

Fonds monétaire international

République démocratique du Congo : Programme de référence : Lettre d'intention

Kinshasa, le 27 février 2009

On trouvera ci-après une Lettre d'intention et un Mémoire de politique économique et financière du gouvernement de la République démocratique du Congo. Ces documents, qui sont la propriété de la République démocratique du Congo, sont affichés sur le site du [FMI](#) avec l'accord du pays membre, à titre de service pour les usagers de ce site.

"" LETTRE D'INTENTION

Kinshasa, le 27 février 2009

Monsieur Dominique Strauss-Kahn
Directeur général
Fonds monétaire international
Washington DC

Monsieur le Directeur général,

Les politiques macroéconomiques prudentes et les progrès accomplis dans la réconciliation nationale — après dix ans de conflits — ont contribué à des avancées significatives dans la maîtrise de l'inflation, la reconstitution des réserves officielles brutes du pays et la reprise économique enregistrée ces dernières années. L'inflation s'est établie en moyenne à 12,6 % entre 2003 et 2007. Sur la même période, le niveau des réserves s'est situé en moyenne à USD 200 millions, tandis que la croissance économique a dépassé 6 %.

Cependant, l'économie congolaise a été confrontée récemment à deux chocs exogènes, à savoir l'effondrement des cours des produits d'exportation, notamment le cuivre, le cobalt et le pétrole, suite à la crise financière mondiale et la résurgence du conflit à l'Est du pays à partir du troisième trimestre de 2008. En effet, la chute des cours des produits d'exportation a entraîné l'effondrement des recettes en devises. Les conflits à l'Est du pays ont conduit à l'accroissement des dépenses de sécurité pour maintenir l'ordre public et protéger les populations touchées. Les effets combinés de ces deux chocs se sont traduits par une rapide contraction des réserves officielles brutes, ramenées à la fin de 2008 à leur niveau le plus bas depuis cinq ans (USD 83 millions, soit moins d'une semaine de couverture des importations). A fin janvier 2009, elles ont encore reculé à USD 56 millions, soumettant ainsi le taux de change à d'intenses pressions.

L'impact de la forte baisse des cours des matières premières sur l'économie réelle a poussé un grand nombre d'exploitants miniers à réduire leur production ou à cesser leurs activités, entraînant la perte d'environ 200.000 emplois. Par conséquent, la croissance économique en 2008 s'est établie à environ 8 %, soit 2 points de pourcentage moins que les projections. Concernant l'inflation, elle est passée de 33 % en rythme annualisé en juin 2008 à 28 % à la fin de l'année, suite à la baisse des prix mondiaux des produits pétroliers et alimentaires.

En dépit de difficultés décrites ci-dessus, le Gouvernement s'est efforcé de maintenir une politique budgétaire prudente dans le cadre de son programme suivi par les services du FMI (PSSF) en 2008. Les écarts constatés par rapport aux cibles retenues pour la fin de septembre

sont dus en grande partie à l'augmentation non prévue et inévitable des dépenses publiques liées aux opérations sécuritaires et humanitaires menées à l'Est du pays. Ces écarts se sont creusés davantage à fin 2008 en raison du fléchissement des recettes publiques dans un contexte d'expansion des dépenses sécuritaires, humanitaires et sociales et ont provoqué une dépréciation rapide du taux de change et une augmentation des prix intérieurs. Pour y faire face, le Gouvernement a durci sa politique budgétaire. Au même moment, en vue de ponctionner l'excès de liquidité, la Banque centrale a relevé son taux directeur et le coefficient de réserves. Le taux directeur a été modifié à trois reprises, passant de 28 % à 65 % entre fin décembre 2008 et début janvier 2009, tandis que le coefficient de réserves obligatoires est passé de 5 à 7 %¹. Le relèvement du taux directeur visait notamment l'augmentation des ventes des billets de trésorerie par voie d'adjudication. Enfin, la Banque centrale a procédé à des cessions de devises pour un montant de USD 10 millions sur le marché des changes.

Sur le plan de réformes structurelles, le Gouvernement regrette les retards pris dans leur mise en œuvre, en raison de contraintes institutionnelles liées à la formation du nouveau Gouvernement et aux pressions induites par l'escalade des conflits à l'Est. Toutefois, il s'engage à les mettre en œuvre.

Les effets de la crise financière mondiale sur l'économie congolaise devraient s'intensifier en 2009. La forte détérioration des termes de l'échange (environ 23 %) et la diminution de l'investissement direct étranger (IDE) pourraient affecter davantage la viabilité de la balance des paiements. En effet, selon les projections, les recettes d'exportations devraient diminuer de 45 %, les importations s'ajusteraient pour compenser en partie les pertes de devises, compte tenu de la baisse des importations liées à l'IDE et des prix mondiaux. Néanmoins, le déficit extérieur courant devrait se creuser. Étant donné le faible niveau des réserves officielles brutes et les besoins prioritaires du pays en matière de dépenses, il y a un risque accru d'instabilité macroéconomique, si les donateurs n'apportent pas une aide supplémentaire. Enfin, l'aggravation du chômage, en particulier dans les zones minières, risque d'être un facteur d'insécurité et de déstabilisation au moment critique où le Gouvernement s'efforce de favoriser la cohésion nationale.

Le Gouvernement est déterminé à poursuivre des politiques budgétaire et monétaire prudentes afin de répondre aux effets des chocs exogènes. Toutefois, les options disponibles pour les ajuster intégralement sont limitées à court terme. Concernant la politique budgétaire, son ajustement est limité en partie par la décentralisation financière prévue par la Constitution (participation inclusive des entités décentralisées aux efforts du redressement du pays), qui prévoit le transfert aux provinces de 40 % des recettes à caractère national. De même, la marge de manœuvre en vue de réduire d'autres dépenses discrétionnaires est limitée par la nécessité d'utiliser la politique budgétaire pour amortir l'impact de la baisse de la demande intérieure. Quoi qu'il en soit, le programme économique du Gouvernement pour 2009 vise à :

- Maintenir le déficit à un niveau soutenable et se fixer comme objectif un crédit net à l'État égal à zéro — une réduction de 1 % du PIB par rapport à 2008. L'atteinte de cet objectif

¹ La BCC a réduit de nouveau son coefficient de réserves obligatoires à 5% en janvier 2009.

passera par un effort accru de mobilisation des recettes et une exécution stricte du budget sur base caisse, dans le cadre d'un meilleur contrôle des dépenses et de l'adéquation des plans d'engagement budgétaire et de trésorerie. La poursuite des progrès dans le renforcement de l'administration fiscale et douanière et l'effet en année pleine des mesures fiscales adoptées au milieu de 2008 et l'inversion de la réduction du prix fiscal devraient permettre d'atteindre l'objectif de recettes (18 % du PIB). Le Gouvernement limitera les dépenses financées sur ressources propres à 17,6 % du PIB (soit une hausse marginale de 0,6 % du PIB par rapport à 2008). Pour y parvenir, une meilleure gestion des finances publiques est envisagée, par notamment la mise en œuvre de nouvelles procédures de dépenses urgentes et de passation de marchés.

- Mettre en œuvre la politique de décentralisation prévue par la constitution. Le programme du Gouvernement envisage le transfert d'un volume de ressources équivalant à 40 % des recettes intérieures (6,9 % du PIB) ainsi que des responsabilités de dépenses pour la santé, l'éducation et le développement rural. Toutefois, le Gouvernement central continuera de gérer la masse salariale de la fonction publique provinciale, et les transferts liés aux programmes d'investissement seront alignés sur les capacités institutionnelles de gestion des provinces.
- Améliorer la composition des dépenses. Il est prévu que le programme d'investissement de l'administration centrale et des provinces atteigne 3,4 % du PIB, contre environ 2 % en 2008. Ce programme sera fondé sur des projets ayant un effet multiplicateur élevé afin de contribuer à atténuer l'impact de la crise financière sur la demande intérieure. Les dépenses en biens et services sont programmées à CDF 256 milliards (3,3 % du PIB) contre CDF 282 milliards en 2008, avec une augmentation substantielle des dépenses non militaires, suite aux dépassements importants des dépenses sécuritaires en 2008. La masse salariale globale (y compris les allocations aux provinces) sera plafonnée à CDF 541 milliards (7 % du PIB), contre CDF 452 milliards en 2008, reflétant principalement l'impact annuel des augmentations salariales dans les secteurs de la santé et de l'éducation accordées en mi-2008, et de la nouvelle politique visant à harmoniser les grilles de salaires de la Fonction publique de Kinshasa et des provinces.
- Adopter des mesures correctives additionnelles au cas où le soutien budgétaire extérieur ou les recettes intérieures seraient inférieurs aux prévisions. Ces mesures concerneront le report de l'harmonisation de la grille salariale de la fonction publique, le ralentissement du programme de décentralisation et la réduction des dépenses non prioritaires.
- Maintenir une politique monétaire prudente dans le cadre d'un régime de change flexible. La politique monétaire envisage une croissance de 12 % de la base monétaire (à taux de change constant), conformément à l'objectif d'inflation de 12 %. La BCC fera essentiellement appel à la vente de billets de trésorerie pour éponger l'excès de liquidité, tout en ramenant progressivement son taux directeur aux niveaux antérieurs à décembre 2008. Pour éviter les tensions sur le taux de change, la BCC vendra des devises au secteur privé pour compenser les injections de liquidités issues des dépenses publiques financées par l'augmentation escomptée de l'assistance financière des bailleurs de fonds tout en tenant son objectif de réserves officielles brutes.

Tableau 1. République démocratique du Congo : Repères quantitatifs trimestriels, 2007-08¹
(en millions de francs congolais, sauf indication contraire)

	2007		Sept.		Stock sep.		Dec.		Observation prél.			
	PSSF	Stock rév.	Repère ajusté	Eff.	Différence	Observation prél.	PSSF	Repère ajusté		Eff.	Différence	
a. Plancher sur les avoirs extérieurs nets de la BCC (en millions de dollars EU)	-661	-663	103	121	105	-17	Non observé	153	169	48	-121	Non observé
b. Plafond sur les avoirs intérieurs nets de la BCC	619,738	621,728	-30,627	-39,593	-12,393	27,200	Non observé	-38,451	-44,756	66,354	111,111	Non observé
c. Plafond sur le crédit net bancaire à l'Etat	182,343	187,773	-44,526	-53,492	-33,486	20,006	Non observé	-47,191	-53,497	65,411	118,908	Non observé
d. Plafond sur les nouveaux emprunts extérieurs non concessionnels à une échéance initiale de plus d'un an contractés ou garantis par l'Etat, y compris les EAD et la BCC	...	...	0	...	...	...	...	0	...	...	...	...
e. Plafond sur les nouveaux emprunts extérieurs non concessionnels à une échéance initiale de plus d'un an contractés ou garantis par l'Etat, y compris les EAD et la BCC (en millions de dollars EU) 2/	...	...	0	...	72	...	Non observé	0	...	72	...	Non observé
f. La BCC ne financera pas de dépenses budgétaires (y compris urgentes) sans autorisation préalable des Ministres du budget et des finances conformément aux procédures appropriées régissant les dépenses publiques	...	...	0	...	...	...	Non observé	0	...	...	...	Non observé
<i>Pour mémoire:</i>												
Base monétaire sens strict	283,009	283,557	19,840	19,840	41,088	21,248	303,032	35,969	35,969	91,288	55,318	
Dépôts projets	10,031	11,561	3,690	3,690	-3,220	-6,910	15,251	3,690	3,690	-1,564	-5,254	

Source: Congolèse authorities.

¹ Pour les définition et les facteurs d'ajustement, se reporter à la section de suivi du programme du mémorandum de politiques économiques et financières ci-joint et au protocole d'accord technique.

² Ce repère n'a pas été marqué car l'accord de prêt du projet avec la Chine n'a pas encore été signé.

**Tableau 2. République démocratique du Congo :
Repères structurels pour le deuxième semestre de 2008**

Mesure	Échéance	État d'avancement
1. Dépôt au Parlement d'un projet de budget pour l'exercice 2009 cohérent avec les objectifs macroéconomiques, et reposant sur un ensemble de mesures législatives et administratives quantifiables et réalisables au début de l'année avec un impact en année pleine sur 2009.	Fin octobre 2008	Non observé. Le projet de budget a été déposé au Parlement en décembre et n'était pas conforme aux objectifs de stabilité macroéconomique. Les autorités se sont ensuite entendues avec les services du FMI sur un cadre budgétaire révisé conforme aux objectifs macroéconomiques
2. Finalisation de l'audit des arriérés intérieurs accumulés à fin décembre 2007 et adoption par le Gouvernement d'un plan pour leur apurement à terme.	Fin décembre 2008	Non observé. L'audit a été finalisé en février 2009. Le plan d'action devra être adopté d'ici le 31 mars 2009.
3. Recouvrement de toutes les recettes du secteur minier par un nouveau service spécialisé dans la fiscalité minière avec la cellule des gros contribuables	Fin décembre 2008	Non observé: La cellule devra devenir opérationnelle d'ici le 31 mars 2009.
4. Opérationnalisation de la Cellule Nationale des Renseignements Financiers (CENAREF) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux.	Fin décembre 2008	Non observé: La cellule devra devenir opérationnelle d'ici le 31 mars 2009.
5. Introduction des adjudications de billets de trésorerie (BTR) avec une échéance de 28 jours.	Fin septembre 2008	Observé
6. Adoption par le Cabinet des textes requis pour transférer les activités douanières de l'OCC à l'OFIDA.	Fin décembre 2008	Non observé. Devrait être achevé d'ici le 31 mai 2009.

Tableau 3. République démocratique du Congo : Repères quantitatifs trimestriels, 2008–09 ¹
(en millions de francs congolais, sauf indication contraire)

	2008	2009				2009
	Stock déc. Prél.	Mars Proj.	Juin Repère	Sept. Repère	Déc. Repère	Stock déc. Proj.
a. Plancher sur les avoirs extérieurs nets de la BCC (en millions de dollars EU)	-615	34	88	60	67	-547
b. Plafond sur les avoirs intérieurs nets de la BCC	688,082	-16,454	-35,203	-13,718	12,814	700,896
c. Plafond sur le crédit net bancaire à l'État	253,185	-19,658	-41,610	-23,329	0	253,185
d. Plafond sur les nouveaux emprunts extérieurs non concessionnels à une échéance initiale de plus d'un an contractés ou garantis par l'État, y compris les EAD et la BCC	...	0	0	0	0	0
e. Plafond sur les nouveaux emprunts extérieurs non concessionnels à une échéance initiale de plus d'un an contractés ou garantis par l'État, y compris les EAD et la BCC (en millions de dollars EU) 2/	...	0	0	0	0	0
f. La BCC ne financera pas de dépenses budgétaires (y compris urgentes) sans autorisation préalable des Ministres du budget et des finances conformément aux procédures appropriées régissant les dépenses publiques	...	0	0	0	0	0
<i>Pour mémoire:</i>						
Base monétaire sens strict	374,845	800	9,194	17,183	47,232	422,077
Dépôts projets	9,997	0	0	0	0	9,997

Source: Congolese authorities.

¹ Pour les définition et les facteurs d'ajustement, se reporter à la section de suivi du programme du mémorandum de politiques économiques et financières ci-joint et au protocole d'accord technique.

² Ce repère n'a pas été manqué car l'accord de prêt du projet avec la Chine n'a pas encore été signé.