir central.

5.176 **La restructuration du Ministère de l'Agriculture.** Les grandes lignes de la restructuration du MAPE ont déjà été préparées et adoptées. Un cadre organique détaillé a été préparé, y-compris pour les structures déconcentrées, qui définit (i) l'organigramme du Ministère, le nombre de postes aux différents niveaux nécessaires pour assumer les missions régaliennes au niveau central et déconcentré, et le profil de

ces différents postes.<sup>84</sup> La restructuration du MAPE n'a cependant pas encore commencé à cause de l'absence de certaines conditions préalables (additionnelles à celle concernant l'adoption des instruments permettant l'opérationnalisation de la décentralisation, comme mentionné ci-dessus) dont les plus capitales sont :

- L'adoption de mesures efficaces pour contrôler les nouveaux recrutements par les structures concernées ;
- La préparation d'un cadre organique précis pour les Ministères de l'Agriculture provinciaux à qui doit être transféré la responsabilité opérationnelle du développement agricole et une partie du personnel du MAPE (et du MDR) ; et
- L'actualisation de la base de données sur le personnel du MAPE (et du MDR), y-compris leur catégorisation<sup>85</sup> et la préparation d'un plan de recrutement (interne ou externe) du personnel nécessaire au nouveau MAPE et aux Ministères Provinciaux, et de redéploiement du personnel existant.

5.177 Ces activités devraient être menées à bien dans les plus brefs délais pour permettre une mise en œuvre efficace de la politique de développement agricole du Gouvernement. Les financements pour le redéploiement du personnel du MAPE ont déjà été mobilisés auprès de la Banque mondiale. Il est cependant aussi important de noter qu'il serait inefficace et potentiellement dangereux d'entreprendre le redéploiement/plan social du MAPE en isolation de la structuration/restructuration des ministères provinciaux et du MDR et des mesures nécessaires pour contrôler les recrutements des différentes structures, en particulier au niveau provincial.

5.178 **Mise en place et renforcement des structures décentralisées.** Comme mentionné ci-dessus, les Ministères Provinciaux sont encore largement dépourvus du personnel et des ressources budgétaires minimum pour fonctionner. Pour renforcer leurs capacités de planification et de programmation, la plupart des Ministères Provinciaux ont déjà lancé, en collaboration avec les services décentralisés du MAPE, la préparation d'une stratégie et d'un programme de développement agricole provincial, dans le cadre d'un exercice de Cadre des Dépenses à Moyen terme (CDMT). Les provinces ont aussi commencé à mettre en place les CARG. Cet instrument pourrait être extrêmement efficace pour améliorer la pertinence de l'action de l'Etat dans le secteur, mobiliser les ressources privées dans le cadre de partenariats opérationnels et améliorer la gouvernance dans le secteur. Il se pose cependant la question de la pérennisation des CARG qui ne peuvent pas fonctionner sur la seule base du volontariat et si leurs recommandations restent sans effet. Il est donc important de leur donner non seulement un rôle de conseil mais aussi des responsabilités opérationnelles et de financer le coût de leurs activités/fonctionnement. Une de leurs responsabilités opérationnelles possibles pourrait être la gestion/supervision des fonds provinciaux de développement agricole que le nouveau Code Agricole propose de mettre en place pour soutenir les investissements productifs privés.

---

<sup>84</sup> Le nouveau cadre organique du ministère ne prend pas en compte les activités du MDR et il serait bon de l'actualiser pour ce faire.

<sup>85</sup> Comme mentionné ci-dessus, le recensement du personnel date de 2003. Il faudrait aussi, au vu du nouveau cadre organique du ministère, le catégoriser en : personnel à mettre à la retraite, à conserver au MAPE, à transférer aux provinces, etc....

## 5.3 SECTEUR FORESTIER

### 5.3.1 L'offre nationale

#### *Le cadre règlementaire*

5.179 Le code forestier : La réforme du secteur forestier congolais est engagée depuis 2001, soutenu notamment par la Banque mondiale, engagée dans la réforme des régimes de gestion des ressources naturelles. Cette réforme repose notamment sur l'élaboration d'un code forestier. Ainsi le régime juridique régissant l'organisation des espaces forestiers et leur exploitation (régime forestier) repose désormais sur la loi 011/2002 du 29 août 2002.

5.180 Ce code classe les forêts en trois catégories (classées, protégées et de production permanente) répondant chacune à une vocation prioritaire : la conservation de la biodiversité, le développement socio-économique des communautés locales, la production durable de bois ou d'autres biens ou services forestiers. A l'exception des forêts classées pour lesquelles est fixé un objectif de couverture de 15% du territoire national, le code n'établit aucune répartition du domaine entre ces catégories (cf tableau annexe 1).

5.181 **Les forêts classées.** Leur vocation de conservation de la biodiversité s'exprime par leur versement au domaine public de l'Etat par un acte de classement qui limite les droits d'usages à la stricte satisfaction des besoins domestiques des ayants droits coutumiers. Leur gestion incombe à l'Etat par le biais de l'ICCN, établissement public sous tutelle du Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et du Tourisme. Leur gestion peut être déléguée par l'Etat à des personnes morales de droit public ou à des associations reconnues d'utilité publique.

5.182 **Les forêts protégées.** Leur vocation de développement socio-économique s'exprime dans la définition même qu'en donne le Code : ce sont les communautés locales qui les possèdent en vertu de la coutume. Elles peuvent être converties à d'autres usages (constituant de ce fait une réserve foncière agricole) par les communautés locales qui sont libres d'en exploiter les ressources (par voie conventionnelle avec des exploitants artisanaux) ou d'y obtenir à leur demande une concession communautaire (en gestion collective directe ou par délégation de gestion).

5.183 **Les forêts de production permanente.** Leur vocation de production durable de bois ou d'autres biens ou services forestiers s'exprime par leur soustraction au domaine des forêts protégées (les forêts des communautés locales) au terme d'une enquête publique devant la rendre libre et quitte de tous droits pour être mises sur le marché sous un régime concessionnel (signature d'un contrat de concession avec un opérateur privé ou public pour une durée limitée à 25 ans renouvelable).

5.184 Le code forestier de la RDC est le plus extensif de la sous-région dans les usages possibles qu'il donne à la concession forestière : outre l'exploitation du bois, il prévoit qu'elle puisse servir de cadre pour le tourisme et la chasse, la conservation, la bioprospection. Si le code réaffirme le principe de la propriété de l'Etat sur le domaine forestier (comme elle existe sur le domaine foncier ou minier), les populations locales exercent une emprise sur la plus grande partie de ce domaine en vertu des droits coutumier que leur reconnaît le droit congolais. De ce fait, le domaine des forêts protégées est une catégorie par défaut.

5.185 L'effort de préparation des textes d'application du code forestier n'est pas concrétisé dans la pratique administrative, laquelle reste encore dictée par les exigences de l'ancien régime forestier. Aussi,

aucune des parties prenantes nationales ne maîtrise véritablement le code forestier et ses textes d'application, et ceci pour plusieurs raisons incluant la difficulté de cerner le corpus normatif s'appliquant au secteur. Aucune compilation de texte officielle n'existe et les corpus en circulation divergent sur le statut à accorder à certains textes, le nombre limité de spécialistes juridiques nationaux des questions environnementales et forestières, la faible publicité faite à ces textes, et la persistance de pratiques discrétionnaires au sein de l'administration et de routines de pérennisation du provisoire.

### *Les acteurs du secteur*

5.186 **L'Etat.** Selon l'article 7 du code forestier, les forêts constituent la propriété de l'Etat. Un principe repris de la loi foncière de 1973 comme dans la Constitution de 2006. C'est sur cette revendication de propriété que s'appuyait l'administration pour justifier l'attribution discrétionnaire des titres et permis forestiers et que se fonde aujourd'hui le souhait du Gouvernement d'obtenir un monopole d'accès aux paiements pour services environnementaux qu'il envisage comme une nouvelle rente. Il demeure que la propriété de l'Etat n'est véritablement assise en droit que sur le seul domaine public forestier. C'est en effet par suite d'opérations de classement que les aires protégées sont versées dans ce domaine. Donc en l'absence de constitution en droit du domaine privé par des actes juridiques, l'Etat ne peut invoquer sur celui-ci qu'une présomption de domanialité. C'est pourquoi l'Etat désire étendre le domaine classé et hésite sur les limites à donner aux concessions communautaires car elles confèreraient aux communautés locales une certaine forme de droit de propriété sur laquelle ils pourraient revendiquer un accès à ces paiements.

5.187 **L'administration forestière** a longtemps été jugée peu efficace. Les revenus du FRCF (Fonds de Reconstitution du Capital Forestier) servaient moins à financer ses missions d'aménagement et de reboisement qu'à verser des primes aux agents en charge de la gestion des forêts et de financer leurs missions et déplacements. Depuis la suppression des budgets pour ordre en 2005 par la loi 05/007 du 31 mars 2005, il revient à la DGRAD (Direction Générale des Recettes Administratives, Domaniales et Judiciaires) de collecter les taxes pour le FRCF. Mais la centralisation des perceptions par la DGRAD ne s'accompagne pas de la rétrocession intégrale et sans délai des quotes-parts auxquelles elle a droit. Les délais dont ont souffert l'adoption des textes réglementaires nécessaires à la mise en œuvre du code et le décalage persistant entre la norme et la pratique durant le Gouvernement de transition, montre la résistance de l'administration au renoncement à ses pratiques discrétionnaires. Cependant le Ministère jouit, à l'heure actuelle, d'une certaine crédibilité auprès de partenaires internationaux, qui contrastent avec la période de la Transition. C'est notamment le cas de la personne du mMinistre, en place depuis novembre 2007, sous l'impulsion duquel le processus de conversion a pu s'achever et qui a relancé le processus d'élaboration des textes d'application du code. La participation de certains de ses collaborateurs depuis plusieurs années, notamment comme points focaux nationaux des différentes conventions (climat notamment), contribue aussi à donner une visibilité à l'action du ministère au niveau régional (dans le cadre de la COMIFAC) et international.

5.188 **Les entités décentralisées** qui souhaitent soustraire à Kinshasa la rente des ressources naturelles, comme l'a montré dès 2007 la mobilisation pour obtenir le versement directement sur le compte de la province de la part de la redevance de superficie qui leur était due selon le code forestier. Ces revendications, relayées par les députés nationaux, ont pesé dans la rédaction de la loi sur la libre administration des provinces qui fait de la redevance de superficie une ressource propre. Si le code forestier a anticipé d'une certaine manière la décentralisation par la rétrocession, le fait qu'il soit antérieur à la Constitution laisse entrevoir des conflits de compétences, ouvrant le champ à des décisions arbitraires. Le code forestier donne notamment aux ETD la possibilité de gérer directement des forêts du domaine privé de l'Etat (les forêts de production permanente). Si aucune expérience n'a été tentée, ce pourrait être un moyen de générer des ressources propres, notamment au niveau des secteurs.

5.189 **Les concessionnaires forestiers.** Leur légitimité d'accès à la ressource forestière repose sur une base contractuelle. Aussi certains évoquent la possibilité de contester les résiliations consécutives à la revue légale sur la base du code des investissements de 2002. Les opérateurs industriels sont cependant soumis en RDC à une très forte insécurité politique, économique et juridique, dès lors la réforme du secteur repose sur le pari qu'une diminution de cette insécurité se traduira par un comportement plus vertueux. La certification prévue dans la réforme devrait constituer pour eux un levier important dans la mesure où 70% de leurs exportations ont pour destination le marché européen. Il faut ici souligner le rôle de la FIB, syndicat professionnel rassemblant les principaux opérateurs, qui est le fruit d'une scission de la FEC, le principal syndicat patronal, auquel la FIB reprochait une trop grande proximité avec le pouvoir.

5.190 Le secteur forestier en RDC est un secteur oligopolistique. Au terme de la revue légale (et avant examen des recours administratifs), 18 opérateurs, détenteurs de 65 concessions, se partagent le secteur. Cinq d'entre eux (CFT, FORABOLA, SIFORCO, SODEFOR et SOFORMA) détiennent 43 titres qui correspondent à près des trois quarts des surfaces réelles concédées (9,2 millions d'hectares sur les 12,6 millions convertibles). Ces cinq acteurs qui dominent le secteur sont tous de capitaux étrangers : SIFORCO est une filiale du groupe Danzer (capitaux allemands), les quatre autres sont des filiales du groupe Nord Sud Timber (capitaux suisses, gérées par une famille portugaise). La présence d'acteurs congolais parmi les opérateurs actifs dans le secteur formel est devenue négligeable : avec 9 titres convertibles couvrant 1,2 million d'hectares (moins de 10% des surfaces concédées), ils sont les principales victimes de la revue légale.

5.191 **Les exploitants artisanaux.** A l'inverse du secteur formel, le secteur artisanal comporte un très grand nombre d'intervenants mais il est peu structuré au niveau des exploitants et dispose par conséquent d'une très faible visibilité institutionnelle. Cette situation s'explique d'abord par la très petite taille de la majorité des unités artisanales, nombre d'entre elles se limitent à un exploitant individuel qui opère dans un périmètre limité. Ce constat ne vaut pas pour l'aval de la filière, c'est-à-dire au niveau des transformateurs du bois (les menuiseries artisanales) qui se sont organisées pour défendre leurs intérêts. Cette filière bois constitue la principale source d'approvisionnement du marché national en bois d'œuvre avec pour principal débouché les menuiseries des centres urbains. La filière est organisée par les négociants en bois, et parfois même par des concessionnaires qui sous-traitent les opérations de coupe. Affranchi de tout contrôle et peu structuré, il est difficile d'apprécier, en volume comme valeur, la production du secteur artisanal. Mais des estimations faites en 2003 (Djiré) font état d'une production cinq à huit fois supérieure à celle du secteur formel. La filière bois énergie (bois de feu et le charbon de bois) couvre près de 80% des besoins énergétiques nationaux. Ces revenus participent à l'économie locale des conflits : les différentes parties antagonistes (FDLR, FARDC, CNDP) s'y retrouvent pour prélever leur part. A Kisangani, l'industrie locale (textile, savonnerie) a aussi recours à l'énergie bois, de même que les briqueteries artisanales.

5.192 **Les communautés locales.** Leur légitimité d'accès aux ressources forestières se fonde sur une réalité coutumière reconnue par le droit congolais. Elles tendent à se considérer comme les véritables propriétaires de l'espace forestier et de ses ressources en vertu de droits ancestraux. Du point de vue du droit, on est cependant dans une ambiguïté entre l'affirmation, d'une part, de la domanialité (l'Etat est propriétaire du sol et de ses ressources dans l'esprit de la loi Bakajika) et la reconnaissance, d'autre part, des droits d'usage coutumiers. Cette ambiguïté rend difficile la sécurisation de l'accès des populations locales aux ressources. On estime à 40 millions de personnes la population congolaise fortement dépendante des forêts où elle puise l'essentiel de ses protéines, médicaments, énergie, matériaux, et revenus. Pratiquant une agriculture itinérante sur brûlis, les populations bantoues dépendent aussi de la forêt pour la reconstitution de la fertilité des sols.

5.193 Cette dépendance est totale pour les populations autochtones pygmées (estimées à 600.000 personnes) qui pratiquent encore une économie de chasse et de cueillette. La sédentarisation accroît leur dépendance vis-à-vis des agriculteurs traditionnels auxquels ils sont assujettis pour l'accès à la terre. Leur précarité est d'autant plus importante que leur capital social est faible. L'enquête réalisée dans le cadre de l'élaboration de la stratégie nationale pygmée fait cependant ressortir que les communautés en voie de sédentarisation tendent à se doter d'institutions de représentation sur le modèle des chefferies bantoues alors qu'elles étaient traditionnellement peu hiérarchisées. Sous la pression des ONG, leur participation a été aménagée dans le processus de réforme du secteur. Ainsi, la mention de peuples autochtones ne figure pas dans le code mais apparaît dans les décrets d'application de 2008. Ils bénéficient d'une attention particulière de la Banque mondiale depuis que celle-ci est passée par l'épreuve du Panel d'Inspection qui a établi qu'elle n'avait pas respecté ses propres clauses de sauvegarde dans la prise en compte des impacts de ses projets sur les peuples autochtones (élaborées en 1991). La stratégie nationale pour le développement des peuples autochtones pygmées, validée en juin 2009 en présence du ministre est la réponse à cette préoccupation.

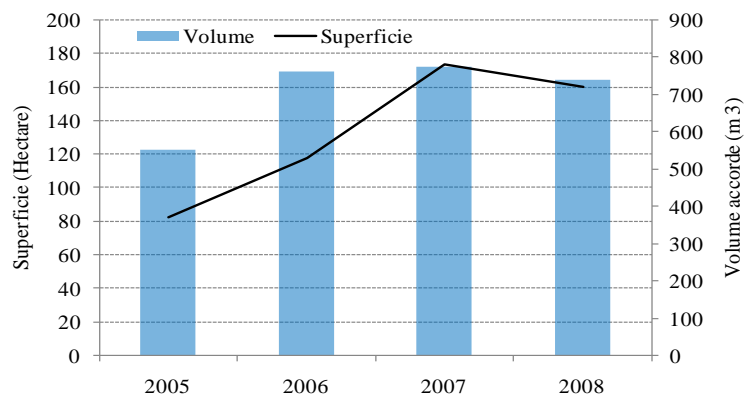
### **5.3.2 Opportunités**

#### ***Le commerce de produits forestiers***

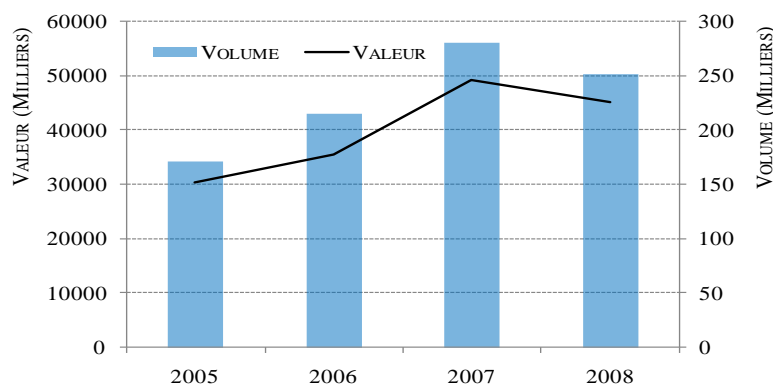
5.194 En considérant un rayon de 80 km autour des principaux cours navigables, la RDC dispose d'un potentiel unique en Afrique de quelques 55 millions d'hectares exploitables, soit l'équivalent d'une production annuelle sous aménagement et avec des rotations de 30 ans, de 6 millions de m<sup>3</sup> (Revue économique 2003). L'importance du réseau fluvial navigable permettrait par ailleurs d'acheminer le bois sur de longues distances par le système de radeaux avec des coûts réduits. Le coût de l'évacuation du bois par le port de Matadi sur l'Atlantique (1500 km depuis Kisangani) est moindre que par la route vers l'Océan Indien.

5.195 Le potentiel de production est très loin d'être atteint : la production pourrait être multipliée aisément par quatre. Face à l'insécurité économique et juridique, les opérateurs ont cherché à acquérir des surfaces importantes, souvent bien au delà de leurs capacités d'exploitation et avec d'importantes zones non productives, afin de disposer d'un vaste potentiel de production. Ainsi, les principaux exploitants détiennent plusieurs concessions de 200.000 à 300.000 ha pour atteindre des surfaces comprises entre 1 et 3,4 millions d'hectares. La production qui avait plongé autour 50.000 m<sup>3</sup> entre 1998 et 2003 est remontée depuis, pour atteindre les 300.000 m<sup>3</sup> entre 2007 et 2008 (Figure 29). Des résultats très modestes par rapport aux autres pays forestiers de la région : 3,3 millions pour le Gabon, 2,3 millions pour le Cameroun et 1,3 millions pour le Congo (2007). Ceci s'explique en partie car les essences valorisables à l'export sont relativement moins concentrées que dans d'autres pays. Ainsi les prélèvements sont de 3-4m<sup>3</sup> par hectare contre 10m<sup>3</sup> au Cameroun ou 50-80m<sup>3</sup> en Asie de l'Est.

**Figure 38: Superficie et volume prévisionnel accordé pour le bois d'œuvre**



**Figure 39: Exportations de bois d'œuvre**



5.196 Un marché potentiel existe aussi au niveau africain, notamment pour les produits transformés (sciages et contreplaqués). Les marges étant moins importantes qu'à l'export, seule une petite partie de la production du secteur formel trouve aujourd'hui un débouché sur le marché congolais. Les capacités de transformation locale sont limitées, notamment à l'intérieur du pays, par manque d'investissement, de compétences locales et surtout en l'absence d'approvisionnement énergétique des unités de transformation. Aussi, en 2007/08, les deux tiers des exportations étaient-elles constituées de grumes d'essences rentabilisées avec peu ou pas de transformation (Wenge, Afrormosia).

5.197 Les plantations forestières et l'agroforesterie sont encore très peu développées en RDC. Elles relèvent d'initiatives privées ainsi que de la coopération internationale. Elles devraient être amenés à se développer autour de Kinshasa sur le plateau des Batékés dans le cadre de projets de séquestration du carbone, par exemple le projet Ibi, financé entièrement par le secteur privée, et de production industrielle de charbon de bois couplée de l'agriculture à Mampu, un projet qui est soutenu par l'Union Européenne. La réserve de biosphère de Luki (Bas-Congo) fait aussi l'objet d'une expérimentation de ce type, associant reboisement et agriculture durable, sous la conduite du WWF.

5.198 En ce qui concerne les cultures de rente en milieu forestier, les surfaces occupées par des plantations de palmier à huile ou de café ont fortement diminué ces dernières décennies en raison des guerres. La production du café en milieu forestier est le support d'une activité intéressante de développement rural à grande échelle connectée au marché. Des projets de développement de la culture du palmier à huile voire même pour la production de biocarburants sont à l'étude, avec des risques importants pour la biodiversité et pour les émissions de gaz à effet de serre mais aussi pour les droits d'usages des populations locales et autochtones.

### ***Les crédits de carbone, une valorisation nouvelle des ressources naturelles***

5.199 **Un marché porteur.** Le Protocole de Kyoto, entré en vigueur en 2005, a eu pour effet de créer, dans les pays signataires, un marché pour le droit d'émettre du carbone dans l'atmosphère. Le Mécanisme de Développement Propre (MDP) permet aux pays de l'Annexe 1 (les pays industrialisés) à acquérir des crédits carbonés auprès de pays en voie de développement. La demande sur ce marché vient des entreprises émettrices qui sont, depuis l'adoption du Protocole de Kyoto, dans l'obligation d'acheter des crédits de carbone en proportion de leurs émissions. L'offre vient des opérateurs de projets carbonés dans les pays en voie de développement qui réduisent leurs émissions en-dessous d'une ligne de base par le biais des incitations résultants de la participation dans le marché. Ainsi, un pays signataire émettant un milliard de tonnes de carbone l'année de base et s'étant engagé à réduire ses émissions de 10% par an émettrait 900 millions de tonnes de crédits la première année, 810 millions de tonnes la seconde, et ainsi de suite. A moins que le progrès technologique ne réduise la demande au même rythme, le prix de ces



crédits augmenterait au fur et à mesure que leur offre serait réduite. Cette augmentation de prix inciterait les entreprises à investir dans des technologies moins polluantes pour réduire leurs coûts d'achat de crédits, ce qui est le résultat désiré. L'expérience du marché américain des crédits d'émission de dioxyde de soufre a montré que ce système permet d'obtenir des réductions drastiques d'émissions à un coût modéré pour l'économie — bien en-deçà des projections initiales.

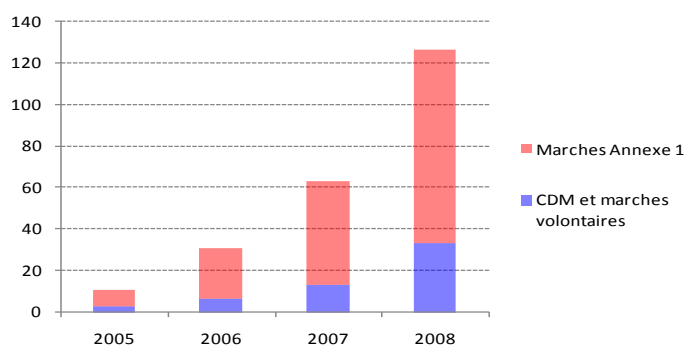
5.200 Les pays sans un compromis de réduction des émissions, comme la RDC, peuvent participer à ce marché par le biais du « Mécanisme de Développement Propre » (MDP). Ce mécanisme permet à un acteur de pays signataire (entreprise, ONG, etc.) de mettre en œuvre un projet réduisant les émissions dans le pays-hôte (non signataire) et d'obtenir des crédits de carbone correspondants dans son pays d'origine (signataire). Ces crédits peuvent alors être revendus ou utilisés directement. Le pays-hôte reçoit une compensation dont le montant est lié, directement ou indirectement, au prix des crédits de carbone ainsi générés. Deux secteurs peuvent être concernés au premier chef pour la RDC : l'énergie et la forêt.

5.201 La forêt congolaise constitue un « puits de carbone » significatif à l'échelle planétaire et représente donc une richesse latente au même titre que les ressources minières ou hydro-électriques. Elle est le premier puits de carbone du continent africain. Contrairement à la situation qui prévaut dans d'autres pays à grandes forêts comme le Brésil, cette richesse est encore quasi intacte en RDC, où le taux annuel de déforestation n'a jusqu'à présent pas dépassé 0.27%. La valorisation de cette ressource sous forme de crédits peut donc la transformer en une source de revenus non triviale.

5.202 Les ressources hydro-électriques de la RDC constituent également une source importante de crédits de carbone. La RDC possède en effet, comme expliqué plus tard dans ce rapport, un potentiel de génération d'électricité hydraulique considérable, largement en excès de la demande nationale, actuelle et potentielle. La mise en valeur de ce potentiel peut permettre de réduire le recours à des sources d'énergie fossiles, en RDC et dans les pays limitrophes où l'électricité congolaise pourrait être exportée. Elle représente donc, elle aussi, un gisement de crédits de carbone dans la mesure où les critères d'accès au marché de ces crédits sont satisfaits (voir ci-dessous).

5.203 Le marché de carbone est appelé à croître très rapidement, à la fois en volume et en prix, ce qui assurera une meilleure valorisation des puits de carbone de la RDC. Jusqu'à présent, il n'a concerné que les 37 pays signataires du Protocole de Kyoto (les pays dits « annexe I »), en particulier l'Union Européenne dont le marché de crédits de carbone est le plus développé. Il s'est cependant développé rapidement, comme le montre la Figure 30. Les perspectives de développement du marché du carbone sont par ailleurs devenues beaucoup plus favorables avec la perspective de création d'un marché domestique de carbone aux États Unis avec des liens importants au marché international, ce qui pourrait résulter dans une demande significative de crédits des pays en voie de développement. L'adoption finale d'une législation semblable à celle de l'Union Européenne par les États-Unis aurait le potentiel d'accroître le prix des droits d'émission et donc de valoriser les puits de carbone de la RDC à un niveau de plus en plus attractif.

**Figure 40: Croissance du marché des crédits de carbone**



Note : Les montants sont en millions de dollars courants.

**5.204 Un enjeu crucial.** L'enjeu de la préservation des forêts est crucial. Les écosystèmes forestiers constituent des puits de carbone majeurs, emprisonnant plus de 600 Gt de carbone, soit plus que tout le carbone contenu dans l'atmosphère, et les modifications dans l'utilisation du sol, en particulier la déforestation, représentent 17% des émissions. En outre, selon une étude récente de McKinsey, «afforestation» (c'est-à-dire la conversion de terres non forestières en forêts), la reforestation, et le contrôle de la déforestation représentent des gisements de réductions d'émissions à faible coûts par rapport aux alternatives. Cependant, la valorisation de la reforestation et de l'afforestation est encore marginale sur le marché des crédits de carbone. Elle représente moins de 1% des projets approuvés par le MDP en 2008 (une soixantaine sur un total de 6.200 projets, dont 19 en Afrique), et le prix des crédits de carbone liés aux activités forestières est relativement faible (entre six et huit dollars par tonne). Ceci est dû en partie au caractère temporaire des crédits issus des activités de reforestation et à leur relative difficulté en termes de gestion et de gouvernance. En dépit de cette difficulté, leur potentiel de développement, en termes de prix et de volume, est considérable, et de nombreux fonds<sup>86</sup> sont actuellement disponibles pour encourager leur développement.

#### **Encadré 15: La plantation d'Ibi Batéké**

La plantation d'Ibi Batéké est située sur le plateau Batéké, à 150 km de Kinshasa. Son principal objectif est de séquestrer le carbone par la plantation des essences à croissance rapide dans 4,500 hectares. La forêt, gérée selon les principes de gestion forestière durable, produira du bois pour conversion en bois de feu et charbon ainsi que des emplois locaux liés à la gestion et à l'exploitation durable de la ressource.

L'investisseur est la société congolaise Novacel. L'investissement initial est de \$3 million, financé par emprunt auprès du secteur privé (Suez et Umicore), et par la vente des crédits carbone, acheté par le fonds BioCarbon de la Banque Mondiale et Orbeo (Société Générale et Rhodia). Le projet génèrera 2.4 millions de tonnes (MT) de crédits carbonés sur une période de trente ans, dont 0.5MT pour le fonds BioCarbon et 10.5 MT pour Orbeo. Une partie des fonds générés par la vente de crédits de carbone sera utilisée pour des projets locaux dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la gestion forestière.

La question des droits de propriété a été réglée par l'octroi d'un titre de propriété légalement reconnu à la famille Mushiete, propriétaire de la terre, assorti d'un bail emphytéotique accordé à Novacel, l'investisseur, lui garantissant l'usufruit de la terre ainsi que la propriété des arbres. Novacel a été également reconnue propriétaire des crédits de carbone, ce qui représentait une innovation légale en l'absence de législation adéquate.

<sup>86</sup> Voir le site web du Carbon Finance Unit de la Banque Mondiale, <http://go.worldbank.org/51X7CH8VN0>

5.205 Le mécanisme *Réduction des émissions de la déforestation et de la dégradation* (REDD) est particulièrement porteur pour la RDC. Le mécanisme REDD vise à compenser les pays tropicaux pour leur coût d'opportunité pour réduire la déforestation et la dégradation des forêts, ainsi que pour augmenter le stock de carbone dans leurs forêts à travers la gestion durable des forêts et le reboisement. Les modalités du REDD ; dont la source des fonds (marché de carbone et/ou fonds international avec des fonds publics) et la portée des activités qui seront recomposées ; sont à l'heure actuelle en cours de négociation. Il est probable que les ressources à disponibles à l'avenir seront significatives. Cependant, pour que la RDC puisse profiter de ces flux, le pays devra faire face à des défis de gouvernance délicats, comme la question de partage de revenus entre les acteurs, l'insécurité foncière et le cadre légal forestier pas encore conclu.

5.206 Pour le moment, la RDC est en phase de préparation du REDD (REDD « Readiness »), avec l'appui des initiatives FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) de la Banque mondiale et du programme UN-REDD. Cette phase comprend la préparation d'un scénario de référence national, d'une stratégie nationale de contrôle de la déforestation, et de mise en place d'un système de suivi et de vérification des émissions de la déforestation. Plusieurs défis ressortent de cet exercice de préparation.

5.207 En premier lieu, la mise sur pied d'un programme national REDD requiert le calcul du coût d'opportunité du maintien ou de la conversion de terres en forêt. Ce coût d'opportunité est à l'heure actuelle faible en RDC en raison de la difficulté de l'environnement économique. Cependant, le développement économique à venir de la RDC favorisera l'essor d'activités concurrentes avec la gestion durable des forêts, qu'il s'agisse du développement routier (qui encouragera le défrichage sauvage), minier, ou de la filière bois, ou encore simplement de la pression démographique. Le coût d'opportunité du maintien des terres en forêt est donc susceptible d'augmenter rapidement, et avec lui le coût et la difficulté de la surveillance nécessaire pour garantir la crédibilité des engagements. Pour être correct, le calcul de coût d'opportunité doit viser la trajectoire du futur, c'est-à-dire prendre en compte le développement prévisible d'usages alternatifs de la terre. Une coordination étroite entre la stratégie de conservation des forêts et la stratégie de développement est cruciale à cet égard.

5.208 En second lieu, la gestion d'un programme national REDD pose des problèmes de gouvernance délicats. Le partage des potentiels bénéfiques de la REDD entre les secteurs ayant un droit sur la forêt (l'état, les populations locales, le secteur privé) et entre les différents niveaux de l'administration doit être éclaircie pour éviter des conflits importants. De la même manière, les rôles et responsabilités des acteurs dans un programme REDD national doit être discuté et arrêté entre tous. Pour que la RDC bénéficie des ressources internationales ciblées à la REDD, un système transparent de suivi du couvert forestier et ses émissions, ainsi que d'autres variables liées à la réduction de la déforestation (comme des indicateurs de pauvreté rurale et de biodiversité) devront être mis sur pied, et régulièrement évaluée par la communauté internationale. Finalement, les défis de gouvernance dans le secteur forestier déjà discuté dans ce rapport demeurent un obstacle pour la REDD et doivent être clarifiés.

### **5.3.3 Contraintes**

#### ***Accès à la ressource : Attribution des titres***

5.209 En plus de l'élaboration du code forestier, la facilitation de l'accès aux ressources forestières, nécessaire au développement de l'activité, passe par l'achèvement des mesures correctives et préventives pour assainir l'héritage du passé : la conversion des anciens titres forestiers.

5.210 Lors de l'engagement en 2002 de la réforme du secteur, quelques 44 millions d'hectares ont été alloués sous forme de concessions attribuées avant et pendant la guerre. Un premier effort d'apurement a

été réalisé en avril 2002 entraînant la résiliation pour non-respect des obligations contractuelles (infractions fiscales) de 163 titres portant sur 25,5 millions d'hectares.

5.211 En mai 2002, un moratoire a été imposé par arrêté ministériel sur l'octroi de nouveaux titres ainsi que sur leur renouvellement ou leur extension, dans l'attente (i) de l'évaluation de la légalité des titres existants, (ii) de la mise en place d'un système d'allocation transparent et, (iii) de l'adoption d'un outil de planification des nouvelles allocations au regard des besoins définis dans le cadre d'une politique forestière nationale. Ce moratoire a été violé par l'administration forestière durant la période de transition (juin 2002 - février 2007) : environ 15 millions d'hectares ont ainsi fait l'objet d'allocation ou de transactions (notamment d'échanges et de relocalisation), conduisant à un accroissement net de 2,4 millions d'hectares, la surface totale sous concession étant de 20,4 millions lors de l'installation du Gouvernement issu des élections générales (soit plus du tiers des forêts exploitables).

5.212 Au terme de la revue légale achevée en décembre 2008, près de la moitié des 156 titres soumis à la conversion, soit 65 titres couvrant 9,7 millions d'hectares, ont été jugés convertibles sous le nouveau régime forestier (soit moins d'un quart des forêts exploitables). La situation de 2,7 millions d'hectares supplémentaires, portant sur 16 titres, est encore en suspens, les autres titres devant être résiliés selon des modalités définies par un l'arrêté 090 de janvier 2009. Ce chiffre de 9,7 millions d'hectares correspond à des données "papier" utilisées par l'administration pour la délivrance des concessions. Les relevés établis à l'aide des systèmes d'information géographiques par le SPIAF (le service en charge notamment des inventaires forestiers, qui bénéficie d'appuis internationaux pour la cartographie automatisée) indiquent une superficie réelle d'environ 12 millions d'hectares. Cette différence souligne les difficultés de gestion de l'administration travaillant avec des cartes en partie obsolètes. Ces difficultés ont également été mises en lumière dans le cadre de la revue légale à l'occasion de la préparation de la liste des titres soumis à la redevance de superficie : les listes de la DGF et de la DGRAD ne coïncidaient pas.

5.213 Au terme de la session d'examen des recours (fin décembre 2008), la CIM a fait part "d'observations particulières" pour 16 titres au regard de l'ampleur de l'investissement réalisé, de l'importance de la main d'œuvre locale employée, de la visibilité des réalisations économiques et sociales. Cette position, qui laisse entrevoir une issue favorable au recours administratif prévu par le décret organisant la conversion, a été défendue par le ministre lui-même en référence au contexte actuel de crise que traverse la filière et pour laquelle il a trouvé le soutien du Gouvernement en Conseil des Ministres. Cette initiative a été vivement contestée par les ONG environnementalistes internationales et leurs relais locaux comme un retour à des pratiques discrétionnaires et de décrédibilisations de la revue légale. Une série de 16 recours est aujourd'hui en examen. Dans le cadre d'un atelier multipartite "post-moratoire" organisé avec le soutien de la GTZ, les participants ont souligné l'importance d'opérer un suivi de la résiliation des titres dont les modalités sont définies dans l'arrêté 090 du 23 janvier 2009.

## ***Gouvernance***

5.214 En plus de l'élaboration du code forestier et de la conversion des anciens titres forestiers, le rétablissement d'une bonne gouvernance dans ce secteur passe par trois grands chantiers : i) reconstruire les institutions à travers la réforme fiscale, ii) réguler la filière bois, et iii) mettre en œuvre la décentralisation au niveau du secteur forestier.

5.215 **Réforme de la fiscalité.** En 2002 les recettes fiscales de la filière bois (Trésor Public et Fonds de Reconstitution du Capital Forestier, hors fiscalité générale sur les entreprises et autres prélèvements obligatoire) atteignaient à peine 2 millions USD tandis que les structures effectuant des prélèvements sur les bois exportés (entreprises publiques et entités administratives) engrangeaient près de 1,8 million USD. Ainsi la pression fiscale sur la filière industrielle est moindre par le fait du niveau des taxes appliquées par

l'Etat que de celui des taxes à l'assise plus ou moins légale adoptées au gré des circonstances et des besoins de financement des administrations publiques, entreprises publiques ou autorités locales pour des services souvent inexistantes.

5.216 Réalisée en 2003 à l'initiative de la Banque mondiale, la revue économique du secteur forestier a conduit à l'adoption de l'arrêté interministériel du 17 mars 2004 réformant la fiscalité applicable à la filière bois afin de la rendre (i) plus lisible et plus incitative pour les exploitants forestiers, (ii) de limiter la spéculation, (ii) pour sortir enfin du paradoxe entre la pression fiscale élevée sur les entreprises et la faiblesse des recettes fiscales de l'Etat.

5.217 Les recommandations de la revue n'ont pas toutes été adoptées. Ainsi, certaines entreprises publiques continuent d'exercer une pression fiscale sur la filière (OGEFREM, RVF). La résistance la plus forte est venue de l'ONATRA (Office National des Transports) qui détient une situation de monopole sur les infrastructures portuaires. Si de fortes pressions ont permis de faire baisser ses tarifs de 16 à 5 USD la tonne pour les bois, elle a longtemps maintenu son tarif pour les bois exportés en container en violation de l'arrêté. Les exploitants industriels doivent payer depuis plus de 10 ans une taxe de demi-transit dont le but était de pouvoir remettre les wagons et locomotives en état, mais après 10 ans on ne peut constater que le nombre de locomotives et trains ne fait que diminuer malgré les montants encaissés.

5.218 Le passage proposé par la revue d'une "fiscalité de porte" (taxes concentrées à l'exportation) à une fiscalité plus équilibrée entre l'aval et l'amont de la filière (avec un accroissement du coût d'accès à la ressource par la hausse de la redevance de superficie) posait un problème aux opérateurs privés dans la mesure où celle-ci représente pour eux un coût fixe alors que l'activité d'exploitation est aléatoire (particulièrement en l'absence d'inventaire précis et de plan d'aménagement) et que les prix du bois sur les marchés internationaux sont instables. A l'occasion de la revue économique en 2003, la profession recensait 155 taxes, elle en recense aujourd'hui plus de 170. De la même manière, la pression fiscale était estimée à 20% en moyenne par m3 de bois à l'exportation, elle l'est aujourd'hui à 30%.

5.219 Suite à la hausse de la redevance de superficie, les recettes fiscales de la filière bois approchaient les 3,5 USD millions en 2004 contre 2 millions USD en 2002. Mais leur recouvrement est encore souvent incomplet, hypothéqué par les difficultés de communication entre les administrations et l'absence de procédures de vérification de cohérence.

5.220 **Régulation de la filière bois.** Le code forestier prévoit que le contrat de concession forestière comporte deux parties. L'une est constituée du contrat proprement dit ; l'autre du cahier des charges dont un volet est technique et le second social, qui prévoit la réalisation "d'infrastructures sociales et la fourniture de services socio-économiques" (école, dispensaire, pont, etc.) au profit des communautés riveraines de la concession. La revue légale a été l'occasion de faire une évaluation des cahiers des charges négociés depuis 2002 sous la pression des populations locales sensibilisées à leurs droits par les ONG. Les réalisations étaient parfois inexistantes, souvent peu probantes et pas toujours conformes aux attentes locales, les négociations faisant parfois aussi l'objet d'une pression des autorités locales que les concessionnaires avaient "gagné" à leur cause.

5.221 Certaines ONG ouvertement opposées à l'exploitation industrielle du bois, espèrent avoir trouvé avec la négociation du cahier des charges le moyen "d'en finir" avec le modèle concessionnaire. Elles font monter les enchères dans les demandes des communautés locales de telle manière que la négociation devienne impossible, empêchant de ce fait la signature du contrat. Officiellement aucun permis de coupe n'a été délivré pour 2009 (ce qui peut s'entendre dans le contexte de crise actuelle du secteur) mais des prolongations de permis auraient été demandées.

5.222 En imposant aux concessionnaires forestiers l'obligation d'inventaire de la ressource et d'aménagement forestier (planification à long terme des prélèvements, activités d'exploitation, et mesures en faveur de l'environnement et des populations locales), le code introduit une innovation dans la gestion des forêts en RDC. Les compétences manquant dans l'administration pour la réalisation de ces inventaires et de ces plans, le code fait reposer sur les entreprises la charge technique et financière de leur réalisation. Les entreprises elles-mêmes ne possédant pas toutes les compétences nécessaires, elles en sous-traitent la réalisation à des bureaux d'étude (aménagistes forestiers) comme Forêts Ressources Management (FRM) qui a participé à l'élaboration des premiers plans en RDC.

5.223 Les services de contrôle des ministères sont très mal équipés (moyens de déplacement et de communication) et ne disposent pas des compétences (connaissance de la réglementation, interprétation des documents) pour remplir leur mission de contrôle des infractions au code, pour lutter contre l'exploitation illégale et pour lutter contre la fraude fiscale. Le salaire des inspecteurs forestiers est de surcroît très faible et irrégulièrement versé. Les rares contrôles effectués sur les concessions ne peuvent s'effectuer qu'avec les moyens de transport de l'exploitant, lequel sera même sollicité pour verser une prime de déplacement à l'agent. Dans ces conditions, où la motivation essentielle de l'agent est sa survie, aucun contrôle véritable n'est possible. De plus le code prévoit la possibilité pour les agents forestiers de transiger selon le montant de l'amende encouru, ainsi au-delà d'un certain seuil, seul le Secrétaire Général ou le Ministre peuvent transiger. Des lors ce sont pour les agents autant d'opportunités économiques qui les conduisent à rechercher des infractions mineures qu'ils maîtrisent pour engager une transaction au lieu de sanctionner des infractions plus importantes.

5.224 **Mise en œuvre de la décentralisation.** La Constitution de février 2006 prévoit le passage de 11 à 26 provinces dans un délai de 36 mois, les nouvelles provinces remplaçant les districts, là où ils existaient. Outre les provinces, elle accorde la personnalité juridique aux villes et aux communes (en milieu urbain), aux secteurs et aux chefferies (en milieu rural) qui ont le statut d'entités territoriales décentralisées (ETD).

5.225 L'installation en 2007 des Gouvernements Provinciaux issus des élections de 2006 a donné lieu à un bras de fer avec le Gouvernement central sur l'application de la rétrocession des 40% de la redevance de superficie telle que prévu par le code forestier 2002 mais jamais appliquée jusqu'alors. La Constitution de 2006 prévoyant un prélèvement à la source des recettes à caractère national dont la redevance de superficie fait partie, le Gouvernorat de la Province Orientale demande aux forestiers de leur verser la part revenant à la province, des lors, les trois grandes provinces forestières seraient les grandes perdantes d'une stricte application de la Constitution de 2006. En effet, l'essentiel de la fiscalité forestière (dont la redevance de superficie qui en constitue une part importante) étant perçue à Kinshasa et non dans le lieu de provenance des bois sur lesquels est réalisée la recette. A l'inverse, de la disposition du code forestier de 2002, qui précisait que la rétrocession des 40% de la redevance de superficie revenait au lieu de provenance des bois, leur était particulièrement favorable. En octobre 2007, un compromis est trouvé à l'occasion du Forum national sur la décentralisation. Le Gouvernement rétrocèdera sur une base mensuelle une "subvention" pour le fonctionnement des provinces corrigeant ces déséquilibres.

5.226 Cependant en 2008 l'article 54 de la loi 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces (LAP), stipule que la retenue à la source s'effectue par un versement automatique de 40% dans le compte de la province et de 60% dans le compte général du Trésor, ce mécanisme devant être exécuté par la Banque centrale conformément à la loi financière. Or, selon les termes des articles 49 et 50 de la même loi [LAP], la taxe de superficie sur les concessions forestières relève des taxes d'intérêt commun qui comptent parmi les ressources propres de la province. Alors les trois provinces forestières, se sont saisies de l'article 50 pour exiger des exploitants forestiers le paiement direct et en totalité de la redevance de superficie à la province au motif qu'il s'agit d'une de leurs ressources propres. Pour le moment, le ministère n'a pas accepté de transiger (le règlement de la

question est renvoyée à la loi de finance en cours de révision) et les exploitants sont contraints de se plier à sa décision, leurs contrats d'exportation devant être validés par la DGF. En payant aux provinces, le recollement avec la DGRAD deviendrait impossible et ils n'auraient plus de permis de coupe.

### ***Infrastructure***

5.227 L'importance du réseau fluvial navigable permettrait d'acheminer le bois sur de longues distances avec des coûts réduits. Mais le mauvais état du balisage, la très faible offre de transport par barges, et le coût élevé du carburant ne permettent pas d'exploiter cet atout. Il demeure que le coût de l'évacuation du bois par le port de Matadi sur l'Atlantique (1.500 km depuis Kisangani) est moindre que par la route vers l'Océan Indien.

5.228 Le plafond actuel de 500.000 m<sup>3</sup> dans la production de la filière bois correspond à la capacité maximale du port de Matadi. Avec un tel goulot d'étranglement physique, les exportations de bois n'évolueront guère, à moins de la construction d'un vaste port en eau profonde sur la façade atlantique (des projets existent depuis de nombreuses années sur le site de Banana).

### **5.3.4 Recommandations**

#### **Appuyer un effort de conceptualisation de la gouvernance du secteur forestier**

5.229 Il ressort de l'analyse des différents textes disponibles à ce jour (Code forestier, Constitution de 2006, Loi sur la libre administration des provinces, Loi organique sur les entités décentralisées), que les compétences respectives des différents intervenants dans la gestion du secteur ne sont pas suffisamment définies et que leurs articulations n'ont pas été véritablement formalisées. C'est particulièrement sensible pour les exécutifs provinciaux et locaux, le code étant antérieur à la Constitution.

5.230 Cette situation est porteuse de conflits de compétences qui pourraient paralyser la gestion du secteur forestier et favoriser de ce fait les pratiques arbitraires en l'absence de cadre de référence commun, qui seront exacerbés par l'installation des exécutifs des futures entités décentralisées.

5.231 Cette clarification des responsabilités est importante alors que plusieurs projets législatifs en cours d'élaboration (loi-cadre sur l'environnement, loi sur la conservation de la nature, code de l'eau et de l'agriculture) auront des impacts sur la gestion du secteur forestier notamment en matière d'aménagement du territoire au niveau provincial.

#### **Clarifier le corpus normatif applicable au secteur forestier et le vulgariser**

5.232 Au gré des aléas du processus de rédaction des textes d'application, il apparaît que certains textes n'ont pas encore été publiés ou que la référence de leur publication au JO n'est pas accessible (arrêtés 036 du 5 octobre 2006) ; pour d'autres, manquent les annexes (qui seraient désormais disponibles mais demandent donc à être republiées : arrêté 035 du 5 octobre 2006 dont les annexes ont été produites en octobre 2008). D'autres posent problème parce qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une concertation avec les parties prenantes (011 du 12 avril 2007).

5.233 L'administration forestière doit clarifier le statut des textes réglementant la gestion forestière et les réunir dans un corpus publié au Journal Officiel, transmis aux parties prenantes institutionnelles et accessible sur le site Internet du ministère. L'accès à l'information juridique n'est cependant pas une fin en soi, encore faut-il être capable de l'interpréter. Il faudra produire des instruments de vulgarisation à

destination notamment de l'administration, des élus et des organisations de la société civile. Ces documents (corpus et outils de vulgarisation) devront être mis à jour pour intégrer les textes à venir.

### **Accompagner l'opérationnalisation des conseils consultatifs**

5.234 Réunissant l'ensemble des parties prenantes sur la base d'une fréquence semestrielle, ils pourraient jouer un rôle important de médiation, de prévention et d'arbitrage des conflits pour parvenir à des compromis sur l'utilisation des espaces forestiers. Ce serait aussi le cadre indiqué pour discuter de l'application des mesures législatives et réglementaires et pour faire "remonter" des informations au pouvoir exécutif, notamment sur les pratiques de l'administration locale. Il conviendra d'assurer la publicité de ses conclusions.

5.235 Ce rôle de médiateur pourrait être aussi bienvenu dans le cadre de la négociation du cahier des charges. Le recrutement d'un consultant est en cours au sein du SPIAF pour établir un modèle de cahier des charges. Encore faut-il le rendre opérationnel et s'assurer du caractère équitable de la négociation, tant pour garantir les droits des communautés locales que pour prévenir leurs exigences inappropriées. Si ce rôle semble revenir aux ONG, il faut circonscrire le risque de leur instrumentalisation. Il faut aussi encadrer le rôle d'encadrement reconnu par les textes d'application aux autorités locales.

### **Améliorer la qualité de l'information forestière pour sécuriser les recettes fiscales**

5.236 Par sa vocation de conservation de tous les actes et documents relatifs à la gestion forestière, le cadastre forestier est un outil indispensable de transparence. Tel qu'il est prévu par le code, il doit être présent dans toutes les provinces, voire au niveau des territoires où les enjeux forestiers sont importants. Il faudra veiller à ce que son libre accès soit effectif. Il doit être informatisé afin d'avoir une source d'information unique et fiable. C'est un objectif indispensable dans la perspective de FLEGT mais aussi pour sécuriser les rétrocessions aux entités décentralisées.

5.237 Il est par ailleurs difficile d'avoir une image globale des flux de matière taxable (production, exportation, surfaces détenues). La Banque mondiale prévoit de déployer au sein du ministère un système d'application de la réglementation forestière articulé à deux systèmes d'information forestière (SyGIF et SIGEF) avec notamment la SGS pour parvenir à un système autofinancé. Ce système d'information gagnerait à être articulé au programme interministériel de sécurisation des recettes spécifiques issues des ressources naturelles (mines et forêts) prévu dans le cadre du (FED).

5.238 Il est proposé de mettre en place un observateur indépendant forestier qui ne se substituerait pas à la fonction régaliennne de contrôle par l'administration. Il intervient pour assurer la transparence (ses rapports sont publics) et l'objectivité des contrôles mais aussi renforcer les capacités des différentes parties prenantes (administration, société civile). Cette expérience a déjà été menée au Cameroun par *Global Witness* puis par *Resources Extraction Monitoring* (REM). Une mission d'évaluation pour la RDC a déjà été réalisée par *Global Witness* à l'initiative de l'Union Européenne. Le choix de *Global Witness* est cependant problématique en raison de son activité de plaidoyer très hostile à l'industrie forestière.

5.239 Appuyer la mise en œuvre du contentieux et de la résiliation effective des titres déchus. L'atelier post-moratoire organisé par GTZ en mars 2009 a émis des recommandations sur le suivi de la mise en œuvre de l'arrêté 090 du 23 janvier 2009 sur la résiliation des anciens titres forestiers. Elle recommande l'élaboration d'un guide par le MECNT pour traiter des rôles et responsabilités de chaque intervenant, prévoir un éventuel suivi du contentieux compte tenu du manque de capacité des tribunaux.



## **Assurer le suivi des rétrocessions au niveau des ETD affectées au développement local**

5.240 Il faudrait prévoir un mécanisme incitatif pour les ETD. Un tel mécanisme pourrait prendre la forme d'un fonds abondé par les bailleurs en proportion des sommes effectivement déposées dans le cadre de la rétrocession. Les autorités locales auraient tout intérêt à y reverser la totalité des sommes perçues afin de bénéficier d'un cofinancement. En outre, le montant des fonds versés par les bailleurs étant rendu publics, il sera facile pour les autres acteurs de vérifier ce qui a été effectivement reversé par la province dans le cadre des rétrocessions.

## **Poser les fondements d'une régulation du secteur artisanal**

5.241 L'exploitation artisanale est le parent pauvre du code et l'angle mort de la réforme. L'enjeu de sa régulation est d'importance au moment où le secteur industriel s'apprête à basculer dans l'exploitation sous aménagement pour que les efforts de régulation du secteur formel ne soient pas anéantis par l'expansion de l'informel.

5.242 Au-delà des enquêtes qualitatives, l'action exige des données quantitatives sur l'exploitation et la consommation de bois d'œuvre et de bois de feu. Il faut donc se donner les moyens de réaliser des enquêtes de grande échelle en commençant par envoyer des enquêteurs enregistrer les flux sur les marchés urbains (débouché de la filière relativement facile à circonscrire par rapport aux scies mobiles).

5.243 L'approfondissement de la réglementation devrait se faire dans le cadre des forêts communautaires conformément au code qui prévoit que l'exploitation artisanale doit s'y dérouler. Un des enjeux discutés aujourd'hui est de savoir si l'exploitation devra se dérouler uniquement dans le cadre des concessions communautaires où, comme c'est le cas aujourd'hui, sur l'ensemble du domaine des forêts protégées.

## **Redéfinir les priorités du zonage**

5.244 Le zonage préfigure un nécessaire exercice d'aménagement du territoire devant mettre fin à ce chevauchement des titres miniers, fonciers et forestiers et à leur empiètement sur des aires protégées ou des concessions légalement converties. Il faut établir un mécanisme d'arbitrage interministériel en cas de conflit de priorité entre les activités minière, pétrolières et forestières, qui prendra en compte le domaine forestier permanent. Il doit être accompagné par des exercices de cartographie participative visant à préparer la constitution de concessions des communautés locales dont parle le Code forestier.

## **Avancer le processus de « Préparation » pour la REDD**

5.245 Avec l'appui du FCPF et UN-REDD, la RDC devrait suivre le processus de préparation du pays pour participer dans un mécanisme international REDD. Cette préparation inclut : a) la préparation d'un scénario de référence pour les émissions de la déforestation et de la dégradation ; b) le développement d'une Stratégie Nationale REDD assez holistique, prenant en compte les moteurs de déforestation au-delà du secteur forestier, comme l'agriculture et l'énergie ; c) la mise en œuvre d'un système de suivi et de vérification des émissions de la déforestation. Ces activités devraient suivre les standards internationaux en construction. Avancer dans les réformes de la gouvernance forestière devrait être au cœur de ce processus de préparation pour la REDD.

## ANNEXES

---

### Annexe 1 Qualification juridique des forêts

Terminologie juridique	Forêts classées	Forêts protégées	Forêts de production permanente
Affectation prioritaire	Conservation de la biodiversité	Développement socio-économique	Production durable de bois ou d'autre bien/service forestier
Statut domanial	Domaine public (acte de classement)	Domaine privé de l'État	Domaine privé de l'État
Proportion du territoire national	Objectif 15%	Non précisé (catégorie par défaut)	Non précisé
Mode de gestion	Recherche, tourisme, conservation	Traditionnelle (en vertu des droits d'usage) Concession communautaire possible	Contrat de concession forestière pour le bois ou autres biens/services
Instrument principal de gestion	Plan d'aménagement	Plan d'aménagement (si concession communautaire)	Plan d'aménagement
Responsabilité de la gestion	État	Non précisé Communauté, si concession	Opérateur privé titulaire d'un contrat de concession En régie par l'administration forestière ou les entités administratives décentralisées
Droits d'usage coutumiers	Restreints	Sans restriction (sauf si plan d'aménagement pour la concession communautaire)	Maintenus (sauf agriculture)
Perspective à long terme	Pérennité de la forêt naturelle	Conversion possible vers d'autres usages du sol	Pérennité de la forêt naturelle

## Annexe 2 Les procédures de dédouanement

A1. Cette annexe décrit et commente les procédures de dédouanement

### 1. Corridor Matadi- Kinshasa

#### 1.1 Procédures douanières à l'importation

A2. Un dossier d'importation comprend 25 documents nécessaires aux traitements administratifs délivrés par 8 services différents (cf. Volume II, Papier Technique No. 5, Annexe 1, non comptabilisé : la facture et la note de fret qui sont des éléments uniquement commerciaux mais requis par les services administratifs). L'annexe 2 dudit papier technique retrace le dossier étape par étape, les paragraphes suivants en présentent les grands principes.

A3. **Avant l'arrivée du navire**, l'importation est soumise à trois formalités :

- Premièrement, l'obtention d'une licence/déclaration d'importation, délivrée par la Banque Centrale et déposées auprès des banques privées.
- Deuxièmement, le dossier de licence d'importation est envoyé à BIVAC qui engage sa procédure d'inspection avant embarquement et d'attestation de valeur (AV) certifiant la marchandise (valeur, quantité, espèce) à l'embarquement. Normalement, l'AV est disponible avant l'arrivée de la marchandise, auprès des bureaux BIVAC en RDC. Le processus s'achève avec l'authentification du support papier par la cellule OCC/OFIDA installée à BIVAC auprès de laquelle l'importateur obtient le document. Cette étape peut occasionner des délais (source : transitaire) ; et, par ailleurs, est inutile puisque les bureaux de douane en première ligne disposent d'un accès à la base de données BIVAC qui reprend notamment les AV approuvés.
- La troisième formalité est l'obtention d'une FERI (Fiche Électronique de Renseignement à l'Importation) par l'agent maritime. La FERI est gérée par l'OGEFREM. Les renseignements qui y sont portés sont normalement identiques à ceux de l'AV BIVAC, puisqu'elle est établie après. En outre, son établissement suit la même logique : l'OGEFREM dispose de partenaires étrangers chargés de collecter les informations dans les ports d'embarquement.

En cas d'absence de FERI et/ou d'AV, l'OCC est chargé d'établir ces documents à destination, en appliquant des pénalités (3% de la valeur CIF pour les AV).

**La prise en charge douanière.** Elle débute avec l'obtention du manifeste. Réglementairement, le manifeste doit être déposé 48h avant l'arrivée du navire. En matière maritime, à Matadi, l'ONATRA et les compagnies maritimes, sauf SAFMARINE et CMDC qui ont des lignes directes sans escale à Pointe Noire, avancent que le transbordement à Pointe Noire les empêche de se conformer à la réglementation, mais cet argument n'est pas recevable étant donné que la possibilité de transmission électronique entre Pointe Noire et Matadi est faisable.

A4. Le débarquement est d'abord soumis au passage à bord des services de la Quarantaine puis à une autorisation de la DGDA et de l'OCC. Il est surveillé par les agents DGDA, ONATRA et OCC qui établissent respectivement leurs fiches (écor, de pointage et tally). Le manifeste est ensuite déposé sous format papier à la DGDA qui le saisit dans le système SYDONIA (cellule de saisie du manifeste), accompagné de la fiche de pointage. Parallèlement, la prise en charge des marchandises est enregistrée dans un registre manuel. A noter aussi que l'OGEFREM s'inscrit dans le processus de saisie du

manifeste/déclaration en détail par la Douane. En effet, l'OGEFREM compare la valeur du fret déclaré dans le manifeste fret, dans le bill of lading et celle figurant sur la FERI, pour déterminer la valeur taxable la plus élevée établie par la DGDA. La même information doit être transmise à l'OCC pour la détermination de la valeur « CIF » que celle-ci utilise pour la facturation.

A5. **Déclaration en détail.** Le déclarant vient saisir la déclaration en détail au bureau de douane au Port de Matadi. Il la présente au guichet recevabilité qui vérifie notamment la présence de l'AV.

A6. Après déclaration, la DGDA émet un bulletin de « pré liquidation », sur la base de la valeur taxable déterminée par la DGDA – qui peut ou non prendre les valeurs communiquées par BIVAC et l'OGEFREM. En effet, celles-ci ne semblent pas juridiquement être opposables à la DGDA. Sur la base de ce bulletin, le déclarant paye à la banque le montant global qu'il répartit sur les comptes bancaires des ayants-droits selon les protocoles d'accords respectifs et donne une quittance. Un signal électronique est envoyé à la DGDA et le receveur des douanes autorise l'impression de la déclaration. La déclaration définitive imprimée avec la quittance passe à la recevabilité douane par un agent du CTC. CTC appose un tampon informant si ses agents doivent ou non suivre le contrôle.

A7. **La visite.** La déclaration dépend d'un contrôle physique d'un inspecteur du service vérification. La vérification physique affecte 100% des déclarations. Dans 90% des cas, il y a dépotage du container (source : transitaire). Le certificat de visite est rempli, sous format électronique, puis est envoyé à l'inspecteur qui assure la liquidation définitive et au sous-directeur qui donne son accord pour le BAE et qui le retourne à l'inspecteur. Celui-ci transmet le BAE au receveur qui le signe. Le paiement est ensuite encaissé.

A8. Dans le cas d'un transfert sur Kinshasa, les formalités sont identiques mais la marchandise est couverte par un passavant à caution.

## 1.2 Procédures OCC

A9. Parallèlement, le déclarant suit un deuxième circuit de contrôle au niveau de l'OCC. **Le déclarant dépose à la division OCC de Matadi (hors du Port)** son dossier composé des éléments suivants :

- billets de facturation en 4 exemplaires ;
- connaissance (bill of lading) ;
- FERI (soit réalisée à l'embarquement, soit régularisée par l'OCC à destination ou à la demande de l'OGEFREM, ou certifiée par l'OGEFREM à l'arrivée),
- Ordre à déclarer,
- Facture client,
- Laisser-suivre,
- AV BIVAC authentifiée,
- Attestation d'origine (friperie),
- Autorisation d'importation en tant que de besoin (produits alimentaires, pharmaceutiques),
- Certificat de fumigation (friperie)

A10. Le service OCC « contrôle des importations » de la division de Matadi (**en ville**) croise les informations. Le dossier est transmis au « bureau central prix » (**au port**). Ce bureau établit une fiche

valeur. Il assure également la régularisation en cas de défaut d'AV sur la base du service de quai qui a fait « l'écor » (entrée de façon informatique).

A11. Le dossier est transmis au guichet unique de l'OCC (Port) qui l'enregistre dans un rôle. Il est examiné par le bureau « acceptation des dossiers ». Le signal manifeste de la DGDA est comparé au résultat du service à quai. S'il est concordant, le bureau affecte un numéro de dossier. Dans le cas contraire, le dossier est rejeté.

A12. Le dossier est transmis au « bureau codification » qui saisit les éléments dans le système informatique, vérifie la position tarifaire et saisit les éléments de la facture et du connaissance. Le dossier est alors transmis au « bureau facturation » qui confronte la valeur AV et la valeur attestée au bureau central prix. Les frais sont calculés : frais de contrôle, frais de tally et frais additionnels tels que déterminés par l'OCC. **La base taxable est la valeur OCC et non la valeur acceptée par la DGDA, en ce qui concerne non seulement la valeur FOB, mais aussi la valeur fret et la valeur assurance.** Les contrôles de l'OCC se fondent sur la base VERITAS (BIVAC).

A13. L'OCC participe aussi à la visite avec la Douane avec la DGM et l'ANR. L'OCC se réserve le droit de faire, en plus de l'inspection de la conformité avec les données inscrites dans l'AV, une inspection de la qualité des marchandises avec prélèvement d'échantillon si nécessaire. Ceci est fait systématiquement pour les produits pharmaceutiques et alimentaires.

A14. **Sortie des marchandises.** Après achèvement de la visite par la DGDA et la délivrance du BAE, le service de prise en charge DGDA délivre un bon de sortie au déclarant. La brigade DGDA enregistre la sortie effective dans un registre. Les services de l'OCC constatent la sortie. Dans le cas où le transporteur n'a pas de caution ou dans le cas de transfert de véhicules, la marchandise est escortée par la DGDA et l'OCC pour un coût de 800 USD/5 véhicules en 3 à 4 jours.

### 1.3 Autres formalités

A15. Si le déchargement a lieu en dehors des heures d'ouverture des services de la DGDA, une demande de travaux extraordinaires et une autorisation écrite sont nécessaires.

A16. S'il y a relèvement des droits et des taxes, les services de la DGDA établissent un procès-verbal et enregistrent une contre écriture dans le système informatique.

A17. Chaque dossier fait l'objet d'une fiche de suivi horaire. Cette fiche est remplie à Kin Est et à Kin Aéro mais non à Matadi.

A18. Lorsque la marchandise est effectivement mise à la consommation, à Kinshasa ou à Matadi, l'OCC effectue un contrôle systématique de qualité des marchandises (source : importateur).

### 1.4 Les exportations

A19. Le processus d'export est globalement identique à celui de l'import (25 documents produits et/ou visés par au moins un service administratif). Les mêmes services requièrent des formalités qui suivent les mêmes principes : une licence d'exportation pour la Banque Centrale, rapports de vérification pour l'OCC (ONC pour le café et autres produits agricoles) sans participation de la BIVAC et la présence effective des agents DGDA, ANR et OCC lors des manipulations au déchargement des produits à exporter et à l'empotage à Kinshasa ; prise en charge et déclaration à la DGDA et les pointages pour l'embarquement sur le navire. Globalement, l'exportation de bois/café, depuis la décision d'empotage à Kinshasa jusqu'à

la dernière instruction à l'armateur, requiert environ 20 à 26 jours ouvrables, temps de transport entre Kinshasa et Matadi compris (48 heures). Plus de détail est fourni en Annexe du papier technique No 5.

## **2. Procédures à Kinshasa**

A20. Il y a deux bureaux de douane à Kinshasa – Kin-Est et Kin-Aéro.

A21. Le bureau des douanes de Kin-Est traite depuis Matadi (cas le plus fréquent) des marchandises en provenance de l'étranger introduites par le fleuve et par route. Le bureau de Kin-Aéro traite seulement les opérations et exportations par voie d'aéronef.

A22. Le bureau de Kin-Est traite en moyenne 1000 déclarations par mois. Les marchandises sous passavant à caution (PAC) depuis Matadi sont déchargées en présence des agents de la DGDA et de l'OCC pour pointage. Les PACs sont visés, inscrits dans un registre et renvoyés au bureau de départ. Puis la procédure de mise à la consommation débute comme décrit précédemment. L'OCC, l'ONATRA et l'OGEFREM sont présents dans les entrepôts /MAD situés en ville. Ils sont tenus informés par le système de Kin Est des différentes étapes de la procédure.

A23. Le chef de bureau initie une vérification de valeur par un inspecteur après l'enregistrement de la déclaration, puis une vérification par 4 consultants de CTC. Toutefois, CTC ne couvre que les importations et non les accises intérieures (téléphonie, alcools, etc.) qui représentent actuellement 60% des recettes du bureau.

A24. Le bureau de Kin-Aéro traite également environ 1000 déclarations par mois, dont la moitié est mise à la consommation et l'autre en transfert vers un bureau en ville.

A25. Le bureau de Kin-Aéro dispose d'un entrepôt public dont la gestion a été concédée à une société privée (Pacific Trading). La DGDA perçoit 30% sur les frais de gestion facturés par le gestionnaire. Cet entrepôt est le passage obligé des marchandises débarquées des aéronefs. La marchandise est gardée, après déclaration sommaire S4 dans un entrepôt public sur la place aéroportuaire ou en ville. Les marchandises sont sous la surveillance douanière (en fait les entrepôts, il s'agit plus probablement de magasins sous douane). Les marchandises sont escortées par la police douanière de la DGDA, lorsque les gestionnaires d'entrepôts n'ont pas mis à disposition des véhicules agréés. Chaque entrepôt peut avoir deux parties, l'une pour Kin-Aéro, l'autre pour Kin-Est. Le temps légal de séjour est de 15 jours, mais la DGDA accorde un temps de 2 à 3 mois avant de placer les marchandises sous le régime du dépôt et d'envisager les ventes aux enchères. Chaque entrepôt dispose de son propre dispositif de dédouanement qui sera connecté à SYDONIA ++.

A26. A Kin-Aéro, la procédure est certainement plus rapide qu'ailleurs. Tous les services sont regroupés dans l'entrepôt public : dans une même salle, les déclarations sont enregistrées, acceptées et transmises à OCC.

## **3. Procédures au Katanga et à l'Est**

A27. Discuté dans le corps du chapitre.

## **4. L'impact des paramètres non-douaniers sur les procédures douanières**

A28. Le processus de dédouanement peut être affecté, en termes de durée et de coût, par des problèmes au niveau d'institutions autres que la DGDA. Les observations suivantes traitent notamment de Matadi et de Kinshasa.

A29. **Port de Matadi.** Le port de Matadi a une capacité de 3500 containers et peut aller jusqu'à 4500 à 5000 (en empilement par 4), 6 postes à quai opérationnels sur 10 potentiels (500 mètres). Il accueille 40 navires en moyenne par mois.

A30. Des retards au niveau du temps de passage peuvent résulter des facteurs suivants : (i) manque de dragage du chenal ; (ii) manque de quais (6 opérationnels sur 10 potentiels); (iii) manque de disponibilité des équipements et du personnel de l'ONATRA à Matadi qui ne fait de la manutention que deux jours par semaine (source DGDA); (iv) différence entre dates d'arrivée des manifestes saisis par ONATRA, OCC et DGDA qui bloquent le partage du signal ; (v) arrivée tardive du manifeste.

A31. Des surcoûts relatifs aux autres ports résultent des facteurs suivants : (i) RVM facture sur le tonnage du navire et non sur le tonnage réel; (ii) les frais élevés de manutention de l'ONATRA (18 euros/tonne pour le déchargement ; 32 USD/tonne pour la manutention horizontale), sachant que les agents maritimes et/ou les transitaires doivent apporter leurs propres équipements compte tenu de l'indisponibilité ou du mauvais état de ceux de l'ONATRA ; et (iii) les surestaries (indemnité payée par l'affréteur du bateau à l'armateur quand le temps d'immobilisation du navire dépasse celui indiqué dans les contrats de voyage) dûs à la cadence lente de déchargement des navires. En ce qui concerne le dernier point, l'ONATRA a même admis qu'il faut parfois 10 jours pour décharger un navire par rapport à une durée normale de 5 jours – les surestaries peuvent facilement monter à US\$10.000/ jour, soit à 50.000\$) en tout.

## 5. La multiplicité et redondance des contrôles

A32. Trois organismes (BIVAC, OCC, CTC) assurent un contrôle de nature douanière soit sur l'activité des agents de la DGDA soit parce qu'ils contrôlent des éléments, essentiellement la valeur, dont l'estimation devrait relever de la DGDA:

- BIVAC intervient **en amont** du processus par une attestation de la valeur ;
- OCC intervient **au sein du dédouanement**, pour évaluer la valeur des marchandises;
- CTC intervient **également au sein du dédouanement**, en ciblant les déclarations avant leur vérification et suivant leur contrôle par les douaniers.

A33. L'intervention de BIVAC a lieu avant l'expédition et donc normalement bien avant l'arrivée des marchandises au dédouanement, du moins à Matadi et au Katanga. La valeur BIVAC, tout en étant un élément très utile d'information, ne gêne pas le processus d'importation et n'est pas juridiquement opposable à la DGDA. En effet, la DGDA est souveraine grâce aux accords OMC en matière de valeur.

A34. CTC. Le travail des experts de la CTC consiste principalement en un appui aux services douaniers de la DGDA et n'ajoute pas de procédures spécifiques. Mais on n'a pas pu identifier si les procédures sont elles-mêmes ralenties par la CTC.

A35. Il y a beaucoup de redondances entre les actions de l'OCC, de l'OGEFREM et de la DGDA. Tout d'abord, la DGDA fait une liquidation du montant dû à l'OCC au niveau du Guichet Unique sur base des données relatives à la valeur FOB, la valeur du fret et la valeur de l'assurance qu'elle a arrêté pour le dédouanement. Mais, l'OCC fait son calcul de la valeur CIF pour sa propre facturation, se basant également sur la valeur BIVAC et les estimations de l'OGEFREM en matière de fret maritime et assurance. Il est fréquent que les valeurs retenues par l'OCC soient supérieures à celles arrêtées par la DGDA pour le calcul de droits et des taxes d'entrée. Ceci génère des contentieux et des amendes souvent transactionnelles, qui donnent lieu à un prélèvement complémentaire de la part de l'OCC qui est payé hors Guichet Unique.

A36. Il y a souvent de multiples visas et contrôles au niveau de chaque service à l'intérieur de la DGDA, de l'OCC et de l'ONATRA (déclarations en douane, fiches de pointage, rapports d'emportage, bons de sortie, instructions d'embarquement, etc.). Au niveau de la DGDA, les bulletins de pré-liquidation pourraient être imprimés directement par les commissionnaires en douane et présentés à la banque. Or, dans les faits, ils sont émis et visés par un chef de service douanier. Cette intervention est inutile puisque le service de la recette effectue un contrôle du paiement en visant les preuves de paiement à la réception du signal électronique de la banque.

A37. De même, lors du contrôle des déclarations et des bons à enlever, il y a de multiples allers-retours de documents correspondants à des approbations qui peuvent être enregistrées et consultées en machine, avec un contrôle « physique » réservé à une proportion bien définie. En outre, la brigade douanière contrôle systématiquement les dossiers à la sortie, alors que l'enlèvement a déjà été autorisé par le receveur.

A38. Plus généralement, il y a doublement de procédures informatiques et manuelles au niveau de la DGDA, de l'ONATRA et de l'OCC. Bon nombre de ces procédures sont inutiles. La plupart des documents-papiers correspondent à des actions dans le système d'information qui sont directement consultables en ligne. Par ailleurs, l'édition et la circulation de documents administratifs papier induisent la question de leur « authentification » donc de visas administratifs et tout ce qui peut s'ensuivre.



## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

---

- Amity, Mary, et D. Weinstein (2009), "Exports and Financial Shocks"; mimeo, Federal Reserve Bank of New York et Columbia University
- Banque Mondiale (2006), *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the XXIst Century*  
-- (2009), *Déterminer la Priorité des Investissements dans l'infrastructure: Une Approche spatiale.*  
-- (1997) *Expanding the measure of wealth: indicators of environmentally sustainable development, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 17*
- Brunnschweiler, Christa, and E. Bulte (2007), "The Resource Curse Revisited: A Tale of Paradoxes and Red Herrings"; *Journal of Environmental Economics and Management* 55, 248-264
- Commission on Growth and Development (2007), *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*
- Cuddington, John; R. Ludema, and S. Jayasuria (2007), "Prebisch-Singer Redux"; in D. Lederman and Maloney, eds., *Natural Resources: Neither Curse Nor Destiny*, pp. 103-140
- Djankov, Simeon; C. Freund, et S. Pham Cong (2006), « Trading on Time » ; Banque Mondiale, Policy Research Working Paper 3909
- Gamberoni, Elisa, and R. Newfarmer (2009), "Aid for Trade: Matching Potential Supply and Demand"; mimeo, Banque Mondiale, 2009
- Kessides, Ioannis; R. Noll et N. Benjamin (2009), « Regionalizing Telecommunications Reform in West Africa » ; World Bank Policy Research Working Paper #5126
- Lederman, Daniel, and W. Maloney (2007), *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*; Banque Mondiale
- McKinsey (2009), *Pathways to a Low-Carbon Economy.*
- Raddatz, Claudio (2007), "Are External Shocks Responsible For the Instability of Output in Low-Income Countries?" *Journal of Development Economics* 84, 155-187
- République Démocratique du Congo (2009), *Document de Politique Sectorielle: Stratégie de développement du secteur des télécommunications et des technologies de l'information et de la communication de la RDC ; Kinshasa : Ministère des Postes, Téléphones et Télécommunications*
- Sachs, Jeffrey, and A. Warner (1997), "Natural Resource Abundance and Economic Growth"; NBER working paper #5398  
-- and -- (2001), "The Curse of Natural Resources"; *European Economic Review* 45, 827-838
- Wacziarg, Romain, and K. H. Welch (2008), "Trade Liberalization and Growth: New Evidence" *World Bank Economic Review* 22, 187-231