

République démocratique du Congo : Note consultative conjointe

Cette note consultative conjointe sur la République démocratique du Congo a été élaborée par une équipe des services du Fonds monétaire international comme document de référence pour les consultations qui ont lieu périodiquement avec le pays membre. Elle a été établie à partir des informations disponibles au 6 septembre 2012, date à laquelle elle a été achevée. Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'équipe des services et ne reflètent pas nécessairement les vues des autorités congolaises ni celles du Conseil d'administration du FMI.

La politique de publication des rapports des services et d'autres documents du FMI autorise la suppression d'informations délicates.

Ce document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Téléphone: (202) 623-7430 • Télécopieur : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org Internet : <http://www.imf.org>

Prix : 18 dollars l'exemplaire

Fonds monétaire international
Washington, D.C.

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL ET
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

**Note consultative conjointe des services du FMI et de l'IDA sur le
document de stratégie pour la réduction de la pauvreté et
pour la croissance, 2011–2015**

Établie par les services du Fonds monétaire international et de
l'Association internationale de développement

Approuvée par Michael Atingi-Ego et Dhaneshwar Ghura (FMI),
ainsi que par Makhtar Diop (IDA)

6 septembre 2012

I. TOUR D'HORIZON

1. **La présente note consultative conjointe des services du FMI et de l'IDA passe en revue le deuxième document de stratégie pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (DSRP-2) de la République démocratique du Congo (RDC), qui porte sur les années 2011 à 2015.** Le DSRP-2 fait suite au premier DSRP complet de la RDC (DSRP-1), qui se rapportait aux années 2006–10.

2. **Le DSRP-1 représentait le premier plan de développement national exhaustif de la RDC depuis la fin de la guerre civile (2003) et était par conséquent axé sur la nécessité impérieuse d'améliorer les conditions de vie et de reconstruire le pays après dix années de conflit et de précarité¹.** La note consultative conjointe et le rapport d'exécution du DSRP-1 sont élogieux à l'égard du gouvernement de la RDC pour les progrès accomplis dans les dossiers stratégiques, comme l'établissement de la paix avec le Rwanda et la renégociation de l'Accord de coopération sino-congolais (ACSC) tout en soulignant le faible alignement du budget sur les priorités du DSRP-1. Le DSRP-2 fait franchement état des progrès réalisés vers la paix, la consolidation politique et institutionnelle et du retard dans la marche vers les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), notamment ceux ayant trait à l'égalité des genres au sens large.

¹ Un rapport d'exécution du DSRP-1 a été publié en avril 2010 et la note consultative conjointe correspondante a été examinée par le Conseil d'administration du FMI le 30 juin 2010 et par le Conseil des administrateurs de la Banque mondiale le 2 juillet 2010. Rapport du FMI sur les pays n° 10/328.

3. **Dans le DSRP-2, l'effort est centré non plus sur les besoins pressants de l'après-conflit, mais sur un développement plus durable du pays.** Le DSRP-2 fait fond sur le DSRP-1 mais met particulièrement l'accent sur la croissance, la création d'emplois et l'impact du changement climatique. Le document est en outre axé sur le renforcement de la bonne gouvernance, la réalisation des OMD d'ici à 2020 et l'élimination des inégalités entre les sexes. La stratégie repose sur quatre piliers : i) renforcement de la gouvernance et consolidation de la paix; ii) diversification de l'économie en vue d'une accélération de la croissance et de la création d'emplois; iii) amélioration de l'accès aux services sociaux de base et du capital humain; et iv) protection de l'environnement et mesures visant à réduire l'impact du changement climatique. Ces piliers sont conformes à ceux de la stratégie de la Banque mondiale en Afrique, qui s'articule autour des axes suivants : compétitivité et emploi, vulnérabilité et résilience et gouvernance et capacités du secteur public.

4. **La préparation du DSRP-2 a comporté des consultations avec la société civile, l'administration publique, les organisations non gouvernementales nationales et internationales, et les partenaires techniques et financiers.** Le gouvernement actuel a confirmé son attachement au DSRP qui a été préparé par son prédécesseur et envisage de poursuivre la diffusion de la stratégie. Le Plan d'action du gouvernement (PAG) pour 2012–16 est centré sur les volets de la modernisation de l'État et de l'amélioration de la qualité de la vie. Le gouvernement voit dans le PAG un effort ambitieux d'application du DSRP-2.

5. **La crédibilité des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 a été mise en question par les partenaires nationaux et internationaux.** Néanmoins, le Président Kabila a été déclaré vainqueur et a pris ses fonctions le 20 décembre 2011. Le Parlement a été installé le 16 février 2012 et le gouvernement est entré en fonctions le 28 avril 2012. La situation sécuritaire, qui était tendue durant les élections, est redevenue normale une fois le nouveau gouvernement en place, mais les tensions ont persisté dans le Nord-Kivu après la délivrance d'un mandat d'arrêt national contre le Général Bosco Ntaganda. Les indicateurs de confiance dans l'économie se sont peu à peu améliorés depuis janvier 2012.

II. PAUVRETÉ ET GENRES : DIAGNOSTICS

6. **L'évolution de la pauvreté et de la situation des genres doit être considérée dans le contexte d'une croissance démographique rapide.** Le taux de fécondité en RDC est de six enfants par femme en âge de procréer, soit une croissance démographique de 2,7 % par an. À ce rythme, la population congolaise est appelée à doubler en 25 ans.

7. **Il n'y a pas de nouvelles données permettant de mesurer la pauvreté en termes monétaires en RDC.** En conséquence, il n'est pas possible de mesurer directement l'impact de la croissance macroéconomique sur la réduction de la pauvreté ou l'inégalité. Les simulations effectuées dans le cadre du DSRP-2 ne révèlent pas de changement important du niveau de pauvreté depuis 2005, année où 70 % de la population étaient estimés pauvres selon la classification nationale (88 % vivant avec moins de 1,25 \$/jour (PPA)). Certains indicateurs de

substitution ont évolué favorablement, comme le taux brut de scolarisation primaire, qui est passé de 60 % (2000) à 94 % (2010), et la mortalité infantile, qui est tombée de 126 à 97 décès pour 1000 naissances vivantes au cours de la période 2001-10. Une nouvelle enquête auprès des ménages a été lancée le 2 juin 2012, et les données sur la pauvreté monétaire devraient être mises à jour au début de 2012 et présentées dans le premier rapport d'exécution du DSRP-2.

8. **La RDC ne pourra probablement atteindre aucun des objectifs du Millénaire pour le développement (OMC)².** Des progrès ne sauraient être accomplis vers l'objectif d'éducation primaire universelle et les autres OMC sans un plus grand engagement de la part du gouvernement car le budget national couvre seulement 10 % des dépenses de santé, les ménages presque 50 % et la communauté internationale environ 40 %. Les ménages contribuent également à hauteur d'environ 40 % au coût financier de l'éducation. Les services des deux institutions encouragent le gouvernement à accroître la transparence dans l'allocation de ses propres ressources et des ressources fournies par les ménages qui contribuent aux dépenses d'éducation.

9. **La disparité des genres demeure un problème pressant en RDC, où les femmes font face à des vulnérabilités économiques, politiques et sécuritaires par suite de barrières socio-culturelles et de leur sous-éducation³.** Les services des deux institutions souscrivent au plan exhaustif de renforcement de l'égalité entre les genres du DSRP-2 mais constatent que le PAG n'inclut pas l'exécution de ce plan parmi ses priorités. En outre, ils notent l'absence de points de référence bien définis et d'objectifs précis permettant d'évaluer les améliorations au fil du temps. Ils encouragent le gouvernement à i) accélérer la réalisation de l'égalité des genres et à mieux s'attaquer aux questions de genre en assurant l'application de la loi; ii) à renforcer les capacités opérationnelles du Ministère du genre, de la famille et de l'enfant; et iii) à mettre particulièrement l'accent sur l'aptitude à l'emploi des femmes à des postes plus spécialisés.

III. PROGRÈS D'EXÉCUTION ET PERSPECTIVES DE RÉFORME

A. Résultats macroéconomiques

10. **La gestion macroéconomique s'est améliorée dans la période couverte par le DSRP-1, ce qui s'est traduit par de meilleurs résultats macroéconomiques.** La croissance du PIB réel a atteint en moyenne 5,6 % par an durant la période 2006–10, quoique l'objectif à moyen terme ait été d'environ 7–8 %, niveau jugé nécessaire à la réalisation des OMD.

² Les progrès vers la réalisation des OMC sont décrits à la page 35 du DSRP.

³ Le taux brut de scolarisation n'est que de 30,3 % pour les filles, contre 53,6 % pour les garçons, soit un indice de parité de 0,6. L'indice de parité pour l'alphabétisme est resté constant à 0,69 de 2001 à 2007. Cependant, bien que les hommes continuent à prédominer dans les emplois qualifiés, le pourcentage de femmes employées dans le secteur non agricole est passé de 21 % en 2001 à 34 % en 2007. Dans le domaine politique, le pourcentage de femmes au Parlement national et au Sénat était de 8 % et 5 %, respectivement, d'après le rapport d'activité 2010 en matière de réalisation des OMC, loin du niveau de référence de 50 % fixé par la Constitution du pays. Dans le domaine de la sécurité, 64% des femmes ont déclaré avoir été victimes de violence sous une forme ou une autre depuis l'âge de 15 ans et 49 % ont déclaré l'avoir été dans les 12 derniers mois.

Malheureusement, la croissance n'a pas été suffisamment inclusive pour réduire la pauvreté. Un certain nombre de facteurs ont nui à la croissance pendant cette période, dont le plus important a été la crise financière mondiale, qui a entraîné une forte détérioration des termes de l'échange et des perspectives extérieures de la RDC. La volatilité des prix des produits alimentaires et des combustibles a elle aussi eu des effets défavorables sur la pauvreté.

11. Des politiques économiques appropriées, soutenues par un accord au titre de la Facilité élargie de crédit (FEC) du FMI depuis fin 2009, ont contribué à la consolidation de la stabilité macroéconomique. Le rééquilibrage budgétaire et un contrôle satisfaisant des dépenses publiques sont les points d'ancrage de l'accord FEC et assurent que les programmes de dépenses du gouvernement sont dans l'ensemble appliqués. L'insuffisance de l'aide financière extérieure pendant toute la période a ajouté aux tensions budgétaires, bien que les recettes de l'administration centrale se soient accrues, passant de 13 % du PIB en 2006 à 19 % du PIB en 2010. En outre, une plus grande discipline budgétaire a contribué à la baisse de l'inflation, laquelle, conjugué au maintien des taux d'intérêt réel à un niveau relativement élevé et à l'amélioration des prévisions de liquidité, a aidé la Banque centrale du Congo (BCC) à atténuer les anticipations inflationnistes.

12. Les services des deux institutions jugent raisonnablement ambitieux le cadre macroéconomique à moyen terme décrit dans le DSRP-2. Les prévisions de croissance économique présentées dans le PAG sont sensiblement plus élevées, ce qui crée des écarts importants entre les projections macroéconomiques dont font état les deux documents. Une forte croissance du PIB réel peut être réalisée par un accroissement des investissements public et privé dans l'infrastructure et les secteurs des ressources naturelles et de l'agriculture. Pour assurer cet accroissement, les services des deux institutions recommandent aux autorités de mettre en place des mesures spécifiques visant à encourager l'investissement privé. Par exemple, le gouvernement pourrait faire une déclaration publique dans laquelle il présenterait des prévisions réalistes de sa intervention et de celle des entreprises publiques dans tous les secteurs essentiels. La transparence dans la planification et l'exécution des programmes annuels de désengagement et d'investissement approuvés par les actionnaires, ainsi que dans l'établissement des rapports à leur sujet, accroîtrait la prévisibilité et la transparence des décisions de gestion des entreprises publiques et améliorerait ainsi le climat des affaires.

13. Les services du FMI et de l'IDA font ressortir la nécessité d'accélérer les réformes budgétaires et autres réformes structurelles. En particulier, ils recommandent d'accorder une haute priorité au renforcement de la gouvernance et de la transparence dans les industries extractives. Ils félicitent les autorités pour l'adhésion de la RDC au Traité OHADA en juillet 2012. En outre, ils leur recommandent d'établir une protection plus forte des investissements en adhérant à la Convention de New York pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères, en simplifiant le régime fiscal et en réduisant les tracasseries administratives.

14. **Certes, le gouvernement doit prendre des mesures pour percevoir davantage de recettes intérieures, mais les services des deux institutions mettent en garde contre la difficulté de mobiliser dans le court terme les recettes prévues dans le PAG.** S'ils reconnaissent qu'un montant beaucoup plus élevé de recettes peut être recouvré par l'application à part entière de la TVA, l'élimination de diverses exonérations fiscales, la réduction du nombre des impôts et taxes et l'amélioration de la gestion des ressources naturelles, ils jugent cependant trop ambitieux le triplement des recettes intérieures sur les cinq prochaines années. Tout d'abord, l'application de la réforme fiscale a été lente, surtout pour ce qui est de l'élimination de nombreux impôts et taxes qui favorisent la fraude et réduisent le recouvrement des recettes. En outre, les récentes ventes non transparentes d'actifs miniers détenus par l'État ont manifestement réduit les recettes fiscales potentielles. En conséquence, les services des deux institutions soulignent qu'il importe de subordonner les plans de dépenses et projets d'infrastructure du gouvernement aux recouvrements de recettes effectifs pour prévenir l'accumulation d'arriérés.

15. **Il y a lieu d'améliorer la gestion de la dette par une plus grande exactitude dans l'enregistrement, la communication et le suivi des données sur la dette et le service de la dette extérieure.** Fait surprenant, l'unité chargée de la gestion de la dette ne recueille toujours pas d'informations sur les décaissements dans le cadre de l'ACSC, ce qui nuit fortement à la qualité des données communiquées et crée un risque d'accumulation de nouveaux arriérés. Les services des deux institutions notent toutefois que cette unité a systématiquement participé à l'évaluation de la concessionnalité des nouveaux financements extérieurs, ainsi qu'aux négociations des modalités de ces emprunts.

B. Secteurs générateurs de croissance économique et d'emplois

16. **Il faut examiner les possibilités de développement économique en tenant compte du rythme rapide de l'urbanisation, de l'intégration régionale et de l'amélioration des télécommunications.** Les secteurs agricole et minier devraient poursuivre leur expansion tout en accroissant la productivité de la main-d'œuvre et en libérant une partie de celle-ci. La population urbaine, estimée à 24 millions de personnes en 2012, devrait atteindre 40 millions en 2025. Certains des centres urbains fonctionneront comme centres de services aux zones rurales mais ils seront de plus en plus intégrés aux marchés internationaux par le biais du commerce formel et informel, en partie sous l'effet de l'amélioration des télécommunications. En outre, le PAG reconnaît que la croissance récente de l'économie n'a pas donné lieu à une forte création d'emplois⁴. Les services des deux institutions saluent l'inclusion dans le DSRP-2 d'une description de stratégies précises visant à promouvoir l'emploi face à cette situation, mais signalent que le DSRP-2 ne fixe pas d'objectifs ou cibles représentant des buts concrets que les parties concernées chercheraient à atteindre.

⁴ Le taux de chômage dans les zones urbaines est de 17,8 % et il n'existe pas de données comparables pour les zones rurales, où la majorité de la population vit de l'agriculture de subsistance. En outre, pour le groupe des personnes âgées de 15 à 35 ans, qui représentent plus de 25 % de la population, le taux de chômage urbain est de 28 %.

17. **Agriculture** : les services du FMI et de l'IDA souscrivent au plan d'action des autorités pour ce secteur. Ils recommandent toutefois de faire intervenir les Conseils agricoles ruraux de gestion (CARG) existant déjà dans tous les territoires pour assurer que les services publics répondent aux besoins privés. Pour ce qui est de la stratégie, ils recommandent au gouvernement de s'attacher principalement à i) cibler la croissance par un accroissement de la productivité dans le secteur des cultures vivrières et la promotion des activités agroalimentaires; ii) donner la priorité aux investissements au détriment des dépenses courantes de manière à reconstruire l'infrastructure critique qui est nécessaire pour soutenir la croissance de la productivité; et iii) promouvoir les partenariats public-privé pour aider à développer des chaînes de valeurs potentielles.

18. **Secteur forestier** : le nouveau gouvernement a adopté des objectifs ambitieux pour le secteur forestier⁵. Les services des deux institutions notent que, pour que le taux d'expansion de ce secteur augmente comme prévu, il faudra accélérer la mise en place d'un certain nombre de mesures, telles qu'elles sont énoncées dans le Projet pour la protection de la forêt et de la nature financé par la Banque mondiale: i) passage d'un système de traçabilité du bois d'œuvre financé par la Banque mondiale à un système autofinancé dont l'application est assurée par les pays importateurs de bois d'œuvre, ce qui rend possible un contrôle plus efficace des coupes illégales et un meilleur recouvrement de recettes; et ii) adoption des textes de loi régissant les forêts communautaires, ce qui permet aux communautés locales de gérer les ressources forestières pour leur propre bénéfice tout en veillant à éviter qu'il en résulte une surexploitation de ces ressources à des fins commerciales. En outre, les services du FMI et de l'IDA font observer que la possibilité d'accroître sensiblement les exportations de bois d'œuvre à court terme est limitée par le niveau élevé des coûts de transport et de manutention. Cependant, ils évoquent le potentiel de croissance des marchés intérieurs. Les traverses ferroviaires, par exemple, sont fabriquées à l'aide de bois de feuillus, qui sont abondants dans les forêts de la RDC mais ne font pas l'objet d'une demande internationale. En outre, les services des deux institutions s'accordent à penser qu'il est nécessaire de remplacer en partie le charbon et le bois de chauffage par d'autres sources d'énergie face aux craintes de déboisement et d'effets nuisibles sur la santé des femmes et enfants du mauvais fonctionnement des cuisinières. Cependant, une conversion rapide aux sources de substitution sera très difficile à opérer et peut ne pas être souhaitable, car l'industrie du bois de chauffage est une importante source de revenu et d'emplois à la fois dans les zones rurales et urbaines. Pour limiter le déboisement et les effets négatifs sur la santé dans le court terme, les services des deux institutions recommandent d'axer davantage la stratégie sur une production plus soutenable de charbon et la fourniture de cuisinières fonctionnant mieux.

⁵ Parmi ces objectifs figurent la plantation de 3 millions d'hectares de forêts d'ici à 2025, l'accélération de la croissance annuelle du secteur forestier, qui passerait de 3 % (2007–10) à 5 % (2012–16), et l'accroissement de la production de grumes et de bois semi-ouvrés de 10 % par an dans la période 2012–16.

19. **Tourisme** : les services du FMI et de l'IDA reconnaissent que la rénovation de l'infrastructure pour les visiteurs de six parcs nationaux viendrait à propos, mais sont d'avis que, s'il n'est pas entièrement réformé, l'Institut congolais pour la conservation de la nature (ICCN) ne pourra jouer son rôle dans la gestion des parcs ni attirer les partenaires du secteur privé dont il a besoin pour développer le secteur de l'écotourisme.

20. **Secteur minier** : l'objectif du gouvernement, énoncé dans le DSRP-2, qui est d'accroître la production et la contribution du secteur minier aux recettes budgétaires, ne saurait être atteint sans une augmentation de l'investissement étranger, une amélioration du climat des affaires et un renforcement de la gouvernance. Les services des deux institutions font observer que ces conditions et les prévisions de croissance des recettes budgétaires provenant du secteur minier, qui devraient passer de 9 % du total des recettes budgétaires en 2010 à 25 % en 2016, peuvent se concrétiser si la fiscalité minière s'améliore en même temps que le climat des affaires, notamment grâce à une plus grande protection des investissements; cette protection accrue serait assurée par l'adoption d'une série de mesures, parmi lesquelles l'adhésion à la Convention de New York de 1958 pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères, la mise en place du cadre juridique OHADA et l'application de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE). En outre, ils recommandent d'accroître la transparence dans la gestion des entreprises minières publiques, en particulier au regard des transactions relatives aux propriétés et contrats miniers. Il semble en outre que certains des contrats qui ont été publiés jusqu'à présent n'ont pas maximisé les recettes budgétaires. Les services des deux institutions attendent avec intérêt l'adhésion de la RDC à l'ITIE et l'amélioration de la gestion des entreprises publiques, notamment de la transparence des ventes d'actifs.

21. **Pétrole et gaz** : Les importantes ressources en pétrole et gaz de la RDC restent largement inexploitées mais peuvent représenter une grande possibilité de développement économique. Aujourd'hui, le pétrole n'est que peu exploité (environ 25.000 barils/jour) dans le bassin côtier occidental. À ce jour, à l'exception des réserves de méthane dissoutes dans le lac Kivu, le potentiel en hydrocarbure de tous les bassins sédimentaires reste à déterminer. La rive ougandaise du lac Albert, qui a des caractéristiques géologiques communes avec le lac Kivu, le lac Edward et le lac George, a été récemment le site de découvertes de gros gisements de pétrole estimés à plusieurs milliards de barils. Les services du FMI et de l'IDA font observer que, pour que le secteur pétrolier contribue pleinement à la croissance et à la diversification économiques du pays, il faudra mettre en œuvre un certain nombre de réformes institutionnelles et de politique économique. Ils recommandent de veiller à ce que ces réformes aient pour objectif d'accroître le niveau des investissements par une amélioration du climat dans lequel ils s'effectuent, et de maximiser les recettes publiques tout en protégeant la biodiversité et l'environnement. Ces réformes porteraient sur le régime fiscal applicable aux activités pétrolières et incluraient l'application des réglementations de la nouvelle loi sur les hydrocarbures, la mise en place du cadre réglementaire de l'allocation des droits de prospection et de production de pétrole et la définition d'une politique à teneur locale.

22. **Secteur manufacturier** : selon les services du FMI et de l'IDA, le DSRP-2 souligne à juste titre que la reprise du secteur manufacturier dépend de la remise en état de l'infrastructure. Ils signalent toutefois que le DSRP-2 et le PAG comptent trop sur les initiatives d'envergure pour résoudre cette question et accordent moins d'attention aux efforts de plus faible ampleur mais géographiquement étendus face à ces contraintes. Grâce aux réformes opérées dans les provinces de la RDC, on observe une croissance sensible des activités telles que la transformation des produits agricoles avant leur vente, la purification des produits miniers avant leur exportation et la préparation des matériaux de construction. Nombre de ces activités ont lieu dans le secteur informel ou semi-formel, mais créent néanmoins des possibilités d'emploi et de revenu pour un grand nombre de travailleurs qualifiés et semi-qualifiés.

23. **Services** : le DSRP-2 note qu'il existe des possibilités de croissance dans le secteur des services — notamment la construction, la distribution et le commerce — mais pourrait apporter davantage de précisions sur l'environnement habilitant. Les secteurs des services, en particulier ceux qui exigent des investissements limités dans le capital physique et humain, se développent rapidement dans les régions où la paix a été rétablie. Les services des deux institutions signalent que les principaux obstacles à la croissance du secteur des services sont le manque i) de cadre réglementaire prévisible (traité dans la section ci-après, consacrée à la gouvernance), ii) de financement étroitement lié au respect des droits des créanciers et iii) de main-d'œuvre qualifiée.

C. Gouvernance et efficacité de l'État

24. **Le DSRP-2 reconnaît la nécessité d'assurer une plus grande efficacité et efficience de l'État pour établir un environnement propice à la création d'emplois dans le secteur privé.** Les services des deux institutions jugent encourageant l'accent mis par le gouvernement sur le renforcement des institutions politiques et sécuritaires par : i) l'accroissement des capacités parlementaires; et ii) la promotion de la participation politique de tous les citoyens par un renforcement des capacités et de l'indépendance des médias et de la société civile.

25. **Priorités du secteur public** : ces cinq dernières années, la RDC a fait des progrès sensibles dans le domaine de la gouvernance économique. Une nouvelle loi-cadre sur la gestion des finances publiques a été approuvée en juillet 2011, et le plan stratégique de réforme des finances publiques, fondé sur les résultats de l'examen des dépenses publiques de 2008, a été adopté en juin 2010. En ce qui concerne la gestion des recettes, le gouvernement a institué le numéro d'identification des contribuables et mis en place une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en janvier 2012. Cependant, les services des deux institutions font observer qu'il reste important d'assurer une gestion transparente et efficace des ressources publiques.

- *Processus budgétaire* : le processus d'élaboration et d'exécution du budget demeure faible et les budgets sectoriels ne sont souvent pas liés à la stratégie nationale de développement. Les services des deux institutions jugent encourageante l'adoption par le gouvernement d'un plan stratégique de réforme des finances publiques, énoncé dans

le DSRP-2, qui devrait conduire à un système de gestion des finances publiques plus transparent et efficace. En outre, ils recommandent aux autorités d'envisager de promouvoir la participation des citoyens au processus budgétaire au niveau national en vue d'encourager l'établissement d'une interaction et d'un réseautage constructifs entre les organisations de citoyens et l'État au sujet des réformes essentielles. Cette participation des citoyens au niveau national pourrait se fonder sur les leçons tirées de la participation réussie des provinces du Sud-Kivu, de Katanga et de Kinshasa au processus budgétaire dans le cadre d'une initiative pilote lancée en 2011.

- *Code des marchés publics* : les services des deux institutions notent que le DSRP-2 ne traite pas du nouveau code des marchés publics, qui a été adopté en avril 2010 mais reste loin d'être bien appliqué. Aussi recommandent-ils au gouvernement de chercher à renforcer la mise en œuvre de ce code et de veiller à ce que le Comité de règlement des plaintes soit opérationnel.
- *Réforme de l'administration publique* : l'administration publique est dotée d'effectifs en surnombre composés de travailleurs non qualifiés et âgés : environ 60 % des fonctionnaires ont atteint ou dépassé l'âge de la retraite. Aussi les services du FMI et de l'IDA saluent-ils l'inclusion dans le DSRP-2 et le PAG de plans visant à moderniser l'administration publique par la création d'un cadre juridique adéquat, l'amélioration de la gestion des ressources humaines et l'établissement d'un système de retraite.
- *Décentralisation* : les services des deux institutions recommandent au gouvernement de maintenir, parmi ses objectifs hautement prioritaires, le programme de décentralisation qui est inclus dans le PAG mais non dans le DSRP-2. Plus particulièrement, ils l'encouragent à achever la rédaction des textes de loi établissant les institutions provinciales du pays et leur relation avec l'administration centrale. En outre, ils lui conseillent de se montrer plus ferme en matière d'application du mécanisme de partage des recettes entre l'administration centrale et les provinces. Enfin, ils lui recommandent de préparer un code des impôts au niveau des administrations locales pour limiter la prolifération des impôts locaux qui nuisent au climat des affaires, à la croissance et à la création d'emplois.
- *Cadre réglementaire* : les services des deux institutions souscrivent aux objectifs généraux d'amélioration du cadre réglementaire qui sont énoncés dans le DSRP-2 et le PAG. Ils conseillent toutefois au gouvernement de donner la priorité à : i) l'amélioration du processus de création d'entreprises par la réduction des coûts administratifs de transaction; ii) la simplification des procédures d'obtention des licences et permis essentiels de construction immobilière; et iii) l'accélération du processus de transfert légal de propriété.

- *Contrôle du secteur financier* : les services du FMI et de l'IDA prennent note du programme ambitieux de réforme et de développement du secteur financier qui est énoncé dans le DSRP. Ils saluent l'attachement des autorités au développement d'un secteur financier compétitif mais font observer que l'application du programme de réforme requiert un ferme engagement politique.
- *Politique et pratiques commerciales* : les services des deux institutions prennent note avec satisfaction de l'amélioration sensible des procédures de facilitation des échanges depuis l'achèvement en 2010 de l'Étude diagnostique sur l'intégration commerciale. Ils se réjouissent en principe de l'ouverture d'un guichet unique pour les transactions à Matadi et Kasumbales mais notent que des progrès plus rapides ont été réalisés aux postes frontaliers du Sud-Kivu et du Katanga grâce à une approche pratique — axée sur la collaboration entre les organismes frontaliers — qui a été mise en place avec le ferme soutien des gouverneurs provinciaux et en étroite collaboration avec les pays voisins. Selon les estimations des services du FMI et de l'IDA, une approche pratique du même type au point de franchissement de la rivière entre Kinshasa et Brazzaville pourrait donner lieu à une augmentation de 40 % du volume des échanges entre les deux capitales. Au fil des ans, un moyen plus efficace de franchissement de la rivière pourrait en outre améliorer l'accès de Kinshasa au port de Pointe Noire, ce qui atténuerait la congestion au point d'entrée de Matadi.

26. **Entreprises publiques** — L'amélioration des résultats des entreprises publiques qui fournissent des services et infrastructures essentiels au milieu des affaires est indispensable pour le développement du secteur privé. Les services des deux institutions félicitent le gouvernement d'avoir utilisé le DSRP-2 pour exprimer son attachement aux objectifs suivants : i) finaliser le processus en cours en vue de délimiter les activités des entreprises publiques; ii) mettre à niveau certaines entreprises publiques par un plan d'investissement minimum; iii) libéraliser les monopoles restants de l'État; et iv) réformer le Ministère du portefeuille pour l'adapter à l'environnement post-réforme. Plus particulièrement, les services du FMI et de l'IDA jugent encourageante la reconnaissance par le DSRP-2 de la nécessité d'achever la transformation des entreprises publiques en sociétés commerciales. Cependant, ils notent qu'une grande prudence et diligence restent de rigueur avant de confirmer la détention par les sociétés d'actifs d'infrastructure stratégiques et de dégager une entente sur la restructuration de leurs dettes. En outre, ils jugent préoccupant le fait que le DSRP-2 n'évoque pas la question des passifs sociaux des entreprises publiques (arriérés de salaires, paiements de fin de service et autres passifs non réglés des entreprises publiques) et recommandent que le DSRP-2 énonce une stratégie visant à résoudre cette question. Dans l'ensemble, ils sont d'avis que la réforme des entreprises publiques continuera à requérir du gouvernement un ferme leadership et une grande attention pour mettre en œuvre les stratégies déjà élaborées et pour faire face à tout défi restant à relever.

D. Infrastructure

27. **La croissance et la diversification de l'économie congolaise restent tributaires du renforcement de l'infrastructure de base de la RDC, en particulier de celle des transports, de l'électricité et des communications**⁶. Les services des deux institutions notent avec satisfaction que le DSRP-2, comme le PAG, reconnaît le lien positif entre un regain des investissements dans les secteurs des transports, de l'énergie et des TIC et la diversification économique et le développement du secteur privé. En outre, ils jugent encourageante la reconnaissance, dans le DSRP-2, de la nécessité de réformer la gouvernance des entreprises publiques de transport et d'énergie et de procéder à des investissements dans les secteurs des transports et de l'hydroélectricité pour réduire les coûts des moyens de production (transports et énergie) pour l'économie.

28. **En général, les services du FMI et de l'IDA recommandent au gouvernement de mobiliser les synergies d'investissements combinés dans les secteurs des transports, de l'énergie et des télécommunications.** Les investissements combinés dans les trois secteurs d'infrastructure stimuleront l'investissement privé et, partant, le développement de ces trois secteurs. Parmi les exemples d'investissements combinés fructueux figurent le couloir de transport de l'énergie et des TIC entre Kinshasa et Lubumbashi, ainsi que le couloir fluvial plurimodal entre Kinshasa and Kisangani. Plus précisément, les services des deux institutions recommandent au gouvernement de mettre en place le projet de couloir océanique du Congo axé sur le segment fluvial Kinshasa-Kisangani ainsi qu'un plan d'action pour l'aviation civile de la RDC, qui recouvre la recertification des avions commerciaux de la RDC et de leurs équipages et la signature d'un accord jumelé pluriannuel avec une Agence de l'aviation civile étrangère qualifiée.

E. Renforcement du capital humain

Éducation

29. **Les services du FMI et de l'IDA saluent l'inclusion dans le DSRP-2 de la description d'un cadre stratégique complet pour le développement du secteur de l'éducation, en conformité avec le PAG.** Ils constatent en outre que la stratégie de développement de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel (EPSP) présentée dans le DSRP-2 semble

⁶ L'infrastructure du pays demeure déficiente et le développement des secteurs des transports et de l'électricité reste entravé par les défis de la gouvernance des entreprises publiques qui les gèrent. En ce qui concerne l'infrastructure des transports, par exemple, de nombreuses régions de la RDC (notamment le sud-est et le nord-est) sont mieux connectées avec les couloirs d'infrastructure des pays voisins qu'avec ceux du pays. En outre, seule une capacité de 1 GW d'hydroélectricité est en état de fonctionnement. En raison du délabrement de l'infrastructure du pays, les coûts des moyens de production sont exceptionnellement élevés. Le coût de transport de surface est d'environ 0,16 dollar EU par tonne-kilomètre, contre 0,05 dollar EU par tonne-kilomètre en Afrique australe. Étant donné le caractère non fiable du service, les coûts d'électricité sont d'environ 0,24 dollar EU par kilowatt-heure, alors que le pays a un potentiel de production d'énergie hydroélectrique à long terme à un coût d'environ 0,04 dollar EU par kilowatt-heure. Cependant, la RDC a un niveau de couverture GSM relativement élevé, comparable à celui des autres pays d'Afrique subsaharienne.

plus avancée que celle adoptée par le gouvernement en mars 2010, car elle s'articule autour de mesures et actions visant à i) accroître l'accès à l'éducation et la rétention scolaire dans un souci de plus grande équité; ii) améliorer la qualité et la pertinence de l'enseignement; et iii) renforcer la gouvernance du secteur. En particulier, ils félicitent le gouvernement d'avoir utilisé le DSRP-2 pour souligner son attachement à l'application d'une politique de promotion d'un enseignement primaire gratuit, ce qui accroîtra progressivement l'égalité d'accès à l'éducation. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, les services des deux institutions saluent l'importance accordée par le DSRP-2 à l'amélioration de la gouvernance du secteur et de son efficacité externe mais notent que les options décrites restent trop générales et devraient porter également sur des points précis comme le taux d'abandon des études.

30. En général, les services du FMI et de l'IDA notent que le DSRP-2 ne s'attache guère à définir les priorités des stratégies proposées à la lumière des contraintes existantes.

Néanmoins, ils louent le gouvernement pour sa détermination à prendre les mesures nécessaires afin d'accroître la coordination entre les ministères chargés de l'éducation et saluent son attachement, exprimé dans le PAG, à une augmentation du budget de ce secteur, qui passerait de 7 % du PIB en 2011 à 25 % du PIB en 2016. Les services des deux institutions souscrivent à ces objectifs mais font valoir que la voie menant à leur réalisation n'a pas encore été clairement établie. L'absence d'une stratégie bien définie à cet effet pourrait entraver la réalisation de ces objectifs, comme ce fut le cas pour le DSRP-1. Les services des deux institutions recommandent au gouvernement de : i) poursuivre l'élaboration d'une stratégie solide et intégrée pour ce secteur afin d'assurer une expansion harmonisée et durable de ce dernier; ii) mettre en œuvre des mesures visant à améliorer l'efficacité et à favoriser la responsabilisation dans la gestion du système; et iii) centrer son attention sur les résultats de l'éducation, tels que l'acquisition de connaissances et l'adéquation formation-emploi. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, ils lui recommandent de s'attacher essentiellement à faire avancer le programme d'assurance de la qualité, éventuellement au moyen de la certification par des institutions étrangères, comme dans le cas de la participation de l'Université catholique de Bukavu à un réseau d'universités internationales. Les programmes d'enseignement supérieur devraient être progressivement recentrés sur les résultats qui répondent aux besoins de développement économique du pays.

Santé

31. Les services des deux institutions notent avec satisfaction la focalisation stratégique sur les soins de santé primaires dans le DSRP-2 et la nouvelle attention accordée aux questions démographiques.

Cependant, ils constatent que, par suite de la baisse récente des dépenses de santé, qui ont été ramenées de 2 dollars EU par habitant en 2008 à 1,17 dollars EU en 2010, l'objectif de vaccination de 80 % est le seul objectif du DSRP-2 susceptible d'être atteint. En outre, ils recommandent au gouvernement de porter directement son attention sur : i) la qualité de l'éducation du personnel de santé, qui s'est détériorée par suite de la prolifération d'écoles de médecine et d'infirmiers non réglementées; ii) la faiblesse de la gestion de la chaîne d'approvisionnement en médicaments et l'absence de contrôle de la qualité dans le secteur pharmaceutique; et iii) la répartition inefficace du personnel de santé et autres ressources entre

les régions géographiques (provinces et zones de santé). Ils recommandent par ailleurs au gouvernement d'améliorer sa stratégie sectorielle en consultant des organismes de santé religieux bien organisés qui ont fourni des services publics dans tout le pays, notamment dans les régions touchées par le conflit. Enfin, ils lui recommandent de mettre davantage l'accent sur la décentralisation de la stratégie de lutte contre le VIH/SIDA.

Protection sociale

32. **Les services des deux institutions félicitent le gouvernement d'avoir exprimé dans le DSRP-2 son attachement à la protection des citoyens les plus vulnérables du pays⁷.** Ils conviennent que l'établissement de politiques de protection sociale et une meilleure coopération avec les organisations non gouvernementales (ONG) aident à répondre aux besoins de ces groupes. Ils jugent par ailleurs encourageante la détermination du gouvernement à réduire les vulnérabilités en assurant une plus grande égalité des genres et l'accès à des chances égales pour tous les citoyens congolais. Cependant, ils font valoir que les initiatives de protection sociale proposées dans le PAG sont centrées sur des régimes d'assurance sociale contributifs, programmes peu susceptibles de bénéficier aux segments les plus vulnérables de la population puisque ceux-ci n'y ont pas accès.

F. Questions relatives à la protection de l'environnement et au changement climatique

33. **Les services du FMI et de l'IDA notent avec satisfaction l'accent mis dans le DSRP-2 sur les mesures de gestion des ressources naturelles et de protection de l'environnement.** Il est pour eux encourageant de constater que le DSRP-2 reconnaît qu'il est important de : i) adopter et appliquer les dispositions de la nouvelle loi-cadre sur l'environnement établie en 2011; ii) mettre en place des mesures de lutte contre le changement climatique; et iii) renforcer la résilience du pays pour assurer son adaptation au changement climatique, au vu notamment des effets que celui-ci peut avoir sur la production agricole, les ressources en eau et les maladies à transmission vectorielle.

34. **Les services des deux institutions font observer que le défi qui se pose dans l'immédiat au gouvernement est d'honorer les engagements politiques pris, et ils notent avec satisfaction l'accent mis dans le DSRP-2 sur l'achèvement et l'application des cadres juridiques de la gouvernance du secteur forestier et de la gestion de l'environnement.** En mettant en lumière la participation de la RDC au Programme des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD), ainsi que l'intention nationale de réhabiliter et d'étendre le réseau d'aires protégées, le DSRP-2 présente une stratégie permettant à la RDC de tirer profit des engagements internationaux d'investissement dans ces biens publics mondiaux.

⁷ Parmi les groupes vulnérables figurent les enfants et les femmes des régions touchées par le conflit, les personnes handicapées ou vivant avec le VIH/SIDA et les personnes déplacées.

35. **Cependant, les services des deux institutions notent en particulier l'absence des détails suivants parmi les précisions données sur ces priorités :** i) il n'est pas fait explicitement mention de mesures visant à établir un système national d'évaluation de l'impact sur l'environnement, comme requis par la nouvelle loi-cadre afférente à ce dernier; ii) les mesures de lutte contre les coupes de bois illégales ne sont pas définies; iii) rien n'est dit sur l'adoption et l'application de la législation sur le secteur forestier communautaire, ce qui sera essentiel à la participation de la RDC au REDD; et iv) l'intention de la RDC de créer un Fonds de fiducie pour la conservation de la nature et de mettre en œuvre les réformes convenues de l'ICCN n'est pas évoquée. Les services du FMI et de l'IDA recommandent au gouvernement de renouveler son engagement à l'égard de ces dossiers critiques, pour lesquels des ressources ont déjà été identifiées dans le cadre de programmes actuellement appuyés par la Banque mondiale, à titre de priorité pour le renforcement de la mise en oeuvre du DSRP-2 dans les années à venir.

IV. SUIVI ET ÉVALUATION

36. **Le suivi et l'évaluation du DSRP-2 représentent un pas en avant par rapport à ceux du DSRP-1.** Dans sa mise en œuvre, l'attention accrue portée, sur le plan institutionnel, aux unités d'exécution et une définition plus claire des dispositifs d'information devraient permettre un suivi plus structuré. L'approche fondée sur les résultats adoptée par le nouveau gouvernement est bienvenue, mais il y a lieu d'éclaircir davantage la stratégie d'exécution. Relier le budget aux résultats est une étape importante qui pourrait servir de transition à une gestion programmatique du budget des statistiques en général et du budget de l'Institut national de la statistique (INS) en particulier.

37. **On peut et on devrait faire davantage.** Le programme de Kinshasa de 2009 prévoyait l'achèvement des stratégies sectorielles dans des domaines spécifiques mais n'établissait pas de cadres de suivi et d'évaluation pour mesurer les progrès réalisés dans leur mise en œuvre. Le DSRP-2 compte environ 200 indicateurs mais n'établit pas de liens bien clairs avec les stratégies sectorielles existantes, limitant ainsi la possibilité d'étendre les actions prioritaires fructueuses. Cela risque de conduire à la collecte de données redondantes et de nuire aux activités actuelles de suivi et d'évaluation.

38. **Gestion des risques.** Le DSRP-2 fait état des défis que posent le renforcement de la collecte et de l'analyse des données. Les services des deux institutions notent que des entités telles que le Système national d'information sanitaire et le Service national des statistiques agricoles peuvent être en mesure de produire les données en question. Cependant, il se peut que d'autres unités chargées de tâches essentielles aient besoin de capacités financières, humaines et institutionnelles additionnelles pour produire les données spécifiées.

V. CONCLUSIONS ET QUESTIONS À L'ÉTUDE

39. **L'abondance de ses ressources naturelles et une main-d'œuvre à faible coût en situation de sous-emploi peuvent offrir à la DRC de grandes possibilités de croissance.** Les secteurs clés au potentiel énorme en tant que moteur de la croissance sont notamment : l'agro-industrie, la transformation du bois provenant de forêts gérées de manière à durer, les matériaux de construction, les industries extractives et l'énergie. Les contraintes et risques qui empêchent les investisseurs de tirer avantage du niveau élevé des prix des biens importés, des ressources naturelles et de la taille relativement grande du marché congolais relèvent de quatre larges catégories : une infrastructure déficiente, une faible gouvernance et une réglementation complexe des activités commerciales, des coûts de financement élevés et le manque de travailleurs qualifiés.

40. **Le gouvernement a réalisé des progrès et ses initiatives fructueuses devraient être étendues et mieux intégrées pour porter un bon coup au chômage et à la pauvreté.** En particulier, il devrait mettre à profit les leçons tirées de l'application du premier DSRP. La mise en œuvre du DSRP-1 a été un échec, en grande partie parce que l'exécution budgétaire n'était guère alignée sur les objectifs du DSRP. L'affectation des ressources propres de la RDC suivant les priorités du DSRP-2 est une condition préalable à son application efficace. Un signal puissant sera ainsi donné aux partenaires au développement en vue de la mobilisation de leur soutien à la mise en œuvre du DSRP-2. Les services des deux institutions notent avec satisfaction les efforts poursuivis en vue d'améliorer le climat des investissements et de limiter le rôle de l'État, de centrer l'attention sur la fourniture de biens publics, notamment par une poursuite plus ferme et plus crédible du programme inachevé visant à assurer une bonne gouvernance, la viabilité opérationnelle et la prestation de services des entreprises publiques. En outre, les services du FMI et de l'IDA soulignent qu'il importe d'accorder explicitement la priorité à l'inclusion des jeunes et des femmes dans la création d'emplois et le développement économique.

41. Dans l'examen du DSRP-2 et de la note consultative conjointe correspondante, les services du FMI et de l'IDA souhaiteraient consulter les administrateurs pour obtenir leur point de vue sur :

- les domaines que les services des deux institutions jugent prioritaires pour le renforcement du DSRP et de son application.
- les points qu'ils considèrent comme faisant peser des risques fondamentaux sur l'application du DSRP.