Rapport Principal

Table rase – et après ?

Évaluation de l'allègement de la dette en République démocratique du Congo, 2003-2010

Rapport Principal

Table rase – et après ?

Évaluation de l'allègement de la dette en République démocratique du Congo 2003-2010

Janvier 2012

Avant-propos

Le présent document rend compte de l'évaluation de l'allègement de dette consenti à la République démocratique du Congo dans le cadre du mécanisme international de réduction de la dette pour les pays pauvres très endettés (l'initiative PPTE renforcée).

Amorcée en 2009, menée en coopération entre le service Évaluation spéciale de la coopération internationale (SES) du Service public fédéral belge Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement et la direction Évaluation de la politique et des opérations (IOB) du ministère néerlandais des Affaires étrangères, l'évaluation porte sur les opérations d'allègement de la dette dans deux pays africains : le Nigeria[1] et la République démocratique du Congo. Le volet consacré à cette dernière a été réalisé par l'Institut de Politique et de Gestion du développement de l'université d'Anvers (IOB-A).

Après son accession à l'indépendance, en 1960, l'ancienne colonie belge connaît une histoire mouvementée. La situation géographique de la République démocratique du Congo – dont la superficie égale celle de l'Europe occidentale – lui confère une importance stratégique considérable. Le pays dispose d'un potentiel économique important grâce à un sous-sol riche de presque tous les minerais et à de gigantesques ressources hydrauliques. Néanmoins, la population congolaise est encore parmi les plus pauvres au monde, avec plus de 31 % de personnes vivant dans l'extrême pauvreté et 40 % souffrant de sous-alimentation chronique. Dans le domaine social aussi, les indicateurs sont dans le rouge : le pourcentage des enfants scolarisés en primaire ne dépasse pas 60 %, seuls 48 % des ménages ont accès à l'eau potable et 18 % à l'électricité. Les pouvoirs publics sont en grande partie dépendants de l'aide extérieure pour le financement des moyens nécessaires dans le domaine social et de l'infrastructure.

Peu d'autres pays de l'Afrique subsaharienne ont été à ce point le jouet des intérêts occidentaux et des influences de l'Europe de l'Est au cours de la Guerre froide. La dette congolaise se constitue durant le régime du président Mobutu (1965-1996) qui régit durant trois décennies le destin du Congo, rebaptisé Zaïre. Les rêves de développement des années soixante et soixante-dix suscitent des projets pharaoniques, financés par les entreprises et les banques occidentales ; lorsque, vu le peu de rentabilité des investissements, le paiement des échéances et des intérêts s'avère impossible, les dirigeants étrangers n'hésitent guère à fermer les yeux. Alors que l'étendue de la corruption sous le régime de Mobutu ne fait guère de doute, les instances internationales telles que le FMI et la Banque mondiale continuent d'accorder généreusement des emprunts. Aucun autre pays africain n'a bénéficié d'autant de réaménagements de la dette que le Zaïre[2].

[1] Le rapport final du volet de l'évaluation commune consacré au Nigéria est paru sous le titre *Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de schuldverlichtingovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria* [Intérêts communs – avantages communs. Évaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria] (2011).

[2] Dans son livre Dead Aid – *Why aid is not working and how there is another way for Africa* (2009), Dambisa Moyo décrit comment, en 1980, Mobutu obtient au cours d'un voyage officiel aux États-Unis 5 milliards de dollars de dette extérieure du président Reagan, après quoi il loue un Concorde pour le mariage de sa fille à Abidjan, en Côte d'Ivoire (p. 22).

Au début des années quatre-vingt-dix, la fin de la Guerre froide coïncide avec l'amorce de celle du régime de Mobutu, finalement écarté en 1997 par le chef rebelle Laurent-Désiré Kabila. Après l'assassinat de celui-ci en 2001, c'est son fils Joseph Kabila qui prend la tête du pays. La signature de l'accord de paix de Sun City (2003) ouvre la voie au redressement et à la reconstruction, soutenus par la communauté internationale avec laquelle un allègement considérable de la dette est convenu en 2002-2003. La région de l'Afrique centrale avait un besoin impératif de stabilité – en particulier après le génocide rwandais (1994).

La présente évaluation commune de l'allègement de la dette consenti à la RDC dans le cadre de l'initiative PPTE (2003-2010) s'articule autour de quelques thèmes centraux. Les principales questions posées sont les suivantes : (1) Quelles sont les raisons ayant mené à l'accord sur l'allègement de la dette ? (2) Était-ce la bonne décision ? (3) Dans quelle mesure le Congo a-t-il rempli les conditions de l'accord ? Et enfin, (4) quels en ont été les effets, notamment pour le pays et la population ?

Sur la base de notre connaissance du pays et des résultats de l'évaluation, force est de conclure qu'il n'est pas certain que l'allègement de la dette du Congo aide ce dernier à sortir du marasme dans lequel il est plongé. Certes, en termes relatifs la dette extérieure a quasiment disparu et – peut-être plus important encore – le pays a lancé les réformes nécessaires sur le plan intérieur. Il s'agit maintenant de mettre en œuvre sans transiger et de façon conséquente les mesures engagées durant la période d'intérim (2003-2010). Si l'accord sur la dette a créé certaines des conditions primordiales de cette action, la tâche reste immense. C'est seulement à terme que l'on pourra savoir si l'avenir du pays justifiait les investissements de la communauté internationale.

L'analyse de l'équipe d'évaluation, qui se fonde principalement sur la logique d'intervention sous-tendant l'allègement de la dette, présente un caractère assez technique. C'est pourquoi le rapport principal, rédigé en français, a donné lieu à deux résumés : l'un rédigé par les évaluateurs et destiné en premier lieu aux spécialistes (en français et en néerlandais) ; l'autre, plus succinct et abordable, dégageant les principales conclusions et les enseignements tirés de l'évaluation commune pour un public moins averti (en néerlandais).

Le rapport principal, comprenant le texte intégral, y compris annexes et synthèse, est accompagné, comme le résumé en français destiné aux spécialistes, d'un cédérom qui présente en outre un aperçu de l'histoire du Congo pour les lecteurs moins informés[3]. L'équipe d'évaluation est responsable du contenu du rapport principal. Le service Évaluation spéciale de la coopération internationale (SES) et la direction Évaluation de la politique et des opérations (IOB) garantissent la qualité de ces travaux. Tous les documents sont disponibles sur les sites Internet http://diplomatie.belgium.be/nl, http://diplomatie.belgium.be/fr et http://www.minbuza.nl/iob.

[3] Ce texte a été spécialement rédigé par Théodore Tréfon, chef de la section Histoire Contemporaine du Musée royal de l'Afrique centrale de Tervuren, Belgique.

Nous tenons à remercier toutes les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation, qui ont généreusement accepté de partager leurs connaissances et leurs expériences, ainsi que les membres du groupe consultatif de Kinshasa et ceux du groupe de référence pour leurs réactions constructives et leurs commentaires pertinents des différents projets de texte. L'équipe internationale chargée des travaux était composée de Stefaan Marysse (chef d'équipe), O. Tshiunza Mbiye, Tom De Herdt, Danny Cassimon, Karel Verbeke et Mirjam Visser. La version du rapport destinée au public a été rédigée par Marusja Aangeenburg. Fred van der Kraaij, inspecteur de l'IOB, a joué un rôle central dans le pilotage de l'étude et l'encadrement éclairé du processus d'évaluation.

Dominique de Crombrugghe de Looringhe
Évaluateur spécial de la Coopération internationale
Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération internationale (SES)
Service public fédéral belge Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement

Prof. Dr Ruerd Ruben
Directeur de l'Évaluation de la politique et des opérations (IOB)
Ministère néerlandais des Affaires étrangères

Table des matières

Avant-propos 3

Liste des tableaux 11
Liste des graphiques 13
Liste des abréviations 15

Carte 1 L'Afrique et la République démocratique du Congo 17
Carte 2 Provinces de la République démocratique du Congo 22
Carte 3 Afrique : les cinq pays les plus peuplés et les cinq pays les plus riches 22

Grandes lignes de l'histoire du Congo 18

I Résumé Analytique 24
A Introduction 25
B Origine de la dette et traitement de la dette avant l'accord 2002/2003 25
C Inputs/intrants 26
D Outputs 28
E Résultats 29
F Impact/pertinence 30
G Conclusion 31
H Leçons à retenir 32

1 Introduction 34
1.1 Objectifs de l'évaluation 35
1.2 Questions d'évaluation 35
1.2.1 Raisonnement 35
1.2.2 Efficience, efficacité et pertinence 38
1.3 Méthodologie de l'évaluation 39
1.4 Limites de l'évaluation 40

2 Contexte et conditions préalables 42
2.1 Introduction 43
2.2 Politique internationale d'allègement de la dette 44
2.3 Le contexte politique international et national changeant de la dette congolaise 46
2.4 L'origine de la dette 49
2.4.1 Origine et composition de la dette (1973-1975) 49
2.4.2 Evolution de la dette après 1976 et le début des rééchelonnements 51
2.4.3 Rééchelonnements de la dette 53
2.5 Conclusion 55

3 Inputs 58
3.1 Introduction 59
3.2 Motivations et objectifs de l'accord 59
3.2.1 Rétablissement des relations internationales 59
3.2.2 Conditions du point de décision 59
3.3 L'accord 65
3.3.1 Les montants impliqués 65
3.3.2 Principes de l'assistance PPTE 66
3.3.3 Procès par des créanciers commerciaux et les Fonds Vautours 68
3.3.4 Période intérimaire 72
3.3.5 Aperçu compréhensive de l'allègement accordée à la RDC 73
3.3.6 L'APD-bilité de l'accord 74
3.4 Allègement de la dette congolaise et la politique belge 74
3.4.1 Introduction 74
3.4.2 La politique générale belge en matière d'allègement de la dette 75
3.4.3 Le cadre institutionnel 76
3.4.4 Les montants engagés par la Belgique 79
3.4.5 La discussion politique et les motivations pour alléger la dette de la RDC 81
3.5 Allègement de la dette congolaise et la politique des Pays-Bas 84
3.5.1 Introduction 84
3.5.2 La politique générale néerlandaise d'allègement de la dette 84
3.5.3 Le cadre institutionnel 85
3.5.4 Les montants engagés par les Pays-Bas 87
3.6 Conclusion 90

4 Outputs 92
4.1 Introduction 93
4.2 Le contrefactuel 93
4.2.1 Introduction 93
4.2.2 Le point d'achèvement et le contrefactuel du service et du stock de la dette 93
4.2.3 Le contrefactuel de l'APD 96
4.2.4 Le contrefactuel dit de conditionnalité : l'effet sur le développement sans accord 98
4.2.5 Changement dans les politiques et de la gouvernance 99
4.2.6 Compte PPTE et classification budgétaire des dépenses PPTE 104
4.3 L'induction de changement par le biais des conditionnalités 106
4.3.1 Conditionnalités traditionnelles d'accès au point d'achèvement 107
4.3.2 Conditionnalités spécifiques à la RDC : la révision des contrats chinois 114
4.4 Conclusion 117

5 Résultats 120
5.1 Introduction 121
5.2 Restauration de la viabilité de la dette 121
5.2.1 Effet de l'accord du point de décision 121
5.2.2 Effet de l'accord du point d'achèvement 121
5.2.3 Conclusion 124
5.3 Elimination de la surcharge de la dette (debt overhang) ; meilleur climat des investissements 124
5.3.1 Credit rating 124
5.3.2 Taux d'intérêt 125
5.3.3 Entrées de capitaux et d'investissements 127
5.3.4 Conclusion 128
5.4 Amélioration de la gestion de la dette y compris la politique de la dette future 128
5.5 Augmentation du montant et la qualité des dépenses publiques pro-pauvres et la qualité de la gestion des finances publiques en général 129
5.6 Résultats au niveau de la lutte contre la pauvreté 133
5.6.1 Au niveau du secteur de santé 137
5.6.2 Au niveau du secteur de l'éducation 138
5.6.3 Au niveau des secteurs productifs 141
5.6.4 Répartition des dépenses productives et des dépenses en santé et éducation par province 142
5.7 Conclusions 143

6 Impact 146
6.1 Introduction 147
6.2 Croissance économique 147
6.3 Impact sur le développement et la pauvreté en RDC 149
6.3.1 Mesurer l'impact de l'allègement de la dette : mission impossible ? 149
6.3.2 La réduction de la pauvreté en RDC : mission possible ? Le cas de l'enseignement. 152
6.4 Conclusions 158

7 Conclusions et enseignements 162
7.1 Conclusions 163
7.2 Enseignements 164

Annexes 166
Annexe 1 Termes de référence 167
Annexe 2 Bibliographie 191
Annexe 3 Personnes-clés interviewées 199
Annexe 4 Le bras de fer entre la chine, la RDC et le FMI : La Révision des contrats chinois en RDC 204

Liste des tableaux

Liste des tableaux

Tableau 1.1	Matrice d'évaluation	36
Tableau 2.1	Liste des traitements de la dette au Club de Paris, 1976-1989	53
Tableau 3.1	Concessionnalité de la dette et VAN de l'allègement, fin 2002 (en millions de dollars)	63
Tableau 3.2	Assistance nécessaire au titre de l'initiative PPTE renforcée (en millions de dollars)	65
Tableau 3.3	Allègement des créanciers bilatéraux non-membres du Club de Paris (en millions de dollars)	69
Tableau 3.4	Créanciers commerciaux en litige avec la RDC (en millions de dollars)	70
Tableau 3.5	Procès initié par FG Hemisphere (en millions de dollars)	71
Tableau 3.6	Impact de l'initiative PPTE sur le service de la dette, 2003-2010 (en millions de dollars courants)	72
Tableau 3.7	APD des bailleurs du CAD à la RDC, 2000-2008 (en millions de dollars courants)	74
Tableau 3.8	Allègement de la dette intérimaire belge, 2002-2009 (en millions d'euros courants)	80
Tableau 3.9	L'impact des annulations et rééchelonnements sur l'APD belge, 2002-2008 (en millions de dollars courant)	80
Tableau 4.1	Service de la dette, actuel et contrefactuel, 1996-2009 (en millions de dollars courants).	95
Tableau 4.2	Evolution récente de l'APD à la RDC et son contrefactuel, 1999-2008 (en millions de dollars courants)	97
Tableau 4.3	Evolution des recettes publiques, 2001-2008 (en millions de dollars courants)	102
Tableau 4.4	Contrefactuel recettes de l'Etat, 1997-2008 (en millions de dollars courants).	102
Tableau 4.5	Ventilation des dépenses publiques, 2003-2008 (en % du total des dépenses)	104
Tableau 4.6	Dépenses pro-pauvres et épargnes PPTE, 2003-2009 (en millions de dollars courants)	111
Tableau 4.7	Synthèse du contrefactuel : effets directs et indirects de l'allègement de la dette, 2001-2010 (en millions de dollars courants, sauf (4) et (5) en milliards de dollars courants).	118
Tableau 5.1	Nouvelle dette extérieure engagée par le gouvernement congolais, 2002-2008 (en millions de dollars courants)	126
Tableau 5.2	Evolution des sources de financement du budget de l'Etat, 2003-2009 (en millions de dollars courants et constants (2006)).	134
Tableau 5.3	Evolution du budget du ministère des Finances, 2004-2009 (en millions de dollars constants (2006))	136
Tableau 5.4	Composition et sources de financement des dépenses de santé, 2003-2009 (en millions de dollars constants (2006)).	138
Tableau 5.5	Evolution du nombre d'enseignants et de leur salaire officiel, 1982-2008	140

Tableau 5.6	Evolution des dépenses dans les secteurs productifs, 2003-2009 (en millions de dollars constants (2006))	142
Tableau 6.1	Parts relatives et taux de croissance des secteurs productifs, 2001-2009 (en %)	148
Tableau 6.2	Evolution des OMD en RDC, 2001-2007	151
Tableau 6.3	Evolution du nombre d'élèves par régime de gestion, 1986/7-2007/8	152

Liste des graphiques

Graphique 2.1 DPPG payé par créancier et total, 1970-2001 (en dollars courants) 52
Graphique 2.2 Importance des différents créanciers, stock de la dette, fin 2001 (en % de la dette totale) 54
Graphique 2.3 Importance des différents membres du Club de Paris, stock de la dette, fin 2001 (en % du total du Club de Paris) 54
Graphique 3.1 Composition du stock de la dette avant et après l'accord au point de décision, 1970-2008 (en %) 61
Graphique 3.2 Croissance (échelle de droite) et inflation (échelle de gauche), 2000-2009 (en %) 62
Graphique 3.3 Importations et exportations entre la Belgique et le Congo/Zaïre, 1955-2008 (en % du commerce internationale total de la Belgique) 82
Graphique 4.1 Evolution du stock de la dette, actuel et contrefactuel, 1993-2010 (en milliards de dollars courants) 94
Graphique 4.2 Evolution de l'APD vers la RDC, 1990-2009 (en % du PIB) 96
Graphique 4.3 Réserves internationales de la BCC pendant la crise, janvier 2008-mars 2009 (en millions de dollars) 107
Graphique 5.1 Evolutions des principaux indicateurs d'endettement extérieur, avec et sans PPTE-IADM, 2008-2014 (en %) 122
Graphique 5.2 Ratio VAN de la dette/PIB avec et sans garantie de l'Etat, 2010-2030 (en %) 123
Graphique 5.3 Evolution du taux directeur nominal et réel, 2002-2010 (en %) 125
Graphique 5.4 Evolution des investissements directs étrangers, 1995-2008 (en millions de dollars courants) 127
Graphique 5.5 Distribution des dépenses de l'Etat par province, 2009 (en dollars par habitant) 130
Graphique 5.6 Évolution des dépenses publiques et des dépenses pro-pauvres, 2003-2009 (en % du PIB) 131
Graphique 5.7 Ventilation des dépenses pro-pauvres par nature, 2003-2009 (en % du total) 132
Graphique 5.8 Taux d'exécution des dépenses budgétaires pro-pauvres, 2003-2009 (en %) 132
Graphique 5.9 Composition du budget de l'Etat en grands groupes budgétaires, 2003-2009 (en %) 135
Graphique 5.10 Evolution du budget de l'EPSP, 2003-2009 (en millions de dollars constants (2006)). 139
Graphique 5.11 Financement par l'Etat et par les frais scolaires par province (en dollars constants (2009) par élève) 141
Graphique 5.12 Quelques catégories de dépenses par province, 2009 (en dollars par habitant) 143
Graphique 6.1 Evolution du taux de croissance du PIB réel, 1980-2009 (en %) 147

Liste des abréviations

AFDL	Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre
APD	Aide Publique au Développement
AVD	Analyse de la viabilité de la dette
BAD	Banque Africaine de Développement
BCC	Banque Centrale du Congo
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
BM	Banque mondiale
CAD	Comité d'aide au développement
CINAT	Cimenterie Nationale
CIZA	Cimenterie du Zaïre
DDR	Démobilisation, Désarmement et Réinsertion
DFID	Department for International Development
DGD	Direction Générale de la Coopération au Développement
DGDP	Direction Générale de la Dette Publique
DLCP	Dépenses de Lutte contre la Pauvreté
DPPG	Dette publique et publiquement garantie
DSCRP	Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (le DSRP de la RDC)
DSM+	Modèle de la Capacité de Soutien de la Dette Plus
DSRP(-I)	Document de Stratégie (Intérimaire) pour la Réduction de la Pauvreté
DTS	Droits de Tirage Spéciaux
EDS	Enquête démographique et de santé
EKI	Assurance crédit à l'exportation et garanties d'investissement
EPSP	Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel
ESB	Etats de Suivi Budgétaire
FEC	Facilité de Crédit Elargie
FMI	Fonds Monétaire International
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance
GDF	Global Development Finance (Banque mondiale)
GECAMINES	Société Générale des Carrières et Mines
IADM	Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale
IDA	Association pour le développement international
IDE	Investissement Direct Etranger
IFI	Institutions Financières Internationales
IOB	Direction Evaluation de la politique et des opérations, ministère des Affaires étrangères des Pays Bas
IRC	International Rescue Committee
LIBOR	London Interbank Offered Rates
MICS	Multiple Indicator Cluster Survey
MINFIN	Ministère des Finances Belge
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique

OGEDEP	Office de Gestion de la Dette Publique (Ancien nom de la Direction Générale de la Dette Publique)
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONDD	Office National du Ducroire
ONG	Organisations Non-Gouvernementale
ORDE	Opération de Réduction de la Dette Extérieure
PAP	Plan d'Actions Prioritaires
PEG	Programme Economique du Gouvernement
PIB	Produit Intérieur Brut
PNB	Produit National Brut
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PSSF	Programme de Suivi par les Services du FMI
PURUS	Projet d'Urgence de Réhabilitation Urbaine et Sociale
PVD	Pays en Voie de Développement
RD	Réduction Dette
RDC	République démocratique du Congo
RNB	Revenu National Brut
SECOPE	Service de Contrôle et de la Paie des Enseignants
SES	Service de l'Evaluation Spéciale de la Coopération internationale, Service Public Fédéral belge Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
SICOMINES	Partenariat entre GECAMINES et le consortium des entreprises chinoises
SMTF	Société Minière de Tenke Fungurume
SNEL	Société Nationale d'Electricité
SODEMIZA	Société de Développement Industriel et des Mines du Zaïre
SYGADE	Système de Gestion et d'Analyse de la Dette
TdR	Termes de référence
UE	Union Européenne
USD	Dollars américains
VAN	Valeur Actuelle Nette
WDI	World Development Indicators

Carte 1 L'Afrique et la République démocratique du Congo

Grandes lignes de l'histoire du Congo

Première implantation humaine

2000 avant J-C Les peuples bantous s'installent dans le bassin du Congo.

Les royaumes

500 après J-C Apparition et développement du royaume Kuba.

520-845 Apparition et développement du royaume Luba.

800-1000 Implantation accrue de peuples bantous dans le bassin du Congo.

À partir de 1200 Apparition et développement du royaume Kongo, qui perdurera jusqu'en 1665.

Explorations et traite des esclaves

1482 Le navigateur portugais Diego Cam découvre l'embouchure du fleuve Congo. Contacts avec le roi du Kongo.

1491 Les missionnaires portugais commencent l'évangélisation de la région. Le roi du Kongo est baptisé.

1506-1543 Le royaume Kongo atteint son apogée sous le roi catholique Alfonso I.

1500-1800 Les trafiquants d'esclaves anglais, français, néerlandais et portugais embarquent des millions d'Africains vers les Amériques avec l'aide d'intermédiaires kongos.

1840-1880 Les explorateurs européens, parmi lesquels David Livingstone et Henry Morton Stanley, parcourent l'arrière-pays.

1879 Début de l'ingérence belge.

1881 Fondation de Léopoldville, qui sera plus tard rebaptisée Kinshasa.

Période coloniale

1885-1908 L'État indépendant du Congo est la propriété personnelle du roi belge Léopold II.

1891-1892 Rattachement du Katanga à l'État indépendant du Congo.

1892-1894 Fin de l'influence des commerçants arabes dans l'est du Congo.

1908-1960 L'État indépendant du Congo est une colonie belge, après les massacres et exactions commises au nom du roi Léopold II.

Après l'indépendance

1960 Accession à l'indépendance, Joseph Kasa-Vubu devient président, Patrice Lumumba Premier ministre. Les élections causent des troubles.

1961 Assassinat de Lumumba – implication des États-Unis et de la Belgique.

1960–1963 Guerre de sécession du Katanga, faisant de nombreuses victimes et se soldant par un échec.

1965-1997 Les années Mobutu

1965 Prise de pouvoir de Joseph-Désiré Mobutu à la suite d'un coup d'État.

1971 Mobutu prend le nom de Mobutu Sese Seko et rebaptise le pays Zaïre.

1971-1974 Nationalisation des compagnies étrangères. Début de la crise économique.

1983-1986 Crise financière, chaos politique. Les programmes d'ajustement du FMI et de la Banque mondiale entraînent des réductions budgétaires considérables et des licenciements massifs.

1984 Dernier recensement effectué.

1991-1996 Faillite des secteurs privé et public. Émeutes à Kinshasa. Hyperinflation (presque 1 000 % en 1994).

Les années Kabila

1996-1997 Première guerre du Congo, s'achevant par la prise de pouvoir de Laurent-Désiré Kabila.

1997 Le Zaïre devient la République démocratique du Congo.

1997-1999 Politique économique incohérente. L'économie est subordonnée à l'effort de guerre.

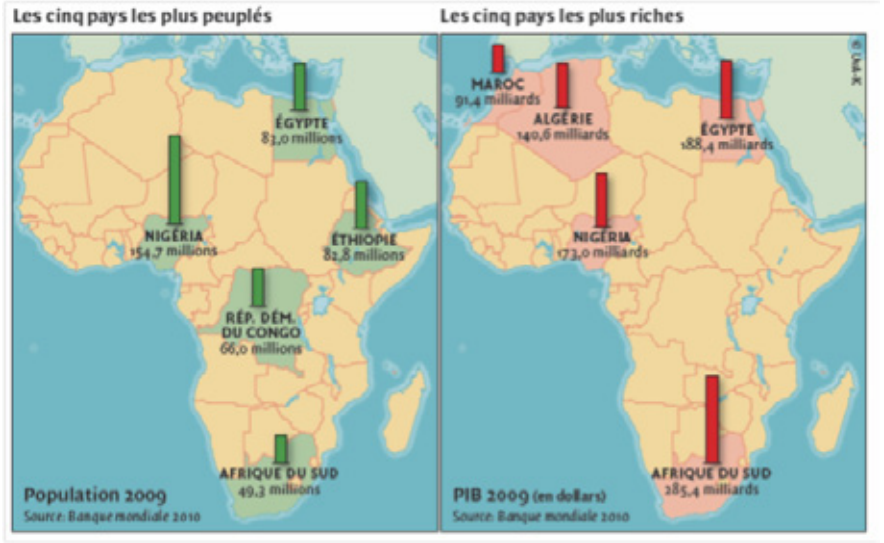
1998-2002 Deuxième guerre du Congo. Elle implique onze pays voisins. En 1999, les Nations unies créent une force de paix, la MONUC, qui comptera jusqu'à plus de 20 000 militaires.

2001 Assassinat du président Laurent-Désiré Kabila par un de ses gardes du corps. Son fils, Joseph Kabila, lui succède.

2002 Joseph Kabila libéralise l'économie et engage des négociations avec le FMI et la Banque mondiale.

2003	Le Congo conclut des accords cruciaux pour l'allègement de sa dette. Les conditions afférentes exigent de profondes réformes économiques et administratives.
2006	Le chef de guerre Thomas Lubanga est poursuivi pour crimes de guerre par la Cour pénale internationale de La Haye.
2006	Premières élections présidentielles démocratiques depuis 40 ans, remportées par Joseph Kabila.
2008	Arrestation du chef de milice et homme politique Jean-Pierre Bemba. Accusé de crimes de guerre, il est transféré à la Cour pénale internationale à La Haye.
2006-2010	Insécurité persistante dans l'Est du pays. Aucune amélioration des conditions sociales. Millions de victimes.
2010	Phase décisive du processus de réduction de la dette, aboutissant à l'effacement d'une part substantielle de cette dernière.

Carte 2 Provinces de la République démocratique du Congo (projet officiel, 2011)



Carte 3 Afrique : les cinq pays les plus peuplés et les cinq pays les plus riches

Résumé Analytique

A Introduction

La République démocratique du Congo (RDC) se remet en 2003, après l'accord de paix de Sun City, de cinq ans de guerre et presque deux décennies d'implosion de l'économie formelle et de l'Etat. La phase post-conflit permet au pays de renouer avec la renaissance d'un processus démocratique dans le contexte d'Etat fragile et avec la croissance économique. Deux facteurs essentiels permettent cette reprise fragile. D'une part, la volonté populaire a résisté à la décomposition du pays et a œuvré pour une solution démocratique. D'autre part la communauté internationale, par une panoplie de mesures dont l'accès de la RDC au programme des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE), a facilité le déblocage économique et politique du pays.

Le déroulement de ce programme PPTE qui règle le processus de l'allègement de la dette congolaise du point de décision au point d'achèvement a pris sept ans, de 2003 à 2010. Deux raisons principales pour expliquer ce délai de quatre ans en comparaison avec une période minimale (3 ans) pour arriver à cette réduction de la dette, ont été évoquées. Il y a d'abord eu les dérapages budgétaires lors des élections en 2005-2006 et ensuite le problème posé par les contrats chinois qui allaient augmenter sensiblement la dette congolaise au milieu d'un processus qui avait comme objectif de réduire substantiellement la dette.

Pour comprendre les raisons d'accorder une réduction de la dette, nous décrirons d'abord les origines de la dette zaïroise/congolaise. Pour évaluer si la réduction de la dette consentie est efficiente et efficace, nous allons ensuite évoquer les mesures et moyens (intrants/inputs) mis en place, pour voir si ces moyens ont eu un effet positif sur la gestion et la viabilité de la dette (outputs/extrants). Enfin, nous essaierons d'évaluer la pertinence de l'allègement de la dette en analysant les effets de cette mesure sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Nous terminerons ce résumé avec les conclusions et les recommandations.

B Origine de la dette et traitement de la dette avant l'accord 2002/2003

L'origine du problème de la dette en termes de viabilité pour l'économie Congolaise se situe entre 1973 et 1975. L'encours de la dette fin 1972 était de 544 millions de dollars et représentait 25 % du revenu national brut (RNB). Le ratio service de la dette/exportations, était seulement de 5 %. Ces ratios de la dette, loin en deçà des seuils de la viabilité, changent drastiquement en un peu plus de deux ans. Fin 1975, l'encours de la dette s'élève à 2.915 millions de dollars représentant environ 90 % du PIB tandis que le service de la dette représente 10 % des recettes d'exportations de cette année. En juin 1976, le premier rééchelonnement de la dette est accordé, signalant que le problème de la dette commence très tôt à se manifester. La dette commence donc à faire boule de neige et on peut donc dire que la dette originelle du Zaïre /Congo peut s'estimer à ce moment à environ trois milliards de dollars. Depuis lors, la dette s'est accrue, essentiellement par des arriérés de remboursement du principal et des intérêts, pour constituer une dette de plus de 13 milliards de dollars en 2000, où les arriérés (en principal et intérêts) constituaient 78,2 % du stock de la dette.

La dette originelle (donc avant tout rééchelonnement et paiement de service de la dette) était de 2.915 millions de dollars dont 544 millions contractés avant 1973. Des 2.412 millions de dollars (2.915-544 USD) qui ont produit le problème de la dette insoutenable qui date de la période 1973-1975, soixante pourcent était dû à quatre grands projets. Tous ces projets avaient comme but officiel la modernisation/industrialisation du pays. Aucun des projets n'a tenu sa promesse et n'a créé la base de remboursement de la dette, car s'ils étaient en principe des projets productifs capables de repayer la dette, ils ont tous fait faillite.

La cause profonde était la combinaison d'une part d'intérêts occidentaux (politico-commerciaux) qui ne voulaient pas prendre le risque d'entrepreneur dans un contexte de nationalisations et d'autre part d'un gouvernement prédateur qui, dans un contexte de guerre froide, pouvait se permettre des excès de corruption, tout en sous-estimant le problème de la gestion d'entreprises. Sur cette trame de fond, les mécanismes de financements inadaptés ont créé l'insoutenabilité de la dette. En effet, les ¾ de cette dette originelle étaient composés de crédits fournisseurs avec des taux d'intérêts de 8 % en moyenne, qui ont déclenché à partir de 1976 le problème de la dette congolaise. Les responsabilités de l'origine du problème de la dette zaïroise sont donc partagées entre le Zaïre et les pays occidentaux.

De 1976 à 2002, la dette publique et publiquement garantie (DPPG) zaïroise/congolaise a dû être rééchelonnée neuf fois. Si on étend la période jusqu'au point d'achèvement de juillet 2010, il s'agit du plus grand nombre de rééchelonnements (en l'occurrence 13) accordé à un pays.

Fin 2001, la dette publique de la RDC est estimée à environ 12,9 milliards de dollars en termes nominaux. Les arriérés constituent 78 % du stock de la dette. Les évolutions à la fois de la politique internationale d'allègement de dette et du contexte politique congolais vont permettre à la RDC de s'inscrire dans l'initiative PPTE. Après la normalisation des relations avec les Institutions de Bretton-Woods et la régularisation des arriérés envers les institutions de Bretton Woods et le Fonds Africain de Développement (2002), la RDC a atteint le point de décision de l'Initiative PPTE renforcée en Juillet 2003, recevant ainsi un allègement de la dette intérimaire. Cet accord a amené le Club de Paris à consentir un rééchelonnement des flux aux conditions de Cologne en Novembre 2003.

C Inputs/intrants

Les allégements sont accordés selon différentes phases. Puisque la plupart de la dette consistait en arriérés, la première phase était celle de la régularisation des arriérés. Les arriérés envers les créanciers multilatéraux (Fonds Monétaire International (FMI), Banque mondiale et Banque Africaine) sont régularisés en remplaçant la vieille dette impayée par de nouvelles dettes à des conditions concessionnelles, utilisant l'intermédiation de crédits relais. Les arriérés envers le Club de Paris ont été régularisés par l'accord du 13 septembre 2002, un accord de rééchelonnement des flux conclu aux conditions de Naples, portant sur 8.980 millions de dollars en valeur actuelle nette (VAN), dont 8.490 millions en arriérés au

30 juin 2002 et 490 millions dus entre le premier juillet 2002 et le 30 juin 2005. Même si cet accord était un accord de type flux, les créanciers ont de cette manière annulé immédiatement 4.640 millions de dollars en VAN et réduisaient, de 9,09 milliards à 380 millions de dollars, la dette due aux créanciers du Club de Paris entre le 30 juin 2002 et le 30 juin 2005. Du fait que la grande majorité de la dette traitée consistait en arriérés, l'opération était « de facto » largement une opération de type « stock » au lieu de type « flux ».

Au point d'achèvement (juillet 2010), la dette nominale était estimée à 10.772 millions de dollars, correspondant à une VAN de 8.801 millions de dollars. Prenant en compte aussi une révision de la moyenne des exportations, la réduction nécessaire pour atteindre le seuil de 150 % est estimée à 7.252 millions de dollars en VAN. Cette réduction supposait un facteur de réduction commun de 82,4 %. Basée sur le principe de répartition « équi-proportionnelle », la contribution multilatérale représenterait 2,6 milliards de dollars en VAN ; les créanciers bilatéraux du Club de Paris consentiraient 4,1 milliards de dollars en VAN ; les créanciers bilatéraux officiels non membres du Club de Paris 229 millions de dollars en VAN ; le solde d'environ 315,5 millions de dollars est attribuable aux créanciers commerciaux.

Globalement, la Belgique a accordé environ 1 milliard d'euros d'allègement de la dette dans la période 2002-2009, avec à peu près 500 millions de dollars d'allègement supplémentaire prévu dans l'accord du Club de Paris sur base de l'atteinte du point d'achèvement. La Belgique a pris une position proactive dans le dossier de l'allègement de la RDC, en s'alignant non seulement au consensus international dans le dossier, mais en allant plus loin, par exemple en assistant au financement des arriérés multilatéraux avec des crédits relais et en jouant un rôle politique dans le déblocage de la RDC en matière d'éligibilité dans les institutions financières internationales (IFI). Ce rôle politique est très volontariste avant l'entrée en vigueur de la période intérimaire. En effet les ambassadeurs angolais, belge et américain ont joué un rôle lors du passage de pouvoir entre l'ancien président Laurent-Désiré Kabila et l'actuel président, Joseph Kabila, avec un changement considérable dans la politique économique congolaise. Ceci se concrétise dans la première visite internationale du nouveau président à Washington seulement deux mois après son accession au pouvoir. Il a des contacts avec le président américain mais visite aussi les IFI. C'est aussi pendant cette période 2001-2003 que la RDC fait l'avancée la plus remarquable dans la gouvernance économique avec l'exécution du Programme Economique du Gouvernement (PEG) où, en moins de deux ans, l'inflation (et donc le financement monétaire des dépenses du gouvernement) est sous contrôle et la RDC retrouve le chemin de la croissance. Cette politique de déblocage de la RDC dans les IFI de la part de la communauté internationale trouve un appui favorable dans le chef de la diplomatie belge de cette époque.

Les Pays-Bas ont accordé environ 350 millions d'euros d'allègement dans la période 2002-2009, et la partie restante au point d'achèvement est d'environ 300 millions d'euros. Bien que les Pays-Bas souscrivent totalement à l'importance de l'allègement de la dette et qu'ils se soient engagés activement pour placer à l'agenda international l'allègement de la dette des pays en voie de développement lourdement endettés, les Pays-Bas ont été plus réservés dans le cas du Congo. En partie en raison du statut PPTE, il n'y a jamais eu de

discussion quant à l'obligation des Pays-Bas de contribuer à l'allègement de la dette du Congo. Les Pays-Bas étaient cependant d'avis depuis le début que la situation au Congo était très fragile et que la Banque mondiale et le FMI brossaient un tableau trop positif de la situation politique et macro-économique. Les Pays-Bas ont plaidé d'attendre avant de procéder à la remise de la dette de la plus grande partie du principal jusqu'au point d'achèvement, lorsqu'il y aurait plus de clarté quant à la stabilité politique. Rétrospectivement, les Pays-Bas ont obtenu gain de cause à cet égard. La RDC s'est retrouvée « off-track » en 2006 pour différentes raisons mentionnées ci-dessus. En juillet 2009, les Pays-Bas avaient émis des objections contre l'aide budgétaire générale promise par la Commission européenne et ont appuyé la décision de réviser les contrats chinois comme condition préalable à l'accès au point d'achèvement.

Même si les montants d'allègement accordés sont considérables, au moins sur papier, les intrants les plus importants dans le cas de la RDC étaient le processus de conditionnalités. Il est clair que le dossier des allégements est utilisé non seulement pour résoudre le surcharge de la dette, mais aussi pour renforcer la stabilité macro-économique, promouvoir une stratégie englobant de lutte contre la pauvreté et démarrer des réformes sur le plan de la gouvernance et la prestation de services publics.

D Outputs

L'analyse des extrants (outputs) est d'abord une analyse de comparaison pour lequel on utilise le contrefactuel c.à.d. ce qui se serait passé s'il n'y avait pas eu d'accord sur l'allègement de la dette. Ce contrefactuel, nous l'avons scindé en effets *directs* – qui ont surtout trait aux effets sur le stock de la dette, le service de la dette et l'Aide Publique au Développement (APD) –, et effets *indirects* surtout ceux sur les finances publiques. Les progrès réalisés au niveau de l'APD et des finances publiques n'est naturellement pas uniquement attribuable au seul allègement de la dette, qui n'était lui-même qu'un élément intégral de toute une panoplie de mesures et financements de la part de la communauté internationale.

L'effet direct est constitué de différents effets flux et stock. L'effet stock de la dette s'est seulement fait ressentir au moment du point d'achèvement lorsque la communauté internationale a réduit le stock de la dette congolaise à 3,11 milliards de dollars. Sans accord d'allègement il aurait été de 15,76 milliards de dollars. Le premier élément flux est celui de l'argent effectivement payé par la RDC pour régler le service de la dette. Tous les interlocuteurs étaient d'accord de dire que si l'accord sur l'allègement de la dette n'avait pas eu lieu (le contrefactuel), la RDC n'aurait payé qu'une fraction, au plus ce qui était dû aux IFI pour rester membre dans ces institutions. Cet effet négatif sur le flux de devises pour la RDC a cependant été compensé par le deuxième effet flux direct : celui de l'APD. En effet, le déblocage de la RDC dans la communauté internationale a fait augmenter sensiblement le flux d'aide à la RDC. Nous avons estimé cet effet positif à 1,71 milliards de dollars.

Si l'on combine ***l'effet direct négatif*** sur le service de la dette (environ 772 millions de dollars) et ***l'effet positif*** sur l'APD (estimé à environ 1,71 milliards de dollars), la conclusion de notre analyse contrefactuelle est que l'allègement intérimaire a résulté dans un surplus (net) de ressources additionnelles venant de la communauté internationale des bailleurs de fonds d'environ 940 millions de dollars sur toute la période (2003-2010). En outre, si on tient compte des ***effets indirects*** qu'a eus tout le processus de l'allègement de la dette sur les finances publiques, par le biais des conditionnalités, alors l'image devient encore plus positive. L'amélioration de la perception des recettes fiscales par le biais des différentes réformes a résulté dans un surplus de 6,3 milliards de dollars sur toute la période intérimaire. Naturellement il serait présomptueux de vouloir mettre toute cette réussite sur le compte du seul processus d'allègement. Le problème d'attribution nous oblige de reconnaître qu'il y a beaucoup d'autres facteurs qui ont contribué à ce résultat. Il y a d'abord la fin de la guerre par l'accord de Sun-City en 2003 et la réunification du territoire qui s'en suivait. La coopération de personnes dans les instances gouvernementales qui veulent des réformes dans la gouvernance est un autre facteur important, même s'il reste encore une grande marge d'amélioration de gouvernance.

Enfin, les conditionnalités spécifiques concernant la révision des contrats chinois ont évité au gouvernement congolais ou plutôt aux générations congolaises futures de retomber dans un cycle d'endettement insoutenable.

E Résultats

Sans initiative PPTE-IADM les indicateurs d'endettement extérieur dépassent les seuils applicables : 30 % du PIB, 100 % des exportations et 200 % des recettes. Les projections à plus long terme, montrent en plus que dans le meilleur des cas, il faudrait attendre 2018 pour que les ratios tombent en-dessous de leurs seuils de soutenabilité. L'atteinte du point d'achèvement en Juin 2010 montre que ces ratios tombent en-dessous des seuils applicables : 24,4 % du PIB, 42 % des exportations, et 124,3 % des recettes.

En matière de gouvernance, il convient de faire une distinction entre *gouvernance démocratique* et *gouvernance technocratique* (économique). Les élections en 2005-2006 se sont bien déroulées. Cet acquis en matière de gouvernance politique n'était certes pas parfait mais marque un progrès sensible par rapport aux périodes antérieures. Le test de la durabilité de cette amélioration sera connu lors des élections en 2011-2012. En matière de gouvernance économique, le gouvernement, avec l'appui de l'extérieur, a réalisé des progrès. L'inflation a été ramenée à des niveaux raisonnables (à l'exception de 2005-2006) et la DRC a renoué avec la croissance économique (moyenne de 5 %). Aussi en matière de recettes budgétaires, le gouvernement a su quintupler les ressources propres dans la période intérimaire (en dollars courants). Les dérapages budgétaires et les retards pris dans l'atteinte du point d'achèvement sont cependant un symptôme d'un problème de gouvernance plus profond hérité du passé et qui subsiste. L'indépendance incomplète de la Banque Centrale du Congo

(BCC)[4], les pertes (fuites) de recettes, les problèmes de respect de contrats, le fonctionnement des services publics… restent des points faibles.

Comme instrument de lutte contre la pauvreté, le programme PPTE n'a pas été efficace dans le cas de la RDC. D'abord, les montants des dépenses financés par l'allègement sont relativement réduits (1 à 2 % du PIB) et peuvent donc n'avoir que des effets limités. Ensuite, les dépenses définies comme dépenses PPTE sont en fait des dépenses qui n'agissent que très indirectement sur le niveau de la pauvreté. L'utilité et les effets indirects pertinents doivent être évalués dans le cadre plus large de la reconstruction de l'Etat, la stabilisation et le renforcement de la démocratie. L'allègement de la dette n'en est qu'un élément. Une lutte contre la pauvreté efficace requiert plus de moyens et d'engagements qu'un programme PPTE.

F Impact/Pertinence

Depuis 2003, la RDC a renoué avec la croissance (moyenne de 5 %) et a su juguler l'inflation, grâce à l'aide et au contrôle de la communauté internationale. Ce n'est qu'après la normalisation des relations au début du nouveau millénaire que la situation économique (croissance positive et maitrise de l'inflation) s'améliorent. En effet, il a fallu d'abord l'appui de la communauté internationale en 2001 pour rendre la RDC éligible dans les IFI afin qu'elle puisse à nouveau bénéficier de l'aide internationale.

Depuis lors, la croissance a été soutenue par de nouveaux investissements de la part des bailleurs de fonds mais aussi par des investissements privés venant de l'extérieur, surtout dans le secteur minier, mais aussi de l'intérieur et de la diaspora. Une estimation du niveau de l'investissement montre que le ratio investissements/PIB connait une augmentation de 12 à presque 20 % du PIB, ce qui représente près de deux milliards de dollars en 2009. Les investissements étrangers directs sont estimés à un milliard de dollars mais cela reste une estimation car, comme dans beaucoup d'autres domaines, les données de la balance de capitaux restent peu fiables. Ici comme dans d'autres domaines de l'impact de l'allègement de la dette, il reste difficile d'attribuer l'impact exact qu'a eu l'allègement sur l'augmentation des investissements. Non seulement il y a eu beaucoup d'autres efforts et facteurs qui expliquent l'augmentation comme tout l'effort du gouvernement en matière d'un meilleur climat des affaires, ainsi que l'effet de la réunification du pays après l'accord de paix et le retour des investissements comme dividende de la paix

Sur base des données qu'il faut approcher avec beaucoup de prudence, les indicateurs sur l'évolution de la pauvreté dans la période sous examen paraissent être améliorés. Les avancées les plus significatives sont certes à noter dans le domaine de la participation scolaire qui a fortement augmenté. Ensuite dans le domaine de la santé, un des indicateurs les plus robustes est celui de mortalité infantile en dessous de cinq ans où on voit une diminution sensible (de 213 à 148 décès sur 1000).

[4] L'indépendance incomplète de la Banque Centrale – dans le sens que le gouverneur de la Banque est nommé et révoqué par le pouvoir exécutif (président) – peut expliquer que la création d'argent n'est pas seulement dû à des nécessités de développement économique.

Les ressources PPTE et les ressources extérieures ont financé surtout les administrations et ministères centraux suivants (pro-pauvre) : les domaines de la santé, l'éducation, l'économie. En général, les ressources internes ne financent qu'un espace de politique pro-pauvre d'environ 10 %. Dans le budget global, qui inclut aussi les ressources extérieures et les ressources PPTE, cet espace atteint 30-37 % des dépenses.

Le cas de l'enseignement est intéressant à plusieurs égards. D'un côté, nous savons que c'est surtout grâce aux ressources PPTE que le budget de l'éducation a pu augmenter –et augmenter de manière spectaculaire, avec un taux de croissance annuelle de 37 %. D'un autre les différentes sources d'information nous renseignent qu'au moins en termes des indicateurs des taux de scolarisation, le Congo a réalisé un progrès spectaculaire. La question reste cependant de savoir plus sur le lien (ou les liens) entre ces deux éléments. **L'éducation** a été un des secteurs qui a profité plus que les autres des efforts déployés pendant la dernière décennie pour remettre l'Etat sur les rails en RDC. Tandis que les dépenses globales en dollars constants ont presque doublé entre 2003-2009, le budget du ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel a été multiplié par 6. Il faut cependant nuancer cette avancée en matière d'éducation à la lumière de l'histoire dans ce secteur. Il faut noter qu'un budget de 7$ par élève (2006) se maintient encore à une bonne distance du budget de 23 $ par élève en 1982, juste avant la période d'ajustement structurel. L'actuel réinvestissement dans le secteur n'a pas davantage pu neutraliser la mise au chômage des enseignants entre 1982-87.

Sur base de notre analyse de l'impact des sources PPTE et de l'intervention de l'Etat dans le secteur de l'éducation mais surtout dans les autres secteurs pro-pauvres (santé, économie, agriculture…), on a donné de fait plus de priorité à la reconstruction de l'Etat central tandis que la lutte contre la pauvreté a été mise au second plan. C'est une stratégie tout à fait compréhensible. Toutefois, nous croyons qu'elle n'a néanmoins pas été très efficace. Les données sur la répartition du budget de l'Etat par province indiquent par exemple que les efforts de reconstruction se concentrent maintenant à Kinshasa (à l'exception du secteur de l'éducation). Cela ne semble pas répondre au besoin de relier l'Etat central aux structures locales, de manière à pouvoir les utiliser par après pour mener une politique de développement efficace profitant à tous.

G Conclusion

L'accord de l'allègement de la dette de la RDC a certainement été efficace du point de vue de la viabilité de la dette. Tous les ratios de la dette, à l'exception d'un seul, ont été réduits en dessous de leurs seuils de viabilité au moment de l'atteinte du point d'achèvement (juillet 2010). Le seul qui fait exception jusqu'en 2018 est celui de la VAN dette/PIB à cause de la garantie publique de la dette Congolaise concédée au prêt Chinois pour l'exécution des travaux d'infrastructures publiques. Cette opération d'allègement de la dette a surtout déblayé le terrain pour maîtriser l'inflation et renouer avec la croissance économique après deux décennies de régression économique.

Bien que l'impact de l'allègement de la dette sur la croissance économique soit le résultat le plus important, il ne peut être attribué au seul effet de cet allègement. Le dividende de la paix, la réunification du pays, les réformes du gouvernement et la volonté de certains Congolais pour appliquer ces réformes, le renouvellement de l'intérêt des investisseurs étrangers pour le potentiel économique du Congo, sont quelques-uns des autres facteurs qui ont co-déterminé le début d'une reconstruction fragile. Cependant il ne faut pas minimiser l'impact du processus d'allègement. Il a joué un rôle indispensable et central dans toute une panoplie de mesures d'appui international qui ont accompagné la reconstruction post-conflit. A l'intérieur du processus d'allègement de la dette, ce sont surtout les conditionnalités pour atteindre le point d'achèvement qui ont contribué à l'impact positif sur la reconstruction économique

Le fait que l'observation de ces conditionnalités ait pris beaucoup plus de temps que prévu démontre cependant un problème fondamental de bonne gouvernance dans le pays.

A côté de l'impact voulu par la réduction de la dette sur la viabilité de celle-ci et la croissance de l'économie, le programme d'allègement dans le cadre d'un pays PPTE tente aussi d'avoir un effet sur la réduction de la pauvreté. Les montants des fonds PPTE ont été, dans une grande mesure, dépensés dans les domaines prévus par l'accord sur l'allègement de la dette, bien que les modalités d'exécution des projets financés par ces dépenses fussent considérées insuffisantes.

Dans le cas de la RDC, les fonds PPTE, libérés par l'allègement de la dette, ne sont pas convaincants comme instrument de réduction de la pauvreté. Si la plupart de ces fonds ont bel et bien été investis dans un secteur prioritaire, l'enseignement, cette augmentation des ressources n'a pas diminué les frais de scolarité pour les parents. Même dans ce secteur prioritaire, l'effet sur la pauvreté reste mitigé. Les autres fonds PPTE ont surtout été utilisés pour renforcer les administrations centrales, ce qui peut être un impact positif sur le renforcement et la reconstruction de l'Etat mais cela veut dire que ces fonds n'ont pas atteint le but affiché de réduction de la pauvreté et dans ce sens n'ont pas été efficaces.

H Leçons à retenir

Le besoin de gouvernance économique n'est pas encore suffisamment intériorisé et dépend encore trop de discipline venant de l'extérieur ce qui fragilise la reconstruction. Les dérapages budgétaires à l'occasion des élections ont de nouveau dévoilé un point central et névralgique de cette gouvernance. Le financement monétaire de ces « dépenses urgentes » révèle l'insuffisance d'indépendance de la BCC. La création monétaire ne devrait pas dépendre de décisions politiques mais de nécessités économiques. L'inclusion de la RDC dans une zone monétaire régionale ou la nomination indépendante du(es) responsable(s) de la BCC sont deux options pour résoudre le problème de gouvernance et celui des « dépenses urgentes ».

L'appui à ce processus de meilleure gouvernance et le besoin d'investissements sans garantie de l'Etat, et donc d'un meilleur climat d'affaires, est un travail de longue haleine et nécessitera encore une longue période d'appui de la part de la communauté internationale. Cet appui soutenu doit renforcer les éléments réformistes dans les administrations pour que l'amélioration de la gouvernance soit durable.

La communauté internationale évitera, à l'encontre de la pratique des années septante, de prêter de l'argent sans qu'il y ait garantie de remboursement. En d'autres termes, les investissements privés doivent pouvoir s'auto-financer sans recourir à la garantie de l'Etat. Dans ce sens le FMI / Banque mondiale / bailleurs de fonds internationaux ont bien fait d'amender les contrats chinois. Seuls les investissements dans des biens publics (dans l'éducation, la santé, etc.) peuvent être financés par des prêts extérieurs garantis par l'Etat. La révision des contrats chinois a cependant aussi révélé que la capacité d'endettement d'un grand pays comme la RDC est extrêmement limitée, car on a dû, pour des raisons de viabilité de la dette, réduire de moitié des investissements absolument nécessaires dans l'infrastructure. Il faudrait donc renforcer des mécanismes qui développeraient une plus grande capacité d'investissement dans des domaines de biens publics internationaux (p.ex. hydro-électricité, gestion d'émissions de carbone ; ressources forestières). Il est évident qu'une telle augmentation doit aller de pair avec des réformes dans des entreprises publiques congolaises. La cogestion de la production de ces biens publics internationaux devrait permettre d'augmenter la capacité d'endettement et de remboursement.

Dans des Etats fragiles sortant d'un conflit, l'octroi d'aide budgétaire (sans conditions) n'est peut-être pas adaptée. Toutefois, les allégements de dette, qui ressemblent à une aide budgétaire, sont une exception car, comme en conviennent tous les interlocuteurs, il faut recommencer sur des bases saines tout en soumettant l'allègement à des conditions. La principale leçon relative aux allégements de la dette est que, au-delà des effets sur la viabilité de la dette, ce sont les conditionnalités qui les accompagnent qui permettent d' impulser des améliorations dans la gouvernance.

1

Introduction

1.1 Objectifs de l'évaluation

Ce rapport d'évaluation analyse les résultats de l'allègement de la dette dont la République démocratique du Congo (RDC) a bénéficié en 2003 et 2010, respectivement après l'atteinte du point de décision et du point d'achèvement de l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). L'objectif de l'évaluation formulé dans les termes de références est double (Annexe 1):

- d'une part satisfaire une obligation des ministères concernés, belge et néerlandais, de rendre compte de l'utilisation des fonds publics (accountability);
- et d'autre part, tirer des enseignements (learning) de l'utilisation de cet instrument en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement.

Bien que l'initiative de l'évaluation soit prise par les services d'évaluation de la Belgique et des Pays-Bas, il est supposé que les résultats seront aussi intéressants pour les autres acteurs qui sont impliqués dans cette opération d'allègement et plus largement pour les responsables politiques, le monde académique et l'opinion publique.

1.2 Questions d'évaluation

1.2.1 Raisonnement

D'après les termes de référence, les questions d'évaluation les plus importantes sont[5] :

1. Quels développements politiques, économiques et institutionnels ont précédé l'allègement de dettes de 2002/2003 et ont conduit à l'accord de traitement de la dette ?
2. L'allègement de la dette a-t-il rendu viable cette dette pour la RDC – ou les perspectives sont-elles favorables quant à la viabilité de la dette ?
3. Quel rôle ont joué les conditionnalités qui ont accompagné l'allègement de dette ?
4. Quels développements sont intervenus après 2002/03 en termes d'indicateurs de pauvreté en RDC et dans quelle mesure l'allègement de dette et les conditionnalités l'accompagnant ont-ils contribué à la diminution de la pauvreté ?
5. A quel point les résultats/outcomes sont-ils soutenables ?
6. Quelles leçons peuvent être tirées au sujet de la validité et de la pertinence de la logique d'intervention sous-jacente « l'allègement de dette comme moyen de stimuler la croissance économique et d'encourager la lutte contre la pauvreté » ?

Ces questions d'évaluation sont largement basées sur un raisonnement qui décrit les relations entre *intrants/inputs* et extrants/outputs (= *efficience*), extrants/outputs et résultats/outcomes (= *efficacité*) et résultats/outcomes et *impact* (= *pertinence*). Ceci est illustré dans la matrice d'évaluation qui suit (tableau 1.1).

5 Pour plus de détails, voir Annexe 1 : Termes de Référence.

Matrice d'évaluation

CONDITIONS PREALABLES
- Histoire politico-institutionnelle du pays (y compris la classification comme pays post-conflit)
- Origine de la dette extérieure du pays
- Niveau de gouvernance et de gestion des ressources publiques du pays

Objectifs-Moyens	Indicateurs	Sources	Critères d'évaluation
Intrants			
Les modalités et dépenses dans le cadre de l'allègement de la dette ; conditionnalités ; Discussion sur les politiques à mener.	Montants d'allègement engagés et dépensés ; (APD) engagée et dépensée ; Transferts intra-créanciers dérivés ; Matrice de Conditionnalités PPTE ; Point de Décision ; Point d'Achèvement.	Documents officiels belges et néerlandais « Macro-exercice » memos d'évaluation pour l'allègement de la dette ; Global Development Finance (GDF) ; Statistiques nationales (Condensé de statistiques, documents de l'OGEDEP et de la DGDP) ; BM/FMI analyse pays/PPTE ; Statistiques APD OCDE/CAD ; Suivi BM/FMI analyse pays.	
Comparaison outputs et inputs		→	Efficience
Extrants			
Réduction du stock et du service de la dette ; Accroissement des importations et augmentation nette des ressources publiques (espace fiscale additionnelle) ; Changement dans les politiques et la gouvernance ; Compte PPTE et classification budgétaire des dépenses PPTE.	Le stock de la dette (nominale et valeur actuelle nette (VAN)) ; Paiements d'intérêts et amortissements ; Balance des paiements ; Budget de l'Etat ; Niveau des dépenses pro-pauvres.	Statistiques nationales (condensé, etc.) ; BM/FMI analyses pays-analyse de la viabilité de la dette (AVD) ; DSRP/DSCRP ; Documents Chaîne de la dépense.	
Les effets des intrants (via les extrants) sur les résultats		→	Efficacité

Resultat			
Restauration de la viabilité de la dette (liquidité et solvabilité - volet externe/ volet fiscale) ; Elimination du surcharge de la dette (debt overhang) ; Meilleur climat des investissements ; Amélioration de la gestion de la dette y compris la politique de la dette future ; Augmentation du montant et la qualité des dépenses publiques pro-pauvres et la qualité de la gestion des finances publiques en général.	Indicateurs utilisés dans l'AVD International credit ratings ; Investissements/ Produit Intérieur Brut (PIB) ; (Investissement Direct Etranger (IDE) plus investissements domestiques) ; Utilisation du compte PPTE.	GDF ; World Development Indicators (WDI) ; FMI ; Statistiques nationales (condensé) ; Moody's ; Standard & Poor ; FMI/BM analyse pays-analyse AVD ; Documents Chaîne de la dépense/ Public Expenditure Review/ Public Expenditure and Financial Accountability ; Audit des comptes PPTE (FMI/ BM).	
Dans quelle mesure est-ce que les résultats ont influencé l'impact ? →			Pertinence
Impact			
Croissance économique ; Réduction de la pauvreté.	Taux de croissance du PIB ; P1, P2, P3 (ampleur, profondeur et sévérité de la pauvreté).	WDI ; Statistiques nationales (Condensé de statistiques de la BCC) ; DSCRP et enquêtes 1, 2, 3 ; mais analyse temporelle encore impossible ; Thèses de doctorats ; Enquêtes spécifiques à l'évaluation.	

Dans ce tableau on entend par « intrants » : les moyens financiers, le dialogue politique et/ ou les conditionnalités. Les « extrants » se rapportent à la diminution de la dette, les dépenses pro-pauvres, les dispositions anti-corruption et les réformes macro-économiques et du secteur public. Ils tendent à répondre à la question : « Cela a-t-il été réalisé ? », tandis que les « résultats » répondent à la question : « Cela a-t-il fonctionné ? », « Quels sont les résultats : plus d'investissements, une meilleure gestion des finances publiques, moins de corruption, moins de pauvreté[7]? »

Enfin se pose également la question de savoir si les résultats – et éventuellement l'impact si nous pouvons le déterminer – sont soutenables.

6 Analyse de Viabilité de la Dette (DSA en anglais).

7 Cette liste de questions n'est pas exhaustive. Voir la matrice d'évaluation pour plus de détails.

1.2.2 Efficience, efficacité et pertinence

Pour avoir une idée de l'efficience de l'allègement de la dette, il n'est pas suffisant de déterminer l'importance financière des allégements effectués, mais il faut aussi analyser les formes et modalités employées lors de l'allègement. Par ailleurs, les conditions imposées aux bénéficiaires sont importantes de même que le processus de préparation, le processus de décision et la mise en œuvre des activités connexes à l'allègement de dettes.

Tout cela est confronté aux résultats directs, en particulier la diminution de la charge de la dette et du stock de la dette, les changements dans les dépenses publiques et la situation de la balance des paiements. En plus l'évaluation analyse dans quelle mesure les conditions imposées ont été remplies et quel rôle elles ont joué dans l'atteinte des objectifs.

Analyser l'efficience pose également la question du *contrefactuel*. Le *contrefactuel* peut être décrit comme la situation imaginaire/virtuelle au cas où l'allègement de la dette n'aurait pas eu lieu et sans l'application des conditionnalités connexes. Dans cet esprit la question de l'additionnalité est également analysée : ces montants annulés qui ont donc été rapportés comme Aide publique au développement (APD) sont-ils additionnels aux flux d'APD consentis à la RDC par les pays créditeurs du Club de Paris impliqués ? Les statistiques du Comité d'aide au développement (CAD) sur l'APD fournies par ses membres nous aident à donner une réponse à cette dernière question.

Un allègement de la dette est octroyé avec l'objectif d'atteindre des résultats définis. Le plus évident est celui de rendre plus soutenable la charge de la dette (devenue intolérable). Cela se produit quand le rapport entre le service de la dette et les exportations diminue, ainsi que le rapport entre la dette totale du pays et le Produit National Brut (PNB). Par ailleurs, réduire le stock de la dette signifie qu'une réduction de la surcharge de la dette (debt overhang)[8] peut encourager l'investissement et augmenter la solvabilité internationale du pays concerné (et dès lors l'afflux des capitaux privés).

L'apport de moyens APD est justifié par quelques-uns des objectifs de la coopération au développement, à savoir principalement la réduction de la pauvreté et le développement économique durable. La question de *l'efficacité* de l'allègement de dettes comme instrument d'aide portera ainsi sur l'impact au niveau micro, notamment les ménages et les entreprises.

La pertinence renvoie au rapport par lequel les *inputs*, via les *outputs* et les *outcomes*, contribuent à l'impact. La question de la pertinence réfère aussi à la question de savoir dans quelle mesure la politique menée (par la Belgique et les Pays-Bas) a constitué une réponse utile et adéquate au problème de la dette et aux priorités au regard du développement. Dans cette

[8] Le « debt overhang » ou surcharge de la dette réfère à un problème de solvabilité à ce point important que les créanciers n'espèrent plus le plein remboursement de la dette. Si le niveau de la dette s'élève encore, dans le cas d'un « debt overhang », le service de la dette n'augmentera plus proportionnellement à l'augmentation du stock de la dette (comme c'est le cas normalement) mais diminuera progressivement. Dans une telle situation l'annulation de dette est dans l'intérêt à la fois du débiteur et du créancier, car, si la charge de la dette diminue, le débiteur sera en effet mieux à même de rembourser les dettes restantes. En effet cela augmente la valeur de la dette subsidiaire.

perspective il est important d'évaluer non-seulement la politique poursuivie par les deux pays pour alléger des dettes existantes, mais aussi quel rôle ces pays ont joué dans la formation de ces dettes[9].

1.3 Méthodologie de l'évaluation

Le processus des décisions belge et néerlandaise en ce qui concerne l'allègement de la dette octroyé à la RDC sont reconstruites sur base d'une analyse des publications officielles, des dossiers et archives et d'interviews dans les deux pays avec les personnes impliquées, dans et en dehors des ministères concernés (Finances et Affaires étrangères).

La méthodologie de l'évaluation de l'allègement de dette combine des analyses quantitatives et qualitatives. L'évaluation est basée sur un examen factuel des données macro-économiques, socio-économiques et autres, tout comme sur une analyse qualitative des évolutions institutionnelles, de la législation, etc.

La question de l'efficacité s'oriente sur 4 effets : (1) le dégagement de moyens financiers pour des importations (supplémentaires) et des dépenses publiques ; (2) l'augmentation du flux de capitaux privés en conséquence d'une solvabilité améliorée ; (3) des performances améliorées en termes de gouvernance, *accountability* et de fonctionnement institutionnel ; (4) la tendance observée sur l'évolution de la situation de la pauvreté en RDC.

Une partie importante de l'évaluation consiste en une étude approfondie de la littérature « grise » (rapports non publiés issus d'acteurs en RDC et d'autres sources), les Poverty Assessments, les Household surveys, etc. L'étude documentaire est complétée avec des interviews.

Une autre partie importante de l'évaluation a été menée lors de l'étude du terrain. Elle consiste d'une part dans la récolte et l'analyse des données concrètes concernant les dépenses rendues possibles par les fonds économisés grâce à l'allègement de la dette. Par ailleurs, l'accent est également mis sur les acteurs, la chaîne de décisions dans la gestion de la dette et plus généralement sur la gestion du secteur public. Une analyse dans les provinces du Bandundu et de l'Equateur a été menée sur demande du pouvoir adjudicateur. Comme la RDC est un pays PPTE il convient de bien analyser la spécificité de cet aspect dans une analyse de l'allègement de la dette. Il a été convenu avec les services de l'évaluation que l'équipe d'évaluation analyse en profondeur l'impact des dépenses PPTE dans le secteur le plus important (l'éducation) de point de vue dépenses et cela sur base de données primaires récoltées dans deux provinces (Bandundu et Equateur). Parallèlement, l'équipe d'évaluation évaluera d'une manière macro, l'utilisation des fonds PPTE dans les secteurs productifs et de la santé.

[9] Par politique menée on entend en outre la position que la Belgique et les Pays-Bas ont adoptée dans les forums multilatéraux dans lesquels les allégements de dettes conjoints ont été négociés et décidés, comme le Club de Paris, l'Initiative PPTE, l'IADM et les institutions de Bretton Woods.

L'étude documentaire et de terrain sont complémentaires. Des interviews ont été organisées avec les personnes clefs, notamment en RDC, en Belgique, aux Pays-Bas et aux Etats-Unis (Washington DC) et comprennent : des fonctionnaires des autorités publiques des pays précités, des représentants de la communauté des donateurs et de la société civile, et aussi des experts indépendants, ayant une expertise-pays (spécificités du contexte congolais) et/ou dans le domaine des allégements des dettes, des finances publiques, de la lutte contre la pauvreté.

Un problème spécifique est celui de l'attribution : est-il possible d'établir une relation de causalité entre l'intrant et l'extrant, le résultat et éventuellement l'impact ? Cette évaluation de l'allègement de la dette est, peut-être plus que toute autre évaluation, confrontée à ce problème d'attribution, en raison de la nature et de l'ampleur de l'intervention. Les évaluateurs tentent cependant de répondre à cette question.

Enfin la dernière mise en garde pour l'application de la méthodologie est la faible base de données en RDC. Dans beaucoup de domaines, le suivi statistique a été négligé pendant très longtemps à cause de l'implosion de l'Etat et de la guerre qui s'en est suivi. Pour ne donner qu'un exemple, le recensement n'a plus été effectué depuis 1986, et il en est de même en ce qui concerne les enquêtes budgétaires représentatives. Naturellement, pour une étude qui veut faire une évaluation de l'impact de l'allègement de la dette sur entre autre la pauvreté, cela pose problème et les énoncés évaluatifs seront forcément limités.

1.4 Limites de l'évaluation

La période sous évaluation s'étale de 2002 à 2010.

Les effets des efforts belges et néerlandais ne peuvent être isolés de ceux des autres bailleurs de fonds. L'évaluation portera donc sur le montant total de l'allègement de dette qui a été réalisé jusqu'ici. Au point d'achèvement, l'allègement de dette qui y est associé sera compris dans l'évaluation.

Les institutions de Bretton Woods (Fonds monétaire international (FMI) et Banque mondiale (BM)) jouent un rôle spécial dans la politique d'allègement des dettes internationale (Initiative PPTE I et II et Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM)). Le FMI remplit généralement un rôle de surveillance, suite aux accords que cette organisation a passés avec le pays bénéficiaire, la RDC. Cela concerne ici autant les consultations dans le cadre de l'Art 4 que dans le cadre de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC) et de la Facilité de Crédit Elargie (FEC). La BM et le FMI ont approuvé le document de lutte contre la pauvreté de la RDC, intitulé « Document Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté ».

L'évaluation n'examine pas les activités du FMI et de la BM en RDC qui relèvent de leur mandat général. Elle n'analyse pas non plus les mécanismes d'allègement de dettes PPTE I et II ni l'IADM. L'évaluation ne prête pas davantage attention aux moyens (*core financing*) mis

à disposition de la BM et du FMI par la Belgique et les Pays-Bas et qui servent à financer l'allègement de dettes ou les activités qui y sont liées. Par contre l'évaluation inclura une analyse de l'importance des conditionnalités concomitantes à l'allègement de dette, qui sont aussi approuvées par la Belgique et les Pays-Bas, ainsi que la mise en œuvre de ces conditionnalités et le monitoring de ce processus de mise en œuvre. Comme on l'expliquera plus en détail, l'application des conditionnalités a pris beaucoup plus de temps que prévu. Entre le point de décision et le point d'achèvement dans un accord d'allègement de la dette dans un pays PPTE, trois ans peuvent suffire. Dans le cas de la RDC, sept ans vont s'écouler, ce qui montre que l'application des conditions a posé problème et que le pays a été même « off-track » dans la période 2006-2008.

Enfin et surtout, l'évaluation de l'allègement de la dette n'a pas de réponse à donner quant à la *durabilité* des effets de ce processus et ce pour différentes raisons. D'abord, parce que les effets et l'impact ne peuvent se propager qu'après un certain temps. Ensuite, beaucoup d'autres facteurs entrant en ligne de compte brouillent l'analyse de l'impact de cet allègement de dettes. Les évolutions dans le monde sont imprévisibles et peuvent perturber les efforts internes, comme on l'a vu lors de la crise internationale de 2009. Cette indétermination est cependant hors de la responsabilité des acteurs congolais. Une variable inconnue plus importante est l'évolution de la gouvernance interne. Est-ce que la nécessité d'améliorer la gouvernance technocratique et politique sera intériorisée par les gouvernants et percolera à travers les couches sociales ? Ceci est en effet une condition primordiale qui incombe aux gouvernants congolais.

2

Contexte et conditions préalables

2.1 Introduction

Le contexte politique dans lequel le processus de l'allègement de la dette s'insère, du point de décision (2003) au point d'achèvement (2010), diffère radicalement sur de nombreux points du contexte dans lequel la dette extérieure congolaise s'est constituée. Si ce contexte politique tant international que national est une déterminante importante pour expliquer la constitution de la dette, il le sera aussi pour pouvoir répondre aux questions fondamentales de cette évaluation, à savoir si l'allègement de la dette aura un effet durable aussi bien du point de vue de la gestion de la dette que sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Evidemment beaucoup d'autres instruments que celui de l'allègement de la dette seront nécessaires pour retrouver la voie d'une reconstruction durable de l'économie et du niveau de vie des congolais. Dans un premier temps nous esquissons la politique internationale en matière d'allègement de la dette (2.2). Par après nous analysons le contexte politique dans la troisième section de ce chapitre (2.3)[10].

L'origine du problème de la dette en termes de viabilité pour l'économie congolaise se situe entre 1973 et 1975 (voir 2.4). L'encours de la dette fin 1972 était de 544 millions de dollars américains (USD) et représentait 24 % du produit intérieur brut (PIB). Le ratio service de la dette/ exportations, était seulement de 5 %. Ces ratios de la dette, loin en deçà des seuils de la viabilité, changent radicalement en un peu plus de deux ans (Office de Gestion de la dette publique, 1983, p.11). Fin 1975, l'encours de la dette s'élève à 2.915 millions de dollars représentant environ 90 % du produit intérieur brut (PIB) tandis que le service de la dette représente 10 % des recettes d'exportations cette année (Kawata Bualum, 1989, p.310). En juin 1976 le premier rééchelonnement de la dette est accordé ce qui montre que le problème de la dette commence à se manifester très tôt. La dette commence donc à faire boule de neige et on peut dire que la dette originale du Zaïre/Congo peut s'estimer à cette époque à environ trois milliards de dollars[11]. Depuis lors, la dette s'est accrue essentiellement par des arriérés de remboursement du principal et des intérêts pour constituer une dette de plus de 13 milliards de dollars en 2000, où les arriérés (en principal et intérêts) constituaient 78,2 % du stock de la dette.

Dans la quatrième section (2.4), nous allons voir comment la dette originelle s'est installée au-delà des capacités de remboursement du pays où la logique d'endettement prend racine et

[10] Pour une analyse du contexte plus élaborée, voir en annexe en CD-rom la contribution de Théodore Tréfon.

[11] Les deux sources officielles l'OGEDEP et la Banque mondiale (Banque mondiale, 1983 ; Office de Gestion de la dette publique, 1983) ne s'accordent pas, même pas sur les définitions (debt outstanding = encours de la dette mobilisé), il reste de différences de 100 à 300 millions de dollars entre les deux instances officielles gérant le problème de la dette. Ici on a pris comme chiffre pour l'estimation de la dette originale la dette « encours de la dette mobilisé et non mobilisé » car le non mobilisé, est mobilisé les années d'après. Le chiffre de 3 milliards de dollars fin 1975 (2.915,2 millions de dollars pour être exact) est donc la meilleure estimation possible pour la dette originale, c'est-à-dire en dehors des ajouts qui se feront après les premiers rééchelonnements qui commencent en juin 1976 et qui ne représentent plus de nouveaux financements. Bien sûr on fait ici une approximation car on ne sait pas exactement ce qui a encore été financé comme nouveaux projets entre fin 1975 et juin 1976 et peut-être encore d'autres financements nouveaux mais ceux-ci deviennent très rares après 1976.

a fait grandir le problème. En effet en rééchelonnant, le problème de la dette est reporté à plus tard mais devient en même temps de plus en plus intraitable.

2.2 Politique internationale d'allègement de la dette

La crise de la dette a éclaté en 1982 lorsque trois pays d'Amérique latine (le Mexique, le Brésil et l'Argentine) n'ont plus pu faire face à leurs obligations de remboursement. Leurs dettes étant dues à des créanciers privés, ce problème devait être résolu très vite afin d'éviter que de grandes banques privées au Nord ne soient affectées. Il n'était nullement prévu que ces pays ne remboursent plus. En effet, ce n'était pas seulement les pays d'Amérique latine qui étaient affectés. En Afrique subsaharienne, des pays se trouvaient aussi en grande difficulté de remboursement – Zaïre en tête – caractérisés non par une dette privée mais une dette publique et publiquement garantie (DPPG). Cependant, la philosophie pour résoudre la crise de l'endettement fut la même. Le remboursement devait s'effectuer mais il fallait rééchelonner. En d'autres termes, on considérait que le problème des pays pauvres endettés était celui des liquidités et nullement une question d'annulation de leur dette. On va voir dans le cas du Zaïre, combien les effets ont été catastrophiques pour la population. Car, si c'est bien le gouvernement qui a contracté des dettes, c'était la population qui en payait le prix par le biais de programmes d'ajustement, qui comportaient des exigences de remboursement de la dette. Dans un premier temps, les créanciers de tous bords ont consenti des rééchelonnements tout en maintenant le stock de la dette. Ce n'est qu'au cours du sommet de 1988 à *Toronto* que les dirigeants du G7 ont reconnu que le problème de la dette n'était pas seulement un problème de *liquidité* mais surtout un problème de *solvabilité*. Ils ont décidé d'annuler le tiers d'une partie des engagements financiers bilatéraux. Par après, les taux d'allègement de la dette sont devenus plus généreux (Londres : 50 %, Naples : 67 %)[12].

Jusqu'en 1996, l'allègement de la dette due aux créanciers multilatéraux n'était pas à l'ordre du jour. Cela a changé avec le lancement de *l'Initiative PPTE*, en septembre 1996, au cours de la réunion annuelle des Institutions de Bretton Woods. L'objectif de l'initiative était de permettre aux pays pauvres très endettés *« d'en finir une fois pour toutes avec les opérations de rééchelonnement »* et de reprendre des *« relations normales avec la communauté financière internationale caractérisées par des flux financiers spontanés et des engagements complets »*. Pour cela les créanciers multilatéraux devaient *« entreprendre une action afin de réduire leurs demandes aux pays concernés »*, accompagnée de conditions appropriées dans le pays bénéficiaire (Cassimon et al., 2008). Le renouvellement des demandes d'étalement du programme, apparu après un processus de reconsidération interne et plus fortement après une mobilisation mondiale de l'opinion publique[13], a débouché sur une proposition d'élargissement de l'initiative lors du sommet du G-8 de Cologne. Cette *Initiative PPTE renforcée* (dénommée PPTE-II) a été approuvée par le FMI et la BM lors de leur réunion annuelle en septembre 1999. C'est à présent la norme à travers laquelle la communauté internationale se propose de résoudre le problème de la dette pour les pays en développement très endettés (Cassimon et al., 2008).

[12] Pour plus d'informations sur ces évolutions voir IOB and SEO, 2011

[13] A travers une coalition d'Organisations Non-Gouvernementales telle que le Jubilee 2000.

L'initiative PPTE fonctionne en différentes étapes. Premièrement, le pays doit :
- Etre seulement éligible aux prêts concessionnels et dons de l'Association pour le développement international (IDA) de la BM et du FMI.
- Avoir une dette non-soutenable. La dette est considérée comme non-soutenable si la valeur actuelle nette (VAN[14]) de la dette extérieure après application des mécanismes traditionnels d'allégements de dette est supérieure à 150 % des exportations[15].
- Afin d'arriver au point de décision, le pays doit :
- Mettre en œuvre des politiques d'ajustement macroéconomique et des réformes structurelles favorables à la stabilisation et à la croissance.
- Elaborer un Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté intérimaire (DSRP-I).

À la fin de cette première phase, le pays est admis officiellement par les Conseils d'administration du FMI et de la BM pour une assistance au titre de l'Initiative. Les créanciers bilatéraux et multilatéraux prévoient généralement un rééchelonnement de leurs engagements à des conditions favorables, réalisant un allègement ou une réduction du service de la dette. Pour recevoir cet allègement intégral sur le stock de la dette qui est irrévocable, le pays doit atteindre la deuxième phase de l'initiative. Les conditions pour ce dernier pas sont :
- Faire preuve de bonnes performances dans le cadre d'un programme conjoint FMI/BM.
- Exécuter de manière satisfaisante les réformes structurelles convenues dans les déclencheurs au point de décision.
- Adopter une stratégie de réduction de la pauvreté développée à travers un large processus participatif et la mettre en œuvre pour au moins un an.

La durée de cette seconde période est variable (« flottante »), permettant aux pays réalisant de bonnes performances, d'atteindre plus vite le point d'achèvement. Tenant compte de l'allègement consenti pendant la période intérimaire, le reste de l'allègement promis au point de décision sera concédé au point d'achèvement.

En 2011, le groupe des PPTE compte 40 pays. Parmi ceux-ci, 32, dont la RDC, ont atteint le point d'achèvement et ont bénéficié de façon irréversible d'une réduction de la dette[16] ; quatre pays[17] ont atteint le point de décision, recevant des réductions intérimaires. Quatre autres pays ont été classés éligibles mais n'ont pas encore atteint le point de décision[18].

[14] La valeur actuelle nette (VAN) d'une dette est définie comme la somme actualisée au taux de marché approprié des annuités (intérêt et principal) restant à courir sur cette dette (site web Club de Paris). Pour cette raison, les montants peuvent diverger selon les traitements appliqués, la date de l'application et les taux utilisés.

[15] Dans le cas particulier des économies très ouvertes (avec un ratio Exportation/PIB supérieur à 30 %) ayant un endettement élevé par rapport aux recettes budgétaires et ce, malgré l'excellent niveau de recettes mobilisées (au-dessus de 15 % du PIB), le ratio de la dette sur les exportations retenu comme objectif peut être fixé au-dessous de 150 %. Dans ce cas, l'objectif retenu pour le ratio de la dette sur les recettes budgétaires est de 250 % au point de décision.

[16] Afghanistan, Benin, Bolivie, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, République Centrafricaine, République du Congo, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée-Bissau, Guyana, Haïti, Honduras, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, São Tomé-et-Príncipe, Sénégal, Sierra Leone, Tanzanie, Togo et Zambie.

[17] Comores, Côte d'Ivoire, Guinée et Tchad.

[18] Erythrée, République Kirghize, Somalie et Soudan.

En juin 2005, le G-8 a proposé que trois institutions multilatérales – le FMI, l'IDA et le Fonds Africain de Développement – annulent la totalité de leurs créances sur les pays qui ont atteint ou vont atteindre le point d'achèvement au titre de l'Initiative PPTE[19]. Comparé avec l'initiative PPTE, l'IADM va plus loin en offrant l'annulation totale de la dette de ces pays afin de libérer davantage de ressources pour les aider à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) des Nations Unies (NU). Contrairement à l'initiative PPTE, qui était une initiative conjointe des créanciers multilatéraux et bilatéraux, il n'y a pas d'initiative correspondante à IADM par les créanciers bilatéraux ou les autres créanciers multilatéraux. Tous les pays qui avaient atteint le point de décision avant cette décision du G8 ont reçu cette réduction additionnelle en 2006. En outre, les autres pays PPTE, dont la RDC, reçoivent, sans conditionnalités, une réduction IADM au moment où ils atteignent le point d'achèvement PPTE (Cassimon et al., 2008).

2.3 Le contexte politique international et national changeant de la dette congolaise

L'origine du problème de la dette congolaise ne peut pas se comprendre sans la situer dans le contexte politique de l'époque où elle s'est constituée et ce contexte est, comme on va le voir, peut-être la raison la plus importante pour justifier l'allègement de la dette actuelle. Mais la même chose vaut pour pouvoir répondre aux questions essentielles que pose cette évaluation sur l'impact de cet allègement. L'effet positif qu'aura l'allègement de la dette sur la viabilité de la dette future et son impact sur la croissance économique et l'amélioration des conditions de vie, dépendra fortement du contexte politique. Beaucoup d'auteurs ont analysé la spécificité de la crise de l'Afrique subsaharienne en termes politiques.

Dans un article intitulé « The African dummy », Englebert (2000) soutient que les variables qui expliquent normalement la variation des performances économiques et de développement humain comme l'investissement et la productivité, comptaient très peu, mais que c'étaient surtout la « politique du ventre » (Bayart, 2000), le « néo-patrimonialisme » (Van de Walle, 2001) ou, exprimé de manière plus neutre, la gouvernance politique, qui faisait problème. Le Zaïre ne faisait pas exception à la règle et était extrêmement représentatif pour cette thèse (Bayart, 2000).

Il serait cependant très biaisé d'attribuer les mauvaises performances à la seule gouvernance politique nationale. Comme on va le voir à l'occasion de l'origine de la dette congolaise, le contexte international de guerre froide et de compétition ont fortement contribué aux mauvaises performances économiques en Afrique subsaharienne. Mais d'abord esquissons le contexte politique international radicalement différent entre l'époque où s'est constituée la dette et celle d'aujourd'hui, où il y a eu un accord sur l'allègement de la dette. Le Congo/Zaïre à l'époque, avec un PIB plus important que celui de l'Afrique du Sud et dépositaire d'importantes réserves de minéraux stratégiques, était considéré comme un pouvoir régional

[19] Seul le FMI a décidé que tous les pays dont le revenu par habitant est égal ou inférieur à 380 $EU par an (PPTE ou non PPTE) bénéficieront au titre de l'IADM d'un allègement de leur dette envers le FMI, ajoutant le Cambodge et la Tadjikistan à la liste des pays éligibles.

important où l'influence soviétique devait être contenue. La mise à l'écart du gouvernement Lumumba, considéré comme prosoviétique ou antioccidental et quelques années après, l'accession au pouvoir du président Mobutu avec l'appui des pouvoirs occidentaux, a été bien documentée. Le président Mobutu (1967-1997) met en place, sous protection occidentale, la deuxième république avec un régime de parti unique (le Mouvement Populaire Révolutionnaire) où toutes les décisions sont centralisées par la présidence. Le président se maintient au pouvoir grâce à un système de cooptation de personnes d'une allégeance absolue au pouvoir et qui dépendent entièrement de lui pour leur survie politique (Bezy et al., 1981). Au début du règne Mobutu jusqu'en 1974, le régime peut compter financièrement sur une économie solide. Ces assises économiques commencent à s'effriter à partir des nationalisations des secteurs clés de l'économie en 1967 et des mesures de zaïrianisation qui ne sont rien d'autre qu'un approfondissement des nationalisations (1973). Une redistribution radicale des avoirs et des possessions étrangères au Zaïre se fait surtout au profit d'une classe politique fidèle au président. Ces hommes politiques comprennent que l'accession à la richesse se fait par l'allégeance au président et non par la bonne gestion d'affaires.

Cette cause fondamentale de l'implosion économique zaïroise, qui commence à se manifester à la fin des années 70, est décrite ci-après par Erwin Blumenthal, l'ancien directeur de l'équipe du FMI, devenu directeur général de la Banque du Zaïre. Il avait été nommé à la tête de la BCC à cause des difficultés de remboursement de la dette extérieure à partir de 1976 (voir section 2.4). Il relate son expérience dans un rapport confidentiel mais qui a connu un grand retentissement international à cette époque. « Le but de ce rapport a pour objet d'exposer la situation financière du Zaïre et de montrer quelles sont les perspectives de remboursement de ses dettes. (…) Comme cette enquête va le montrer, le cas du Zaïre, sa lamentable situation politique et économique, la détresse de sa population et les conséquences sur les pays qui se veulent ses alliés sont terriblement négatives » (Blumenthal, 1982, p.1). Le rapport continue en donnant nombre d'exemples de corruption concrètes et essaie d'expliquer pourquoi l'économie et le niveau de vie baisse à partir de 1975 « Dans des circonstances normales, tout investissement ou participation étrangère serait profitable. Il y avait et il y a encore, un seul obstacle majeur qui anéantit toutes les perspectives : la CORRUPTION (emphase de l'auteur) de l'équipe au pouvoir… » (Blumenthal, 1982, ibid.). Mais cela n'est pas tout, même si Blumenthal le formule en forme de questions, la responsabilité internationale est évoquée clairement « Et pour quelles raisons les pays occidentaux ont-ils persisté à accorder non seulement des prêts mais aussi des emprunts non remboursables ? Obligation morale ? Spéculation ? Considérations politiques ? Le Zaïre, rempart anticommuniste en Afrique Centrale ?…probablement un peu de tout. » (Blumenthal, 1982, ibid.).

Si l'analyse de la cause primaire de la dette - la corruption en connivence avec l'appui occidental - peut être correcte, le remède occidental pour résoudre le problème va aggraver la détérioration de l'économie et du niveau de vie de différentes couches sociales. En effet, la solution choisie consistera à faire appliquer un ajustement structurel (1982-1984) qui mettra au chômage plus de 400.000 personnes dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Donc si l'analyse du problème était correcte, les mesures de redressement et de traitement du problème de la dette ont eu un effet pervers.

Aujourd'hui et pendant toute la décennie écoulée, l'articulation de facteurs politiques extérieurs et intérieurs ainsi que la politique d'aide en matière de traitement de la dette des pays en voie de développement (PVD) est entièrement différente.

La fin de la guerre froide a éliminé l'exigence géopolitique d'appui à des régimes autocrates. La cessation d'aide internationale structurelle à partir de 1989, la vague d'opposition politique qui s'est exprimée lors de la Conférence Nationale Souveraine (1993) et l'effritement des assises financières du pouvoir ont déclenché une réponse politique du pouvoir qui a davantage appauvri les couches populaires (l'émission de la vraie-fausse monnaie entrainant une hyperinflation). Cette résistance du pouvoir au changement a finalement engouffré le pays dans un conflit meurtrier qui a emporté des dizaines de milliers de vies. L'éviction du président Mobutu à l'aide des armées de l'Ouganda et du Rwanda en 1997 a été relativement facile, mais cela a ouvert un espace où les acteurs régionaux ont rempli le vide laissé par les anciennes puissances occidentales qui ne voulaient ou ne pouvaient plus intervenir directement. Ce processus a entrainé une longue période de guerre (1998-2003). Enfin, après l'assassinat de Laurent-Désiré Kabila (janvier 2001), Joseph Kabila prend le pouvoir sans faire couler de sang à Kinshasa mais dans des circonstances de rébellions internes et d'armées étrangères sur le territoire congolais qu'il contrôle seulement en partie. Sa première visite internationale est à Washington et va être suivie d'une série de mesures économiques qui vont débloquer[20] la situation de la RDC auprès des institutions financières internationales (IFI) et ainsi baliser le chemin pour une reconstruction économique du pays. En même temps un processus de paix, appuyé par l'Occident, va mettre fin, avec l'accord de Sun City en 2003, à cinq ans de guerre et de violences meurtrières. Un gouvernement de transition où le pouvoir est partagé entre les parties belligérantes internes, prépare les élections qui sont gagnées par le président en 2006. Le processus électoral, fortement appuyé par l'Occident, s'est déroulé de manière régulière dans un climat de volonté populaire et soutenu par une société civile présente.

Entretemps, les conceptions de l'aide internationale ont aussi fortement changé depuis les interventions de l'ajustement structurel. La nouvelle architecture de l'aide, qui veut donner une réponse aux critiques de l'ajustement structurel, met maintenant l'accent sur la participation, l'appropriation et la lutte contre la pauvreté. Les secteurs prioritaires qui ne peuvent plus être démantelés sont l'éducation et la santé. L'articulation entre les politiques d'aide, libérées des exigences de géopolitique de guerre froide, et un nouvel espace politique intérieur de démocratisation ont balisé le chemin pour une reconstruction fragile. *Reconstruction*, car le gouvernement de la RDC, appuyé par une aide étrangère conséquente, renoue pour la première fois en vingt ans avec la croissance économique, maîtrise l'inflation et commence à restaurer certains secteurs comme l'éducation et la santé. *Fragile*, car dans le domaine de la gouvernance politique et économique, caractérisée par un clientélisme profondément ancré dans l'habitus congolais, beaucoup reste à faire, même en comparaison avec les autres pays de l'Afrique subsaharienne.

[20] La situation était bloquée du fait que la RDC n'avait plus rempli les conditions d'éligibilité dans les institutions financières internationales.

2.4 L'origine de la dette

2.4.1 Origine et composition de la dette (1973-1975)

La dette congolaise trouve son origine dans les très grands projets de modernisation infrastructurelle et/ou de nationalisation des secteurs industriels entrepris entre 1967 et 1974. Le *problème* de la dette congolaise résidait dans l'incapacité du Congo de la rembourser car selon l'Office de Gestion de la dette publique (OGEDEP) « il s'agissait en partie de projets à faible rentabilité, mais surtout d'investissements à long terme dont les périodes de gestation étaient beaucoup trop longues comparativement à la durée des financements obtenus » (Office de Gestion de la dette publique, 1983, p.12).

Selon l'OGEDEP, l'origine (du problème) trouve une explication dans trois facteurs. Entre 1973 et 1975, le Zaïre a poursuivi une politique expansionniste d'endettement dans le but d'accélérer ses efforts de développement. Cette stratégie donna lieu à environ 2,5 milliards de dollars d'emprunts. La plupart de ces emprunts ont été accordés à des conditions inadaptées et souvent défavorables. Un deuxième facteur réside dans la chute des prix de cuivre depuis 1974 dont dépendait l'essentiel des recettes d'exportation du Zaïre. Enfin, les rééchelonnements augmentent l'encours de la dette sans nouvelles entrées de moyens financiers (Office de Gestion de la dette publique, 1983, p.11-26).

Cette explication de l'OGEDEP met certes en exergue des problèmes réels, mais occulte en même temps d'autres causes profondes de la crise de la dette. Pour cela nous allons dans un premier temps analyser comment ces grands projets ont constitué l'origine de la dette.

Il y avait certes incapacité de remboursement faute de rentabilité des projets conçus comme des projets productifs mais qui s'avéraient être improductifs, l'inadaptation entre financement et gestion des projets ne jouant qu'un rôle marginal dans cette improductivité.

Il est vrai que beaucoup de financements de ces grands projets étaient inadaptés. Sur les deux milliards de dollars d'encours entre 1973 et 1975 les ¾ étaient composés de crédits fournisseurs et bancaires aux conditions de marché, c.à.d. d'une durée de remboursement d'environ huit ans et à des taux d'intérêts moyens de 8 %. L'impact de ces crédits sur le service de la dette fut donc immédiat. Si on peut être d'accord avec la raison invoquée, le problème ne se serait pas posé de la même manière si les projets d'investissements avaient fonctionné, mais la plupart de ces projets se sont soldés par une faillite ou une non-utilisation de la capacité de production installée. Ce commentaire demande qu'on fasse brièvement l'analyse de ces projets pour mettre le doigt sur la cause principale de leur échec : la mauvaise gouvernance. Mais, comme on va le voir, la responsabilité n'en incombait pas seulement au gouvernement en place.

En effet, neuf projets, essentiellement dans l'aménagement de la capacité hydroélectrique (Inga I et II et surtout la ligne de haute tension Inga-Shaba), le secteur cuprifère (Sodemiza-Codemiza, le consortium Société Minière de Tenke Fugurume (SMTF)), la sidérurgie (Maluku), la cimenterie nationale (CINAT), l'achat de Jumbo jets pour Air-Zaïre furent responsables pour plus de 90 % de la dette zaïroise (Bezy et al., 1981). Ces projets, financés par des prêts dont le remboursement était garanti par l'Etat zaïrois, se sont avérés non rentables et se sont mués en

« éléphants blancs ».
Le plus important de ces projets est certainement dans le domaine de la production hydro-électrique, à savoir les barrages d'Inga I et II et surtout la ligne de transport d'électricité à haute tension « la plus longue du monde » reliant le barrage d'Inga à l'ouest du pays avec la région cuprifère du Katanga dans le sud-est du pays (1800 km). Un tiers de la dette originale est dû à ces projets (Willame, 1986, p.206). Parmi eux c'est surtout la ligne à haute tension Inga Shaba qui prend la part du lion avec 853 millions de dollars. Présenté comme projet économique qui devait fournir l'électricité à la région cuprifère, l'objectif de celui-ci était essentiellement politique car il permettait le contrôle de la province du Katanga (à tendance séparatiste) qui serait devenue tributaire de la capitale pour son électricité. Avec beaucoup de retard, la ligne devait entrer en phase de production en juin 1982 mais « il n'y eut toutefois pas d'inauguration officielle en 1982. La cause : un nouveau retard de paiement du Zaïre. A peine entrée en fonction, Inga-Shaba fut contraint à l'arrêt par décision unilatérale des deux firmes encore présentes sur les chantiers : Morrison-Knudsen et ASEA...(Willame, 1986, p.129) ». La firme américaine, Morrison-Knudsen, qui avait bénéficié de l'appui explicite de l'ambassadeur américain à Kinshasa, avait pourtant forcé la décision et gagné le marché contre l'avis de la BM et de l'Union Européenne (UE) qui trouvaient qu'il y avait trop peu de garanties pour le client (Willame, 1986). Depuis lors, faute de clients en bout de ligne, car le secteur cuprifère était en plein déclin et avait suffisamment d'électricité locale, la ligne Inga-Shaba peut être qualifié de plus grand éléphant blanc du Zaïre.

Inga I était moins flagrant bien que là aussi la capacité installée était surdimensionnée. Même aujourd'hui, elle n'est utilisée qu'à 25 % et surtout pour alimenter la ville de Kinshasa, bien que les raisons évoquées pour construire Inga I et Inga II étaient l'utilisation d'électricité par l'industrie. Ici aussi on voit le même modus operandi. Les mêmes réticences étaient soulevées par la BM et l'UE concernant le manque de clients industriels existants ou potentiels crédibles pour justifier ces investissements. On n'a pas tenu compte de ces remarques car de nouveau, quelques personnes étrangères influentes qui avaient l'attention du Président, ont pesé lourd dans la prise de décision. Ici, il s'agissait de Monsieur Cafarelli qui représentait la firme italienne SICAI et qui a pu convaincre le président Mobutu (Willame, 1986, p.165). Les financements ont été obtenus avec la garantie de l'Etat zaïrois. Les raisons avancées étaient le développement industriel du pays et la nécessité d'alimenter par une ligne à haute tension la nouvelle usine sidérurgique de Maluku et la nouvelle cimenterie CINAT. Ces deux dossiers sont aussi exemplaires que les autres.

L'usine sidérurgique de Maluku a pesé de 182 millions de dollars sur la dette car, comme dans tous les autres cas, les firmes occidentales n'ont pas pris de risque d'entrepreneur. En effet, ces entreprises zaïroises étaient toutes nationalisées et leur gestion dépendait de décisions politiques et non de rentabilité. Le consortium de trois firmes italiennes qui gèraient ce projet pour l'Etat zaïrois avait comme but officiel de produire 400.000 tonnes de fer/an. Or la consommation totale domestique était à peine 60.000 tonnes. La firme a fait faillite en 1982 ayant à peine atteint 5 % de sa capacité maximale. Seule, la dette est restée. L'autre projet lié au développement d'Inga I était une nouvelle cimenterie, la CINAT. Le marché avait été attribué, après une visite du président Mobutu en Allemagne, à une firme allemande, Klockina. Cette firme n'avait pas d'expérience dans la production de ciment. De nouveau, dans

ce contrat de construction d'usine « clé en main » financé surtout par des crédits fournisseurs, il était stipulé que Klockina ne s'engageait qu' « à la surveillance du montage et de la mise en service, le montage devant être effectué par les soins du Zaïre » (Willame, 1986 : p.94). La CINAT devait concurrencer la Cimenterie du Zaïre (CIZA). La prise de décision présidentielle avait été prise après le refus de la CIZA de livrer du ciment au gouvernement, largement en-dessous des prix de marché. La capacité prévue de la nouvelle usine était de 300.000 tonnes de ciment, mais la firme a fait faillite en 1981 et laisse une dette de 100 millions de dollars (Willame, 1986, p.75-111)

Liés aux investissements d'Inga II et la ligne à haute tension Inga-Shaba, on trouve d'autres investissements du même type supposés moderniser et agrandir la production cuprifère et cobaltifère au Katanga. Ce furent les financements des projets de renforcement de la Société Générale des Carrières et Mines (GECAMINES) (Société de Développement Industriel et des Mines du Zaïre (SODEMIZA) et surtout le nouveau consortium SMTF. Ce dernier consortium, composé d'intérêts américains, japonais et sud-africains, fut négocié par Maurice Tempelsman, un homme d'affaires américain actif dans le secteur des diamants, proche du président Kennedy et bien introduit dans le cercle du président Mobutu. Le consortium annonçait une production de cuivre raffiné de 130.000 tonnes/an et de 6.000 tonnes de cobalt. Le projet SMTF était estimé à un coût total de 800 millions de dollars et était censé être financé surtout par la Eximbank américaine et par des prêts en provenance du marché des euro-dollars. Jusqu'en 1974 plus de 110 millions de dollars ont été déboursés. Mais à partir de la chute des prix du cuivre et les difficultés de remboursement rencontrées par les financeurs occidentaux dans l'affaire d'Inga-Shaba, le problème de la dette surgit. La décision est prise d'arrêter ce projet qui est pourtant repris de temps à autre par d'autres preneurs d'initiative sans jamais arriver au stade de la production. Avec la faillite du consortium, la ligne Inga-Shaba perdait son client potentiel le plus important et par conséquent l'utilisation de la capacité théorique de la ligne diminuait de 52 % à 30 %. L'estimation du coût et de sa charge pour la dette zaïroise est de 330 millions de dollars.

2.4.2 Evolution de la dette après 1976 et le début des rééchelonnements

Le remboursement du principal et des intérêts commence donc déjà à peser sur le budget du Zaïre/ RDC à partir de 1975. Après deux programmes qui ont échoué en 1976 et 1977, un troisième plan de stabilisation est mis en œuvre en 1979-1980 avec l'appui du FMI. La monnaie du pays est dévaluée pas moins de six fois entre novembre 1978 et février 1980. Cette succession de mesures ne suffit pas à résoudre la crise. En septembre 1983, le Zaïre est un des pays pionniers africains pour l'exécution d'un programme d'ajustement structurel.

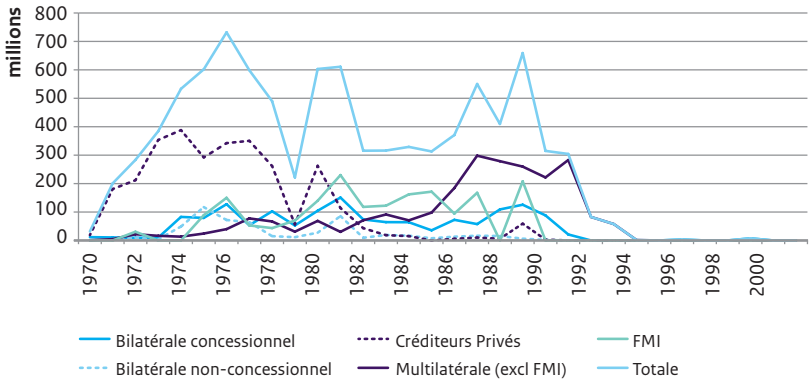
En effet, le Zaïre, sous le premier ministre Kengo Wa Dondo, met en place un programme d'ajustement structurel extrêmement rigoureux pour remettre de l'ordre dans la gestion macro-économique : 52 % du budget national sont utilisés pour honorer une partie du service de la dette. Les conséquences sociales et économiques sont désastreuses pour le pays (Marysse, 2005). Plus de 400.000 personnes, essentiellement dans le secteur de l'éducation et de la santé, sont licenciées et se retrouvent sans travail du jour au lendemain, ce qui a fortement gonflé le secteur informel et accru cette nécessité de débrouillardise, qui est devenu un système fortement ancré dans toutes les couches de la population. Après quelques années

de meilleure gestion macro-économique, le « mal zaïrois » dans la gouvernance économique reprend et la lente implosion de l'économie formelle s'étend de plus belle. Le seul secteur qui tient le coup est le secteur de la production diamantifère qui reprend le rôle de principal fournisseur de devises étrangères après l'écroulement du secteur cuprifère au début des années 90. Cependant le secteur diamantifère, qui a été libéralisé en 1984, voit deux tiers de sa production exportée frauduleusement, ce qui sape naturellement les bases du financement de l'Etat et donc sa capacité de remboursement (Marysse, 1999 ; Maton, 1999). Les puissances occidentales continuent néanmoins à appuyer le Zaïre de Mobutu, avec une aide extérieure considérable de plusieurs centaines de millions de dollars par an, mais cela ne permet pas de renverser la vapeur. En somme, une combinaison de facteurs externes et internes débouche sur une dette insoutenable de presque 9 milliards de dollars en 1990, représentant presque 120 % du PIB du pays à ce moment-là (Zacharie, 2007 ; Marysse et al., 2010).

Pendant la décennie des années '90 la dette se stabilise. Cette décennie se caractérise principalement par l'arrêt presque total de tout remboursement de la dette extérieure depuis 1993[21], tandis que, les intérêts sur les arriérés continuent à gonfler le stock des arriérés. (Zacharie, 2007 ; Marysse et al., 2010).

Le graphique 2.1 montre la dette consentie par créancier et les paiements totaux. Le graphique montre clairement l'importance des créanciers privés au début, qui se sont retirés après les difficultés de paiements pendant les années '70. Les créanciers bilatéraux concessionnels et multilatéraux ont joué un rôle important dès le milieu des années '70 et surtout pendant la période des programmes d'ajustement structurel des années '80. Pendant les années '90, presque tout paiement est arrêté. La dette bilatérale commerciale (crédits d'exportation) connait moins de changements importants pendant la période considérée, sa position dans la dette totale reste stable mais importante (Zacharie, 2007 ; Marysse et al., 2010).

Graphique 2.1 *DPPG payé par créancier et total, 1970-2001 (en dollars courants)*



Source : GDF, BM

[21] Seuls quelques remboursements d'arriérés ont été opérés par le gouvernement Kengo Wa Dondo au milieu des années 1980, puis par Laurent Désiré Kabila en juin et juillet 1998, mais ils ont respectivement cessé dès le début de la première guerre (1996-1997) ; puis de la deuxième (août 1998).

2.4.3 Rééchelonnements de la dette

En 1976, la RDC était le premier pays africain à obtenir un rééchelonnement de sa dette par le Club de Paris. Mais comme elle ne cessait d'accumuler des arriérés, d'autres rééchelonnements ont eu lieu en 1977, 1979, 1981, 1983, 1985 et 1986. Tous ces rééchelonnements ont été consentis aux conditions classiques, c'est-à-dire, les crédits sont rééchelonnés à un taux basé sur le taux d'intérêt de marché en vigueur avec un profil de remboursement négocié au cas par cas. Seulement les problèmes ont persisté et un nouveau rééchelonnement ad hoc a été négocié en 1987. Un neuvième rééchelonnement, aux conditions de Toronto cette fois-ci, en 1989, a attribué pour la première fois une réduction de 33,3 % du service de la dette due dans les trois années à venir. Au total, le régime de Mobutu s'est vu attribuer une succession impressionnante de neuf rééchelonnements de dette, comme indiqué dans le tableau ci-après.

Tableau 2.1 Liste des traitements de la dette au Club de Paris, 1976-1989

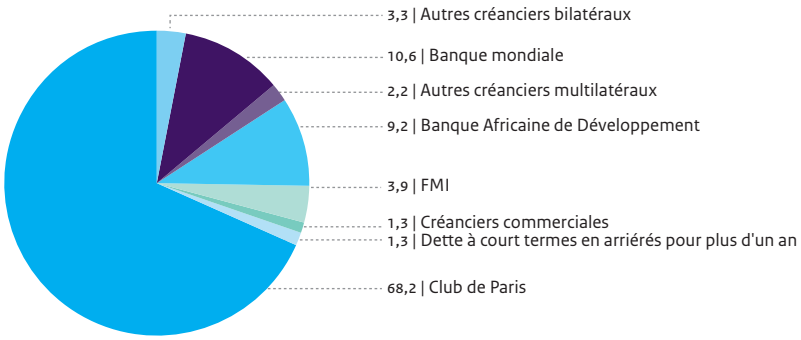
Date du traitement	Type de traitement	Montants traités (en millions de dollars)	Réduction obtenue	Statut
16 Juin 1976	Classique	280	Rééchelonnement aux conditions du marché	Remboursé
1 Décembre 1977	Classique	170	Rééchelonnement aux conditions du marché	Remboursé
11 Décembre 1979	Classique	1200	Rééchelonnement aux conditions du marché	Remboursé
9 Juillet 1981	Classique	600	Rééchelonnement aux conditions du marché	Remboursé
20 Décembre 1983	Classique	1490	Rééchelonnement aux conditions du marché	Remboursé
18 Septembre 1985	Classique	322	Rééchelonnement aux conditions du marché	Remboursé
15 Mai 1986	Classique	350	Rééchelonnement aux conditions du marché	Remboursé
18 Mai 1987	Ad Hoc	883		Remboursé
23 Juin 1989	Toronto	1530	Réduction de 33,3 % du service de la dette due pendant trois années	Actif

Source : Site web Club de Paris : http://www.clubdeparis.org/

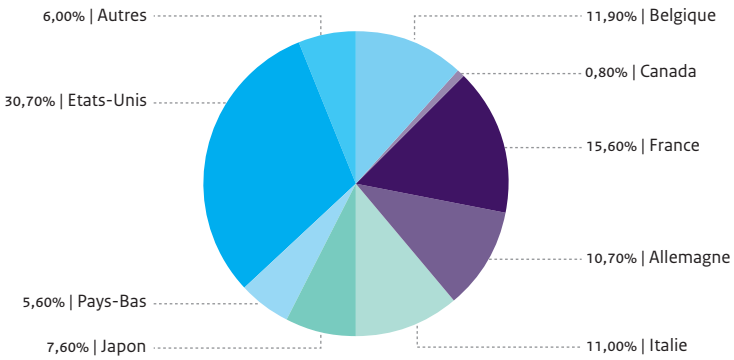
En ce qui concerne la dette privée, le Zaïre a été le premier pays à conclure un accord avec des représentants de 98 banques internationales, en novembre 1976. Le but était officiellement d' « *essayer de rétablir la solvabilité du pays* » parce qu'un rééchelonnement aurait pu créer un précédent (Ghosh, 1986). L'accord stipulait un calendrier informel pour que le Zaïre puisse payer ses services de paiements. Le pays devait payer immédiatement 15 % des arriérés et le solde en tranches annuelles. Un compte spécial a été ouvert à la Banque des Règlements Internationaux dans lequel le Zaïre verserait régulièrement 10 % de ses recettes d'exportation de cuivre pour le paiement de sa dette (Ghosh, 1986).

Fin 2001, avant le rétablissement des relations internationales interrompues depuis 1989, la dette publique de la RDC consiste largement en arriérés (71 %). Le graphique 2.2 montre la composition de la dette. Le créancier le plus important de la dette multilatérale qui représente 26 % de l'endettement total est la Banque mondiale (11 %), suivi par la BAD (9 %) et le FMI (4 %). Dans le groupe des créanciers bilatéraux (72,5 % de l'endettement total), ce sont les membres du Club de Paris (68%) qui sont les principaux créanciers. Le graphique 2.3 donne plus de détails sur l'importance relative des différents membres du Club de Paris. Le solde est composé de la dette aux créanciers commerciaux et de la dette à court terme non-honorée depuis plus d'un an.

Graphique 2.2 *Importance des différents créanciers, stock de la dette, fin 2001 (en % de la dette totale)*



Graphique 2.3 *Importance des différents membres du Club de Paris, stock de la dette, fin 2001 (en % du total du Club de Paris)*



Source : FMI, 2002

Dans le Club de Paris, les Etats-Unis sont le créancier le plus important, suivi de la France et de la Belgique. Les Pays-Bas (5,6 %) se situent à la septième place au moment du point de décision. Remarquez la faible importance du Canada qui a pesé ensemble avec d'autres membres de la BM sur un léger retard de la décision du point d'achèvement.

2.5 Conclusion

En guise de conclusion sur l'origine de la dette et si on part de l'hypothèse que la dette originelle (donc avant tout rééchelonnement et paiements de service de la dette) était de 2.915 millions de dollars (encours de la dette fin 1975) dont 544 millions contractés avant 1973 :

- Des 2.371 millions de dollars qui ont produit le problème de la dette (2915-544 millions de dollars) insoutenable qui date de la période 1973-1975, 60 % était destinés à quatre grands projets (Inga I & II + Inga Shaba -800 millions de dollars ; SMTF-320 millions de dollars ; Maluku/Société Sidérurgique-182 millions de dollars ; CINAT-100 millions de dollars).

- Tous avaient comme but officiel la modernisation et l'industrialisation du pays.

- Aucun des projets n'a tenu sa promesse ni n'a créé une base de remboursement de la dette, car s'ils étaient en principe des projets productifs capables de rembourser la dette, ils ont tous fait faillite. La cause du problème n'est donc pas seulement l'inadaptation du financement comme le prônait l'OGEDEP, bien que cela ait contribué à l'effet boule de neige de la dette et par conséquent à son insoutenabilité.

- La cause profonde était la combinaison d'une part d'intérêts occidentaux (politico-commerciaux) qui ne voulaient pas prendre le risque d'entrepreneur dans un contexte de nationalisations et d'autre part, la présence d'un gouvernement prédateur qui sous-estimait le problème de la gestion d'entreprises. Cette dette originelle était donc constituée non pas d'investissements mais de prêts publiquement garantis et de crédits fournisseurs.

- Sur cette trame de fond des mécanismes de financement inadaptés ont créé la non-viabilité de la dette. En effet, les ¾ de cette dette originelle étaient composés de crédits fournisseurs avec des taux d'intérêts de 8 % en moyenne et qui ont déclenchés à partir de 1976 le problème de la dette congolaise.

- Les responsabilités de l'origine du problème de la dette zaïroise sont donc partagées.

A cause des raisons évoquées par rapport à la constitution de la dette originelle, la non-viabilité de la dette zaïroise a donc surgi très vite car le premier rééchelonnement date de 1976, suivi de 8 autres jusqu'au début de l'accord sur l'allègement de la dette (2002). Ces rééchelonnements consécutifs ont mené en septembre 1983, au premier programme d'ajustement structurel en Afrique. Le Zaïre a exécuté ce programme extrêmement rigoureux pour remettre de l'ordre dans la gestion macro-économique : 52 % du budget national ont été utilisés pour honorer une partie du service de la dette. Les conséquences sociales et économiques ont été désastreuses pour le pays. Plus de 400.000 personnes essentiellement dans le secteur de l'éducation et de la santé ont été licenciées et se sont retrouvées sans travail du jour au lendemain. Après quelques années de meilleure gestion macro-économique, le « mal zaïrois » dans la gouvernance économique reprend et la base

productive formelle pour repayer la dette n'est pas reconstituée. L'ironie amère de l'histoire est que vingt ans après, ces mêmes IFI et la communauté de bailleurs de fonds reviennent sur cette pratique d'ajustement structurel en essayant de reconstituer dans le programme PPTE les mêmes secteurs sociaux /pro-pauvres qui ont été détruits lors de la première génération des programmes d'ajustement structurels.

3

Inputs

3.1 Introduction

Les intrants d'un processus d'allègement de la dette pour un pays PPTE sont explicites. Le pays doit satisfaire certains préalables et des conditions spécifiques (section 3.2) pour pouvoir conclure un accord (section 3.3). Cet accord d'allègement de la dette conclu avec la RDC doit avoir naturellement le consentement et l'engagement des différents acteurs bi- et multilatéraux. Dans cette évaluation, nous analysons cet engagement par deux bailleurs de fonds et créanciers publics de la RDC à savoir : la Belgique (section 3.4) et les Pays-Bas (section 3.5)

3.2 Motivations et objectifs de l'accord

3.2.1 Rétablissement des relations internationales

Après l'assassinat du président Laurent-Désiré Kabila (janvier 2001), le nouveau président change la politique de son père qui voulait instaurer une « démocratie populaire » avec des mesures d'économie politique bien intentionnées, comme le contrôle des prix administrés, mais qui était totalement inefficace et ne pouvait pas arrêter l'hémorragie de l'économie congolaise. En effet, l'inflation était à plus de 500 % en même temps qu'il y avait une régression économique importante causée par cette politique économique peu adaptée et aggravée par la guerre qui sévissait sur 1/3 du territoire. Ceci augmentait les coûts économiques vu que les belligérants s'accaparaient une bonne partie des richesses du pays (Marysse and André, 2001, Conseil de Sécurité des Nations Unies, 2001 ; Reyntjens, 2009). Le tout premier voyage de Joseph Kabila à l'extérieur se fait à Washington en Octobre 2001 et immédiatement, aussi bien sur le plan politique que sur le plan économique, un déblocage est réalisé. Au plan politique, un processus de paix sera entamé et aboutira à une période de transition où Joseph Kabila va partager le pouvoir avec les différentes rébellions dans un gouvernement de transition. Sur le plan économique, un don de 50 millions de dollars de la BM devait permettre au Congo de devenir à nouveau éligible aux programmes des institutions de Bretton Woods.

3.2.2 Conditions du point de décision

Comme illustré dans la section 2.2, l'initiative PPTE se passe en deux phases. Afin d'atteindre le point de décision, la RDC devait remplir 4 conditions essentielles :

Etre seulement éligible aux prêts concessionnelles et dons de l'IDA de la BM et du FMI.
Après trois décennies de mauvaise gestion, de corruption et de guerre, la RDC, potentiellement un des pays les plus riches de l'Afrique, a vu chuter son RNB par personne de 286 dollars au moment de l'indépendance en 1960 à 99 dollars en 2002 (FMI, 2003). La RDC n'étant plus suffisamment solvable pour emprunter sur le marché international, la BM la considère comme un pays IDA et le FMI comme éligible aux crédits de la FRPC (FMI, 2003).

Le retour de la RDC dans le giron financier et l'accès aux prêts concessionnels multilatéraux butent sur un problème important : l'ampleur du stock des arriérés qui fait presque 80 % du stock de la dette fin 2001. La RDC devait donc régler de manière urgente ce problème afin de régulariser sa situation financière et d'obtenir de nouveaux prêts. Sollicitant la bienveillance des créanciers, en juin 2001, elle commence à déposer un montant mensuel de 100.000 Droits

de Tirage Spéciaux (DTS) sur un compte ouvert à la Banque des Règlements Internationaux (Cassimon et al., 2008).

Dans une première phase, les arriérés envers les créanciers multilatéraux ont été régularisés. Cette opération avait pour but de remplacer la vieille dette impayée par des nouvelles dettes aux conditions concessionnelles (FMI, 2003).

- Le 12 juin 2002, les arriérés au FMI de 403,9 millions de DTS ont été réglés au moyen d'un crédit relais de la Belgique, de la France, de la Suède et de l'Afrique du Sud et remboursé ensuite avec le premier achat au titre de l'accord FRPC conclu avec le FMI (522 millions de dollars) (FMI, 2003 ; Zacharie, 2007).

- Les arriérés à la BM (branches IDA et Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD)), ainsi que ceux du prêt de l'UE administré par l'IDA totalisant 331,3 millions de dollars, ont été payés le 3 juillet 2002 à l'aide d'un autre crédit relais de la Belgique et de la France, qui a été ensuite remboursé avec la première tranche du crédit de redressement économique accordé par l'IDA.

- Les arriérés envers le Fonds Africain de Développement (48,9 millions de dollars) ont été annulés par un don. Une partie des arriérés envers la BAD a été remboursée par un don bilatéral et le reste a été rééchelonné sur 20 ans.

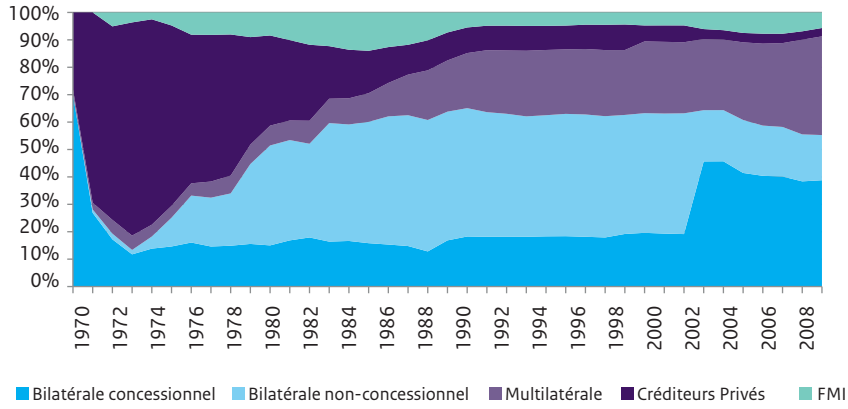
La seconde phase consistait à régulariser les arriérés envers le Club de Paris. Le 13 septembre 2002, un accord de rééchelonnement des flux a été conclu aux conditions de Naples. Cet accord portait sur 8.980 millions de dollars, dont 8.490 millions en arriérés au 30 juin 2002 et 490 millions de service de la dette dû entre le premier juillet 2002 et le 30 juin 2005. Les arriérés sur le principal et les intérêts éligibles au 30 juin 2002 ont été rééchelonnés sur 40 ans, avec un différé d'amortissement de 16 ans sur les prêts au titre de l'APD ; 67 % des prêts hors APD ont été annulés et les 33 % restants ont été rééchelonnés sur 23 ans avec un différé d'amortissement de six ans. Pour la dette post date butoir et de court terme, 100 % des montants du principal et des intérêts exigibles au 30 juin 2002 devaient être remboursés sur sept ans, avec un différé d'amortissement de six mois.

De cette manière les créanciers ont annulé immédiatement 4.640 millions de dollars et réduit à 380 millions de dollars le service de la dette dû aux créanciers du Club de Paris entre le 30 juin 2002 et le 30 juin 2005. Quoique cet accord fût officiellement considéré comme un accord de rééchelonnement de flux (et donc pas de stock !), il couvrait cependant la majeure partie de la dette envers le Club de Paris, étant donné l'inclusion des arriérés qui s'étaient accumulés depuis le dernier accord avec le Club de Paris en 1989. La RDC a donc reçu un traitement exceptionnel, car, en principe dans le cadre PPTE, l'annulation des arriérés ne se matérialise qu'au point d'achèvement (FMI, 2003). Cependant, le stock de la dette n'a pas été annulé, ce sont seulement les arriérés qui sont régularisés.

Le graphique 3.1 montre comment l'accord au point de décision a changé la composition de la dette. Au moment du point de décision, la dette bilatérale commerciale (Office National du

Ducroire (ONDD) en Belgique et Atradius pour les Pays-Bas) devient une dette à des termes conditionnels et donc classifié comme dette concessionnelle dans les statistiques GDF de la BM. Cependant, la situation de la dette multilatérale, qui n'est pas traitée dans le cadre du Club de Paris, montre aussi une augmentation du stock de la dette, les IFI ayant continué d'une manière ou d'une autre à prêter de l'argent.

Graphique 3.1 *Composition du stock de la dette avant et après l'accord au point de décision, 1970-2008 (en %)*



Source : GDF, BM

Avoir une dette non soutenable

Les Analyses de la viabilité de la dette (AVD) de la RDC, effectuées conjointement par les services du FMI et de l'IDA en 2002-2003 ont montré que la dette congolaise ne serait pas soutenable même si l'on appliquait les mécanismes classiques d'allègement. Ces analyses ont utilisé les informations disponibles des dettes actives et payées fin-décembre 2002, soit une année avant l'atteinte du point de décision.

Comme le tableau 3.1 le montre, l'AVD indique que la dette de la RDC s'élevait, en termes nominaux, à 10,7 milliards de dollars en 2002, correspondant à une VAN de 8.404 millions de dollars dont 33,7 % pour le compte des institutions multilatérales, 63,7 % pour les bailleurs bilatéraux et 2,6 % de dettes commerciales. Après utilisation de tous les mécanismes traditionnels d'allègement de la dette, la VAN était estimée à 7.868 millions de dollars, équivalent à 758 % des exportations[22], ce qui était largement supérieur au seuil de 150 % utilisé par le FMI et la BM (FMI, 2003). De même, les projections sur les 20 prochaines

[22] Il est important de noter que l'assistance de l'initiative PPTE doit être additionnelle aux efforts d'allègement qui étaient déjà en vigueur avant le lancement de l'initiative. Plus particulièrement, les pays PPTE étaient déjà tous éligible à recevoir un allègement de leur prêts envers les membres du Club de Paris du type stock en termes de Naples (une réduction du stock de 67%) ; ceci est nommé l'allègement « traditionnel ». Pour cette raison, l'allègement dû sous l'initiative PPTE est calculé après avoir tenu compte de cet allègement traditionnel, même si cet allègement n'a pas encore été réalisé (est donc « hypothétique »). Le stock de la dette éligible après avoir tenu compte de cet allègement traditionnel est présenté dans l'avant-dernière colonne du tableau 3.1.

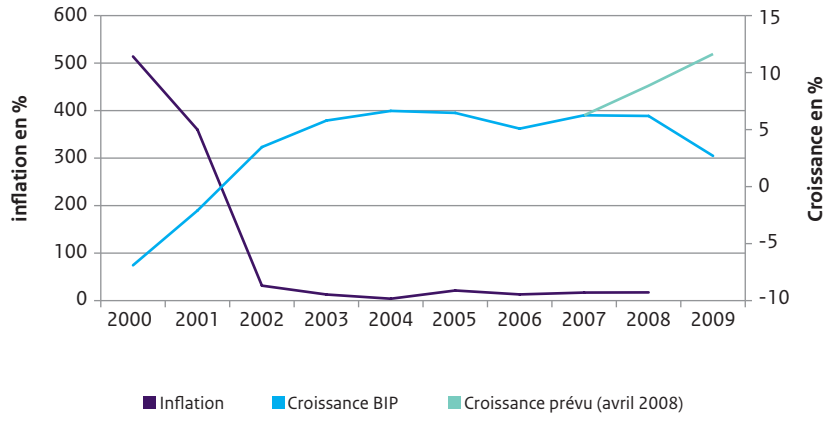
années attestaient que ce ratio demeurerait au-dessus de 150 %. Les auteurs de ces prévisions ont présumé que la RDC continuerait d'aller de l'avant sur la voie de la réunification, que la mise en application de politiques macroéconomiques judicieuses se poursuivrait, conformément au programme triennal soutenu par la FRPC du FMI. Les prévisions à moyen terme reflétaient les investissements qui devraient être effectués dans le secteur des ressources naturelles et tablaient sur un retour progressif de la production et des exportations à leurs niveaux d'avant-guerre.

Ces informations nous permettent aussi d'évaluer les bailleurs de fonds sur la concessionnalité de leur dette et la VAN de l'allègement traditionnel. On remarque d'abord que l'élément don est le plus élevé pour la dette bilatérale officielle et la dette commerciale en raison de l'assurance du crédit à l'exportation traitée dans le cadre du Club de Paris. Ensuite on voit que la concessionnalité de la Belgique est la plus élevée, ce qui s'explique par le fait que les prêts d'Etat à Etat (dette APD) sont plus importants que ceux d'autres pays (comme les Pays-Bas) où la RDC n'était pas un pays partenaire du ministère des Affaires Étrangères ou du ministre de la Coopération au Développement (en 2002).

Mettre en œuvre des politiques d'ajustement macroéconomique et des réformes structurelles favorables à la stabilisation et à la croissance dans le cadre des programmes appuyés par le FMI et la BM.

Afin de stabiliser la situation macroéconomique, le nouveau gouvernement Kabila a exécuté avec l'appui technique du FMI un important programme d'ajustement couvrant la période de juin 2001 à mars 2002. Ce programme visait essentiellement à casser l'hyperinflation, à libéraliser l'économie et initier des réformes structurelles majeures. Il a bénéficié d'un don de 50 millions de dollars de la part de la BM. Le programme a réussi à rompre le cycle vicieux de l'hyperinflation et de la dépréciation monétaire. Des progrès ont été également réalisés en matière de renforcement des finances publiques.

Graphique 3.2 *Croissance (échelle de droite) et inflation (échelle de gauche), 2000-2009 (en %)*



Source : sur base de World Development Indicators, BM et FMI, 2008

Tableau 3.1 Concessionnalité de la dette et VAN de l'allègement, fin 2002 (en millions de dollars)

	Stock de la dette nominale fin-décembre 2002		Concessionnalité, élément de don	Stock de la dette après allégements traditionnels (VAN)	VAN allègement
	Nominale	VAN			
Totale	10.659,00	8.404,40	21,15%	7.868,10	536,30
Multilatérale	3.590,60	3.084,30	14,10%	3.084,30	0,00
Groupe BM, IDA	1.511,60	1.036,50	31,43%	1.036,50	0,00
Groupe BAD	1.135,70	1.128,40	0,64%	1.128,40	0,00
FMI	571,00	588,40	-3,05%	588,40	0,00
Banque Européenne d'investissement	25,20	25,20	0,00%	25,20	0,00
UE	215,60	177,70	17,58%	170,10	7,60
Autres	131,40	128,10	2,51%	135,70	-7,60
Bilatérale et commerciale	7.068,40	5.320,10	24,73%	4.783,80	536,30
Club de Paris	6.352,70	4.608,50	27,46%	4.310,10	298,40
Belgique	1.361,00	591,30	56,55%	522,80	68,50
Canada	30,70	22,90	25,41%	22,90	0,00
France	1.074,90	865,60	19,47%	865,60	0,00
Allemagne	415,10	337,10	18,79%	334,00	3,10
Italie	529,10	422,30	20,19%	422,30	0,00
Japon	696,30	562,60	19,20%	540,00	22,60
Pays-Bas	284,20	253,40	10,84%	210,50	42,90
Etats-Unis	1.574,80	1.310,30	16,80%	1.161,20	149,10
Autres	386,80	243,00	37,18%	230,70	12,30
Autres bilatéraux officiels	436,90	433,00	0,89%	273,60	159,40
Commerciale	278,80	278,60	0,07%	200,10	78,50

Source : FMI, 2003

Du fait de cette bonne performance, le FMI (FRPC) et la BM (Crédit de Rétablissement Economique et un Programme Multisectoriel d'Urgence de Réhabilitation et de Reconstruction) décidaient d'appuyer le Programme Economique du Gouvernement (PEG) couvrant la période d'avril 2002 à juillet 2005. En mars 2003, la performance du PEG était jugée très positive. Pour la première fois en 13 ans, le taux de croissance économique devenait positif en 2002. L'inflation annuelle était ramenée à 16 pourcent et la performance budgétaire était mieux que programmée avec des recettes un peu plus élevées et des dépenses un peu plus basses.

Elaborer un DSRP-I sur base d'un processus participatif avec la société civile.

En mars 2002, le gouvernement a produit un DSRP-I dans le cadre d'un processus participatif à travers les provinces qui, à l'époque, étaient sous contrôle du pouvoir central. Les participants aux consultations ont mis en lumière les principales causes suivantes de la pauvreté: la gouvernance désastreuse à tous les niveaux, la mauvaise gestion économique, le pillage systématique des ressources publiques et naturelles, des services publics qui ne répondent pas aux besoins de la population, ainsi que le manque d'entretien des infrastructures économiques et sociales.

La stratégie de réduction de la pauvreté contenue dans le DSRP-I prévoyait trois phases d'intervention (la stabilisation, la reconstruction et le développement économique) et s'articulait autour de trois piliers :

- la restauration de la paix et de la bonne gouvernance ;
- la stabilisation du cadre macroéconomique et la croissance pro-pauvre ;
- le rôle prépondérant des communautés de base dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des activités sociales et de développement.

Au terme de leur évaluation conjointe du DSRP-I, les services de l'IDA et du FMI ont conclu que ce document constituait une base adéquate pour l'élaboration de la version définitive sous le titre de Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSCRP). Les administrateurs de ces deux institutions l'ont approuvé respectivement les 12 et 13 juin 2002.

Afin de finaliser un DSRP aussitôt après le point de décision, le gouvernement avait lancé une étude de pauvreté au plan national en juin 2002 (FMI, 2003).

La RDC a été admise formellement au point de décision de l'initiative PPTE en juillet 2003, après avoir régularisé tous ses arriérés, élaboré le document intérimaire de la stratégie pour la réduction de la pauvreté et exécuté le programme économique triennal de manière satisfaisante pendant six mois. Arrivé à ce stade, le pays a pu bénéficier d'allégements intérimaires qui devraient être confirmés à l'atteinte du point d'achèvement, qui était prévu pour l'année 2006.

3.3 L'accord

3.3.1 Les montants impliqués

Comme expliqué dans la section précédente, la VAN de la dette congolaise était estimée à 758 % des exportations au moment de l'atteinte du point de décision. Au moment du point d'achèvement, une révision de la dette au point de décision changeait la dette éligible pour l'allègement. D'abord on a ajouté les prêts de la Banque de Développement des Etats des Grands Lacs, en plus on a révisé la dette du Club de Paris et on a inclus de dettes commerciales qui n'étaient pas prévues au point de décision. Tenant compte de ces nouvelles informations, les autorités congolaises et le personnel du FMI/IDA ont révisé le stock de la dette au moment du point d'achèvement. La dette nominale au point de décision est maintenant estimée à 10.772 millions de dollars, correspondant à une VAN de 8.801 millions de dollars après application des mécanismes traditionnels d'allègement. La réduction nécessaire pour atteindre le seuil de 150 % est estimée à 7.252 millions de dollars en VAN, prenant en compte aussi une révision de la moyenne des exportations. Cette réduction supposait un facteur de réduction commun de 82,4 %.

Tableau 3.2 Assistance nécessaire au titre de l'initiative PPTE renforcée (en millions de dollars)

		VAN de la dette	VAN dette/exportations	Facteur de réduction commun
Estimation intérimaire au point de décision	Situation actuelle	7.868 millions de dollars (après allégements traditionnels)	758% (moyenne des exportations sur 3 ans : 1.038 millions de dollars)	
	Objectif	1.557 millions de dollars	150%	
	Réduction nécessaire	6.311 millions de dollars	608%	80,2%
Estimation finale, au point d'achèvement	Situation actuelle	8.801 millions de dollars (après allégements traditionnels)	852,08% (moyenne des exportations sur 3 ans : 1.033 millions de dollars)	
	Objectif	1.549 millions de dollars	150%	
	Réduction nécessaire	7.252 millions de dollars	702,0%	82,4%

Source : FMI 2003, 2010a

Afin de diviser le poids de cet allègement également entre les créanciers, l'initiative PPTE a introduit le principe de répartition « equi-proportionnelle » qui demande que chaque créancier octroie le même pourcentage d'allègement au débiteur. L'aide multilatérale

représenterait 2.634 millions de dollars en VAN (dont 854 millions envers l'IDA, 1.097 millions envers la BAD, 471,5 millions envers le FMI et 298,3 millions envers les autres multilatéraux) ; les créanciers bilatéraux du Club de Paris consentiraient 4.074 millions de dollars en VAN ; les créanciers bilatéraux officiels non membres du Club de Paris, 229 millions de dollars en VAN ; le solde d'environ 315,5 millions de dollars est attribuable aux créanciers commerciaux (FMI, 2010a, p.43).

Au moment du point d'achèvement, la RDC avait reçu des assurances financières des créanciers à concurrence de 97 % de la VAN, incluant tous les créanciers multilatéraux (35,7 %) (à l'exception de la Banque de Développement des Etats des Grands Lacs) et les créanciers bilatéraux du Club de Paris (56,2 %) (FMI, 2010a).

Au point d'achèvement, la RDC bénéfice aussi de l'allègement IADM, évalué à 1,2 milliards de dollars. Jusqu'en 2043, le service de la dette est ainsi réduit de 32 millions de dollars par an et après 2043 de 4 millions de dollars par an jusqu'en 2053 (FMI, 2010a). En plus, dans le cadre de l'initiative UE Pays les Moins Avancés, l'UE annulera le solde de ces créances éligibles (après PPTE), d'environ 75 millions de dollars.

3.3.2 Principes de l'assistance PPTE

Selon les principes de l'initiative PPTE, les modalités et le timing de l'exécution de l'assistance PPTE sont décidés par chaque créancier séparément (FMI, 2010a ; ministère des Finances, 2010 ; Radio Okapi, 2010).

- L'Assistance intérimaire par le **Club de Paris** a été octroyée par un accord de novembre 2003, qui était un avenant à l'accord signé dans le Club de Paris du 13 Septembre 2002 aux conditions de Naples (67 %). L'avenant de 2003 notait plus particulièrement une augmentation de la réduction dans l'accord de 2002 vers les conditions de Cologne (90 %), notamment concernant certaines dettes non-APD. A cause de la longue période intérimaire et de la faible capacité de paiement de la RDC, le Club de Paris était d'accord de rééchelonner la dette congolaise sous des conditions exceptionnelles en février 2010. Cet accord a été conclu selon les termes de Cologne et portait sur environ 2.957 millions de dollars. Il concernait les nouveaux arriérés au 30 Juin 2009 et les échéances courantes de la période du Programme FRPC. Les créanciers acceptaient exceptionnellement de différer, après le premier juillet 2012, le remboursement des échéances dues sur la dette à court terme et post date butoir ainsi que sur une partie significative des arriérés sur cette catégorie de dette. Ils convenaient également de différer tous les intérêts dus sur les montants traités. Toutefois, il a été demandé au gouvernement congolais de payer 8 % des arriérés du service de la dette des emprunts post date butoir. Sur un montant de 54 millions de dollars, 33 on été effectivement payés, certains créanciers y ayant renoncé.

- Au terme de cet accord, la RDC a bénéficié d'un allègement de 97 % sur le service de sa dette aux créanciers du Club de Paris entre le premier juillet 2009 et le 30 juin 2012, période d'un nouveau programme avec le FMI. La RDC de son côté s'est engagée à affecter les sommes auxquelles les créanciers du Club de Paris ont renoncé aux objectifs prioritaires identifiés dans le cadre du DSCRP.

- L'assistance FMI (471,5 millions de dollars) est octroyé par :
  - Une augmentation du degré de concessionalité des prêts octroyé après la régularisation des arriérés en Juin 2002 (79,9 millions de dollars).
  - Une réduction du service de la dette (68,6 millions de dollars).
  - Le solde est octroyé au point d'achèvement (322,97 millions de dollars).

- L'assistance IDA (854 millions de dollars) est octroyé par :
  - La régularisation des arriérés en 2002 (222,7 millions de dollars).
  - Une réduction du service de la dette pendant la période intérimaire (220 millions de dollars).
  - Le solde est octroyé par une réduction du service de la dette de 90 % du point d'achèvement jusqu'à novembre 2027.

- L'assistance de la BAD (1.010 millions de dollars) est octroyé par :
  - La restructuration des arriérés au point de décision et la réduction du service de la dette pendant la période intérimaire (571,6 millions de dollars).
  - Le solde est donné par une réduction du service de la dette de 80 % du point d'achèvement jusque juillet 2022.

- Afin de négocier des conditions comparables avec les créanciers du Club de Londres, la RDC a sollicité auprès de la BM un financement dans le cadre d'une Opération de Réduction de la Dette Extérieure (ORDE). En septembre 2005, la RDC a reçu l'accord de la BM pour un don de préparation pour le financement de consultants fiscaux et légaux.

- La dette au Club de Londres, estimée à 897,3 millions de dollars, consiste principalement en demandes de la Banque Belgolaise (816,5 millions). Pendant la mise en œuvre de l'ORDE, en avril 2008, la Belgolaise a informé les autorités congolaises qu'elle renonçait aux créances présentes et futures. Dès ce moment, la Belgolaise n'a plus facturé la RDC, ce qui a fait que la dette Belgolaise est classifiée « passive ». Bien que des situations pareilles se soient passées avec d'autres pays PPTE dans le passé, c'est la première fois qu'une telle chose se passe avec un créancier privé. D'après l'avis du gouvernement de la RDC et de la BM, la formulation de cette renonciation par la Belgolaise n'offrait pas de garantie suffisant à la RDC. Elle ne mettait pas celle-ci à l'abri des réclamations futures des acteurs non scrupuleux alors que la Belgolaise estimait que cette formulation était convenable et ne devait pas être modifiée.

- Ces positions ont conduit à un retard dans la finalisation de l'ORDE. Entretemps le financement de la BM s'est terminé le 30 juin 2010. Selon que les créances de la Belgolaise sont incluses ou non dans la dette du Club de Londres, le montant du financement serait soit d'environ 4 millions de dollars, soit environ 60 millions de dollars.

- Trente-quatre créanciers du Club de Kinshasa, un groupement de créanciers commerciaux et de victimes de la Zaïrianisation, dont un certain nombre de Belges, ont conclu un allègement avec le gouvernement congolais les 28 et 29 septembre 2010 :
  - Les créanciers acceptaient un allègement de leurs créances de 80 %, soit 386 millions de dollars.
  - Le gouvernement s'engageait à rembourser les 20 % restants dans les 24 mois suivant l'accord.
  - Le gouvernement s'engageait à effectuer en faveur des créanciers participants un paiement de bonne foi de 5 millions de dollars, soit 27 % du solde dû après allègement, au plus tard fin octobre 2010.
  - Les créanciers s'engageaient à abandonner les intérêts de retard, à ne pas recourir aux procédures judiciaires et à ne pas céder leurs créances aux fonds vautours pendant une durée de 24 mois.

- Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'allègement qui est supposé être donné par des créanciers bilatéraux non-membres du Club de Paris. Leur partie de l'allègement est estimée à 229 millions de dollars en VAN. Pour quatre créanciers, les négociations bilatérales sont terminées et ont débouché sur un allègement ou un rééchelonnement de la dette. La Serbie et le Montenegro ont vendu leurs demandes à FG Hemisphere qui est en procès avec les autorités congolaises et demande 118 millions de dollars. Pour les autres pays, les négociations sont encore en cours. Pour ces pays, la deuxième partie du tableau 3.3 montre quelle portion de leur allègement PPTE ces créanciers ont consentie aux 30 pays PPTE post-point d'achèvement. Les Emirats arabes, un créancier important pour la RDC, par exemple, devrait consentir 131 millions de dollars à 12 pays post-PPTE. De ce montant, moins de 2 % est effectivement consenti. Il ressort donc de ce tableau qu'il est peu réaliste que tous ces créanciers consentiront l'allègement selon le principe de répartition « équi-proportionnelle ».

3.3.3 Procès par des créanciers commerciaux et les Fonds Vautours

Pendant la période de l'Initiative PPTE, presque 60 procès ont été initiés par des créanciers commerciaux contre les pays PPTE. La RDC a aussi été impliquée dans ce genre de procès.

Pour une bonne compréhension, il est nécessaire de mentionner que tous les créanciers commerciaux ne sont pas des fonds vautours. Les fonds vautours (ou vulture funds) sont des fonds de couverture qui rachètent à vil prix des obligations (des créances) de pays pauvres, souvent accablés de dettes, pour ensuite entamer une procédure judiciaire à l'usure et les obliger à payer la valeur nominale (le montant initial de la créance) de ces obligations au moment de leur émission, majorée d'intérêts moratoires (Sénat de Belgique, 2008). Certains créanciers commerciaux qui ont commencé des procès contre la RDC l'ont fait sur base d'un contrat commercial du passé.

Du point de vue des fonds vautours, les dettes de la RDC sont des investissements potentiellement très intéressants. En fonction de la situation du pays, la dette nominale des pays très endettés a une valeur réelle très basse, ce qui peut donner un profit potentiel élevé.

Tableau 3.3 : Allègement des créanciers bilatéraux non-membres du Club de Paris (en millions de dollars)

	Allègement PPTE Congolaise		Allègement PPTE pays post point d'achèvement			
	Allègement en VAN*	Modalités	Nombre de pays auquel ils étaient/ sont créancier	Allègement à consentir	Allègement consenti	% consenti
Burundi	1.1	Négociations en cours	2	2	..	Trop peu pour être quantifié
Chine	27.0	Annulation de la dette post date-butoir en 2007				
Egypte	7.2	Annulation de toutes dettes en 2008				
Israël	14.4	Dette rééchelonné en 2007				
Kuweit	34.7	Intérêts en arriérés étaient annulés en 2004	25	449	275	61%
Namibie	0.5	Négociations en cours	1	1	0	0
Roumanie	1.3	Dette rééchelonné en 2005				
Ruanda	0.2	Négociations en cours	2	1	1	74%
Arabie Saoudite	16.1	Négociations en cours	20	266	98-154	37-58%
Serbie et Montenégro	26.3	Vendu à FG Hemisphere				
Taiwan	30.5	Négociations en cours	12	544	0	0%
Emirates arabes unis	69.8	Négociations en cours	12	131	0-3	0-2%
Total	229.0					

** Ces montants sont l'allègement nécessaire qui représenterait la part equiproportionnelle si ces pays participaient au programme PPTE.*

Source : FMI, 2010a, c

Sur base des documents FMI, qui demande annuellement quels procès ont été initiés envers des pays, on peut dresser un inventaire de créances commerciales en litige avec un débiteur congolais (en millions de dollars) :

Tableau 3.4 Créanciers commerciaux en litige avec la RDC (en millions de dollars)

Créancier	Domicile du créancier	Lieu du procès	Demande originale	Demande du créancier	Jugement pour le créancier	Statut
Energoinvest	Yougoslavie ex	France, après Etats-Unis	55,8		81,7	Créancier a gagné le procès
KHD Humboldt	Allemagne	Jersey	23,5	67,1	67,1	Créancier a gagné le procès
Red Mountain	Etats-Unis	Royaume-Uni et Etats-Unis	27		8,2	Accord
GAT	Lebanon	France	19			Arbitrage
First International Bank	Israël					Menace de vente vautour
Frans Edward Prins Rootman	Israël	Afrique du Sud	12,5	43,5	43,5	Le créancier a gagné le procès

Sur base de Gueye et al., 2007 et IDA et FMI, 2010

Le cas le mieux connu est certainement le cas Energoinvest, qui est vendu à FG Hemisphere (maintenant connu comme FG Capital Management LTD). En 1980 et 1986 la RDC et sa Société Nationale d'Electricité (SNEL) ont conclu un contrat avec Energoinvest pour la construction d'une ligne de haute tension entre Bukavu et Goma et une centrale d'hydroélectrique à Gbadolite d'une valeur de 37 millions de dollars. A la fin des années '80, l'Etat et la SNEL arrêtent tout paiement. En 2003 la Chambre Internationale de Commerce prononçait deux arrêts d'arbitrage en faveur d'Energoinvest pour un montant de plus de 34 millions de dollars, plus les intérêts de 9 %. Une année plus tard, un tribunal américain confirme les arrêts. Afin de recevoir l'argent, Energoinvest a vendu ses intérêts dans l'arbitrage à FG Hemisphere en novembre 2004.

La dette, qui était initialement achetée par FG Hemisphere à 37 millions de dollars, vaut aujourd'hui plus de 120 millions de dollars, y compris tous intérêts et coûts juridiques (Kavanagh, 2010a, b). D'après l'information de Bloomberg, elle augmente chaque journée de 27.500 de dollars (Kavanagh, 2010b). En s'appuyant sur la Convention de New York pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères de 1958[23], signée par la

[23] La Convention est largement reconnue comme un instrument fondateur de l'arbitrage international et demande aux tribunaux des États contractants de donner effet à une convention d'arbitrage lorsqu'ils sont saisis d'une action dans une matière couverte par une convention d'arbitrage ainsi que de reconnaître et d'exécuter les sentences arbitrales rendues dans d'autres États, sous réserve de quelques exceptions limitées (CNUDCI, 2011).

majorité des pays développés, FG Hemisphere essaie de saisir des biens et des moyens financiers appartenant à la RDC dans les Etats signataires de la convention (Stulman, 2009 ; Tirado, 2010 ; UN Human Rights Council, 2010).

Les documents du FMI mentionnent :

Tableau 3.5 Procès initié par FG Hemisphere (en millions de dollars)

Lieu du procès	Demande originale	Demande du créancier	Jugement pour le créancier	Statut
France	44,0	118,0		
Belgique	55,8	81,7	81,7	Créancier gagne le procès
Etats-Unis	44,1	100,0	100,0	Créancier gagne le procès

Source : PPTE et IADM Status of Implementation

Il y a quelques autres cas :

- En Mai 2008, FG Hemisphere demandait à la Cour Suprême de Hong Kong que les entreprises chinoises lui paient une partie (102,7 millions de dollars) du pas-de-porte (350 millions de dollars) (The International Review, 2010 ; Tirado, 2010). En février 2010, la Cour a bloqué 100 millions de dollars dans l'attente d'une décision sur le fond (Kavanagh, 2010a).

- Une cour de justice de Jersey a ordonné au Groupement pour le Traitement du Terril de Lubumbashi (une joint venture entre OM Group -Cleveland Ohio-, le plus grand producteur mondial de cobalt, George Forrest groups, les Autorités congolaises et la GECAMINES) basée à Jersey d'envoyer tous les paiements futurs à FG Hemisphere au lieu de les verser aux autorités congolaises ou à GECAMINES. Depuis juin 2010, 57,7 millions de dollars ont été bloqués (Kavanagh, 2010b).

- En novembre 2008, une cour de justice en Afrique du Sud a donné à FG Hemisphere le droit de saisir, pour une période de 15 ans, les revenus de la vente d'électricité de la RDC à l'Afrique du Sud. Depuis lors, toutes ventes sont arrêtées (Kavanagh, 2010a).

Selon les documents de la cour de Hong Kong, FG Hemisphere a seulement pu récupérer 2.783 millions de dollars (Court of Appeal of Hong Kong, 2010). Les autres millions de dollars sont bloqués par les différents procès de par le monde (Kavanagh, 2010a).

Afin de trouver une solution, les deux parties ont entamé des négociations. Ces négociations sont bloquées sur des positions diamétralement opposées : FG Hemisphere réclame 80 millions de dollars tandis que la RDC ne veut pas négocier au-delà d'un montant de 20 à 30 millions de dollars (Kavanagh, 2010a).

First International Bank a menacé de vendre sa dette à un fonds vautour (Reuters, 2010). Afin d'éviter cela, la RDC en a remboursé une partie.

3.3.4 Période intérimaire

Pendant la période intérimaire, entre le point de décision et le point d'achèvement, une première partie de l'assistance est donnée sous la forme d'une réduction du service de la dette. Comme indiqué dans le graphique 3.1, cela n'a pas encore d'impact sur le stock de la dette. Le tableau 3.6 donne l'impact de l'initiative PPTE sur le service de la dette dû, comme prévu dans le document de décision. Tandis que le service dû avant tout allègement était d'environ 800 à 900 millions de dollars par an, ce service de la dette a diminué jusqu'à une moyenne de 500 millions de dollars par an pendant la période intérimaire (2003-2010) grâce aux allégements traditionnels. Le document de décision prévoit que l'initiative PPTE fera encore baisser de moitié ce montant jusqu'à une moyenne de 230 millions de dollars par an.

Tableau 3.6 Impact de l'initiative PPTE sur le service de la dette, 2003-2010 (en millions de dollars courants)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Moyenne 2003-2010
Service de la dette dû après allégements traditionnels	206,2	296,2	428,6	592,4	649,3	637,7	672,5	495,5	497,3
Service de la dette dû après l'initiative PPTE	169,8	196,4	256	312,3	285,3	248	246,2	119	229,1
Réduction du service de la dette	36,4	99,8	172,6	280,1	364	389,7	426,3	376,5	268,2
dont : multilatéral	17,9	37,1	40,3	53,5	106,2	175	178,5	170,6	97,4
bilatéral	18,5	62,7	132,3	226,6	257,8	214,7	247,9	205,9	170,8

Source : FMI, 2003

L'initiative PPTE stipule aussi que le gouvernement qui reçoit l'allègement /assistance doit affecter une partie de cet allègement aux dépenses pro-pauvres. Jusqu'au point d'achèvement, les dépenses pro-pauvres doivent donc augmenter proportionnellement au montant de cette assistance. Afin de dépenser ces montants spécifiques, un compte spécial a été initialement ouvert à la BCC. Le montant à verser sur ce compte est déterminé comme suit (FMI, 2005) :

- Pour les créanciers bilatéraux et commerciaux : la différence entre le service de la dette dû après l'allègement du stock aux conditions de Naples fin 2002 et le service de la dette dû après allègement PPTE (en excluant l'assistance au-delà de PPTE). On inclut seulement les contrats qui sont signés ou seront signés en moins d'un an.
- Pour les créanciers multilatéraux : la différence entre le service de la dette dû après consolidation des arriérés et le service dû après PPTE.

Les montants sont versés au compte PPTE au moment où l'allègement est réalisé (FMI, 2003). A cause de problèmes de gestion, cette méthode de compte spécial a été suspendue (FMI, 2010a).

Les dépenses pro-pauvres qui peuvent être financées par les ressources PPTE sont définies comme « toutes les actions par le gouvernement pour le bon et le bien-être du peuple, dans l'esprit des priorités présentées dans le DSRP Intérimaire ».

3.3.5 Aperçu compréhensive de l'allègement accordée à la RDC

Pour estimer le total de l'allègement il faut comprendre qu'il est le résultat de quatre étapes de réduction consécutive. D'abord, il y a l'assainissement des arriérés envers les créanciers multilatéraux et les membres du Club de Paris en 2002. Comme détaillée dans la section 3.2.2, cet allègement est estimé à environ 5.403 millions de dollars en valeur nominale (même montant en VAN parce que ce sont des arriérés, et donc dues immédiatement), dont 903 millions de dollars d'annulation des arriérés envers les créanciers multilatéraux (FMI, BM et FAD) et 4.640 millions de dollars envers les membres du Club de Paris. Il faut préciser ici que les assainissements multilatéraux sont payés par un apport nouveau (prêts et dons) des bailleurs de fonds, et donc ne constituent pas d'apport nouveau « net ».

La deuxième phase consiste de l'allègement PPTE même, accordée à la RDC au moment de l'atteinte du point d'achèvement en 2010. Cet allègement est estimée à 7.252 millions de dollars en VAN ; le détail, y compris la distribution de ce fardeau entres les différents créanciers, est présenté dans la section 3.3.2. La RDC a déjà reçu une partie de cet allègement, de façon intérimaire, dans la période intérimaire entre l'atteinte du point de décision en 2003 et l'atteinte du point d'achèvement en 2010 (comme détaillé dans le tableau 3.6). En plus, dans leur accord de février 2010, les membres du Club de Paris ont assaini encore une fois certaines nouvelles arriérés, accumulées par la RDC dans la période intérimaire ; l'annulation de ces arriérés est estimé à environ 669 millions de dollars (nominale ou VAN).

Finalement, les membres du Club de Paris et certains créanciers multilatéraux ont accordés des allégements supplémentaires (à l'initiative PPTE). Plus particulièrement, dans l'accord du Club de Paris de novembre 2010 la plupart des membres ont décidé d'aller plus loin que leur contribution PPTE en annulant le solde de leurs créances éligibles ; cet allègement supplémentaire est estimé à environ 47 millions de dollars en VAN. Du côté des créanciers multilatéraux, l'allègement supplémentaire dans le cadre de l'IADM (FMI, BM et FAD) est estimé à 1,2 milliards de dollars en valeur nominale (environ 575 million de dollars en VAN) ; en plus, dans le cadre de l'initiative UE PMA, l'UE annulera le solde de ces créances éligibles (après PPTE), d'environ 75 millions de dollars.

Au total, l'ensemble de l'allègement de la dette dans les étapes deux jusqu'à quatre, donc les allégements de l'initiative PPTE et tous les allégements supplémentaires, s'estime donc à environ 8 milliards de dollars en VAN en 2010.

Le stock de la dette totale de la RDC était estimé à 12,025 milliards de dollars en VAN, fin 2009. En reprenant l'hypothèse du FMI/BM dans le document du point d'achèvement (FMI, 2010a) sur les nouvelles emprunts du pays en 2010 (notamment un montant de 1.689 millions de dollars), les allégements de 2010 réduisaient le stock de la dette de la RDC jusqu' à environ 3.684 millions de dollars en VAN, à la fin de 2010. Les allégements supplémentaires réduisaient également de façon substantielle le ratio de la dette en pourcentage des exportations, de

150% après l'allègement PPTE jusqu'à 57.5% finalement. En excluant les nouveaux prêts, le stock de la dette après tous les allégements était estimé à environ 1.995 millions de dollars.

3.3.6 L'APD-bilité de l'accord

La régularisation des arriérés et l'allègement du service de la dette pendant la période intérimaire ont eu un impact important sur l'APD octroyée à la RDC (voir tableau 3.7). Sur toute la période considérée, l'allègement représente plus de 65 % de l'APD nette. Pour la Belgique et les Pays-Bas, ces pourcentages sont un peu plus bas. Lorsqu'on regarde l'allègement, on voit que l'importance de la Belgique et des Pays-Bas est considérable. Entre 2000 et 2008, les contributions de la Belgique et des Pays-Bas représentent respectivement 16 % et 5 % des allégements consentis.

En 2003, l'allègement de la dette consiste principalement en la régularisation des prêts commerciaux et l'annulation de 67 % du service de la dette. Dans les années suivantes, l'allègement de la dette consiste principalement en une réduction du service de la dette.

Tableau 3.7 APD des bailleurs du CAD à la RDC, 2000-2008 (en millions de dollars courants)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
APD Total Nette	102,7	143,4	351,0	5009,6	1165	990,4	1500,7	789,5	985,5
APD nette, excl. allègement	95,9	135,7	224,6	184,3	380,4	487,4	626,1	672,3	979,4
Allègement net	6,8	7,7	126,4	4.825,3	784,6	503,0	874,6	117,2	6,1
Belgique	0	0	0	728,0	179.0	62,2	112,9	87,2	0
Pays-Bas	0	0	121,7	204,8	25,5	18,1	3,9	0	0
% allègement dans APD nette	6,6%	5,4%	36,0%	96,3%	67,4%	50,8%	58,3%	14,8%	0,6%
Belgique	0,0%	0,0%	0,0%	92,2%	67,5%	41,0%	51.0%	41,6%	0,0%
Pays-Bas	0,0%	0,0%	90,1%	92,8%	43,4%	39,3%	13,0%	0,0%	0,0%

Source : CAD-OCDE

3.4 Allègement de la dette congolaise et la politique belge

3.4.1 Introduction

Le but de cette section est de mieux comprendre les conséquences de l'allègement de la dette congolaise pour la Belgique. Afin de répondre à cette question, nous allons d'abord analyser la politique générale belge en matière d'allègement de la dette. Puis, nous aborderons en particulier le cadre institutionnel belge en faisant une différence entre les types de prêts consentis par la Belgique et les deux instances officielles les plus importantes impliquées. Puis, dans la section suivante, nous regarderons les montants d'allégements consentis par la Belgique et enfin nous allons essayer de comprendre les raisons/motivations de la Belgique pour concéder cette forme d'APD à la RDC.

3.4.2 La politique générale belge en matière d'allègement de la dette

Les motivations pour alléger la dette d'un pays s'inscrivent plus généralement dans le cadre des relations d'APD. Ces motivations peuvent être explicites ou implicites.

Les motivations *explicites* sont plutôt d'ordre éthique et partent de l'idée que l'écart du bien-être entre pays développés et PVD est trop important et qu'il existe un devoir public, comme celui exprimé dans les OMD, de réduire l'écart ou au moins que tout un chacun a un droit au niveau planétaire d'être à l'abri de la pauvreté extrême. Ce qui signifie que les individus doivent avoir accès aux capacités minimales qui leur permettent d'augmenter leur niveau de bien-être (Sen, 1999).

Quand on regarde les interventions concernant l'APD et plus particulièrement concernant l'allègement de la dette à la Chambre des Représentants ou au Sénat belge, ce sont ces motivations qui prédominent[24].

Cependant, les analyses critiques de l'APD révèlent que d'autres motivations implicites - et moins altruistes - sont aussi à la base de l'APD et de l'allègement de la dette. Ces motivations ont souvent des visées politiques ou économiques plus intéressées. Sur le plan politique, un pays peut chercher à maintenir ou accroître son influence politique ou géostratégique. Sur le plan économique, certains groupes de pressions économiques (entrepreneurs, syndicats…) peuvent voir dans l'APD un moyen de renforcer leurs intérêts. Dans le cas d'allègement de la dette, des créanciers privés ont tout intérêt à ce que les allégements se concrétisent et que l'Etat reprenne le remboursement de ce qui reste des créances privées.

Pour mieux évaluer la politique belge, il est important de mentionner le problème d'attribution : ce n'est pas la politique belge qui réalise les outputs, les résultats et la pertinence de l'allègement de la dette, mais ce sont les efforts conjoints de la communauté internationale. A cause de ce problème, il est important d'évaluer si la Belgique s'est positionnée de manière proactive ou réactive dans l'arène internationale.

Globalement, la Belgique s'est positionnée en s'appuyant dès le début sur le consensus international qui partait de l'idée que l'allègement et l'annulation de la dette sont une nécessité pour résoudre les problèmes d'endettement dans les pays à revenu faible. Plus précisément, la Belgique annulait déjà un nombre de dettes bilatérales aux pays qui étaient « Toronto-éligible », en 1990. Ainsi des rééchelonnements successifs étaient évités. En ce qui concerne l'initiative PPTE, la Belgique a été active dans les discussions sur l'initiative et en appuyait l'exécution au niveau bilatéral dans le Club de Paris et au niveau multilatéral. Plus récemment, la Belgique a décidé de s'aligner sur la proposition de l'UE, d'aller plus loin que les termes de Cologne (90 %) et d'annuler toutes les dettes éligibles des pays qui ont atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE (Cassimon et al., 2010a). La Belgique a aussi joué un rôle actif dans les négociations concernant l'installation de l'IADM. Pendant les discussions de la proposition de l'IADM, un groupe de pays européens, y compris le représentant de la Belgique, proposait d'inscrire davantage de conditions ex-ante, contrai-

[24] Voir p.e. Sénat et Chambre des représentants de Belgique, 2006

rement aux représentants des pays africains et les Organisations Non-Gouvernementales (ONG). Ces représentants européens voulaient ajouter notamment à la proposition du G8, l'accord du FMI sur la politique économique menée par les pays bénéficiaires, avant de consentir l'allègement additionnel aux pays qui avaient déjà atteint le point d'achèvement (Beattie, 2005). Le représentant belge pointait aussi la nécessité d'un traitement égal pour les pays non-éligibles (Cassimon et al., 2010b).

La Belgique a aussi initié des opérations proactives dans ce cadre. D'abord, comme déjà mentionné, en 1990 la Belgique avait annulé plusieurs dettes bilatérales de pays éligibles aux conditions de Toronto. En outre, le pays a participé au financement de l'initiative PPTE par des contributions volontaires au PPTE-Trust Fund pour financer les allégements de la dette consenties par les Banques de Développement Régionales. La Belgique a aussi accordé un crédit relais au Burundi et à la RDC pour leur permettre d'accéder à l'initiative PPTE. Dans le cadre du Club de Paris, la Belgique est allée plus loin que les autres membres du Club en accordant des allégements supplémentaires notamment pour la RDC. Les actions proactives de la Belgique concernaient surtout les pays partenaires de la coopération belge les plus importants et notamment la RDC.

3.4.3 Le cadre institutionnel

La dette bilatérale des PVD envers la Belgique provient principalement de prêts d'Etat à Etat et de crédits à l'exportation. Principalement, car nous n'allons pas traiter de l'allègement des dettes problématiques des PVD contractées auprès d'institutions bancaires privées. Nous allons analyser d'abord comment ces prêts/crédits sont accordés et traités lors des allégements, avant d'aborder le rôle des différents acteurs dans les procédures belges d'allègement de la dette.

Les prêts d'Etat à Etat

L'administration des questions financières, internationales et européennes au sein du service public fédéral belge des Finances (MINFIN) prépare la décision d'octroyer un prêt d'Etat à Etat et exécute ensuite la décision prise en conseil des Ministres. Ces prêts d'Etat sont octroyés par la Belgique aux PVD à d'intéressantes conditions de durée et de taux d'intérêt. Par le financement conditionnel qui résulte de l'exportation de biens d'équipement belges et des services qui y sont liés, les prêts d'Etat poursuivent un double objectif :

- contribuer au développement des PVD ;
- soutenir l'économie belge en stimulant les exportations nationales.

Ces prêts étant consentis à des conditions concessionnelles, ils peuvent être comptabilisés en APD, suivant les modalités stipulées par le CAD de l'OCDE. Si le pays rembourse la dette, alors les remboursements du principal réduiront l'APD belge à concurrence de ces montants. Si le PVD ne peut pas honorer le service de la dette, ces montants seront alors accumulés comme arriérés.

On peut décider de rééchelonner, d'annuler ou de réduire la dette des PVD liée à ces prêts soit bilatéralement soit dans le Club de Paris. La Belgique n'a décidé qu'à deux reprises d'alléger unilatéralement une dette bilatérale : dans le cas de la RDC et des Seychelles. Normalement la Belgique suit les décisions au sein du Club de Paris[25] surtout depuis le début de l'initiative PPTE. Une fois la décision d'annulation de la dette prise au Club de Paris, les intérêts annulés peuvent être comptés comme APD car le principal a déjà été comptabilisé comme APD au moment de l'octroi du prêt. Les montants d'intérêt totaux ainsi annulés doivent être comptabilisés comme APD dans l'année de l'annulation et non répartis sur différentes années. La Belgique a suivi cette recommandation CAD/OCDE.

Crédits à l'exportation[26]

L'ONDD, l'assureur public de crédits, est responsable pour la gestion des crédits à l'exportation de l'Etat belge. En 1990, l'Office a établi une stratégie de risque pays où il a rangé les Etats selon leur profil de risque de non-paiement de 1 à 7. L'ONDD prend le risque pays de 1 à 6 sur son propre compte. Pour les exportations vers des pays qui présentent le niveau de risque 7, l'ONDD ne peut pas donner de garantie. L'Etat belge peut toutefois encore donner une garantie pour des considérations d'ordre politique, auquel cas les prêts en question relèvent des dettes pour le compte de l'Etat (Sénat et Chambre des représentants de Belgique, 2006). La valeur du compte ONDD était estimée à 384 millions d'euros le 1er janvier 2005, tandis que le compte Etat se chiffrait à 601 millions d'euros (Sénat et Chambre des représentants de Belgique, 2006).

Les crédits accordés par l'ONDD sont soumis à une batterie de critères (95) pour établir la solvabilité des pays importateurs et donc la « valeur économique » de la créance. Une prime d'assurance proportionnelle au décalage entre valeur nominale et valeur économique doit être payée à l'Office par la firme exportatrice assurée. Si l'importateur n'honore pas ses obligations, l'exportateur sera compensé seulement à concurrence de 90 % du titre. Dans ce cas l'ONDD va essayer de recouvrir ces pertes (somme versée à l'exportateur et les intérêts et arriérés dus). Si l'ONDD n'est pas capable de recouvrir les dettes, ces titres de dettes deviendront une dette bilatérale entre le pays importateur et la Belgique et donc une dette publiquement garantie, traitée dans le cadre du Club de Paris.

[25] Dans le Club de Paris, la délégation belge est représentée par un représentant du ministre des Finances (MINFIN, notamment de l'administration des questions financières, internationales et européennes) et un représentant de l'ONDD. C'est le représentant du MINFIN qui est chef de délégation. Les membres de la délégation ont des contacts formels et informels dans le cadre de la préparation des réunions du Club de Paris. Pour des pays partenaires de la coopération belge ou pour des pays qui ont une importance particulière dans la politique extérieure du pays des réunions et contacts préparatoires peuvent avoir lieu avec des représentants de la coopération au développement ou d'autres représentants du service publique fédéral Affaires Etrangères.

[26] Voir aussi http://www.iefa.fgov.be/fr/Topics_Participation_Delcredere.htm

La Direction Générale de la Coopération au Développement

La Direction Générale de la Coopération au Développement (DGD[27]) n'est en principe pas partie prenante dans le déroulement des allégements de dette[28]. Pourtant, la DGD peut décider de manière autonome de s'engager dans des interventions d'allègement de la dette, comme par exemple les « swaps » en matière de dettes. En plus, l'Etat belge a prévu des compensations internes pour les créanciers qui consentent des réductions de la dette, c'est-à-dire pour le MINFIN et l'ONDD. C'est là où interviennent la DGD et le secrétariat d'Etat/ministère de la coopération. On discutera en plus de détail de ces compensations dans la sous-section suivante.

Le Club de Paris

Généralement, les problèmes d'allègement de dettes bilatérales sont résolus au niveau international, plus précisément dans le Club de Paris. Le Club de Paris a été fondé en 1956 comme un groupe informel de 19 gouvernements-créanciers issus des pays industrialisés les plus importants. C'est une organisation informelle qui cherche à trouver des solutions coordonnées pour les dettes de débiteurs individuels, éventuellement dans le cadre d'une initiative plus vaste comme l'initiative PPTE. Les membres qui sont créanciers, appliquent les conditions convenues dans des accords bilatéraux avec le pays débiteur. Généralement, les créanciers ont le choix entre différentes options.

Comme membre du Club, la Belgique, représentée par un fonctionnaire du MINFIN accompagné par un représentant de l'ONDD, participe au processus de décision et applique ensuite ces décisions dans les négociations avec le pays débiteur. Comme la DGD n'est en principe pas impliquée dans les problèmes d'allègement, il n'y a pas de représentant de la DGD au sein de la délégation belge.

Depuis l'initiative de Toronto de 1988, dans lequel le Club de Paris prévoyait pour la première fois l'allègement de la dette, la compensation des coûts liés à ces allégements était à l'ordre du jour. En Belgique il y a trois accords qui ont donné lieu à des compensations internes entre instances publiques.

Le premier accord a été signé en 1991. A cause des crises de la dette dans différents PVD et plus particulièrement au Zaïre (voir 2.2.2), l'ONDD avait de sérieux problèmes de liquidités. L'Etat à décidé de secourir l'ONDD en rachetant un portefeuille de 24 milliards de francs belges du compte propre de l'ONDD pour les placer dans le compte de l'Etat avec une décote de 50 %. Ce rachat a été financé par un emprunt d'Etat de 12 milliards de francs belges (=297 millions d'euros) remboursable sur 30 ans. La gestion de cet emprunt est faite par l'ONDD mais la charge annuelle de cette dette d'environ 19 millions d'euros, a été divisée entre différents partenaires, dont la

[27] Pendant la période de l'évaluation la Direction a eu différentes abréviations. On utilise la plus récente.

[28] Dans sa structure précédente (Administration Générale de la Coopération au Développement, Direction Générale de la Coopération Internationale) la DGD avait aussi une compétence marginale d'accorder des crédits ; il y avaient encore des crédits en cours notamment vers la RDC. Ces crédits sont restés en dehors des traitements dans le Club de Paris mais ils sont finalement inclus dans la dette bilatérale et le traitement dans le Club de Paris en fin 2010. Il s'agit de cinq dossiers et le solde total à repayer (y compris les intérêts) était d'environ 23 millions d'euros.

DGD (à peu près 14 millions d'euros), le MINFIN (+/- 5 millions d'euros) et le ministère du Commerce extérieur (+/- 0,6 millions d'euros). La DGD payait ces compensations sur base des dossiers spécifiques. L'accord avait deux volets : d'un côté la DGD pourrait compenser des réductions de dette consenties par l'ONDD dans le cadre du Club de Paris ; de l'autre la DGD pourrait racheter des créances de l'ONDD à base d'une décote déterminée par les deux parties.. A partir de 2004, il a été décidé que la charge de l'emprunt serait mise uniquement au budget de la Coopération au Développement (à concurrence de 19 millions d'euros par an). Aussi en 2004, un accord entre le MINFIN, la DGD et l'ONDD a stipulé que cette compensation annuelle de la DGD de 19 millions d'euros serait affectée uniquement aux réductions de la dette consentie par l'ONDD sur la RDC, notamment par un « rachat » des créances à 25 % du montant annuel, pour une période de 10 ans) (Cassimon et al., 2010b).

Avec l'avènement de l'initiative PPTE et des allégements de la dette qui en font partie, les autorités belges ont décidé d'élargir la politique de compensation mais uniquement pour les créances annulées par l'ONDD et pour les prêts d'Etat à Etat dans le cadre de l'initiative PPTE. Un deuxième et troisième accord ont été signés en 2001 et 2005. La motivation de ces accords découle des décisions prises dans le Club de Paris dans le cadre de leur contribution à l'Initiative PPTE et qui constituent pour l'ONDD une sorte de cas de force majeure, car il doit accepter l'annulation des dettes et donc il devrait être indemnisé pour la perte de valeur économique[29] que représentent les créances annulées. Le modèle de risque pays de l'ONDD même est utilisé pour déterminer la valeur économique de la créance et donc le montant de son indemnisation. En même temps, les accords ont aussi introduit une indemnisation sur base nominale à charge du budget de la Coopération au Développement en faveur du MINFIN, de toute annulation PPTE consentie par le MINFIN sur les prêts d'Etat à Etat (voir Cassimon et al. 2010b pour les détails).

3.4.4 Les montants engagés par la Belgique

Dans la période 2002-2010, la Belgique a exécuté les différents accords et avenants accordés à la RDC dans le cadre du Club de Paris (voir les détails dans la section 3.2). En outre et en lien avec la décision de 2004 d'affecter les compensations de l'accord de 1991 sur la RDC, la Belgique a pris la décision d'accorder des allégements supplémentaires sur les créances ONDD, ce qui représentait une augmentation du niveau d'allègement de 67 % (conditions Naples) jusqu'à à 90 % (conditions de Cologne) sur certaines créances additionnelles, non couvertes par le traitement aux conditions de Cologne dans l'accord global du Club de Paris. Cet accord belge particulier, notifié au Club de Paris, a été exécuté en trois étapes successives (13 % en 2004, 5 % en 2005 et 5 % en 2006).

Avec l'accord au Club de Paris de septembre 2002 et pendant toute la période intérimaire, il n'y a pas eu d'annulation pour les prêts d'Etat à Etat. Les arriérés et une partie des échéances ont été rééchelonnés. Le 23 janvier 2006, le solde de 94,7 millions d'euros d'un accord de paiement entre la Belgique et la RDC a été annulé (dont 31 millions inscrits en 2006 et 63,7 millions inscrits en 2007) Globalement, la Belgique a donc consenti environ 1 milliard d'euros d'allègement intérimaire à la RDC, dont 910,87 millions d'euros de créances ONDD (Sénat de Belgique, 2009a ; Cassimon et al., 2010a). Le détail est marqué dans le tableau 3.8.

[29] La valeur économique était calculée sur la base des données fin 1999, donc bien avant la date d'accès des pays débiteurs au point d'achèvement. Ce choix était surtout inspiré par le fait que la dette résiduelle après allègement avait une valeur plus grande.

Tableau 3.8	Allègement de la dette intérimaire belge, 2002-2009 (en millions d'euros courants)	
2002		0
2003	Allègement intérimaire point de décision (ONDD)	658,03
2004	Allègement intérimaire et annulation additionnelle de 13 % (ONDD)	143,81
2005	Allègement intérimaire et annulation additionnelle de 5 % (ONDD)	50,08
2006	Allègement intérimaire (ONDD), annulation additionnelle de 5 % + annulation accord de paiement	58,95 + 31,0
2007	Off-track, mais 2éme partie annulation accord de paiement	63,72
2008	Off-track	0
2009	Off-track	0
Total Dont ONDD		1005,59 910,87

Source : Cassimon et al., 2010a et MINFIN

L'impact des annulations et rééchelonnements sur l'APD belge est illustré dans le tableau 3.9 suivant :

Tableau 3.9	L'impact des annulations et rééchelonnements sur l'APD belge, 2002-2008 (en millions de dollars courant)						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
APD total net	1071,51	1853,14	1463,34	1963,35	1976,92	1950,72	2385,64
APD/RNB (en %)	0,43%	0,6%	0,41	0,53%	0,5%	0,43%	0,48%
APD RDC total net	41,26	789,63	265,27	151,72	221,57	209,77	174,38
Importance RDC dans APD belge (en %)	3,85%	42,61%	18,13%	7,73%	11,21%	10,75%	7,31%
Réduction dette (RD) net	163,25	752,69	206,44	471,73	398,2	184,91	100,71
dont RD net à la RDC	0	728,04	178,97	62,24	112,9	87,23	0
Importance RDC dans RD belge (en %)	0,00%	96,73%	86,69%	13,19%	28,35%	47,17%	0,00%
Importance de RD dans APD belge envers RDC (en %)	0,00%	92,20%	67,47%	41,02%	50,95%	41,58%	0,00%
Contribution obligatoire belge à la MONUC[30]				10,41	7,68	1,80	17,13

Source : CAD-OCDE et DGD, 2010

[30] Depuis 2006, 7 % de ces montants peuvent être considérés comme de l'aide publique au développement selon les critères du DAC (DGCD, 2010).

Au moment du point d'achèvement, la dette bilatérale consentie par la Belgique s'élevait à 124 million d'euros. Les créances de l'ONDD s'élevaient à 337 millions d'euros dont 10 % pour le compte de celui-ci[31]. Ce sont ces montants qui ont été pris en compte et ont fait l'objet de l'accord du Club de Paris de novembre 2010, suite à l'atteinte du point d'achèvement PPTE. Ils seront l'objet d'accords bilatéraux avec le ministère de Finances pour ce qui concerne les prêts d'Etat à Etat et avec l'ONDD pour ce qui concerne la dette ONDD.

Comme les prêts d'Etat à Etat sont des prêts concessionnels, ils sont déjà comptés comme APD au moment du prêt. Néanmoins, ce montant doit être totalement compensé au MINFIN suivant les accords de 2001 et 2005. L'allègement consenti par l'ONDD, qui augmentent continuellement du fait des intérêts de retard, peuvent être incluses dans l'APD belge de 2010.

3.4.5 La discussion politique et les motivations pour alléger la dette de la RDC

Si on sait que les motivations traditionnelles d'altruisme ou de solidarité internationale expliquent en partie l'APD et l'allègement de la dette, le cas de la RDC est plus compliqué pour la Belgique à cause de son histoire partagée et de son passé de relation métropole/colonie. Mais est-ce que cela joue encore aujourd'hui après 50 ans d'indépendance de la RDC ? Examinons d'abord les motivations économiques et puis les motivations politiques.

Les motivations économiques

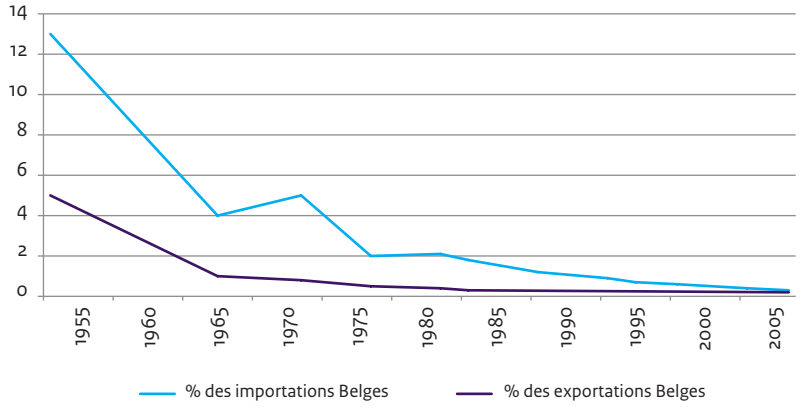
On a souvent reproché ou supposé que les intérêts économiques de la Belgique, ou les intérêts de certains groupes financiers belges, étaient à la base de la relation « privilégiée » de la Belgique avec son ancienne colonie. Souvent, quand il y a une crise (récurrente) de politique étrangère entre les deux pays, le soupçon ou le reproche d'intérêt économique de la part de l'ancien colonisateur est brandi comme argument. Est-ce que ce soupçon est encore valable ou est-ce qu'il faut dire comme l'écrit l'historien Vanthemshe que « Après quatre décennies, la présence belge au Congo est réduite à bien peu de choses ; inversement, le Congo ne joue qu'un rôle extrêmement modeste dans la société belge de ce début du XXIe siècle » (Willame, 2009). Laissons les chiffres parler.

Dans le graphique 3.3, nous pouvons remarquer différentes tendances. Le Congo occupait la première place de partenaire commercial dans le monde en développement juste avant la décolonisation. Depuis lors, la place prépondérante qu'avait le Congo dans l'économie belge s'est effritée pour devenir marginale du point de vue commercial. Dans l'ensemble des PVD, le Congo n'est que le trentième partenaire commercial de la Belgique. Ces chiffres s'expliquent du fait que la Belgique a plutôt bien digéré la perte de la colonie qui est devenue marginale comme partenaire commercial. Il y a deux raisons. D'abord, la Belgique s'est réorientée vers ses partenaires dans le cadre de l'UE. Ensuite, c'est surtout l'effondrement de l'économie congolaise qui explique la diminution de l'importance de la RDC pour la Belgique. Enfin, dernière tendance, la reprise économique de la RDC depuis 2002 ne semble guère influencer les relations commerciales entre les deux pays. Cela s'explique par la faible importance économique de la RDC dans l'économie mondiale mais

[31] Sénat et Chambre des représentants de Belgique, 2006 ; Sénat de Belgique, 2009b, 2010

aussi parce que la RDC s'oriente aussi vers d'autres marchés. Dans ce sens, on pourrait dire que la décolonisation comme phénomène économique s'est achevée.

Graphique 3.3 *Importations et exportations entre la Belgique et le Congo/Zaïre, 1955-2008 (en % du commerce internationale total de la Belgique)*



Sources : Marysse, 1994 et calculs basés sur Bulletin Statistique de la BNB.

Si ces chiffres et données sont clairs, cela ne veut pas dire qu'il n'y a plus d'intérêts économiques ou de lobbies économiques qui œuvrent en faveur d'une continuité de relations privilégiées entre les deux pays. En effet, les NU ont fait des rapports durant et après la « première guerre internationale africaine » à l'Est du pays, faisant état d'intérêts économiques internationaux et belges qui seraient en partie responsables pour le financement de cette guerre. Williame (2009) résume bien la situation comme suit : « Pour ce qui regarde l'est du Congo et en particulier le Kivu, on mesurera cette « modestie » en constatant que toutes les anciennes grandes entreprises minières belges (Kilo-Moto, Symétain, Sominki, etc.) ont quitté depuis longtemps le navire. Grandeur et décadence de l'histoire coloniale, elles sont aujourd'hui « remplacées » par de petites sociétés commerciales belges listées dans les annexes des rapports du groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles au Congo et qui sont des firmes où aboutit le coltan après un tortueux itinéraire qui part du Congo et transite par l'Ouganda, les Émirats arabes unis et le Kazakhstan : les sociétés le plus souvent citées, Cogecom, Sogem, Specialty Metals, Trademet, etc., ont été placées en 2002, avec d'autres « entreprises » sud-africaines, anglaises, canadiennes, suisses et américaines, sur la liste des 64 sociétés considérées par le groupe d'experts comme violant le code de conduite de l'OCDE » (Voir Kassem et al., 2002).

Enfin, à l'intérieur de la RDC, il y a encore des groupes/entreprises privés comme le Groupe Forrest ou le Groupe Orgaman qui ont des racines dans les milieux belges. Le Groupe Forrest, qui est le plus grand employeur privé de la RDC, par exemple, a de liens avec des

milieux politiques en Belgique[32]. Si la RDC a bien besoin d'entrepreneurs pour son développement, il n'en reste pas moins qu'on doit savoir qu'une certaine influence sur les décisions politiques en Belgique peuvent jouer. Cependant cette influence s'est beaucoup réduite car presque tous les groupes financiers et entreprises internationales belges, à quelques exceptions près, comme Brussels Airlines, ont déjà quitté la RDC depuis longtemps.

Les motivations politiques

Si l'influence économique a beaucoup diminué avec l'implosion de l'économie congolaise, les motivations pour prendre des décisions concernant l'APD de la Belgique et l'allègement de la dette congolaise, sont devenues éminemment politiques. Les relations diplomatiques entre les deux pays sont caractérisées par des hauts et des bas, oscillant entre des sentiments d'amitié et de recul glacial. En Belgique même, la politique étrangère envers l'ancienne colonie ne fait pas l'unanimité et est une pomme de discorde colorée de toutes les contradictions propres à la politique intérieure belge, avec des dissensions entre le Nord et le Sud mais aussi avec des opinions divergentes entre et dans les partis politiques.

La conséquence de ces dissensions et aléas de la politique étrangère de la Belgique est que la politique de développement est fortement influencée par les alliances politiques du moment et les personnalités politiques responsables.

Ainsi, si le Zaïre recevait presque la moitié de l'APD belge dans les années 60-70, la critique intérieure belge du régime Mobutu a fait diminuer l'aide et les investissements dans les années 80. A la fin des années 80 et avec la fin de la guerre froide, le consensus politique international et l'importance économique déclinante du Zaïre aidant, le régime Mobutu a été isolé et mis à sec par les bailleurs de fonds au début des années 90. Les arriérés et les intérêts impayés de la dette congolaise se sont accumulés depuis 1984 et ont gonflé la dette tout au long de cette période. Cet isolement du Zaïre et du régime Mobutu a été accentué par le fait qu'à cette période la responsabilité de l'APD en Belgique incombait à des ministres de la coopération au développement dont les partis se montraient critiques à l'encontre d'une relation « privilégiée » avec le Congo/Zaïre. Cependant, à partir de 1999, le ministre des Affaires étrangères suit une politique volontariste qui, combinée au changement de politique intérieure en RDC menée par le nouveau Président Laurent-Désiré Kabila, va ramener la RDC sur la scène internationale. Très vite, après l'accession au pouvoir de Joseph Kabila, la RDC va redevenir éligible aux IFI et sortir de son isolement international. C'est au cours de cette période de politique volontariste du ministre des Affaires étrangères qu'il faut situer les décisions de débloquer le problème de la dette extérieure de la RDC. La Belgique va stimuler ce processus en adoptant une position favorable au Congo dans l'opération d'allègement de la dette. Cette politique volontariste et le rôle important joué à cette époque charnière dans le dossier de déblocage du Congo dans la communauté internationale est généralement reconnu aussi bien par les membres de la commission parlementaire des affaires étrangères qui suit les dossiers sur la RDC que dans

[32] Le député Chevalier répond sur la question de son appartenance à des conseils d'administration d'entreprises du groupe Forrest la chose suivante « Je suis membre du conseil d'administration du holding faîtier. Je ne fais partie d'aucune autre société du groupe Forrest » (Auditions mercredi 6 nov. 2002, Sénat de Belgique, 2003).

l'administration responsable du suivi de la RDC. C'est au cours de cette législature qu'il faut situer le point de décision et donc les débats au sein du Club de Paris et des IFI. Le processus d'allègement de la dette congolaise par la Belgique est le résultat d'un enchaînement d'actions de différents acteurs. Le suivi et l'exécution de l'accord dans le Club de Paris et dans les instances des IFI sont surtout le travail des administrations (MINFIN, DCGD, ministère des Affaires étrangères) mais le déclenchement du processus d'allègement de la dette était éminemment politique et s'explique par cette politique volontariste à l'égard de la RDC. Quant au déblocage du dossier de la RDC dans la communauté internationale, il s'explique par l'action décisive de quelques ambassadeurs (Belgique, Etats Unis, Grande Bretagne,...) en poste à Kinshasa lors du changement de gouvernement congolais en 2001[33].

3.5 Allègement de la dette congolaise et la politique des Pays-Bas

3.5.1 Introduction

De même, comme dans la section antérieure sur la Belgique, cette section vise à mieux comprendre les conséquences de l'allègement de la dette congolaise pour le cas des Pays-Bas, en utilisant la même structure. Nous allons d'abord analyser la politique générale néerlandaise en matière d'allègement de la dette. Puis, nous aborderons le cadre institutionnel spécifique aux Pays-Bas, et dans la section suivante, nous présenterons une analyse des montants d'allègement de dettes consentis par les Pays-Bas. Enfin nous allons essayer de comprendre les raisons/motivations des Pays-Bas pour concéder cette forme d'APD à la RDC.

3.5.2 La politique générale néerlandaise d'allègement de la dette

La politique de la coopération au développement néerlandaise pour le Congo est principalement axée sur la paix et la sécurité comme conditions pour la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs (Chambre des Représentants des Pays-Bas, 2009). Les Pays-Bas se sont focalisés en premier lieu sur d'autres pays dans la région des Grands Lacs. Afin de pouvoir mener une politique régionale cohérente, les Pays-Bas ont admis le Congo comme pays partenaire en 2007. La constitution des dettes et les discussions sur l'allègement de la dette ont eu lieu bien avant cette époque.

La dette totale de la RDC due aux Pays-Bas s'élevait à 510 millions d'euros au début du processus d'allègement de la dette en 2002. Ces dettes bilatérales découlent entièrement des transactions d'exportation commerciale de la vie économique néerlandaise, qui avaient été prises en couverture de l'assurance crédit à l'exportation et des garanties d'investissement (disposition EKI [*exportkredietverzekering en investeringsgaranties – assurance crédit à l'exportation et garanties d'investissement*]). Il n'y a pas de structure exacte des dettes à notre disposition, mais l'on sait qu'il s'agit de plusieurs transactions d'exportation dans le domaine de la construction navale, de l'imprimerie textile et de la télécommunication, qui datent des années soixante-dix, début des années quatre-vingts.

33 Interview 15 octobre 2010 avec R.Nijskens et H.Chantry

Aux Pays-Bas, il existe un large consensus pour la résolution de la problématique de l'endettement des PVD, tant sur le plan politique que social. Les autorités néerlandaises et les différentes ONG se sont montrées actives dans les discussions en vue d'alléger l'endettement bilatéral, multilatéral et commercial des PVD lourdement endettés. En 1990 notamment, l'implication néerlandaise s'est intensifiée et la problématique de l'endettement a reçu une place de premier plan dans les différentes notes politiques néerlandaises, comme « Un monde de différence » (1990), « Entreprendre contre la Pauvreté » (2000, 2001) et « Obligations mutuelles » (2003). Bien que les Pays-Bas aient aussi octroyé un allègement de la dette avant 1990, son ampleur financière restait limitée et présentait plutôt un caractère réactif (IOB, 2002).

La possibilité d'allègement de la dette est toujours évaluée selon une approche au cas par cas, en utilisant principalement l'AVD du FMI. En raison des grandes différences dans les dossiers d'endettement, il était assez compliqué de développer un cadre politique néerlandais cohérent et transparent pour les allégements de dette. Lorsque les Pays-Bas ont adhéré à l'initiative PPTE à la fin 1996, le besoin d'avoir une politique propre par rapport aux pays endettés a diminué. Les Pays-Bas ont bel et bien continué de s'engager dans un contexte international et ont contribué activement à l'Initiative PPTE renforcée réalisée en 1999. Sous l'Initiative PPTE renforcée, les conditions PPTE ont été assouplies et la portée de l'initiative s'est accrue. L'association de l'initiative PPTE à l'établissement de DSRP de façon à ce que les moyens devenus disponibles suite à l'allègement de la dette profitent réellement à la réduction de la pauvreté a donné un fondement solide à l'allègement de la dette.

Lorsque le Congo s'est qualifié comme pays PPTE en 2002, il n'y a donc pas eu de discussion politique sur la participation des Pays-Bas[34]. Par contre, pendant le trajet PPTE, les Pays-Bas ont questionné l'allègement important et rapide de la dette lors de l'obtention du point de décision PPTE ainsi que l'attribution du point d'achèvement PPTE (voir le paragraphe 3.5.4). La Commission permanente des Affaires étrangères a récemment encore posé des questions sur la remise de dette à la RDC (Chambre des Représentants des Pays-Bas, 2010b).

3.5.3 Le cadre institutionnel

Assurance crédit à l'exportation

Comme nous l'avons signalé, toutes les dettes congolaises envers les Pays-Bas sont d'anciennes créances datant des années 70 et 80 qui sont assurées par l'assurance crédit à l'exportation du ministère des Finances et qui sont gérées par Atradius Dutch State Business. Les dettes ne sont pas nées des programmes d'aide subventionnés par les autorités pour des transactions d'exportation pertinentes pour le développement. Il n'y a donc aucun objectif de développement direct (ou prévu préalablement) lié aux transactions. En assurant les risques, l'assurance crédit à l'exportation vise à permettre l'exportation néerlandaise sur les marchés à risque. L'assurance crédit à l'exportation, y compris la remise de dette, couvre les dépenses, de sorte qu'aucune subvention n'est accordée aux acteurs économiques qui font

[34] Pour les pays non PPTE, comme le Nigéria, il en va évidemment autrement (à cet effet, voir IOB and SEO, 2011).

usage de l'assurance, conformément aux règles du jeu internationales. La décision sur la politique à suivre pour chaque pays par l'assurance du crédit à l'exportation est prise par le ministre des Finances sur la base de avis donnés par la « *Commissie Advisering Risicobeheer* » (la commission de conseil en gestion des risques). Dans cette commission, on trouve les ministères des Finances, de l'Economie et des Affaires etrangères des Pays-Bas, ainsi qu'Atradius. La politique peut être adaptée à tout moment si les conditions le requièrent. L'assurance crédit à l'exportation est fermée au Congo depuis 1984.

Club de Paris

Les Pays-Bas sont un membre actif du Club de Paris et y discutent de tous les allégements de dette PPTE. Il s'agit de crédits commerciaux réassurés par les pays exportateurs et de prêts accordés par les autorités néerlandaises aux autorités des PVD. Au nom des Pays-Bas, le ministère des Finances est le responsable final des négociations au Club de Paris. Etant donné que l'allègement de la dette est imputé au budget de la coopération au développement, le ministère des Affaires étrangères est aussi représenté au Club de Paris.

Imputation de l'allègement de la dette

Lors de la révision de la politique de la coopération au développement néerlandaise en 1997 (« Réévaluation de la coopération au développement 1997 »), il a été convenu que les Pays-Bas réserveraient annuellement 0,8 % du PNB pour la coopération au développement (dépenses APD). La nouvelle politique a aussi fourni des précisions sur l'imputation de l'allègement de la dette. A cet effet, on a repris les directives du CAD, où l'allègement de la dette sur les crédits à l'exportation se qualifie comme APD. Les Pays-Bas ont imputé les allégements de la dette sur le budget de l'APD. Dès lors, il a également été convenu que les Affaires étrangères participeraient aux discussions sur l'instrument EKI et dans le cadre du Club de Paris.

Les montants engagés par les Pays-Bas

Dans la section 3.2.2 on a détaillé que l'accord au Club de Paris en 2002 portait sur 8.980 millions de dollars, dont 8.490 millions en arriérés et 490 millions en service de la dette entre juillet 2002 et le 30 juin 2005[35]. La part néerlandaise dans la remise de dette s'élevait à 304 millions d'euros du total d'environ 510 millions d'euros de dettes que la RDC avait à ce moment-là envers les Pays-Bas. Une imputation au budget APD de l'intégralité du montant en 2002 aurait trop pesé sur le budget de l'année. C'est pourquoi il a été convenu avec le ministre des Finances que cette imputation serait répartie sur deux ans. En 2002, 129 millions d'euros ont été imputés et 175 millions d'euros en 2003 (ministère des Affaires etrangères, 2005).

En atteignant le point de décision PPTE, la RDC a obtenu le droit au soi-disant « allègement intérimaire PPTE », ce qui signifie que le pays a reçu, au cours du programme de qualification FMI (environ 3 ans), une remise partielle du service de la dette à payer pendant cette période au FMI, à la BM et à la BAD. En outre, le Club de Paris est passé du traitement de Naples au traitement de Cologne, qui est accordé d'office par ce forum de créanciers aux pays qui atteignent le

[35] Cet accord a résulté fin décembre 2002 dans une réduction de la dette qui a porté le stock de la dette à un niveau de 6,353 milliards de dollars (voir section 3.2.2).

point de décision PPTE. Suite à ce traitement, le service de la dette que la RDC aurait dû payer au Club de Paris entre le 1er juillet 2003 et le 1er mars 2006 a été effacé à 90 pour cent en trois phases. La part néerlandaise dans cet allègement intérimaire concernait au total environ 44 millions d'euros. Sur ce montant, six millions d'euros ont été effacés en 2003, 20,5 millions d'euros en 2004 et 14,7 millions d'euros en 2005. En avril 2006, l'allègement intérimaire a pris fin parce que la RDC s'était retrouvée en position « off-track ». 3,1 millions d'euros ont encore été effacés jusqu'au 31 mars 2006.

Les créances que possédaient les Pays-Bas sur le Congo et donc les montants qui ont été effacés, étaient relativement élevées aux yeux des Néerlandais. En 2008, après qu'une grande partie de la dette congolaise envers les Pays-Bas ait déjà été effacée, le Congo était toujours le pays où l'Etat néerlandais avait l'une des créances les plus élevées en souffrance (20,5 % du portefeuille total) après l'Argentine (26,1 %) et avant l'Indonésie (17,8 %) (ministère des Finances, 2008).

En avril 2010, l'ampleur de la part néerlandaise dans la remise de dette au point d'achèvement a été évaluée à 300 millions d'euros (Chambre des Représentants des Pays-Bas, 2010a). Le Congo a atteint le point d'achèvement le 1er juillet 2010. Après le traitement dans le cadre du Club de Paris, la part néerlandaise a finalement été de 302,8 millions d'euros.

Bien que l'octroi de l'allègement de la dette au Congo n'ait pas constitué un point de discussion en soi, le dossier Congo a bel et bien insufflé une nouvelle vie à une ancienne discussion politique sur l'imputation de l'allègement de la dette à la performance d'APD. Initialement, il ne s'agissait pas de montants substantiels pour l'imputation, mais en 2003, le Congo est apparu en première place de la liste des pays bénéficiaires de l'aide des Pays-Bas (CAD, 2004, p 95). A la Chambre des Représentants, on s'est alors demandé comment il était possible qu'un pays qui n'était pas un pays partenaire des Pays-Bas ait reçu une telle aide. En atteignant le point de décision PPTE, la grande remise des arriérés représentait une imputation totale de 175 millions d'euros au budget de la coopération au développement de 2003. Cela explique le montant élevé d'APD néerlandaise cette année-là au Congo, bien qu'aucun cent n'ait finalement été transféré au Congo au cours de l'année en question. Malgré les différents débats sur le sujet, l'imputation actuelle a toujours eu lieu tel que convenu en 1995 (voir ci-après le paragraphe 3.5.2 sur la discussion politique des conséquences budgétaires de l'allègement de la dette).

3.5.4 La discussion politique et les motivations pour alléger la dette de la RDC

Période 2002-2003 (point de pré-décision)

En juin 2002, la RDC a convenu d'un programme de réforme économique avec le FMI (FRPC), avec lequel le pays s'est qualifié pour le « traitement de Naples ». Le traitement de Naples implique que le Club de Paris efface 67 % des arriérés et du service de dette sur l'année en cours[36]. A l'époque, les Pays-Bas avaient émis des objections énergiques au Club

[36] Dans le cadre de la systématique de l'initiative PPTE, il est usuel qu'un pays ne reçoive l'effacement de la part du lion de la dette qu'à la fin du processus, s'il a atteint les objectifs du programme de qualification du FMI. Les pays PPTE avec d'importants arriérés bénéficient toutefois déjà d'une grande remise de dette avant le point de départ PPTE, tel que stipulé par le traitement de Naples appliqué par le Club de Paris.

de Paris contre l'allègement « d'avance » de la dette de 67 % proposé. Les Pays-Bas trouvaient que la remise de dette au préalable d'une si grande partie des dettes, dans un pays politiquement et économiquement instable tel que le Congo, ne devrait avoir lieu qu'à la fin du processus, si toutes les conditions qui sont d'application sous l'initiative PPTE sont remplies. Les Pays-Bas ont plaidé pour que la remise de dette ait lieu plus tard et qu'elle se déroule par étapes. Ce point de vue n'a toutefois pas été soutenu par les autres pays membres du Club de Paris.

2003-2006 (point de décision et allègement intérimaire)

La RDC a atteint le « point de décision PPTE » en juillet 2003. Les Pays-Bas n'étaient à nouveau pas d'accord avec l'attribution rapide du point de décision. Par principe, les Pays-Bas se sont rangés (et se rangent toujours) derrière la conclusion que l'analyse habituelle du FMI, des critères macro-économiques et « pro poor » stipulés dans la FRPC, est déterminante pour la fixation du point de décision (ministère des Affaires etrangères, 2003), mais pour le Congo, les Pays-Bas auraient préféré un « track record » plus long et donc plus convaincant avant d'attribuer le point de décision . Les Etats-Unis et l'Italie partageaient le même point de vue. La BM était d'avis que pour les « pays en situation post-conflit » (dont la RDC), le point de décision devrait être atteint le plus vite possible. Les Pays-Bas étaient toutefois d'avis que la situation conflictuelle au Congo n'était pas encore sous contrôle. Les Pays-Bas n'ont pas obtenu une majorité pour ce point de vue.

Période 2006-2009 (off-track)

Au printemps 2006, le Congo est devenu « off-track » pour différentes raisons : la dépréciation du Franc Congolais, les dépassements budgétaires, les réformes en retard, les réserves décroissantes et l'inflation en hausse. De ce fait, en 2006, il n'était pas possible de satisfaire aux exigences et objectifs du programme FMI, de sorte que l'allègement intérimaire a pris fin le 1er avril.

Au début de l'année 2007, le gouvernement avait annoncé une nouvelle discipline, mais le FMI était critique à cet égard.[37] Un élément qui a aussi joué un rôle était le fait que la RDC voulait contracter un nouvel emprunt de 5 milliards de dollars auprès de la Chine pour développer l'exploitation minière et l'infrastructure (il s'est même avéré ultérieurement qu'il s'agissait d'un emprunt de 9 milliards de dollars). A cause de la garantie d'Etat sur ces emprunts, la RDC allait dépasser les limites du cadre de viabilité de la dette, de sorte que le pays n'entrerait plus en ligne de compte pour la remise de dette dans le cadre de l'initiative PPTE. Pour les Pays-Bas, ce cadre de viabilité de la dette est un instrument important pour éviter qu'un pays ne retombe dans un endettement insoutenable, mais également pour éviter que les Pays-Bas ne financent indirectement de nouveaux emprunts (« *free riding* »). Au sein du Club de Paris, les Pays-Bas et d'autres pays ont exercé une pression pour aligner le prêt chinois sur les conditions en vigueur.

En été 2009, la Chine, sous la pression du conseil du FMI (y compris du Club de Paris), a finalement accepté d'adapter le prêt et ses conditions. De la sorte, l'emprunt n'avait plus

37 E-mail, de Herwin Loman à Hans de Voogd, 11 octobre 2007

d'influence significative sur la viabilité de la dette de la RDC. Il s'agissait de l'une des conditions décrites dans le nouveau programme triennal FRPC, qui avait été approuvé par le Conseil d'Administration du FMI le 11 décembre 2009. Les conditions du FMI visaient essentiellement la stabilité macro-économique et les réformes y afférentes. Le pouvoir néerlandais a adopté une attitude critique envers le traitement du programme FRPC dans le Conseil d'Administration du FMI en décembre 2009. Il a entre autres signalé le risque que les accords (à nouveau) passés ne soient pas respectés et a mis en doute le degré de réalité du budget proposé et de la discipline fiscale en RDC.

Période 2010 (point d'achèvement)

Lors de la réunion du Club de Paris les 24 et 25 février 2010, il a été décidé – en partie suite à l'intervention des Pays-Bas – de ne pas encore procéder aux remises de dette partielles des arriérés, mais de lier cette décision aux revues du FRPC. La première revue des prestations FRPC du Congo, sur base de laquelle il a été décidé que le Congo avait atteint le point d'achèvement le 1er juillet, a eu lieu en juin 2010. Dans les discussions concernant le dossier de l'atteinte du point d'achèvement, dans le cadre du FMI, les Pays-Bas de concert avec entre autres les pays nordiques, ont appuyé la décision mais ont insistés sur un suivi strict en matière de gouvernance et de lutte contre la pauvreté, après la période du point d'achèvement[38].

La discussion politique sur les conséquences budgétaires de l'allègement

Comme nous l'avons déjà signalé, lors de la révision de la politique de développement néerlandaise en 1997 (« Réévaluation de la coopération au développement 1997 »), il a été convenu que les Pays-Bas réserveraient annuellement 0,8 % du PNB pour la coopération au développement (dépenses APD). De fait, l'effacement des créances de crédit à l'exportation au cours de l'année de remise de dette n'entraîne pas une mutation au budget des finances. La sortie de caisse a déjà eu lieu dans une phase antérieure, au moment où la perte a été versée par les Finances à charge du budget des Finances. La remise de dette a pourtant bel et bien un effet budgétaire, en raison de l'imputation convenue lors de la réévaluation. Au fur et à mesure qu'il y a davantage de remises de dettes au cours d'une année, il y a moins de marge de manœuvre pour d'autres dépenses APD. En effet, les frais de remise des dettes liés aux crédits à l'exportation sont imputés aux ressources disponibles pour la coopération au développement conformément à ces accords. Cela dépend de la façon dont les remises de dette sont reprises dans les évaluations pluriannuelles (Chambre des Représentants des Pays-Bas, 2007b).

Etant donné que des montants très élevés ont été effacés dans le cas du Congo, la discussion sur l'additionnalité de l'allègement de la dette joue un rôle. Selon les accords internationaux (Consensus de Monterrey), l'allègement de la dette doit être additionnel et ne doit pas se faire au détriment des obligations et moyens APD existants. Les Pays-Bas ont souscrit à cet effort, mais agissent en fait contrairement à cet accord en imputant l'allègement de la dette à la norme APD/PNB de 0,8 %. Néanmoins, les Pays-Bas agissent bien en accord avec les règles du CAD.

38 Interview 13/1/2011 avec Mr. A. Bakker, Directeur Exécutif FMI

Comme d'autres pays du CAD (à l'exception de la Suisse et de la Norvège), les Pays-Bas déclarent aussi des montants APD plus élevés que ceux réellement versés par l'Etat. Les règles du CAD stipulent que la valeur *nominale* totale (pas la valeur marchande) des demandes découlant des crédits à l'exportation effacés peut être imputée à l'APD. Ce montant n'exclut pas les primes payées par les assurés ni les risques spécifiques supportés par ces exportateurs. Ici aussi, des questions ont été posées par la Chambre, entre autres par le député Koenders (Chambre des Représentants des Pays-Bas, 2003). Aucune des motions déposées n'a toutefois obtenu de majorité. Suite à l'entrée en fonctions en février 2007 de M. Koenders comme ministre de la Coopération au Développement, cette discussion a encore une fois été mise en avant en avril 2007, lors de la concertation générale avec les Commissions parlementaires permanentes des Affaires étrangères et des Finances. Mais il n'y pas eu de majorité pour changer la pratique existante (Chambre des Représentants des Pays-Bas, 2007a). La question est sensible sur le plan politique, car si la remise de dette ne devait plus être imputée au budget de la coopération au développement, cela entraînerait en fait une augmentation des prestations d'APD. Le cas échéant, la remise de dette s'ajouterait effectivement à la norme APD/PNB de 0,8 %. De ce fait, l'abandon de la systématique actuelle de l'imputation serait très onéreux sur le plan budgétaire. La fin de l'imputation coûterait plus de 1,1 milliard d'euros sur la période 2007-2012. Le portefeuille de créances néerlandaises sur les PVD diminue en raison de l'allègement de la dette des dernières années et, à terme, les effets de l'imputation EKI sur le budget APD vont diminuer.

En dehors des règles PPTE relatives à la lutte contre la pauvreté, les Pays-Bas ne se sont pas particulièrement investis dans la question de l'impact de ces mesures d'allègement de la dette congolaise sur la diminution de la pauvreté. A titre non officiel, des questions critiques ont surgi. Il n'y a pas de sources officielles qui répondent à la question relative à la contribution à la lutte contre la pauvreté, parce que le point d'achèvement vient d'être atteint et il est donc trop tôt pour en tirer des conclusions.

3.6 Conclusion

Les allégements de dette ont été accordés en différentes phases. Puisque la grosse part de la dette était composée d'arriérés, la première phase a été celle de la régularisation des arriérés. Les arriérés envers les créanciers multilatéraux (FMI, BM et BAD) ont été régularisés en remplaçant la vieille dette impayée par de nouvelles dettes à des conditions concessionnelles en recourant à des crédits relais. Les arriérés envers le Club de Paris ont été régularisés par l'accord du 13 septembre 2002, un accord de rééchelonnement des flux aux conditions de Naples, portant sur 8.980 millions de dollars, dont 8.490 millions en arriérés au 30 juin 2002 et 490 millions dus entre le premier juillet 2002 et le 30 juin 2005. Même si cet accord était un accord de type flux, les créanciers ont de cette manière annulé immédiatement 4,6 milliards de dollars et réduit le service de la dette dû aux créanciers du Club de Paris à 380 millions de dollars entre le 30 juin 2002 et le 30 juin 2005. Du fait que la grande majorité de la dette traitée consistait en arriérés, l'opération était « de facto » largement une opération de type « stock » au lieu de type « flux ».

En 2003, le pays a atteint le point de décision, permettant d'envisager une réduction de la dette au point d'achèvement de 6.311 millions de dollars ; en période intérimaire, de l'assistance a été octroyée par le Club de Paris dans un accord de novembre 2003, dans lequel un rééchelonnement de la dette congolaise aux conditions de Cologne (90 %) était prévu. Aussi les institutions multilatérales les plus importantes, notamment le FMI, l'IDA et la BAD, ont octroyé une réduction du service de la dette pendant cette période intérimaire.

Le processus de l'allègement de la dette du Point de Décision au Point d'Achèvement (2003-2010) a été particulièrement long. Au lieu de trois ans de période intérimaire, la RDC a eu besoin de sept ans. Deux causes fondamentales, une exogène et une endogène, ont perturbé les performances de la gestion de la dette avec des retombées sur l'économie nationale. Les dérapages budgétaires de 2005 et 2006 démontrent la nécessité d'une stricte observance de la gouvernance et la crise mondiale de 2008-2009 illustre la vulnérabilité de l'économie congolaise aux chocs externes. Par conséquent, depuis 2006, des arriérés nouveaux se sont reconstitués et certains créanciers ont suspendu les allégements intérimaires PPTE.

Avant de pouvoir atteindre le point d'achèvement, il fallait donc régulariser les nouveaux arriérés, dans un accord du Club de Paris de février 2010. Cet accord a aussi été conclu selon les termes de Cologne et portait sur environ 2.957 millions de dollars, concernant les nouveaux arriérés au 30 Juin 2009 et les échéances courantes de la période du Programme FRPC.

Au point d'achèvement, la dette nominale était estimée à 10.772 millions de dollars, correspondant à une VAN de 8.801 millions de dollars après application des mécanismes traditionnels d'allégements. La réduction nécessaire pour atteindre le seuil de 150 % des exportations est estimée à 7.252 millions de dollars en VAN repartis de façon « équi-proportionnelle » entre les créanciers multilatéraux, bilatéraux et commerciaux.

Dans le Club de Paris les créanciers ont décidé entre eux la répartition de la charge accordée au point d'achèvement. Ils ont décidé d'aller plus loin et de réduire à concurrence de 100 % les dettes éligibles. Au point d'achèvement, la RDC a bénéficié aussi de l'allègement IADM, évalué à 1,2 milliards de dollars. Jusqu'en 2043, le service de la dette est ainsi réduit de 32 millions de dollars par an et après 2043 de 4 millions de dollars par an jusqu'en 2053.

Globalement, la Belgique a accordé 1.006 millions d'euros d'allègement de la dette dans la période 2002-2009, avec à peu près 500 millions de dollars d'allègement supplémentaire prévus dans l'accord du Club de Paris sur base de l'atteinte du point d'achèvement. La Belgique a pris une position proactive dans le dossier de l'allègement de la RDC en s'alignant non seulement sur le consensus international dans le dossier mais en allant plus loin, par exemple en aidant au financement des arriérés multilatéraux avec des crédits relais.
Les Pays-Bas ont accordé 348,3 millions d'euros d'allègement dans la période 2002-2009 et la partie restante au point d'achèvement est d'environ 300 millions d'euros. Les Pays-Bas se sont inscrits volontairement dans le consensus international de l'initiative PPTE. Bien que l'octroi de l'allègement de la dette au Congo n'ait pas formé un point de discussion en soi, le dossier Congo a bel et bien relancé une ancienne discussion politique sur l'imputation en APD de l'allègement de la dette, surtout en réaction aux montants substantiels accordés en 2003.

4

Outputs

4.1 Introduction

Les outputs d'un allègement de la dette peuvent être estimés à partir de la construction du contrefactuel ou, en d'autres termes, à partir de ce qui se serait passé s'il n'y avait pas eu ce programme d'allègement de la dette. Nous essayerons de construire ce contrefactuel dans la section suivante. Ensuite nous regarderons ce qui a changé par le biais des conditionnalités. Dans le cas de la RDC, le processus entre le point de décision et le point d'achèvement a pris sept ans au lieu de trois. Les raisons principales sont principalement les dérapages budgétaires en amont des élections et les contrats chinois qui risquaient de mettre en péril la viabilité de la dette future. Nous aborderons ces changements induits par les conditionnalités dans la dernière section de ce chapitre.

4.2 Le contrefactuel

4.2.1 Introduction

Afin de savoir quel serait l'impact de l'allègement de la dette en général (y compris de l'initiative PPTE) sur le service de la dette et le stock de la dette, il est nécessaire de construire un scénario contrefactuel. Ce scénario inclut non seulement un contrefactuel direct sur le service de la dette payé et l'évolution du stock de la dette, mais aussi un contrefactuel concernant l'enveloppe d'APD totale et finalement aussi un contrefactuel concernant les effets indirects, liés aux différentes conditionnalités que la RDC devait remplir afin de recevoir cette réduction de la dette.

4.2.2 Le point d'achèvement et le contrefactuel du service et du stock de la dette

Afin de répondre à cette question, nous nous basons sur l'histoire congolaise et nos discussions avec différents interviewés.

Face au service de la dette dû, qui a augmenté énormément à cause des arriérés accumulés pendant les années 90 et sans la perspective des bénéfices de l'initiative PPTE, nous sommes convaincus que la RDC n'aurait pas payé de montants significatifs du service dû pendant la période considérée, exactement comme dans les années 90. Ce point de vue est suivi par nos interviewés. D'après plusieurs d'entre eux, en l'absence de perspective d'être éligible par la communauté internationale pour entrer dans le programme PPTE et les processus associés, la RDC paierait peu du service dû, au maximum peut-être le service dû aux institutions multilatérales.

On conclut donc que, dans le cas le plus favorable, le service de la dette payé dans le contrefactuel serait limité à des paiements aux créanciers multilatéraux. Le service payé à ces créanciers multilatéraux est soustrait des prévisions du FMI avant l'atteinte du point de décision (2001-2005). Après 2005, le service de la dette équivaut au montant moyen pendant la période 2003-2005. Dans le contrefactuel, nous nous sommes basés sur le service actuel dû avant allégements, qui était en ligne avec les prévisions du FMI avant l'atteinte du point de décision. Le tableau 4.1 montre la différence entre le service de la dette effectivement payé et le service évalué dans le contrefactuel.

Comme le service payé est seulement une petite fraction du service dû, les arriérés continuent à augmenter dans le contrefactuel, comme dans les années '90. Le graphique 4.1 montre ce qui se passerait avec le stock de la dette dans le contrefactuel.

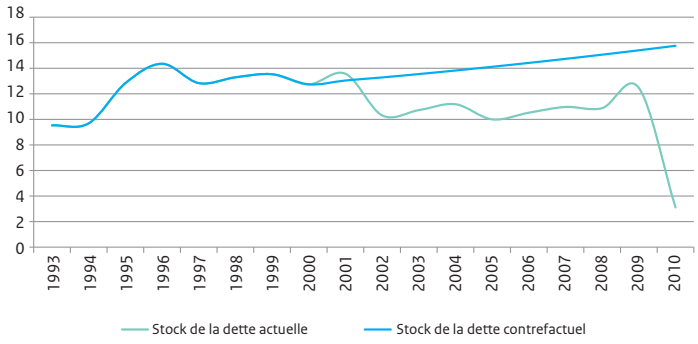
Comme le montre le tableau 4.1, il est clair que la RDC ne réalise pas des épargnes directes de la réduction intérimaire de la dette, car la RDC ne payait presque pas le service dû avant allégements. Ainsi, la RDC a effectivement payé plus qu'avant. Le contrefactuel montre que l'allègement intermédiaire n'a pas libéré des ressources de façon directe. Au contraire, pour la période 2002-2009, la RDC a payé environ 772 millions de dollars en plus, ce qui correspond à une épargne directe négative.

Le graphique 4.1 montre que grâce aux allégements, il y a un effet positif considérable de réduction dans le stock de la dette. Fin 2001, le stock total de la dette était de 13.573 millions de dollars. Grace aux allégements intérimaires et surtout à l'annulation au point d'achèvement en 2010, le stock de la dette a été réduit à 3.111 millions de dollars, c'est-à-dire une réduction de 10.462 millions de dollars. L'impact de l'initiative PPTE sur le stock de la dette ne devient clairement visible que lors de l'atteinte du point d'achèvement.

Comparé à la situation contrefactuelle, le gain est encore plus prononcé : dans la période intérimaire, la différence est d'environ 3 à 4 milliards de dollars seulement, mais au moment du point d'achèvement, la réduction du stock de la dette totale (en comparaison avec le contrefactuel) est estimée à environ 12.650 millions de dollars.

Le fait que l'effet direct sur le service de la dette payé soit négatif, ne doit pas nécessairement signifier que la RDC n'a pas bénéficié de façon globale de l'allègement de la dette. Surtout dans le cas de la RDC, il faut analyser les effets globaux sur les ressources disponibles, venant des impacts indirects sur les ressources d'origine extérieure (notamment sur l'aide au développement) et aussi, les effets sur la mobilisation additionnelle des ressources venant des améliorations dans la gestion de l'économie, induits par les conditionnalités. Afin d'estimer ces effets, il faut aussi développer un contrefactuel dans deux domaines.

Graphique 4.1 *Evolution du stock de la dette, actuel et contrefactuel, 1993-2010 (en milliards de dollars courants)*



Source : Propres calculs sur base de données de la DGDP

Tableau 4.1 Service de la dette, actuel et contrefactuel, 1996-2009 (en millions de dollars courants).

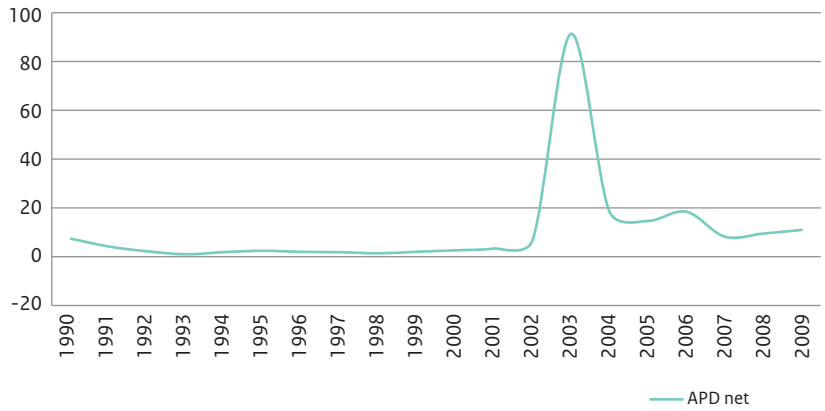
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Somme 2002-09
(1) Service effectivement payé	41	0	2	0	0	19	32	124	89	144	147	171	379	208	1294
FMI	41	0	2	0	0	16	0	0	0	0	4	70	135	134	343
Club de Paris	0	0	0	0	0	0	0	92	44	67	66	0	0	0	269
Club de Kinshasa	0	0	0	0	0	0	0	3	23	41	45	55	55	15	237
Club de Londres	0	0	0	0	0	0	8	1	0	0	0	0	0	0	9
Institutions multilatérales	0	0	0	0	0	3	24	29	22	35	15	27	188	52	392
dont BAD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	8	0	0	12
Autres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	11	0	7	31
(2) Service payé contrefactuel	41	0	2	0	0	74	65	65	65	65	65	65	65	65	520
FMI	41	0	2	0	0	16	11	11	11	11	11	11	11	11	88
Club de Paris	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Club de Kinshasa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Club de Londres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Institutions multilatérales	0	0	0	0	0	58	54	54	54	54	54	54	54	54	432
dont BAD	0	0	0	0	0	40	37	37	37	37	37	37	37	37	296
Autres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Epargne (2)-(1)	0	0	0	0	0	55	33	-59	-24	-79	-82	-106	-312	-143	-772

Source : Propres calculs sur base de données de la DGDP. Dans les calculs, on a exclu le service exceptionnel payé en 2001 au FMI pour repayer le crédit relais afin de normaliser les relations avec le FMI et assainir les arriérés.

4.2.3 Le contrefactuel de l'APD

Une première approche des flux APD en RDC nous montre que, après une décennie de flux limités, ces flux se sont reconstitués de manière substantielle pendant la décennie écoulée (Graphique 4.2). Entre 1990 et 2001, l'APD congolaise était en moyenne 3 % du PIB. Après 2001, ces chiffres ont augmenté pour atteindre presque 100 % du PIB en 2003. En 2009 l'APD atteignait 11 % du PIB.

Graphique 4.2 *Evolution de l'APD vers la RDC, 1990-2009 (en % du PIB)*



Source : CAD-OCDE

Afin de savoir ce que serait l'évolution de l'APD en absence de l'initiative PPTE et de l'allègement de la dette, il est important d'exclure en premier lieu l'allègement qui gonfle l'APD pendant la période considérée. Le tableau 4.2 montre que, sans l'allègement, l'APD nette connait une augmentation continue et importante pendant la dernière décennie, avec une interruption en 2003.

Pour vraiment construire le contrefactuel, il n'est pas suffisant d'exclure l'allègement de la dette de l'APD. Dans l'APD congolaise nette, par définition, les remboursements de la RDC aux bailleurs du CAD sont exclus. Regardant les montants que la RDC a remboursés après 2002 (voir tableau 4.2) et prenant en compte le quasi non-remboursement pendant les années 90, il est inconcevable que la RDC ait été en mesure de rembourser ces montants significatifs en l'absence de l'initiative PPTE et de l'allègement de la dette. C'est pour cette raison qu'il n'est pas totalement illogique de ré-ajouter ces remboursements, ce que donne l'APD brut excluant l'allègement de la dette.

Finalement, regardant l'APD brute sans allègement, on voit qu'une grande partie de l'augmentation en APD est due à l'aide humanitaire et alimentaire. Il est probable que les raisons de cette augmentation ne se trouvent pas directement dans l'allègement de la dette, mais plutôt dans la stabilisation de la situation post-conflit du pays.

La dernière ligne dans le tableau 4.2 montre donc une estimation brute du montant d'APD « additionnelle » due à la réalisation de la restauration des relations avec la communauté

Tableau 4.2 Evolution récente de l'APD à la RDC et son contrefactuel, 1999-2008 (en millions de dollars courants)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
APD nette	87,1	102,7	143,4	351,0	5009,6	1165,0	990,4	1500,7	789,5	985,5
Allègement de la dette	2,7	6,8	7,7	126,4	4825,3	784,6	503,0	874,6	117,2	6,1
APD nette excl. allègement	84,3	95,9	135,7	224,6	184,3	380,4	487,4	626,1	672,3	979,4
Remboursements	0	1,4	0,02	8,3	143,3	23,2	30,8	15,2	0,5	4,0
APD brute, excl. allègement	84,3	97,3	135,7	232,9	327,6	403,6	518,2	641,3	672,8	983,4
Aide humanitaire et alimentaire	36,2	39,5	62,1	123,1	143,0	171,9	222,0	312,7	303,3	465,9
APD brute, excl. allègement, aide humanitaire et alimentaire	48,2	57,8	73,6	109,8	184,6	231,7	296,2	328,6	369,5	517,5
APD contrefactuelle			50	50	50	50	50	50	50	50
APD « additionnelle »			23,6	59,8	134,6	181,7	246,2	278,6	319,5	467,5

Source : OCDE-CAD ; propres calculs pour le scenario contrefactuel.

internationale : cette ligne montre que le niveau de l'APD hors allègement et aide alimentaire et humanitaire dans la période de l'isolement était environ 50 millions de dollars ; dans les années suivantes, on constate une augmentation de cette aide d'environ 60 millions de dollars en 2002 jusqu'à 467.5 millions de dollars en 2008. Au total, pour la période 2002-2008, l'APD additionnelle reçue par la RDC est alors estimée à environ 1.712 millions de dollars[39].

Si l'on combine l'effet direct négatif sur le service de la dette (environ 772 millions de dollars) et l'effet positif sur l'APD (estimé à environ 1.712 millions de dollars), la conclusion intérimaire de notre analyse contrefactuelle est que l'allègement intérimaire a eu comme résultat un surplus (net) de ressources additionnelles venant de la communauté internationale des bailleurs de fonds d'au moins environ 940 millions de dollars.

Cet apport net positif venant de la communauté internationale ne correspond pas au bénéfice total pour le pays. Il faut aussi analyser tous les effets indirects venant de l'amélioration de la gestion de l'économie, lancée par le pays dans le cadre des dites « conditionnalités » des accords du processus PPTE. Dans les sections suivantes, on essaie d'évoquer et d'estimer ces effets additionnels des « conditionnalités ».

4.2.4 Le contrefactuel dit « de conditionnalité » : l'effet sur le développement sans accord

La meilleure approximation pour construire le contrefactuel en l'absence de chiffres et données fiables dans le cas de la RDC est peut-être d'examiner le passé car il y a au moins une époque où l'on peut voir ce qui se passe si, en face d'un grand problème de remboursement de la dette, le pays doit effectivement honorer son service de la dette.

En 1982-1984, le Zaïre est un des premiers pays africains à entrer dans un programme d'ajustement structurel. Comme on l'a vu dans le deuxième chapitre, les 12,9 milliards de dollars de stock de la dette nominale en 2002 ne sont rien d'autre que la dette originelle d'environ 3 milliards de dollars contractée au cours de la période 1967-1975. A la fin des années 70, après les années de grâce, le remboursement du principal et des intérêts commençait à peser sur le budget. Il est important d'insister sur les origines de la dette congolaise, que nous avons analysées au chapitre 2. Si on compare maintenant la période d'ajustement structurel (donc sans accord sur l'allègement de la dette) et la période intermédiaire entre point de décision et point d'achèvement (2003-2010), on voit très nettement que l'approche de la nouvelle approche de l'aide (DSRP-OMD) et d'allègement de la dette est bien préférable à celle de l'ajustement structurel, car dans la première période, c'est la population zaïroise qui porte le fardeau de remboursement et non les responsables politiques, tandis que dans la période actuelle, la communauté internationale assume sa responsabilité dans la constitution et le remboursement de la dette.

[39] Il faut noter que seulement une partie mineure de l'ensemble de l'APD et aussi de l'APD « additionnelle », s'inscrit dans le budget de l'Etat et constitue donc des ressources additionnelles « budgétaires » dans le sens strict. Mais comme on le montre dans la littérature dite « de réponse fiscale », même l'APD en dehors du budget provoque des réponses fiscales. A cause de ça, dans le reste de l'analyse contrefactuel, nous préférons d'incorporer l'ensemble de l'APD additionnelle au lieu de se limiter à l'APD (additionnelle) inscrit dans le budget.

Dans les sections suivantes (4.2.5, 4.2.6 et 4.3), nous allons essayer d'évoquer et d'estimer les effets indirects des accords d'allègement, notamment sur la politique et la gouvernance, induits aussi par les conditionnalités spécifiques liées aux accords.

4.2.5 Changement dans les politiques et de la gouvernance

L'année 2001 est considérée comme celle qui marque, en RDC, le début des changements significatifs des politiques macroéconomiques et de la gouvernance. Un rapide rappel du contexte de départ permet d'avoir la juste mesure des progrès réalisés, lesquels sont passés en revue, ci-après, dans les domaines essentiels de la gestion monétaire et des finances publiques.

Le contexte

Trois décennies de gestion néo-patrimoniale sous le régime autocratique du président Mobutu Sese Seko (1965-1997) ont, globalement, produit un pays en ruine au plan des infrastructures et des finances publiques et en rupture de relations avec la communauté financière internationale ; une économie gangrenée par l'hyperinflation et par une succession des taux de croissance négatifs ; une administration publique pléthorique et corrompue. Au plan politique, en dépit d'une ouverture démocratique annoncée par Mobutu lui-même en avril 1990, le pays est plongé dans une transition interminable sur fond de querelles de légitimité du pouvoir.

Arrivé au pouvoir via un mouvement insurrectionnel, le président Laurent-Désiré Kabila impose, durant son bref règne (1997-2001), un dirigisme économique qui ne réussit qu'à multiplier les distorsions sur les marchés et à brider l'initiative privée. L'entrée subite en scène d'autres mouvements rebelles impose la partition du pays en trois territoires autonomes[40]. Ce nouveau contexte de guerre ouvre rapidement la voie aux dépenses, à la dépréciation de la nouvelle unité monétaire émise par Laurent-Désiré Kabila et à davantage de dégradation des conditions de vie de la population.

Investi en janvier 2001, le nouveau président Joseph Kabila amorce un virage des politiques, qui s'articule autour de trois priorités : pacifier et réunifier le pays, libéraliser l'économie et l'ouvrir au monde et stabiliser le cadre macroéconomique afin de jeter les bases de la relance de l'économie. Au plan politique, il consent à la formation d'un gouvernement d'union nationale ayant pour mission essentielle de mener le pays aux élections générales. Seules les élections présidentielles et législatives ont été organisées en 2006. Au plan économique, l'exécution de deux programmes d'ajustement structurel, appuyés par le FMI et la BM, permet à partir de 2002 de casser l'hyperinflation et de renouer, pour la première fois depuis treize ans, avec des taux de croissance positifs.

Ces résultats ont été obtenus grâce à une certaine rigueur dans la gestion des finances publiques et de la monnaie, particulièrement en 2001-2003 et en 2009-2010, ainsi que par la

[40] Le gouvernement contrôlait a peu près 60 % du territoire. Un deuxième territoire était contrôlé par la rébellion Rassemblement Congolais pour la Démocratie soutenu par le Rwanda (essentiellement les deux Kivus) et enfin le troisième contrôlé par le Mouvement de Libération Congolais appuyé par l'Ouganda (essentiellement l'Equateur et le Haut Uele).

mise en œuvre des réformes structurelles judicieuses. Ceci a concouru, comme explicité dans les sections 3.2.2 et 4.3.1, à la satisfaction d'une partie des critères imposés dans le cadre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE.

Les réformes structurelles

Les réformes structurelles de la première génération, engagées dans les années 2001-2003, ont consisté essentiellement à éliminer d'importantes distorsions qui affectaient le bon fonctionnement des marchés et des secteurs clés de l'économie. Pour ce faire, le gouvernement a décrété la dévaluation de la monnaie, procédé à l'unification des marchés des changes et instauré un régime des taux de change flottants. Le système de contrôle des prix à priori a été aboli au profit d'une complète libéralisation dans la fixation des prix, excepté la fixation des produits stratégiques suivants : l'eau potable, l'électricité, le ciment et le transport en commun. Le monopole sur la commercialisation des diamants est levé. Un nouveau code des investissements est promulgué suivi par le code minier, le code du travail et le code forestier.

Les réformes de la deuxième génération portent essentiellement sur l'amélioration du climat des affaires. Les efforts entrepris sont dirigés dans quatre directions : la réforme des entreprises publiques, la reforme du cadre juridique et judiciaire, la reforme du système financier et l'appui au secteur de l'emploi. Outre la promulgation de quatre lois clarifiant le processus de réforme des entreprises publiques, le gouvernement a mis sous contrats de gestion en 2009 trois entreprises publiques du secteur des transports : l'Office National des Transports, la Société Nationale des Chemins de Fer du Congo et la Régie des Voies Aériennes. S'agissant du cadre juridique et judiciaire, les principales actions réalisées à ce jour ont porté sur l'opérationnalisation des tribunaux de commerce de Kinshasa et de Lubumbashi, la ratification du Traité de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires, la dotation du Centre d'Arbitrage du Congo et du Centre National de Conciliation et de Médiation en matériels informatiques et mobiliers. Par ailleurs, les mesures relatives à la création d'entreprises ont été assouplies. S'agissant du système financier, le secteur bancaire a été assaini par la liquidation d'un certain nombre d'établissements du crédit non performants. Les normes et critères de supervision des banques commerciales ont été renforcés. Une stratégie de réorganisation de la BCC a été adoptée, en juin 2009, visant particulièrement à rationaliser le fonctionnement et à réduire le déficit d'exploitation de l'institut d'émission.

La gestion monétaire

La BCC a mené globalement une politique monétaire restrictive avec des hausses fréquentes de son principal taux de base et, à partir de 2006, les relèvements du coefficient de réserve obligatoire qui n'avait plus été revu depuis 1993. Les resserrements monétaires ont été appuyés, en cas de besoin, par des interventions sur les marchés des changes avec des ventes des devises. Cependant, les ajustements du taux directeur et du coefficient de la réserve obligatoire ainsi que les ventes de devises de la BCC ont eu, à certains moments, des effets limités sur les principaux indicateurs macroéconomiques, en raison de la persistance et de l'approfondissement des déficits des finances publiques couverts par les avances du système bancaire.

Les réformes initiées dans l'économie en général et dans le secteur financier en particulier, ont dopé l'activité du secteur bancaire et, dans une certaine mesure, celle des autres intermédiaires financiers. Pour rappel, les réformes ont porté notamment sur l'adoption d'une nouvelle loi sur l'activité des établissements de crédit (laquelle unifie le cadre d'activité du secteur, hormis les assurances et la microfinance), la réduction des restrictions sur l'activité bancaire, la restructuration des banques avec liquidation des banques malades, l'augmentation du capital minimum obligatoire pour les banques, la libéralisation des dépôts en devises, etc. L'amélioration du contexte économique s'est traduite par une reprise du secteur financier. Le crédit à l'économie, qui avait accusé une baisse de 14 % en 2001, a progressé en moyenne de 65,8 % entre 2003 et 2008. Quant aux dépôts bancaires, ils ont enregistré une croissance moyenne de 44,6 %, de 2003 à 2008, contre une baisse de 12,5 % en 2002.

L'évolution du taux de change a été contrastée, mais étroitement corrélée à celle de l'inflation. Elle a été en général tributaire du comportement des finances publiques. Dans ce cadre, au cours des années où l'inflation était en recul, on pouvait observer une moindre volatilité du taux de change, avec des phases d'appréciation transitoires.

La gestion des finances publiques

Le tableau 4.3 donne l'évolution des recettes et dons du gouvernement congolais, en millions de dollars courants. Ce tableau montre que les moyens disponibles pour le gouvernement se sont multipliés entre 2002-2008 par un facteur six.

La première partie, les recettes fiscales et non fiscales, montre clairement que la capacité de recouvrement de recettes a substantiellement été relevée pendant la dernière décennie. En dollars courants, ces recettes se sont multipliées par dix sur une période de huit ans. En effet, au début de la décennie les recettes budgétaires ne constituaient même pas 7 % du PIB. En 2008, juste avant que la crise ne frappe l'économie congolaise, la part recettes budgétaires dans le PIB atteignait presque 19 %. On arrive maintenant de nouveau à un montant équivalent au budget du début des années 80. L'amélioration qu'on constate est certainement due au fait que la guerre s'est terminée et que le territoire intégral est de nouveau sous le contrôle fiscal de l'Etat. Le processus d'allègement avec la liaison des conditionnalités par les IFI a certainement eu un impact de discipline dans le recouvrement des recettes de l'Etat.

Pour la deuxième partie, les dons, l'impact direct de l'allègement du service de la dette est visible. Pendant la période considéré, les épargnes PPTE s'élèvent de 3 % au début en 2003, jusqu'à presque 20 % en 2007. Mais on peut aussi constater qu'à partir de 2003, le budget de l'Etat est renforcé par un flux croissant d'aide extérieure, qui n'aurait probablement pas existé sans l'initiative de l'allègement de l'aide. Constatons finalement l'importance des budgets de l'aide internationale qui ne sont pas pris en compte par le budget de l'Etat congolais. Si les ressources extérieures intégrées dans le budget de l'Etat varient entre 20-200 millions de dollars pendant la période concernée, le flux de l'aide hors budget se maintient plus au moins au même niveau que les recettes fiscales et non-fiscales de l'Etat.

Tableau 4.3 Evolution des recettes publiques, 2001-2008 (en millions de dollars courants)								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes de l'Etat	208	392	530	774	1.151	1.407	2.067	2.342
Fiscales et non-fiscales	208	392	428	627	830	1.112	1.470	2.112
fiscales	192	340	364	540	710	973	1.168	1.737
commerce extérieur	68	113	133	208	253	345	462	652
impôts sur revenus	51	75	86	132	116	271	312	515
impôts sur biens et services	45	84	130	179	227	308	372	548
autres	27	67	16	20	115	49	22	22
non-fiscales*	16	52	63	87	120	139	302	375
Recettes exceptionnelles	0	0	102	147	321	295	597	231
autres ressources ext.	0	0	102	136	175	163	190	196
ressources PPTE	0	0	0	11	146	132	407	35
Importance PPTE/recettes			0,0%	1,4%	12,7%	9,4%	19,7%	1,5%
Dons hors budget	256	396	557	573	1.362	1.152	1.410	1.482
TOTAL	464	787	1.086	1.347	2.512	2.559	3.477	3.825

** : Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de la Participation*

Source : sur base de BCC, Rapport Annuel 2008, sauf pour les recettes exceptionnelles (ESB, ministère du Budget).

L'évolution des recettes fiscales montrée dans le tableau 4.3 nous permet de construire un contrefactuel concernant l'effet indirect des accords d'allègement sur l'évolution des ressources budgétaires, c'est-à-dire les recettes de l'Etat *additionnelles*, comme montrées dans le tableau 4.4. Comme contrefactuel, on prend l'hypothèse que sans accords, les recettes publiques seraient fixées au niveau de la période avant l'accord ; dans les calculs, on prend la moyenne de la période 1997-2000. Si l'on compare les réalisations dans les années 2002-2008 avec ce contrefactuel, la dernière ligne du tableau 4.4 montre l'estimation des ressources additionnelles annuelles. Pour l'ensemble de la période 2002-2008, les ressources additionnelles totales sont estimées à environ 6.185 millions de dollars.

Tableau 4.4 Contrefactuel recettes de l'Etat, 1997-2008 (en millions de dollars courants).												
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Situation Réelle												
Recettes de l'Etat	370,0	247,0	577,0	222,0	208,0	392,0	530,0	774,0	1151,0	1407,0	2067,0	2342,0
Contrefactuel												
Recettes de l'Etat	370,0	247,0	577,0	222,0	354,0	354,0	354,0	354,0	354,0	354,0	354,0	354,0
Additionnel												
Recettes de l'Etat	0,0	0,0	0,0	0,0	-146,0	38,0	176,0	420,0	797,0	1053,0	1713,0	1988,0

Source : sur base de BCC, Rapport Annuel 2008, sauf pour les recettes exceptionnelles (ESB, ministère du Budget).

Au total, on note un certain redressement en matière de gestion des finances publiques. Cependant, il y a encore une grande marge d'amélioration en ce qui concerne la mobilisation des recettes fiscales. Depuis des décennies, la corruption, la criminalisation de l'économie et la fraude affectent négativement la capacité de mobilisation des recettes par l'Etat. Ce problème de gouvernance apparaît dans toutes ses dimensions notamment au sujet des recettes que peut mobiliser le secteur minier.

Lors de la présentation par le gouvernement du budget de l'Etat pour l'exercice 2008, le Sénat avait constaté que les recettes prévues dans le secteur minier, particulièrement en ce qui concerne la redevance minière, étaient très faibles. Un rapport sénatorial sur cette question, connu sous l'appellation de « Rapport Mutamba », du nom du président de ladite commission d'enquête, a montré clairement que l'exploitation minière ne contribue pas significativement au budget de l'Etat du fait de l'implication des services publics dans la diminution ou la dissipation des recettes perçues au titre de redevances, taxes, impôts et droits. Ainsi pour l'exercice 2008, sur un montant de 205.916.719 de dollars facturés ou souscrits, seulement 92.089.280 de dollars étaient déclarés payés. La différence qui s'en dégage, soit 113.827.438 de dollars, constitue un manque à gagner de plus de 55 % pour le trésor public.

C'est un fait bien établi que les ressources naturelles détiennent la clé de la croissance et peut-être du développement de l'économie congolaise. Nonobstant la vulnérabilité conjoncturelle des secteurs des mines et des hydrocarbures, ces ressources non renouvelables peuvent servir, à moyen terme, à financer la diversification de l'économie congolaise pourvu qu'il y ait une bonne gouvernance dans ce domaine.

En effet, la question de la gouvernance des ressources naturelles est le nouveau grand sujet de débat entre le gouvernement de la RDC et les institutions de Bretton Woods. La transparence dans l'attribution des concessions minières, forestières et pétrolières, la traçabilité des revenus générés par ces secteurs sont désormais opposées à la RDC comme conditionnalité subtile pour bénéficier du concours financier de la BM et du FMI. Ces questions se sont invitées récemment à Washington dans les discussions devant conduire à la conclusion de la deuxième revue du programme économique appuyé par la Facilité élargie de Crédit du FMI. Elles ont servi de prétexte à la BM pour annuler l'appui budgétaire promis au titre de l'année 2010. Elles ont été soulevées à nouveau, en octobre dernier, lors de la récente réunion des créanciers du Club de Paris. Après examen avec la BM, le gouvernement de la RDC vient d'approuver un ensemble des mesures de réformes afin d'améliorer la gouvernance économique dans ce secteur.

Par ailleurs, poursuivant son programme antérieur de réformes en matière des recettes, le gouvernement s'est engagé à mettre en place des administrations fiscale et douanière efficaces et modernes. La taxe sur la valeur ajoutée, dont la loi vient d'être ratifiée, va constituer, dès 2012, la pièce maîtresse du futur système fiscal. L'implantation des Centres des Impôts se poursuit dans les provinces. Les systèmes informatiques sont en voie d'être modernisés pour mieux sécuriser la perception des recettes douanières. Un nouveau code des douanes a été promulgué. Une unité spécialisée dans la fiscalité minière a été mise en

place au sein de la Direction des Grandes Entreprises afin d'accroître la contribution du secteur minier aux recettes fiscales. Vu la nécessité de moderniser la gestion des finances publiques, un plan stratégique de réforme des finances publiques a été adopté par le gouvernement en mars 2010 et confié pour le suivi de son exécution au Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques. En ce qui concerne les efforts pour améliorer la transparence budgétaire et la traçabilité des opérations financières de l'Etat, le manuel des procédures et du circuit de la dépense publique a été révisé depuis février 2010.

Sur le plan des dépenses, il ressort du tableau ci-dessous que les intérêts sur la dette publique sont demeurés prépondérants dans la structure des dépenses de l'Etat parce que, d'une part, le rééchelonnement antérieur des arriérés a eu pour effet d'augmenter le service de la dette et, d'autre part, parce que l'essentiel de l'aide extérieure reçue – qui aurait pu compenser largement l'augmentation du service de la dette – était destiné au financement des projets rendant ainsi ces fonds non fongibles (Banque mondiale et al., 2008, p 36).

Tableau 4.5 Ventilation des dépenses publiques, 2003-2008 (en % du total des dépenses)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses de personnel	24,2	23,4	21,1	26,0	31,1	30,6
Biens et services	40,0	30,0	20,7	15,8	21,1	18,8
Transferts et interventions de l'Etat	8,4	6,7	6,3	10,4	11,6	15,3
Intérêts sur la dette publique	1,3	21,8	21,7	11,4	19,1	14,0
dont : dette intérieure	*1,3*	*1,9*	*2,6*	*2,7*	*3,0*	*2,5*
dette extérieure	0,0	19,9	19,1	8,7	16,1	11,5
Dépenses exceptionnelles	0,0	0,1	13,9	20,4	4,7	5,0
investissement	26,2	18,1	16,4	15,9	12,5	16,5

Source : FMI, 2010b

Comme par le passé, les dépenses de personnel constituent le poste le plus significatif du budget de l'Etat ; l'importance de ce poste ne cesse de croître en raison d'une part des effectifs pléthoriques et, d'autre part, de nombreuses primes qui sont accordées pour suppléer aux modestes salaires versés aux fonctionnaires de l'Etat. Les dépenses d'investissement financées sur les ressources propres de l'Etat ont régressé graduellement jusqu'en 2007 avant d'amorcer une légère remontée en 2008. Les dépenses exceptionnelles ont subitement augmenté en 2005 et 2006 sous l'effet de financements extérieurs des dépenses liées aux élections et au programme de démobilisation, désarmement et réinsertion (DDR). Elles comprennent également des indemnités de retraite prises en charge par les bailleurs extérieurs ainsi que des arriérés dû à des créanciers congolais, ainsi que des paiements relatifs à la restructuration de certaines banques congolaises (Banque mondiale et al., 2008, p 36).

4.2.6 Compte PPTE et classification budgétaire des dépenses PPTE

A l'atteinte du point de décision de l'initiative PPTE, la RDC a bénéficié d'allégements intérimaires du service de la dette extérieure. Les économies sur les ressources propres générées par ces allégements constituent les « ressources PPTE » destinées essentiellement à financer les dépenses de lutte contre la pauvreté (DLCP). En vue de faciliter l'utilisation de

ces ressources, le gouvernement a défini les dépenses éligibles, mis en place un Comité Consultatif de Suivi des DLCP et ouvert un compte spécial « ressources PPTE » auprès de la BCC. Ce compte spécial est un sous-compte du Compte général du Trésor. Les décaissements sur le compte « ressources PPTE » allaient s'effectuer au fur et à mesure que les dépenses éligibles étaient soumises à paiement à la BCC.

Le Comité Consultatif est chargé du pilotage et du suivi du processus d'utilisation des ressources PPTE. Il est coprésidé par les deux Secrétaires Généraux des ministères du Budget et des Finances et composé de principaux ministères jugés prioritaires pour la réduction de la pauvreté tels que définis dans le Document de stratégie y relatif. Le comité se prononce sur l'éligibilité des projets et programmes aux ressources PPTE.

La définition arrêtée par le gouvernement en janvier 2004 et actualisée en janvier 2006, après consultations avec les services du FMI et de la BM, considère les dépenses pro-pauvres comme étant « l'expression chiffrée de l'ensemble des actions du Gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté pour le bien et le mieux être de sa population, dans l'esprit des priorités du Document Intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté » (ministère du Budget, 2004). Ainsi, la classification budgétaire des dépenses PPTE regroupe les grandes fonctions de l'Etat ci-après :

- Défense, uniquement la réinsertion des démobilisés dans le cadre du projet DDR où les personnes démobilisées étaient considérées comme des personnes vulnérables. Dans le contexte de la RDC, ces dépenses sont considéré pro-pauvre ;
- Ordre et sécurité publique, uniquement les tribunaux ;
- Affaires économiques : sont pris en considération l'agriculture et l'élevage, la forêt, la chasse et la pêche, le développement rural, l'électricité, les routes, le transport maritime, fluvial et lacustre et le chemin de fer ;
- Protection de l'environnement, de la faune et de la flore ;
- Logements et équipements collectifs ;
- Santé ;
- Enseignement ;
- Protection sociale et affaires sociales.

La chaîne de la dépense permet de suivre mensuellement l'exécution du budget de l'Etat, à partir de la base de données du système informatique, au moyen de rapports d'exécution appelés « etats de suivi budgétaire (ESB)». Ceux-ci sont présentés en trois catégories qui sont les ESB des dépenses globales, les ESB des DLCP et les ESB des dépenses PPTE. Chacune des catégories comprend cinq etats de base :

- par nature, les dépenses sont décrites suivant les quatre phases de la dépense ;
- par administration, les dépenses sont présentées par service dépensier ;
- par grandes fonctions de l'Etat, les dépenses sont présentées suivant les principales missions de l'Etat ;
- par source de financement et nature, les dépenses sont présentées sous forme croisée en fonction de ces deux éléments ;
- par administration et nature, les dépenses sont présentées suivant la classification administrative et économique.

Par nature, les DLCP sont regroupées en six catégories distinctes : (i) dépenses de personnel ; (ii) biens et matériels, (iii) dépenses de prestations, (iv) transferts et interventions de l'Etat, (v) équipements et (vi) constructions, réfections, réhabilitations, additions, acquisitions d'ouvrages et d'édifices.

D'après les instructions édictées par le ministère du Budget, l'exécution de la dépense sur ressources PPTE obéit à la procédure du « bon d'engagement » ainsi qu'aux règles de passation des marchés publics. Le déblocage de fonds se fait sur la base du « planning d'engagement » établi par le Comité de pilotage, en collaboration avec les services bénéficiaires de projets suivant la procédure de bon d'engagement. A la fin de chaque mois, le Comité de pilotage transmet un rapport sur l'exécution financière et physique des dépenses PPTE aux ministères du Plan, du Budget et des Finances.

Toutefois, pour permettre un bon fonctionnement des écoles, hôpitaux et centres de santé, les frais de fonctionnement financés sur ressources PPTE sont débloqués trimestriellement par la procédure de mise à disposition. Il s'agit d'une allocation de deniers publics pour laquelle la dépense finale n'est pas au préalable clairement déterminée, mise à la disposition des écoles contre remise d'une décharge.

L'analyse des ESB des dépenses PPTE de 2004 à 2009 révèle que trois fonctions ont été privilégiées dans l'affectation des ressources, à savoir : l'enseignement (38 %), les affaires économiques (25,8 %) et la santé (16,2 %). D'emblée, il s'agit-là des secteurs qui évoquent tout naturellement la notion de dépense pro-pauvre. Mais quelle est la nature exacte de ce qui a été financé ? Quel est l'impact palpable de ces dépenses pro-pauvres ? Ces questions seront examinées dans le section 4.3 plus loin.

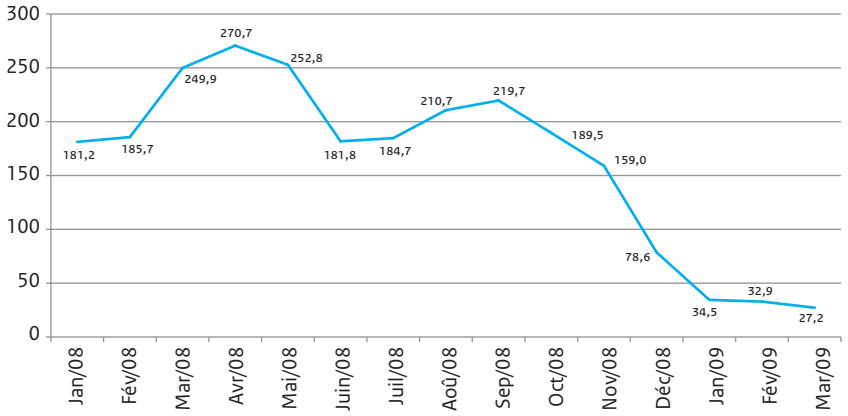
4.3 L'induction de changement par le biais des conditionnalités

La période entre le point de décision en juillet 2003 (suite à un accord sur le DSRP-I présenté par la RDC) et le point d'achèvement le 1er juillet 2010, a été beaucoup plus longue que prévu : elle aurait due se clôturer en 2006. Ce retard s'explique essentiellement pour deux raisons internes et une raison externe.
La première cause est due aux aléas de gouvernance. C'est le cas des élections, qui se sont déroulées de manière convenable mais ont mené à des dérapages budgétaires et à l'augmentation de l'inflation. Vu sous l'angle macro-économique, la RDC a fait des progrès tangibles en matière de gouvernance grâce à la supervision des IFI mais beaucoup reste encore à faire.

Une deuxième raison tient au bras de fer entre le gouvernement congolais et le FMI concernant les effets des contrats chinois sur la dette congolaise future (voir 4.3.2 conditionnalités spécifiques à la RDC : la révision des contrats chinois). En effet, le dossier sur le point d'achèvement et l'accès à l'allègement de la dette dans le cadre du Club de Paris a été bloqué pendant presque deux ans.

La troisième raison du retard pris dans la réalisation des conditions pour atteindre le point d'achèvement, est tout à fait externe au pays. Il s'agit de retombées du choc de la crise financière internationale subies par la RDC en fin 2008 et en 2009. Cette crise a été sévèrement ressentie en RDC d'une part à cause de la baisse considérable des cours des produits miniers dont dépend l'économie de ce pays et, d'autre part, à cause de la faible capacité du gouvernement à faire face à ces chocs exogènes. Le graphique 4.3 traduit précisément l'ampleur du choc de la crise sur les réserves internationales de la RDC dont le niveau a drastiquement baissé jusqu'à l'équivalent d'une semaine d'importations.

Graphique 4.3 *Réserves internationales de la BCC pendant la crise, janvier 2008-mars 2009 (en millions de dollars)*



Source : Cassimon et al., 2009

Cette section traitera donc d'abord, dans un premier point, de conditionnalités traditionnelles et typiques à chaque pays PPTE en vue d'atteindre la point d'achèvement. Dans un deuxième point, il sera question de cette conditionnalité spécifique qu'a été la renégociation des contrats chinois.

4.3.1 Conditionnalités traditionnelles d'accès au point d'achèvement

Au moment du point de décision, les autorités congolaises et les institutions de Bretton-Woods se sont accordées sur sept repères de conditionnalités pour atteindre le point d'achèvement (FMI, 2005, 2006, 2007 ; Banque mondiale, 2008 ; FMI, 2010e, d).

Le DSCRP

Le premier repère porte sur l'achèvement d'un DSRP complet à travers un processus participatif et sa mise en œuvre pendant au moins un an. En outre, cette exigence doit être dûment documentée dans les rapports annuels de progrès produits par le pays et jugés satisfaisants par une évaluation conjointe des services de l'IDA et du FMI.

Le DSCRP complet (2006-2008) a été adopté par le gouvernement en juillet 2006 (République démocratique du Congo, 2006). Le nouveau gouvernement élu l'a avalisé en

mars 2007 et soumis aux conseils d'administration de la BM et du FMI en avril 2007, où il a été approuvé en mai 2007. À la réunion du groupe consultatif des bailleurs de fonds, les partenaires au développement se sont engagés, en novembre 2007 à Paris, à contribuer au financement de la mise en œuvre du DSCRP à concurrence d'au moins 4 milliards de dollars[41].

Le diagnostic de la pauvreté est basé sur l'enquête 1-2-3[42] de 2004/2005. Cette analyse concluait que les principales causes de la pauvreté étaient les conflits, le manque d'emplois rémunérés, la baisse de la demande pour les produits agricoles, la malnutrition et les maladies, la corruption, la détérioration des infrastructures, de l'environnement et des services sociaux de base, principalement dans les milieux ruraux.

Le DSCRP de la RDC s'articule sur les cinq piliers suivants :
- Promotion de la bonne gouvernance et consolidation de la paix ;
- Consolidation de la stabilité macroéconomique et la croissance ;
- Amélioration de l'accès aux services sociaux de base ;
- Lutte contre le VIH/SIDA ;
- Appui à la dynamique communautaire.

Le gouvernement a élaboré un Plan d'Actions Prioritaires (PAP), adopté en juillet 2007, couvrant la mise en œuvre du DSCRP de juillet 2007 à décembre 2008. Un deuxième PAP, portant sur la période 2009-2010, a été adopté en 2009. Ayant constaté d'une part que le suivi de la mise en œuvre du premier PAP indiquait que peu de progrès avaient été réalisés dans les secteurs sociaux et que, d'autre part, un bon nombre d'objectifs du DSCRP n'avaient pas été atteints, les autorités ont alors décidé de prolonger le DSCRP jusqu'en 2010.

Au cours de la période 2009-2010, l'exécution du DSCRP s'est avérée plus satisfaisante selon les dires des autorités du FMI et de la BM. L'exécution du budget pro-pauvre atteignait 95 % en 2009 malgré l'impact du conflit et de la crise financière internationale. L'augmentation de ces dépenses a eu comme résultat l'amélioration des inscriptions scolaires, des indicateurs de santé, ainsi qu'un meilleur accès à l'infrastructure, plus spécifiquement par la réhabilitation des routes.

La préparation d'un nouveau DSCRP (2011-2015) a démarré en juin 2009. Le projet sera soumis au gouvernement en octobre 2011. En 2012, les autorités congolaises lanceront une nouvelle analyse de la pauvreté, qui inclura une deuxième enquête 1-2-3. Celle-ci devrait produire des données qui pourront être comparées avec celles produites par l'enquête de 2004-2005 et fournir des informations sur l'évolution de la pauvreté au Congo.

[41] Le financement de l'élaboration du DSCRP a surtout été facilité par la Grande Bretagne et la France. Ce dernier bailleur de fonds a surtout contribué à l'élaboration de l'enquête 1-2-3.

[42] Une enquête 1-2-3 vise à dresser une carte de la pauvreté et est utilisée en DRC dans le cadre de la préparation du DSCRP. Elle est constituée de trois enquêtes emboîtées : une enquête sur l'emploi, le chômage et les conditions d'activité des ménages, une enquête sur les conditions d'activité dans le secteur informel et enfin une enquête sur la consommation des ménages.

La performance macroéconomique

Les bailleurs de fonds attendaient du gouvernement congolais le maintien d'une performance macroéconomique satisfaisante au cours de la période intérimaire menant au point d'achèvement.

Directement après l'atteinte du point de décision, la performance économique était satisfaisante selon les IFI. La croissance économique avait atteint 6,2 % par an en 2003-04 et l'inflation avait baissé de 135 % en 2001 à 4 % en 2003 et 9 % en 2004. A l'approche des élections, des dérapages ont marqué l'exécution du Programme économique du gouvernement (PEG) en 2005 et 2006. A cause de ce relâchement des politiques macroéconomiques, l'accord FRPC avec le FMI a expiré en mars 2006 et le sixième et dernier tirage de 27 millions de DTS n'a pas pu être effectué. Cette expiration a aussi entraîné le non-décaissement des appuis budgétaires de 180 millions de dollars attendus par la RDC au cours de l'exercice 2006.

Entre avril et décembre 2006, le gouvernement a exécuté un programme relais de consolidation, appuyé par un programme de suivi par les services du FMI (PSSF), dont l'exécution s'est révélée peu satisfaisante à cause essentiellement du contexte conduisant aux élections générales dans le pays.

Le nouveau gouvernement postélectoral a exécuté à son tour un programme économique de référence supporté par un PSSF, qui couvrait la période allant d'avril à décembre 2007. Bien que les objectifs de croissance et d'inflation aient été atteints fin 2007, les objectifs monétaires et budgétaires ne l'ont pas été. Les dépenses étaient plus élevées que prévues à cause des dépenses de sécurité nationale – du reste imprévues – et de la faible mobilisation des recettes publiques. Ce déficit a contribué à une dépréciation du franc congolais de 8 % et une inflation sur base annuelle de 16 % fin janvier 2008.

En 2008, les autorités ont mis en œuvre leur programme économique de référence. A cause des dérapages dans le PSSF de 2007, le soutien du FMI s'est limité aussi en 2008 à un PSSF[43]. La bonne performance économique réalisée jusque fin septembre 2008 a été annulée au dernier trimestre par la crise économique qui a frappé l'économie congolaise. La baisse des prix d'exportation des principaux produits (notamment le cuivre et le cobalt) a eu des conséquences néfastes sur l'activité économique et l'emploi, en particulier dans le secteur minier. En mars 2009, afin d'atténuer les effets de la crise sur l'économie, le FMI a accordé un appui de 195,5 millions de dollars à la RDC. Cet appui était absolument nécessaire car les réserves de la BCC avaient chutées à un niveau qui ne couvrait même pas un jour d'importations, ce qui avait comme conséquence qu'on ne pouvait plus honorer le service de la dette dû.

En décembre 2009, les négociations entre le gouvernement congolais et le FMI, en cours depuis décembre 2007, ont finalement abouti à la conclusion d'un nouveau programme triennal soutenu par un accord de financement au titre de la Facilité élargie de crédit du

[43] C'est aussi à ce moment que les contrats chinois commencent à compliquer la relation entre le pays et le FMI (voir la partie sur les conditionnalités additionnels).

FMI[44]. En somme, le pays avait déjà une FRPC informelle depuis juillet 2009 ; la FEC est entrée en vigueur le 1er juillet 2009. Début mars 2010, une première mission d'évaluation par le FMI a eu lieu. Le Conseil d'administration du FMI a aussi à nouveau approuvé l'assistance intérimaire PPTE qui avait été arrêtée en Juin 2006.

L'utilisation de l'épargne budgétaire au titre des dépenses PPTE

Concernant le troisième repère, le gouvernement de la RDC doit assurer une utilisation satisfaisante et dûment documentée de l'épargne budgétaire dégagée par la réduction du service de la dette pendant la période intérimaire afin d'augmenter les dépenses pro-pauvres en accord avec les priorités du DSRP-I. La documentation doit être jugée satisfaisante par le FMI et la BM.

Pour mieux contrôler l'utilisation des ressources libérées par l'annulation d'une grande partie du service de la dette suite à l'atteinte du point de décision, les institutions Bretton-Woods et les autorités congolaises ont convenu d'utiliser un compte spécial à la BCC. L'utilisation du compte spécial a été suspendue en 2007 à la suite de problèmes initiaux liés à des faiblesses institutionnelles et de capacité d'exécution. Dès ce moment, les IFIs ont évalué l'utilisation des épargnes en comparant celles-ci avec les dépenses pro-pauvres.

Pour évaluer l'utilisation des ressources PPTE, un audit externe a été organisé par le gouvernement. Les résultats de cet audit réalisé par un cabinet d'audit international indiquent, au regard des faiblesses constatées, que d'importantes corrections doivent être apportées dans les utilisations de ces ressources. En effet, le cabinet d'audit constate que *« la quasi-totalité des dépenses sur les ressources PPTE pour les exercices 2003-2004 et 2005 ont été irrégulièrement gérées et ce en dehors du respect de la définition de dépenses 'pro pauvres' et des règles de passation des marchés publics d'application légale en République démocratique du Congo »*. En outre, la définition trop large de la dépense à prendre en charge par les ressources de l'initiative PPTE a permis aux ministères et autres services de l'Etat d'engager des ressources pour *« des besoins inappropriés à la dépense pro pauvre »*. Sur un total de ressources mobilisées de 135,9 milliards de francs congolais en 2003-2005, des dépenses de l'ordre de 81,5 milliards de francs congolais ont été engagées. Dans ce dernier montant, le cabinet d'audit a relevé des dépenses non éligibles de 36,4 milliards de francs congolais, soit 44,7 % du total. D'autres dysfonctionnements ont été constatés au niveau du Comité consultatif de suivi des DLCP durant la période sous revue (ministère du Budget, 2006).

Sur la base du rapport d'audit des dépenses financées sur ressources PPTE, un plan de mise en œuvre des recommandations faites à ce sujet a été adopté par les ministres du Budget et des Finances ainsi que par le gouverneur de la BCC, qui sont concernés par la gestion de la chaîne des dépenses. Ce plan a été affiché sur le site internet du ministère des Finances.

Une nouvelle évaluation des dépenses liées à la pauvreté, comme définie dans le DSCRP, était exécutée début 2010 (KPMG, 2010). Comme mentionné ci-dessus, le compte spécial PPTE n'est plus utilisé ces dernières années. Pour cette raison, les IFI, dans leur évaluation

44 Depuis janvier 2010, les FRPC sont remplacés par les FEC.

finale des repères, comparent les dépenses pro-pauvres avec les épargnes budgétaires provenant de l'allègement PPTE intérimaire :

Tableau 4.6 Dépenses pro-pauvres et épargnes PPTE, 2003-2009 (en millions de dollars courants)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Santé	5,8	8,5	33,3	48,3	101,7	95,2	63,3	356.1
Education	13,6	16,1	101,5	172,8	250,7	320,7	225,4	1100.8
Agriculture et développement rural	3	4,8	10,3	29,4	26,6	44,8	85,3	204.2
Total, excluant les dépenses de sécurité	22,4	29,4	145,1	250,5	378,9	460,7	374,0	1661,0
Police, défense et ministère de l'intérieur	97	181	216	223	383	488	486	2074
Total, incluant les dépenses de sécurité	119	210,5	361,2	473,5	761,7	948,4	860,0	3734,3
P.M. : Allègement de la dette	90	121	225	156	163	178	376	1309

Source : FMI, 2010a

Le tableau montre que les dépenses pro pauvres ont augmenté plus que l'allègement intérimaire, même si on exclut les dépenses de sécurité que les autorités congolaises incluent dans leur définition de dépenses pro-pauvres. Durant la période 2003-2009, l'allègement reçu s'élevait à 187 millions de dollars par an, tandis qu'entre 2004 et 2009, les dépenses pro-pauvres, hors dépenses de sécurité, dépassaient les dépenses de 2003, de 250 millions de dollars en moyenne.

Gestion des dépenses publiques

Quant au quatrième déclencheur, il est attendu du gouvernement de la RDC : (a) la mise en vigueur d'un système d'exécution budgétaire moderne, fournissant des informations à partir de l'engagement jusqu'au paiement et permettant le suivi des instances de paiement et des arriérés ; (b) l'adoption et l'instauration d'un système comptable public en partie double et d'un nouveau plan comptable ; (c) la publication des rapports trimestriels d'exécution budgétaire selon la nomenclature économique, administrative et fonctionnelle.

- Un nouveau *système d'exécution budgétaire* a été introduit en 2003 et fournit un montant raisonnable d'information sur la chaîne des dépenses. Les quatre phases de la chaîne des dépenses sont réhabilitées dans le but spécifique d'augmenter la transparence du processus d'engagement de la dépense, et de garantir que les paiements s'effectuent correctement. La modernisation de la gestion a culminé dans la mise au point d'un manuel des procédures et de l'informatisation de la chaîne des dépenses.
- Le système permet aussi le suivi des autorisations de dépenses du Trésor et les paiements effectués par la BCC, qui permet à son tour le suivi des arriérés. En fonction de cette information, le stock d'arriérés est déterminé et un plan de liquidation peut être établi.

- Les ESB peuvent être produits automatiquement à partir de la base de données unique budget-trésor, en fonction de différentes classifications budgétaires et en faisant apparaître toutes les étapes de la dépense, de l'engagement jusqu'au paiement. Mais les ESB sont publiés irrégulièrement et doivent être améliorés, surtout en ce qui concerne les dépenses urgentes et celles des provinces. Pour le moment, le gouvernement est en train de mettre en place un projet pilote de décentralisation et de gestion budgétaire informatisée dans trois provinces (Sud-Kivu, Bandundu et Katanga).
- Le *système comptable en partie double* est en place. Les services ont été formés, l'équipement acheté et le logiciel mis au point. Toutefois, les comptes du Trésor produits avec le système ne sont ni exhaustifs ni totalement fiables.
- La *nouvelle nomenclature* a été adoptée. Les ESB sont publiés et utilisent la nomenclature économique, administrative et fonctionnelle, mais avec un retard de deux à trois mois.

Gouvernance et prestation des services dans les secteurs prioritaires

Dans le cadre de ce cinquième repère, il est exigé, d'une part, (a) l'achèvement d'un exercice spécifique de suivi budgétaire pour les dépenses dans les secteurs de la santé, de l'éducation, du développement rural et des infrastructures, caractérisé par un contrôle de l'exécution des dépenses liées à la lutte contre la pauvreté ; (ii) une évaluation par les groupes d'usagers de la qualité des services publics ; (iii) une évaluation par les prestataires de services des contraintes qui empêchent de fournir efficacement les services ; (b) d'autre part, il est exigé l'adoption et la mise en vigueur d'un nouveau code de passation des marchés et de ses principaux décrets d'application.

- (i) La nouvelle nomenclature budgétaire en place permet un suivi des dépenses publiques liées à la lutte contre la pauvreté dans tous les secteurs. (ii) L'évaluation des cliniques médicales et des écoles par des groupes d'usagers a été effectuée en 2005 avec le soutien de la BM, dans le cadre de l'examen des institutions et de la gouvernance. Une autre évaluation de la qualité de la fourniture des services par les usagers a été lancée en 2009. Les résultats étaient attendus en décembre 2009. (iii) L'évaluation des services d'éducation et de santé par les prestataires de services était effectuée dans ce même examen des institutions et de la gouvernance.
- Le projet de loi portant code des marchés publics, élaboré par un cabinet d'avocats français, a été adopté en avril 2006 par le Comité de pilotage du Comité de réforme des marchés publics. Ses textes d'application (projets de décrets portant création de nouvelles institutions, manuel des procédures de passation et d'exécution des marchés, documents type d'appel d'offres) ont été validés en octobre 2006. Le projet de loi portant code des marchés a été transmis au gouvernement au cours du second semestre 2007, qui l'a adopté et soumis au Parlement où il a été voté Les institutions chargées de l'opérationnalisation des actions du nouveau code sont opérationnelles.

Secteur social et rural

Le sixième repère porte sur l'adoption des stratégies de développement sectoriel satisfaisantes et des plans de mise en œuvre y relatifs pour les secteurs de la santé, de l'éducation et du développement rural.

Le rapport sur l'état de la santé a été publié en mai 2005 et a débouché sur l'achèvement de la stratégie sectorielle de la santé (Stratégie de revitalisation du système de santé) en mars 2006. La stratégie est actualisée et intégrée dans le DSCRP.

En septembre 2004, le gouvernement finalisait le rapport d'Etat du système éducatif national, qui analyse les contraintes dans le secteur. L'ébauche de la stratégie sectorielle a été préparée en 2006 et intégrée dans le DSCRP. Un travail technique destiné à identifier les priorités de la réforme du secteur a été réalisé par des commissions indépendantes et finalisé en 2008. La BM examine actuellement le projet de stratégies pour le sous-secteur de l'enseignement primaire et secondaire. Une note sur l'élaboration d'une stratégie pour l'enseignement supérieur à été soumise aux bailleurs de fonds pour discussion.

La revue du secteur agricole a été finalisée en mai 2006. La stratégie sectorielle résultant de cette revue a été finalisée en septembre 2007 mais doit encore être avalisée et adoptée.

Gestion de la dette

Le septième repère concerne l'installation et la mise en application complète d'un système informatique de gestion et de suivi de la dette, couvrant toute la DPPG. Un tel système doit être capable :

- de produire des projections mensuelles du service de la dette et d'inclure des données sur les décaissements effectifs et les paiements au titre du service de la dette ;
- de produire des projections mensuelles préliminaires sur le service de la dette qui seront publiées tous les trimestres et
- d'appuyer la centralisation des informations sur la dette dans un centre unique.

Avec le support des partenaires extérieurs, le nouveau logiciel a été acquis. Le logiciel consiste en deux logiciels complémentaires : le Système de Gestion et d'Analyse de la Dette (SYGADE) pour la gestion du portefeuille d'endettement et le Modèle de la Capacité de Soutien de la Dette Plus (DSM+) pour les AVDs.

Le logiciel a été installé, l'encours de la dette extérieure enregistré et le programme mis en œuvre ; les effectifs concernés par la gestion de la dette ont reçu une formation sur mesure. L'OGEDEP (devenu la DGDP) ne produit ou ne publie pas les statistiques de service de la dette requises, particulièrement les projections. En 2008, la DGDP a publié le premier rapport statistique sur la dette publique à la fin de décembre 2007 à l'aide de SYGADE. Le rapport final, qui devait être publié en avril 2009, n'est devenu disponible qu'en fin 2009.

Conclusion sur les conditionnalités conventionnelles

En principe toutes les conditionnalités ont été observées et validées, ce qui était nécessaire pour arriver au Point d'Achèvement. Pourtant, nombre d'interlocuteurs étaient d'avis que la date du 1er juillet 2010 était forcée à cause de la fête du cinquantenaire et qu'il aurait fallu plus de temps pour vraiment remplir d'une manière convaincante tous les déclencheurs.

4.3.2 Conditionnalités spécifiques à la RDC : la révision des contrats chinois[45]

Nous allons d'abord résumer la situation des contrats chinois et leur impact sur le développement avant l'intervention du FMI. Ensuite nous analyserons les changements qui ont été apportés aux contrats. Puis nous répondrons à la question de savoir pourquoi le FMI a pu intervenir et seulement changer certaines conditions et pas d'autres. Enfin, avant de conclure, nous évaluerons dans quelle mesure cette intervention, ce bras de fer entre la Chine, la RDC et le FMI, a été bénéfique ou néfaste pour le développement congolais.

L'évaluation des contrats chinois avant l'intervention du FMI

Le 17 septembre 2007, le gouvernement de la RDC et un groupement d'entreprises publiques chinoises[46] concluent un accord de coopération entre les deux pays. Les Chinois s'engagent à construire 3.500 km de routes, autant de km de chemins de fer, des infrastructures de voiries surtout à Kinshasa, 31 hôpitaux de 150 lits et 145 centres de santé. Le tout pour une valeur estimée à 6,5 milliards de dollars. Ces travaux seront exécutés par des entreprises chinoises et financés par les prêts de la Exim banque chinoise. Le remboursement de ces prêts est garanti par la constitution d'une *joint venture* avec participation majoritaire chinoise qui va exploiter, produire et fournir huit millions de tonnes de cuivre, deux cent mille tonnes de cobalt et 372 tonnes d'or[47]. Le prêt lié à la modernisation de l'appareil de production minière serait de 3,2 milliards de dollars (FMI, 2010e). Donc le tout atteindrait la somme de 9,2 milliards de dollars, une somme équivalant au principal de la dette totale accumulée sous la Deuxième République.

Le « contrat du siècle », qui était entouré de beaucoup de secrets, est intéressant à plusieurs points de vue[48]. Il s'agit ici du premier contrat « publié » de 2007 appelé « Protocole d'accord » et qui a suscité tant de commentaires.

La *première caractéristique* de ce contrat est qu'il englobe et règle dans un texte unique toutes les relations d'un pays avec un autre. Commerce, investissements, aide à la coopération et financement sont liés d'une manière qui démontre l'unicité de commandement. Ainsi, la Chine, par le biais de son Exim banque, va prêter de l'argent, estimé à 6,5 milliards de dollars, pour financer des travaux d'infrastructure dont la RDC a grand besoin pour reconstruire le pays, dévasté par trois décennies de mauvaise gestion et une guerre qui s'en est suivi. 3.500 km de routes seront asphaltés, 3.200 km de réseau ferroviaire construits.

Seulement il s'agit d'un prêt et non d'un don, prêt qui devra donc être remboursé, non avec de l'argent mais avec la garantie d'accès et de livraison de matières premières à la Chine. On voit ici la contradiction entre le court et le long terme. La dominance de l'intérêt politique à

45 Pour une analyse plus élaborée sur l'impact de ces contrats chinois sur le développement congolais, voir Annexe 4.

46 Il s'agit de la plus grande banque mondiale de crédits à l'exportation et l'importation, la EXIM Bank of China, qui conclut l'accord pour le compte de la Chine ensemble avec deux autres entreprises chinoises, la SINOHYDRO et la CREC (China Railway Engineering Corporation).

47 Voir le contrat complet sur notre site web http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=.GRALACE &n=65909.

48 Dans La Libre Belgique Marie-France Cros a commenté le contrat chinois qu'on trouvait sur www.lalibre.be/ pendant un certain temps et qui a pu être repris par beaucoup d'autres médias au Congo.

court terme force le gouvernement à mettre en exergue les avantages visibles à court terme et à rester aussi vague que possible sur les retombées négatives qui se feront sentir à long terme.

L'exploitation minière destinée à rembourser les prêts contractés pour les infrastructures publiques en RDC est conçue de la même manière que les contrats passés avec des entreprises étrangères en Chine : par le biais de *joint ventures* dans lesquelles les Chinois ont le contrôle majoritaire. Le contrat, pour une période totale de 30 ans, stipule en effet que les Chinois obtiendront 2/3 des votes et le gouvernement congolais 1/3.

La *dernière caractéristique* de ce contrat concerne les *conditions d'exonération extrêmement libérales*. Non seulement le gouvernement congolais dans l'article 6 accorde « le bénéfice de tous les avantages douaniers et fiscaux prévus dans le code des investissements et le code minier… » mais aussi « l'exonération totale de tous les impôts, droits, taxes, douanes, redevances directs ou indirects, à l'intérieur ou à l'import et l'export, payables en RDC ».

La révision des contrats chinois en RDC

Une des conditions pour que la RDC ait accès au « point d'achèvement » dans le programme PPTE et donc à un allègement de sa dette et à la conclusion d'un accord sur un programme triennal avec le FMI (FRPC), était le changement des conditions de la « Convention »[49]. Pour cela, il fallait que la partie chinoise et la RDC acceptent et signent des « Avenants »[50].

La révision : peu de mots et beaucoup de différence

Dans la note conjointe, on lit que « les services du FMI/BM reconnaissent que les projets d'infrastructures publiques envisagées (…) sont de nature à renforcer les perspectives de croissance du pays et à contribuer à la réduction de la pauvreté » mais que « tel qu'il est structuré actuellement, ce montage financier pourrait compromettre la viabilité de la dette. (…) En particulier, la convention prévoit un montant très élevé d'emprunts à des conditions non concessionnelles, avec la garantie de l'Etat Congolais. (…) Cette dernière disposition remet en outre en question le statut de créancier privilégié des IFI… De plus, le degré de concessionnalité du montage est insuffisant, ce qui pourrait entraîner une réduction du volume d'aide fourni par cet organisme (c'est-à-dire par l'IDA, branche de la BM) » (FMI/Banque mondiale, 2008[51]).

[49] On peut lire cela dans les échanges entre le gouvernement congolais et le FMI dans les rapports internes. Voir d'abord une défense du « Protocole » et la « Convention » dans La position de la partie congolaise aux questions demeurées en suspens en rapport avec le contrat chinois, Kinshasa, septembre 2008 et ensuite la réponse du FMI dans un document sur les « implications sur la viabilité de la dette de la convention de collaboration conclue entre la RDC et un groupement d'entreprises chinoises ». Voir également une réaction de la partie congolaise …

[50] Avenant n° 3 à la convention de collaboration Relative au Développement d'un Projet Minier et d'un Projet d'Infrastructures, Kinshasa – Beijing, « le ? 2009 ». Le point d'interrogation dans la date de signature veut dire que cette signature a été remise jusqu'à la dernière minute c.à.d. fin octobre 2009.

[51] Qui doit avoir été écrite entre avril et septembre 2008 mais dont l'essentiel va paraître en mars 2010 dans une publication officielle du FMI après approbation par les conseils d'administration des deux institutions financières internationales.

La position du FMI/BM est d'éviter que la RDC ne s'engage dans un montage financier qui soit très onéreux pour elle. La position du FMI/BM n'est pourtant pas dénuée d'un certain intérêt propre non plus. En effet, si la RDC s'engage dans un nouveau cycle d'endettement à des conditions non concessionnelles, elle ne pourra même pas honorer ses engagements de remboursement aux créanciers multilatéraux privilégiés, c'est-à-dire le FMI et la BM.
En effet, ce n'est pas un hasard si les changements dans l'avenant reflètent exactement les recommandations faites dans cette note, conçue par les services du FMI/BM une année avant sa signature. Cette note mentionne : « Dans le but de permettre à la RDC d'atteindre le double objectif d'accélérer le développement des infrastructures et d'obtenir un allègement de dette au titre de l'initiative PPTE [...] il conviendrait de supprimer la garantie de l'Etat pour le volet minier de la convention, retirer du cadre de la convention la phase II des projets d'infrastructures et accroître le degré de concessionnalité des emprunts contractés pour la phase I des projets d'infrastructures »[52].

Dans la publication officielle du FMI, c'est-à-dire après l'approbation des deux conseils d'administration du FMI et de la BM de mars 2010, on voit bien quel a été l'impact de ces IFI sur la révision du contrat sino-congolais (FMI, 2010e). Le souci principal du FMI était d'éviter que la RDC ne s'engage dans un nouveau cycle d'endettement au moment où le pays doit recourir au FMI et au Club de Paris pour la remise de la dette existante.

Évaluation de la révision du contrat sino-congolais

La révision du contrat sino-congolais a beaucoup de mérites et clarifie les choses mais a aussi un important point faible si on l'évalue dans la perspective du développement et de la reconstruction du Congo.
En premier lieu, la révision a le mérite de bien scinder ce qui est de l'aide et qui doit donc répondre aux critères de l'aide publique et ce qui ressort d'une logique de marché qui est l'investissement dans la production minière.

Les prêts pour réaliser les infrastructures publiques sont des biens publics qui doivent normalement être payés par les fonds publics : au cas où il n'y a pas de fonds publics propres, un État peut faire appel aux fonds publics internationaux, c'est-à-dire l'aide publique. Pour qu'on puisse parler d'aide, il doit y avoir une composante de concessionnalité, c'est-à-dire un élément de don. Celui-ci peut être de 100 % s'il s'agit de dons ou, dans le cas de prêts, les conditions de remboursement doivent être plus favorables que celles du marché financier privé. La différence entre un don à 100 % et un prêt aux conditions de marché constitue l'élément don. Ensuite, la garantie d'État ne peut être donnée que pour des prêts destinés au financement d'infrastructures publiques.
Tous les investissements miniers sont considérés comme des biens privés qui doivent plutôt répondre aux exigences du marché et il n'y a donc pas de garantie d'État pour ces investissements. La Chine peut exiger ici un taux d'intérêt plus élevé (de 6,1 %) pour rembourser le principal et les capitalisations des intérêts de cet investissement minier.

[52] Pour plus de détails voir Annexe 4

Il est dit très clairement que l'accord sur les financements de l'infrastructure exclut « la seconde phase des projets d'infrastructure pour ne conserver qu'une phase unique pour un total de 3 milliards de dollars ». La logique du FMI et son souci premier sont donc de limiter l'impact du contrat sino-congolais sur la formation de la dette, non de maximaliser l'impact sur le développement et la reconstruction du Congo. Ce qu'on déplore dans cette révision, c'est que la RDC a grandement besoin d'infrastructures publiques, car sans cela toute la reconstruction économique s'en trouvera ralentie.

En conclusion, si on peut comprendre logiquement que la capacité d'absorption de l'aide et donc de contracter de nouvelles dettes soit limitée, on déplore que la communauté internationale rechigne à propos des 3 milliards de dollars qui sont absolument nécessaires pour la reconstruction de la RDC ou qu'elle ne mette pas d'autres conditions pour que la reconstruction du pays ne soit pas hypothéqué par ces contrats.

4.4 Conclusion

L'analyse des extrants (outputs) est d'abord une analyse de comparaison. En effet nous avons dans ce chapitre comparé la situation actuelle et donc les effets du processus de l'allègement de la dette avec la situation sans accord sur l'allègement de la dette. Nous avons scindé ce contrefactuel en effets directs et indirects. Le tableau qui suit fait la synthèse des différents effets.

Si l'on combine l'effet direct négatif sur le service de la dette (environ 772 millions de dollars) et l'effet positif sur l'APD (estimé à environ 1,71 milliard dollars), notre analyse contrefactuelle conclut que l'allègement intérimaire a entrainé un surplus (net) de ressources additionnelles venant de la communauté internationale des bailleurs de fonds d'environ 940 millions de dollars.

Si, par contre, on tient compte des effets indirects de tout le processus de l'allègement de la dette, lié aux conditionnalités sur les finances publiques, alors l'image devient encore plus positive. L'amélioration de la perception des recettes fiscales par le biais des différentes réformes a eu comme résultat un surplus de 6,3 milliards de dollars sur toute la période intérimaire. Naturellement il serait présomptueux de vouloir mettre toute cette réussite sur le compte du seul processus d'allègement. Le problème d'attribution nous oblige à reconnaitre qu'il y a beaucoup d'autres facteurs qui ont contribué à ce résultat. Il y a d'abord la fin de la guerre par l'accord de Sun-City en 2003 et la réunification du territoire qui s'en est suivie. La coopération des instances gouvernementales pour arriver à ce résultat est un autre facteur important, même s'il reste encore une grande marge d'amélioration de gouvernance.

Les conditionnalités liées à l'exécution de l'accord sur l'allègement de la dette ont particulièrement stimulé le niveau des dépenses pro-pauvres. On voit que ces dépenses ont augmenté plus que l'allègement intérimaire, même si on exclut les dépenses de sécurité que les autorités congolaises ont incluses dans leur définition de dépenses pro-pauvres.

Tableau 4.7 Synthèse du contrefactuel : effets directs et indirects de l'allègement de la dette, 2001-2010 (en millions de dollars courants, sauf (4) et (5) en milliards de dollars courants).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Somme 2001-10
Effets directs											
(1) Service effectivement payé	19	32	124	89	144	147	171	379	208		
(2) Service payé contrefactuel	74	65	65	65	65	65	65	65	65		
(3) Epargne réalisé = (2)-(1)	55	33	-59	-24	-79	-82	-106	-312	-143		-772
(4) Stock de la dette actuel	13,57	10,31	10,72	11,19	10,00	10,52	10,97	10,88	12,47	3,11	
(5)Stock dette contrefactuel	13,04	13,28	13,55	13,83	14,12	14,42	14,74	15,07	15,41	15,76	
(6)APD actuelle*	73,6	109,8	184,6	231,7	296,2	328,6	369,5	517,5			
(7)APD contrefactuelle	50	50	50	50	50	50	50	50			
(8)Epargne											+1711
Effets indirects											
Recettes Etat effectives	208	392	530	774	1151	1407	2067	2342			
Recettes Etat contrefactuel	354	354	354	354	354	354	354	354			
Recettes additionnelles	-146	38	176	420	797	1053	1713	1988			+6331

**Par APD actuelle on se réfère au tableau 4.2. où l'on soustrait de l'APD totale l'allègement de la dette et l'aide humanitaire et alimentaire, car on suppose que cette aide aurait été octroyée même sans accord sur l'allègement de la dette et l'application d'aide pour les PPTE*

Pendant 2003-2009 l'allègement reçu s'élevait à 187 millions de dollars par an, tandis qu'entre 2004 et 2009, les dépenses pro-pauvres, hors dépenses de sécurité, étaient en moyenne supérieures de 250 millions de dollars aux dépenses de 2003.

Enfin, les conditionnalités spécifiques concernant la révision des contrats chinois ont évité au gouvernement congolais ou plutôt aux générations congolaises futures de retomber dans un cycle d'endettement insoutenable.

5

Résultats

5.1 Introduction

Dans ce chapitre, nous essayons de démontrer les résultats de l'allègement de la dette, y compris le lien entre les extrants, étudiés dans le chapitre 4 et les résultats.

Dans la deuxième section de ce chapitre nous regardons d'abord le résultat de l'allègement de la dette dans le sens strict du terme, notamment sur la restauration de la viabilité de la dette dans ses aspects de liquidité et de solvabilité. Nous examinons dans la section 3 si l'élimination de la surcharge de la dette a eu lieu et ainsi balisé le chemin d'une restauration de la solvabilité du pays, ce qui se traduirait dans un meilleur climat d'investissement. Nous étudions dans la section 4 s'il y a eu une amélioration de la gestion de la dette, y compris la politique de la dette future. Enfin les deux dernières sections de ce chapitre vont présenter dans plus de détail le montant et la qualité des dépenses publiques pro-pauvres pour vérifier s'il y a eu un résultat au niveau de la lutte contre la pauvreté dans ces secteurs appelés « pro-pauvres ».

5.2 Restauration de la viabilité de la dette

Pendant la période intérimaire, les institutions de Bretton Woods ont produit différentes AVDs. A la base des différents scénarios élaborés dans ces rapports, nous étudions d'abord l'impact des initiatives PPTE-IADM sur la viabilité de la dette. Ensuite, nous étudions la viabilité de la dette dans le long terme après l'atteinte du point d'achèvement.

Afin de juger l'impact des initiatives PPTE renforcée et l'IADM sur la viabilité de la dette, il faut estimer l'effet de ces initiatives sur les principaux indicateurs d'endettement extérieur.

5.2.1 Effet de l'accord du point de décision

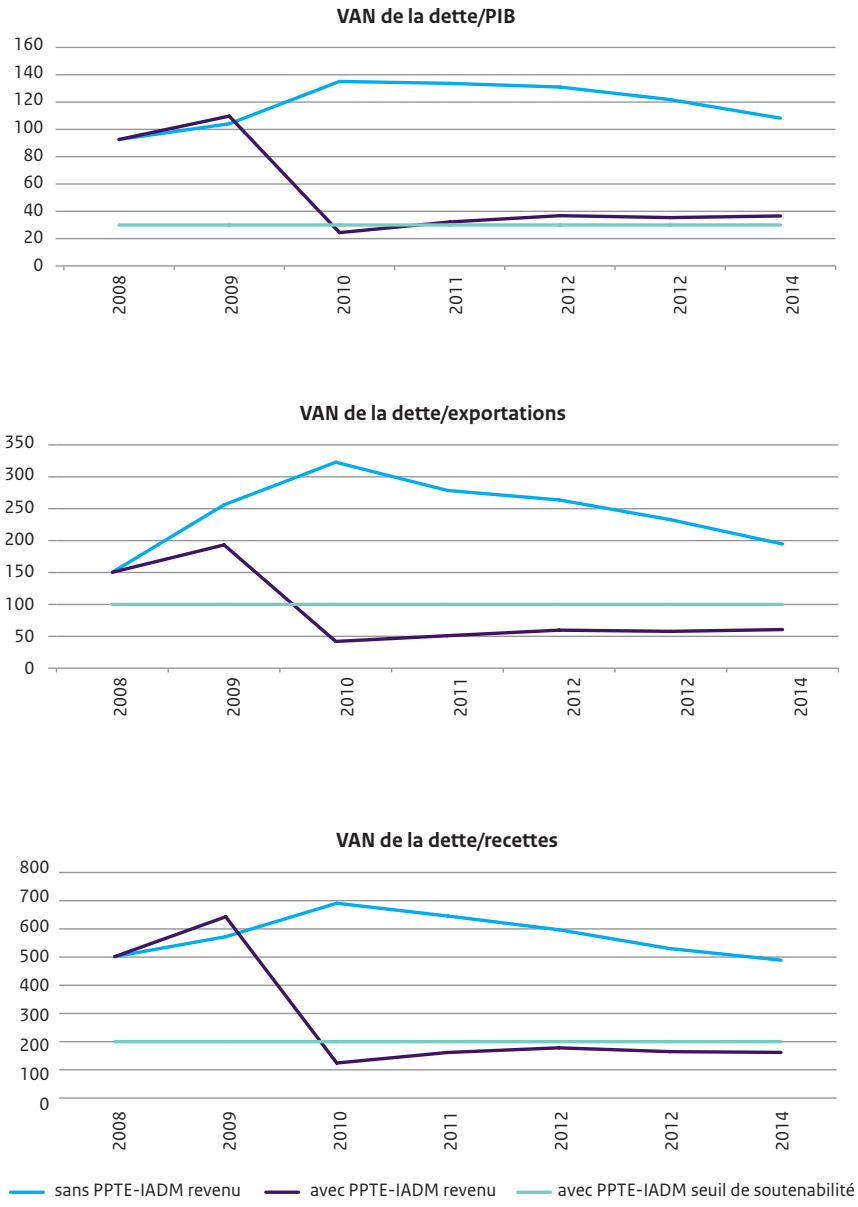
Analysons d'abord l'effet sur la viabilité de la dette de l'atteinte du *point de décision*. Comme montré dans le contrefactuel, l'allègement a provoqué une augmentation du service de la dette payé après le point de décision. Au total, environ 772 millions de dollars sont payés en plus (relatif au contrefactuel). Ce qui n'a cependant pas eu beaucoup d'impact sur la viabilité de la dette à long terme.

Plus important dans le cadre de la viabilité de la dette, y a-t-il eu un effet sur le stock de la dette ? A cause de l'atteinte du point de décision en 2003, l'accroissement du stock dû à l'accumulation des arriérés s'est arrêté (relatif au contrefactuel). Par conséquence, la situation d'insoutenabilité de la dette a cessé de s'aggraver, mais l'insoutenabilité de la dette a persisté. Il n'y a pas d'effet positif dans la période intérimaire sur le stock de la dette et donc sur la viabilité de la dette dans le long terme. Il faudrait attendre l'atteinte du point d'achèvement afin de réaliser un effet substantiel sur la viabilité de la dette.

5.2.2 Effet de l'accord du point d'achèvement

Comme le stock est seulement annulé au point d'achèvement en Juin 2010, il faut utiliser des scénarios qui estiment les effets de la situation économique sur le stock. Le graphique

Graphique 5.1 *Evolutions des principaux indicateurs d'endettement extérieur, avec et sans PPTE-IADM, 2008-2014 (en %)*

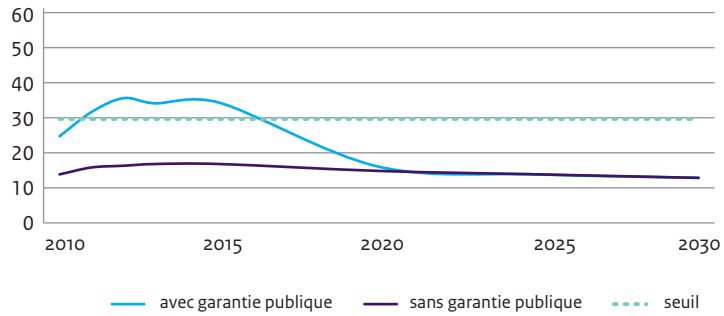


Source : FMI, 2010a, e

5.1 montre les évolutions dans les principaux indicateurs d'endettement extérieur entre 2008 et 2014 selon les deux dernières AVDs (FMI, 2010a, e). La première analyse contient un scénario de référence sans atteinte du point d'achèvement, la deuxième analyse était incluse dans le document du point d'achèvement et avait comme hypothèse l'atteinte du point d'achèvement en juin 2010. Les deux analyses utilisaient des scénarios de référence comparables, c.à.d. une forte reprise de l'activité économique à moyen terme, soutenue par de gros investissements dans des projets miniers et d'infrastructure publique. Sans initiative PPTE-IADM les indicateurs d'endettement extérieur dépassent les seuils applicables à un pays présentant un cadre de politique économique faible : 30 % du PIB, 100 % d'exportations et 200 % des recettes[53]. Les projections à plus long terme, montrent en plus que les ratios tombent seulement au-dessous de leurs seuils en 2018 au plus vite[54]. L'atteinte du point d'achèvement en juin 2010 montre que ces ratios tombent en deçà des seuils applicables : 24,4 % du PIB, 42 % d'exportations et 124,3 % des recettes. En moyen terme, seulement un indicateur, la VAN de la dette/PIB, dépassera le seuil de la viabilité.

Comme expliqué ci-haut, un indicateur d'endettement dépasse le seuil de viabilité dans le scénario de base. Les projections prévoient que la VAN de la dette augmentera jusqu'à 6,7 milliards de dollars en 2016. C'est pour cette raison que le ratio VAN de la dette/PIB dépassera le seuil de 30 % du PIB entre 2011-2016, 36 % en moyenne entre 2012-2015. Le graphique 5.2 montre que cette augmentation significative du stock est largement attribuable à la garantie publique liée aux contrats chinois. Un scénario alternatif, dans lequel l'Etat congolais ne donnerait pas de garantie sur les prêts liés aux projets d'infrastructure publique, réduit le ratio VAN de la dette/PIB sous le seuil.

Graphique 5.2 *Ratio VAN de la dette/PIB avec et sans garantie de l'Etat, 2010-2030 (en %)*



Source : FMI, 2010a

Contrairement à un prêt bilatéral normal, le remboursement de ces prêts d'infrastructure est lié aux profits du projet minier qui est aussi financé par l'accord chinois. Comme les estimations des autorités congolaises prévoient que les profits du projet minier repayeront

[53] Avec une note Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) moyenne de 2.70 en 2007-2009, la RDC est classée comme présentant un cadre de politique économique faible.

[54] Le ratio VAN dette/exportations en 2018, VAN dette/recettes en 2019 et VAN dette/PIB en 2029.

les prêts d'infrastructure vers 2018, 16 ans avant que la garantie de l'Etat congolais puisse être invoquée, l'inclusion de ce contrat chinois dans l'AVD surestime le risque.

Bien que le scénario de référence ne prévoie pas de problèmes pour la viabilité de la dette, les différents tests de résistance montrent la vulnérabilité de ce scénario et de l'économie congolaise. Deux chocs en particulier peuvent détériorer sérieusement la viabilité : (1) un financement de la dette du secteur public à des conditions moins favorables que celles retenues dans le scénario de référence et (2) une baisse importante des exportations en 2010-2011.

5.2.3 Conclusion

La dette congolaise était visiblement insoutenable avant son allègement, comme le facteur commun de réduction de 82 % le démontre ; le contrefactuel démontre très clairement que l'absence de l'allègement n'aurait fait qu'aggraver la situation.

Les projections concernant la viabilité future de la dette après l'allègement se montrent très encourageantes. Afin d'augmenter la probabilité de réaliser finalement ces projections, il faut aussi s'assurer que les négociations des futurs contrats entre les Congolais et leur investisseurs, comme dans le contrat chinois, tiennent explicitement compte des effets de ces accords sur la viabilité de la dette. Dans le cas du contrat chinois, c'est grâce aussi aux interventions des IFIs que la viabilité de la dette s'est maintenue. Par conséquent, une transparence accrue sur ce plan est certes nécessaire.

5.3 Elimination de la surcharge de la dette (*debt overhang*) ; meilleur climat des investissements

Cette section essaye d'évaluer l'effet de l'allègement de la dette sur le climat des affaires congolais. La réduction du stock de la dette est sensé produire un effet positif sur la solvabilité de l'Etat congolais et en général sur le climat des investissements. Cet effet-ci pourrait se manifester par une amélioration du credit rating, une réduction des taux d'intérêts payés sur les emprunts extérieurs, ou une amélioration du score « Doing Business » de la BM. Par conséquent, un effet positif sur les influx de capitaux publics et privés pourrait être observé.

5.3.1 Credit rating

Comme presque 70 autres PVD, la RDC n'a jamais reçu un rating de crédit par une des agences internationales comme Fitch, Moody's et Standard and Poor (Ratha et al., 2007). Afin de combler cette lacune, Ratha et al., (2007) utilisent un modèle de régression pour estimer des ratings pour ces pays. Les variables qu'ils utilisent pour déterminer cette classification sont :

- PIB par habitant ;
- Taux de croissance du PIB ;
- Le ratio de la dette/exportations ;

- Un indicateur reflétant les réserves internationales du gouvernement ;
- La volatilité de la croissance (la déviation standard des 5 dernières années) ;
- L'Etat de droit (Indicateur Kaufmann).

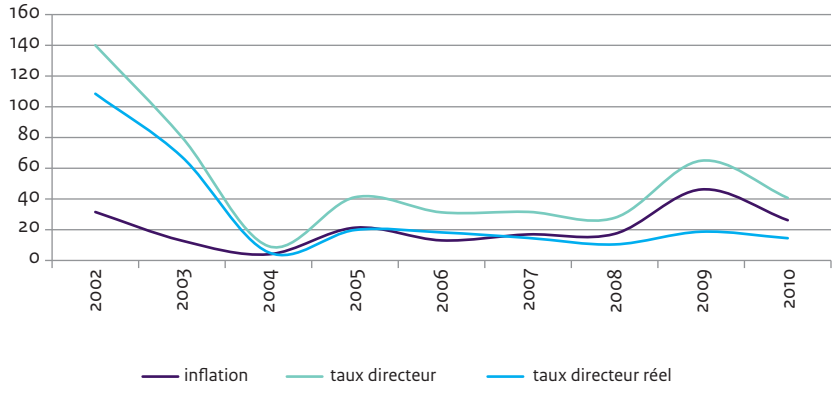
Après avoir déterminé les valeurs des coefficients des variables indépendantes, sur base des pays qui ont reçu un rating, les auteurs estiment des ratings pour les différents pays qui n'ont pas de rating, sur base d'information pour 2005. Les auteurs accordent à la RDC un rating C ou moins, ce que veut dire une grande probabilité de non-paiement.

Comparant les différents ratings des pays avec la moyenne (rating B), les auteurs essaient aussi de déterminer dans quelle mesure les variables indépendantes ont contribué à un résultat au dessus ou en dessous de la moyenne. Pour la RDC, la croissance économique (6,4 % en 2005) est le seul facteur qui contribue à un ratio au dessus de la moyenne. Tous les autres facteurs ont une contribution négative au rating. Les indicateurs qui ont le plus grand impact sur le ratio négatif sont la pauvreté du pays (RNB par personne), l'Etat de droit et le niveau bas de réserves du pays. En tenant compte des différentes évolutions dans les variables, les données de 2009 ne se sont pas améliorées en comparaison à celles qui ont conclu au rating de 2005.

5.3.2 Taux d'intérêt

En ce qui concerne les taux d'intérêts, le graphique 5.3 montre que le taux directeur, applicable aux avances au Trésor, a connu une évolution relativement positive pendant la période considérée. Confronté à une inflation fluctuante, le principal objectif poursuivi par la BCC est le maintien de la positivité du taux d'intérêt réel. C'est pour cette raison que le taux nominal a évolué en parallèle avec l'inflation. Le taux réel, qui était encore très haut au début de la période considérée, est resté au-dessous de 20 % depuis 2004.

Graphique 5.3 *Evolution du taux directeur nominal et réel, 2002-2010 (en %)*



Source : Autorités congolais et World Development Indicators (moyens annualisés)

Tableau 5.1 Nouvelle dette extérieure engagée par le gouvernement congolais, 2002-2008 (en millions de dollars courants)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2002-2008	% du total
Total	959,1	264,7	290,5	288,1	182,3	116,3	99,9	2200,9	
Publique et publiquement garantie	415,3	190,0	211,4	248,7	182,3	116,3	99,9	1463,9	67 %
Dont bilatéral concessionnel	5,3	1,3	0,0	0,1	39,0	10,4	0,3	56,4	3 %
Dont multilatéral concessionnel	410,0	159,5	211,4	248,6	143,3	105,3	99,6	1377,7	63 %
Dont IDA	410,0	159,5	166,7	226,2	138,4	99,1	92,5	1292,4	
Créanciers privés	0,0	29,2	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	29,8	1 %
FMI	543,8	74,7	79,1	39,5	0,0	0,0	0,0	737,1	33 %

Source : GDF, BM

5.3.3 Entrées de capitaux et d'investissements

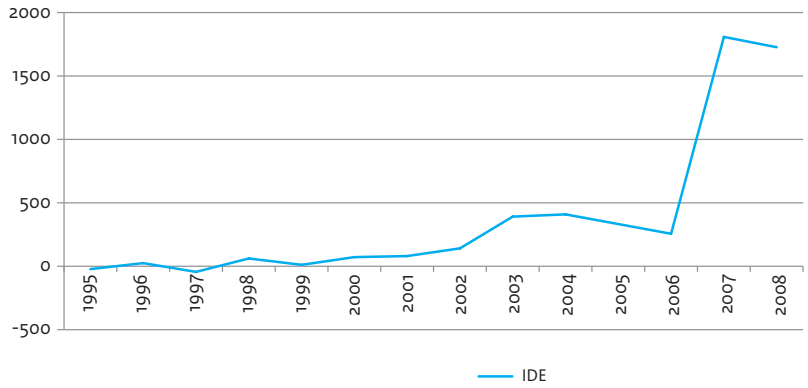
Entrées de capitaux publics

Comme le tableau suivant le montre, les montants reçus par le gouvernement ont été significatifs depuis 2002. Au total, plus que 2 milliards de dollars ont été attirés par le pays entre 2002 et 2008. Bien que ces chiffres montrent une rupture importante avec les années 90, une vue plus détaillée met les chiffres en perspective. En 2002 seulement, presque la moitié de tous les flux a été reçue par le gouvernement. Pourtant, ces flux n'étaient pas vraiment des paiements pour le gouvernement congolais, mais des flux liés à la régularisation des relations avec les instituts financiers internationaux. Les années suivantes, les flux viennent pour presque 95 % du FMI et de la BM et sont donc liés à l'allègement et la régularisation des relations avec ces institutions internationales. Les flux privés (publiquement garantis) sont restés presque inexistants pendant toute la période. Cette constatation est en ligne avec l'absence d'un rating pour le pays et le fait que les investisseurs privés considèrent le risque trop haut.

Les entrées de capitaux privés

D'après les informations du GDF, la RDC ne reçoit pas d'investissements de portefeuille.
Les investissements directs étrangers (IDE) ont connu une augmentation importante à partir de 2002 et majoritairement dans le secteur minier. Sur la période de 2001 à 2008, ces flux nets sont restés positifs, dépassant le milliard de dollars en 2007 et 2008. A la suite de la crise financière internationale, les investissements directs étrangers sont subitement tombés à 626 millions de dollars en 2009. Naturellement, les investissements directs étrangers ne captent qu'une partie de l'augmentation de l'investissement total. Les investissements seraient accrus de 12 à 20 % du PIB (FMI, 2010a, p.8). Ces données estimées par la BM[55] sont basées sur des informations très partielles, car il n'y a pas de balance de capitaux détaillée de la part de la BCC. Ces estimations ne tiennent pas compte entre autres des investissements dans le secteur de la construction, qui pourtant à Kinshasa et ailleurs sont un champ de prédilection d'hommes d'affaires congolais qui recyclent beaucoup d'argent du « secteur informel ». Ce qui est certain, c'est qu'une reprise des investissements a bel et bien eu lieu.

Graphique 5.4 *Evolution des investissements directs étrangers, 1995-2008 (en millions de dollars courants)*



Source : BCC

55 Interview 11/1/2011 avec Gooptu, sector manager « debt management, economic policy and debt department » BM

Le climat des affaires

Un aperçu général du climat des affaires est donné par le classement général de « Doing Business » de la BM. Ce classement est établi à partir de neuf indicateurs permettant de mesurer et comparer des réglementations qui affectent différentes phases du cycle de vie d'une entreprise : la création d'entreprise, l'octroi de permis de construire, le transfert de propriété…

Entre 2010 et 2011 la RDC a amélioré sa position générale en gagnant quatre places (de 179 à 175 sur 183 économies[56]). En examinant les différentes sous-catégories, on peut voir quelques améliorations significatives. Pour l'indicateur « obtention de permis de construire », la RDC a même connu l'amélioration la plus importante de tous les pays considérés. Un programme de réforme régulateur a permis de rationaliser le processus, réduisant le temps nécessaire pour obtenir le permis de 248 à 128 jours et le coût de 6.908 à 4.307 de dollars. D'autres améliorations sont visibles dans la création d'entreprise, facilitée par l'élimination de certaines procédures, notamment l'obligation du sceau d'entreprise. Finalement le transfert de propriété est facilité par une réduction de taxes.

Malgré ces améliorations, il reste très difficile de faire des affaires en RDC. Le cumul de toutes les taxes équivaut à 339,7 % des profits, le taux plus haut de tous les pays, et le paiement des taxes représente environ 8 semaines de travail (à 40 h/semaine). Il est donc clair que faire des affaires et payer toutes les taxes légales sont des choses inconciliables en RDC. L'exécution d'un contrat par la loi prend aussi presque deux ans et coûtera 1,5 fois la valeur de la demande (Banque mondiale, 2011, p.48). Malgré le progrès qui est fait, il reste donc encore un long chemin à parcourir.

5.3.4 Conclusion

Contrairement à l'effet sur la viabilité de la dette, les effets directs et indirects de l'allègement de la dette sur le climat des investissements et les entrées (additionnelles) de capitaux sont moins visibles. Le niveau des taux d'intérêts est diminué et les résultats dans le cadre des indicateurs « Doing Business » montrent des signes d'amélioration. Il est clair que, par le créneau des effets indirects et surtout par les conditionnalités (par le programme du FMI), le climat des affaires s'est amélioré. Mais les effets sur les entrées des capitaux (surtout privés) ne se sont pas encore suffisamment concrets. Même si on peut constater des améliorations du cadre institutionnel, celles-ci ne sont pas suffisantes. D'ailleurs, ces effets sur les entrées de capitaux ne se matérialisent que dans le moyen et long terme.

5.4 Amélioration de la gestion de la dette y compris la politique de la dette future

Tirant les leçons des lacunes du passé, le gouvernement congolais s'est engagé auprès des IFI à renforcer la gestion de la dette tant extérieure qu'intérieure avec pour objectif de limiter les risques de surendettement. Afin de limiter les dispersions des responsabilités, le

[56] Banque mondiale, 2010

Décret 08/04 du 26 février 2008 du Premier ministre consacre la DGDP comme l'unique centre d'information, d'analyse et de suivi de la dette publique intérieure et extérieure. Désormais, seul le ministre des Finances est compétent pour conclure des accords d'emprunt extérieur ou publiquement garantis après avoir obtenu les avis techniques de la DGDP. La nouvelle politique d'endettement adoptée par le gouvernement de la RDC se résume à deux choses : ne contracter que des emprunts assortis d'une concessionnalité d'au moins 35 % d'élément-don et privilégier les dons dans la mobilisation des financements extérieurs. La suspension temporaire du directeur général de la DGDP par le ministre des Finances à l'occasion d'un prétendu détournement des fonds de remboursement de dettes (février 2011), montre combien le renforcement du contrôle de la gestion de la dette devrait rester la première priorité dans la nouvelle politique de gestion de la dette.

5.5 Augmentation du montant et la qualité des dépenses publiques pro-pauvres et la qualité de la gestion des finances publiques en général

Les dépenses publiques de la RDC ont fait l'objet de plusieurs revues critiques depuis 2001. Au fil des années, le constat général qui s'en dégage est que la gestion des finances publiques s'est quelque peu améliorée au regard de la réduction des soldes budgétaires négatifs ; on n'a par exemple plus eu recours à la planche à billets depuis 2003. Toutefois, des progrès plus importants sont encore nécessaires en matière des dépenses publiques, d'une part, pour améliorer la qualité de celles-ci et, d'autre part, pour accroître l'efficacité même de la gestion des finances publiques. On note, par exemple, que les quatre phases de la chaîne de la dépense – engagement, liquidation, ordonnancement et paiement – ont été rétablies et informatisées. Néanmoins, leur emploi n'est pas totalement satisfaisant[57]. Nous reviendrons sur ce point plus loin.

Ci-dessous nous allons nous baser largement sur les données de la chaîne de dépenses qui nous ont été fournies par le ministère du Budget (ESB), qui catégorise les dépenses par source de financement, par leur caractère pro-pauvre, par l'administration, par leur nature et par le lieu (la province) de la dépense. Nous nous limitons aux dépenses effectives, c.à.d. aux décaissements au niveau de la BCC.

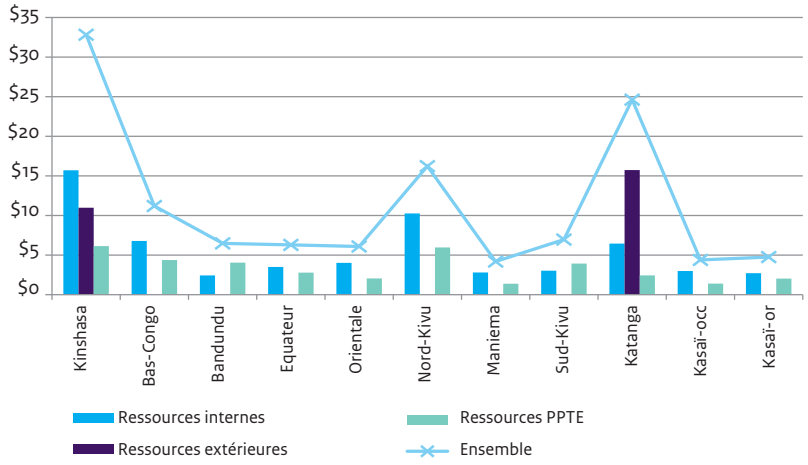
On aperçoit d'abord que les DLCP sont allées de loin au-delà des dépenses financées sur le compte PPTE : presque un milliard de dollars, ou un tiers des dépenses totales peut en effet être libellé «DLCP» selon les critères du FMI, tandis qu'en 2009, seulement 251 millions de dollars ont été dépensés à partir des ressources PPTE[58]. Ensuite, on peut apprécier qu'environ un quart des dépenses globales a été financé soit par des ressources extérieures, soit par les ressources PPTE. Ces ordres de grandeur ont cependant évolué fortement dans le temps.

[57] Voir notamment Banque mondiale et al., 2008.

[58] Notons cependant qu'en principe, 376 millions de dollars auraient dû être payé par ces ressources (tableau 4.6).

Puis, sur le plan géographique, il y a en général très peu de dépenses qui concernent vraiment l'intérieur du pays : hormis les dépenses multi-provinces, il n'y a que 19,8 % du budget total qui est dépensé en dehors de Kinshasa. Le budget public semble servir en premier lieu à financer les « services centraux » situés dans la capitale. De plus, 10,4 % des dépenses globales ou un tiers des dépenses allouées aux postes de dépenses « en province » reste encore à Kinshasa même. Ces tendances divergent, bien entendu, selon la source de financement et le type de dépenses. Tandis qu'environ deux tiers des DLCP sont effectuées en province (dont 22,1 % à Kinshasa), les autres dépenses concernent surtout (plus que 80 %) les dépenses aux services centraux. Ces données sont indicatives de la capacité de l'Etat de jouer un rôle significatif comme levier du développement à l'intérieur. Même si on peut supposer que les « services centraux » ont un impact sur la situation loin de Kinshasa, le budget de l'Etat congolais nous rappelle le dicton centrafricain que « l'Etat s'arrête au km 12 ».

Graphique 5.5 *Distribution des dépenses de l'Etat par province, 2009 (en dollars par habitant)*



Source : calculs propres sur base de l'ESB, ministère du Budget.

Il est intéressant de constater qu'en prenant en compte le nombre d'habitants[59], on voit que les dépenses réalisées sur base des ressources internes ainsi que sur base des ressources PPTE semblent donner plus de priorité à Kinshasa encore. Les ressources extérieures se concentrent à Kinshasa et au Katanga (où ils avaient couvert un financement important en infrastructure). Du reste, le Nord-Kivu et la province du Katanga semblent attirer des fonds disproportionnellement, le premier sans doute à cause de la guerre. Notons aussi que les ressources PPTE deviennent beaucoup plus importantes à l'intérieur, leur poids dépasse parfois même le poids du budget financé sur ressources internes (comme dans le cas du Bandundu, ou du Kasaï oriental).

[59] Les données sur la population par province ne sont bien sûr que des projections, dérivées en dernière instance du recensement de 1984.

Finalement, il faut ajouter que les « dépenses publiques » que nous analysons ici ne concernent que les dépenses effectuées au niveau central et n'incluent pas les dépenses effectuées par les provinces ou autres entités décentralisées sur base de leurs revenus localement perçus, ni les dépenses faites par des services publics sur base des frais qu'ils prélèvent auprès de leurs utilisateurs –comme c'est le cas par exemple des frais scolaires. Comme nous allons le voir ci-dessous, ces frais sont loin d'être négligeables. S'agissant du niveau des dépenses publiques, il a considérablement augmenté comme l'indique le graphique ci-dessous, de 14,9 % du PIB en 2003 à 26,7 % du PIB en 2009. Cependant, ce niveau des dépenses publiques est considéré comme étant encore l'un des plus faibles de l'Afrique subsaharienne (Banque mondiale et al., 2008). Ramenées également au PIB, les dépenses courantes sont systématiquement supérieures aux dépenses en capital, qui connaissent par ailleurs une progression moins rapide que celle des DLCP. Celles-ci se situent à 7,9 % du PIB en 2009.

Graphique 5.6 *Évolution des dépenses publiques et des dépenses pro-pauvres, 2003-2009 (en % du PIB)*

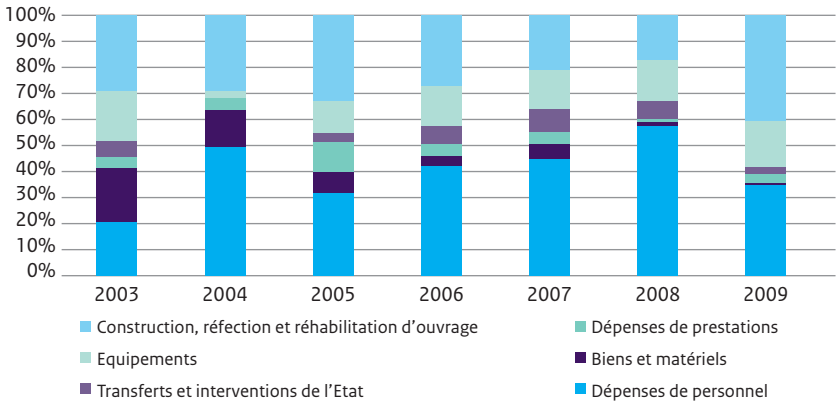
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
DLCP	2,1	3,2	5	5,4	7,6	8,2	7,9
Total des dépenses publiques	14,9	15,8	20,5	20,1	18,9	23	26,7
Dépenses d'investissement	2,7	2,8	3,3	3,3	2,4	3,7	

Sources : FMI, 2010a, b

Nous avons indiqué plus haut que les fonctions les plus financées des DLCP sont, par ordre d'importance : l'enseignement, les affaires économiques et la santé. Sans devoir aller ici dans tous les détails, les postes de dépenses pro-pauvres les plus alimentés ont été les dépenses de personnel (40 % du total), suivies par les dépenses de construction, de réfection et de réhabilitation d'ouvrages et d'édifices (28,4 %) ainsi que par les dépenses d'équipements (13,7 %).

Les dépenses de personnel dont il est question se rapportent essentiellement au traitement de base du personnel permanent et accessoirement aux primes et indemnités diverses octroyées à certains services. En effet, les autorités tentent, par ce biais, de répondre positivement aux pressions exercées par certains corps organisés et fréquemment en grève (tels que les enseignants, les professionnels de la santé et de l'agriculture, les magistrats, etc.) et d'améliorer un tant soit peu leurs conditions de vie. Malgré ces accommodements, les salaires de la Fonction publique sont très modestes. On se serait attendu à ce que les transferts et interventions de l'Etat – sous forme d'aides et secours, de frais médicaux et pharmaceutiques etc. – soient un poste tout aussi significatif et croissant dans la structure des dépenses pro-pauvres, la part relative de cette rubrique est toutefois faible (5,1 %).

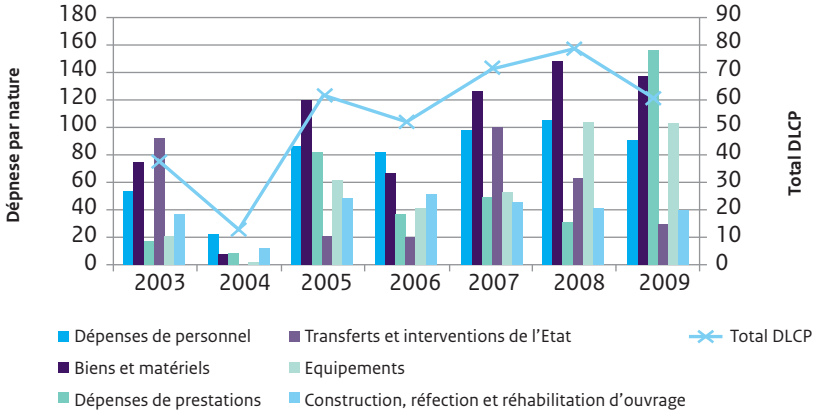
Graphique 5.7 *Ventilation des dépenses pro-pauvres par nature, 2003-2009 (en % du total)*



Source : Elaboré à partir des ESB du ministère du Budget.

Le rapprochement entre les dotations budgétaires et les paiements des dépenses, tels que retracés dans les ESB, permet d'appréhender, non seulement dans quelle mesure le gouvernement a traduit sa volonté de lutter contre la pauvreté, mais aussi son degré de contrôle de certains postes de dépenses. Pour l'ensemble des DLCP, le taux d'exécution n'a pas franchi le niveau de 60 %. Par contre, les dépenses des biens et matériels, les dépenses de personnel ainsi que les dépenses de prestations (communications, télécommunications, location et réparation de matériels et d'équipements) ont été le plus souvent exécutées à plus de 100 % des enveloppes budgétaires. Les taux d'exécution des autres postes de dépenses ne dépassent pas les 50 % : il s'agit de transferts et interventions de l'Etat, d'équipements, de dépenses de construction, de réfection & réhabilitation d'ouvrages et d'édifices.

Graphique 5.8 *Taux d'exécution des dépenses budgétaires pro-pauvres, 2003-2009 (en %)*



Source : Elaboré à partir des ESB du ministère du Budget.

La situation évoquée ci-dessus ne concerne pas les seules DLCP : elle est caractéristique de l'ensemble des pratiques budgétaires en RDC. D'abord, le budget de l'Etat n'est pas basé sur des estimations réalistes, de sorte que des prévisions trop optimistes occasionnent soit des dépassements des crédits budgétaires, soit des prestations insuffisantes (Banque Mondiale et al., 2008). Par exemple, les dépenses de la catégorie « biens et matériels » tendent à être dépassées parce que leurs prévisions sont souvent sous-estimées. Par contre, l'argent pour les catégories « construction et réhabilitation » ainsi que « équipements » n'a jamais été totalement utilisé. Cela tient notamment aux modalités d'exécution de la dépense publique.

La procédure classique est celle des quatre phases de la chaîne de la dépense. Cependant, le système prévoit également des procédures exceptionnelles pour certains types de dépenses urgentes ou contraignantes (salaires, service de la dette). Si pour des petites dépenses l'on autorise des mises à disposition de fonds, d'autres dépenses impliquent cependant la passation d'un marché, qui est une procédure assez longue et susceptible de décourager certaines dépenses. Ensuite, des problèmes de trésorerie font que le traitement des dépenses est retardé, créant ainsi des situations dans lesquelles les bénéficiaires les mieux connectés politiquement sont payés en premier. Enfin, il est déplorable de constater que, même lorsque les procédures de paiement établies sont claires, des fonctionnaires sous-payés et démoralisés sont souvent tentés de contourner ces règles, quand l'occasion se présente.

En 2010, au ministère des Finances, on a pensé renforcer l'intégrité des membres du Cabinet et des principaux collaborateurs en leur faisant signer un document (Code d'Ethique) par lequel ils s'engagent à faire preuve d'honnêteté, d'objectivité et de diligence. Dans ce document, il leur est exigé explicitement de s'interdire « de recevoir tout ce qui peut avoir une valeur et (qui) serait offert par un employé, un client, un consommateur, un fournisseur, un soumissionnaire ou quelqu'un en affaires avec le Cabinet ». Un haut cadre de la DGDP et deux membres du Cabinet du ministre des Finances ont déjà été sanctionnés pour n'avoir pas respecté ces dispositions d'éthique.

5.6 Résultats au niveau de la lutte contre la pauvreté

Le tableau 5.2 présente l'évolution des dépenses selon les rapports des ESB d'après les différentes sources de financement[60]. La première partie du tableau exprime les valeurs en millions de dollars courants. La deuxième partie du tableau exprime les données (ESB) en millions de dollars constants : nous avons pris en compte le changement dans le pouvoir d'achat moyennant l'indice de prix des consommateurs à Kinshasa (IRES Marchés), avant de convertir ces valeurs en francs congolais constants à des valeurs en dollars moyennant le taux d'échange du dollar en 2006. En 2009 le pouvoir d'achat du franc congolais vaut 25 % de ce qu'il valait en 2003. Cette diminution ne se reflète pas complètement dans le taux d'échange du dollar, qui a montré une dépréciation de moins de 100 % pendant la même période.

[60] Nous nous basons ci-dessous sur des données de la chaîne de dépenses qui nous ont été fournies par le ministère du Budget (etats de suivi budgétaire) et datées du 30 octobre 2009 pour les données de 2003 jusqu'à 2007 et datées du 19 août 2010 pour les données de 2008 et 2009.

Tableau 5.2 Evolution des sources de financement du budget de l'Etat, 2003-2009 (en millions de dollars courants et constants (2006)).							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	En millions de dollars						
Dépenses selon ESB	704	993	1.309	1.471	1.783	2.418	2.616
Sur ressources internes	602	846	988	1.176	1.186	2.188	1.900
Sur ressources extérieures	102	136	175	163	190	196	465
Sur ressources PPTE	0	11	146	132	407	35	251
	En millions de dollars constants (2006)						
Dépenses selon ESB	1.066	1.263	1.507	1.471	1.450	1.726	2.029
Sur ressources internes	912	1.076	1.138	1.176	964	1.562	1.473
Sur ressources extérieures	155	173	201	163	155	140	361
Sur ressources PPTE	0	14	168	132	331	25	195

Source : calculs propres sur base de l'ESB, ministère du Budget.

Nous notons une hausse dans les ressources internes (nous parlons ici des revenus fiscaux et non-fiscaux), de 900 millions de dollars constants en 2003 à presque 1,5 milliard de dollars en 2008-2009, ou encore, une augmentation annuelle de 8 %. Le budget de l'Etat a aussi été complémenté, au courant de cette période, par des ressources extérieures, pour un montant d'environ 150 millions de dollars constants par an, hormis des fonds exceptionnels en 2009 (361 million de dollars)[61]. De leur côté, les paiements sur le compte PPTE ont évolué de manière assez erratique, atteignant un pic de 331 millions de dollars en 2007 et une baisse spectaculaire à 25 millions en 2008. Dans sa totalité, le budget global de l'Etat a augmenté de 11 % par an entre 2003-2009. Notons qu'en même temps, la croissance économique a été positive, mais pas aussi spectaculaire, avec des chiffres de 2-3 % de croissance du PIB par habitant. Nous assistons donc à une évolution positive importante dans la capacité d'agir de l'Etat.

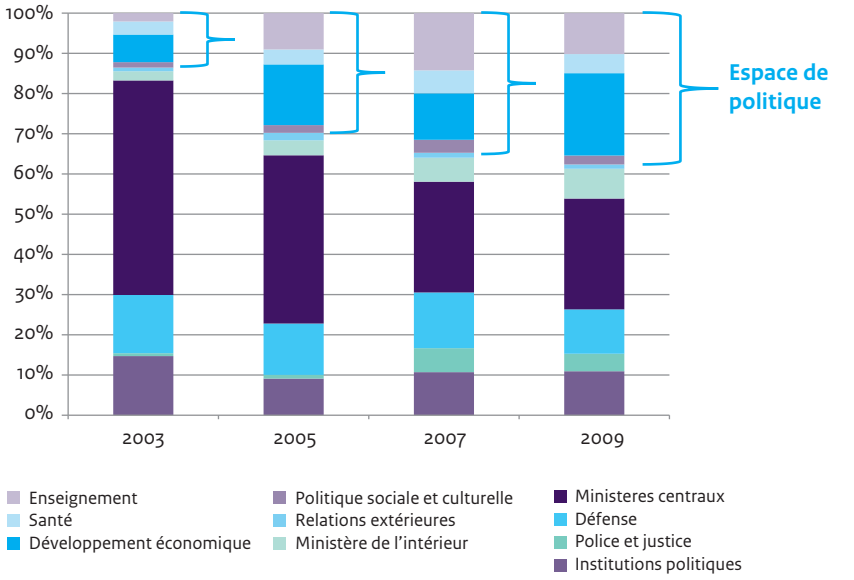
Le graphique 5.9 décompose le budget *global* de l'Etat en grands groupes de dépenses. Ainsi, nous avons classé les 80 administrations de l'Etat en dix groupes. D'abord viennent les administrations qui forment le corps de l'Etat : les institutions politiques (Parlement, Sénat, Primature, Présidence,…), Police et Justice, Défense, les ministères centraux (Plan, Budget, Economie, Finances, Reconstruction, Portefeuille et Fonction publique) et les ministères de l'Intérieur et de l'Extérieur. Puis viennent les ministères et/ou administrations qui permettent d'articuler une politique spécifiquement pro-pauvre (*policy space*). Nous y avons distingué encore quatre groupes : les ministères et/ou administrations de l'Enseignement, de la Santé, du Développement économique et de la Politique sociale et culturelle.

La notion de l'espace de politique que nous utilisons ici a été inspirée de la littérature macro-économique sur l'espace politique et fiscal (Heller, 2005 ; Roy et al., 2006 ; Islam,

[61] Nous notons cependant l'incoherence entre ces donnees et celles publiees par la Banque Centrale du Congo – voir tableau 4.3.

2009). Elle partage avec la définition de l'espace fiscal par Roy et al. (2006) l'idée qu'il est important de pouvoir circonscrire la capacité de l'Etat de promouvoir l'agenda d'un développement pro-pauvre, comme concrétisé peut-être dans les OMD. Il est clair qu'en termes budgétaires, cette capacité dépend plutôt de l'espace budgétaire donné aux ministères de l'Agriculture, de l'Education etc. Ceci dit, il reste important également de faire l'analyse du caractère pro-pauvre de la gestion de l'Etat, ou de sa manière de fonctionner au-delà de l'espace politique qu'il a pour promouvoir une politique pro-pauvre, mais c'est un exercice différent que nous n'allons pas poursuivre ici.

Graphique 5.9 *Composition du budget de l'Etat en grands groupes budgétaires, 2003-2009 (en %)*



Source : calculs propres sur base de l'ESB, ministère du Budget.

Le graphique permet de constater, tout d'abord, que l'espace pour articuler une politique a augmenté entre 2003-2009 d'environ 13 % à plus ou moins un tiers du budget de l'Etat. Deux grands groupes de dépenses semblent dominer cet espace de politique : le groupe de dépenses que nous avions appelé « développement économique » (avec les ministères de transport et travaux publics, les ministères de l'agriculture, du développement rural, des mines, des hydrocarbures, des petites et moyennes entreprises etc.) en premier lieu et le groupe des dépenses liées à l'enseignement ensuite. A part d'un petit volet « politique sociale et culturelle » qui ne semble pas bénéficier de l'attention des bailleurs pro-pauvres, il y a finalement le secteur santé, qui occupe, pendant toute la période, entre 3 et 5 % du budget global. Nous allons revenir sur ces postes ci-dessous.

En revanche, c'est surtout le groupe des ministères centraux qui a diminué en importance relative. Ce qui saute aux yeux dans ce groupe, c'est surtout le ministère des Finances, qui à lui seul prend en compte 80-90 % du budget de ce groupe. C'est aussi exclusivement le

ministère des Finances dont le poids dans le budget global diminue entre 2003-2009. Le tableau 5.3 nous donne plus de détails de cette évolution.

Tableau 5.3 Evolution du budget du ministère des Finances, 2004-2009 (en millions de dollars constants (2006))

	2004	2006	2008	2009
Total	476,5	410,7	360,9	410,3
Cabinet du ministre	29,1	6,7	52,3	45,5
DGI (direction générale des impôts)	12,8	27,3	42,6	37,7
DGRAD (direction générale des récettes administratives et domaniales)	12,8	15,7	25,5	23,1
OFIDA (Office des Douanes et Assises)	17,7	28,9	35,5	39,7
Office de gestion de la dette publique (dette intérieure)	5,1	28,2	14,3	50,0
Office de gestion de la dette publique (dette extérieure)	124,9	108,6	66,2	55,9
Banque Centrale du Congo	123,5	64,1	46,4	35,3
BCECO	0,3	1,4	18,8	21,1
Déficit de la Banque Centrale du Congo	60,5	42,6	38,6	78,5

Source : calculs propres sur base de l'ESB, ministère du Budget.

C'est surtout la partie du budget destinée au paiement de la dette publique extérieure qui a diminué, de 125 millions de dollars en 2003 à 56 millions en 2009. Cette diminution ne s'est cependant pas entièrement traduite dans la diminution du budget total du ministère des Finances – et donc, selon toute possibilité, dans une augmentation de l'espace de politique. On note en fait que tous les autres postes ont augmenté en importance. D'un côté, à part le paiement de la dette extérieure, le ministère paie aussi d'autres dettes, qui ont, quant à elles, augmenté la dette intérieure (multipliée par dix entre 2003-2009) et le déficit de la BCC. D'un autre côté, on voit aussi que les différentes entités responsables de la collecte des impôts et autres revenus financiers ont vu leur budget croître, en termes réels, de 100 % à 200 %. Ces administrations ont été renforcées par un système de boni lié à l'augmentation des revenus qu'elles apportaient à l'Etat.

L'évolution (positive) des ressources internes (auxquelles il faut en fait ajouter les ressources PPTE qui proviennent également de ces trois administrations) suggère que ce système a été très effectif pour redémarrer la captation des ressources. Effectif oui, mais efficient ? C'est une question qui mérite d'être posée. La même vaut pour les nouvelles « dettes » payées par le ministère des Finances : s'agit-il des compensations inévitables ou plutôt des paiements réalisés dans un contexte d'accroissement des ressources disponibles qui ne pourraient pas être effectués dans un régime budgétaire plus rigoureux ? Plus profondément encore, on parle souvent des dépenses pro-pauvres, mais qu'en est-il des revenus de l'Etat ? Pouvons-nous les qualifier comme pro-pauvres aussi ? Bien que l'instrument des taxes ait souvent été considéré comme un levier pour redistribuer les inégalités socio-économiques dans les pays développés, il y a des raisons pour croire que le contraire est le cas dans les pays en développement (Justino and Acharya, 2003 ; Van de Walle, 2009).

Comparons maintenant la structure des dépenses publiques financées sur ressources internes et la structure des dépenses globales financées, en plus des ressources internes, par les ressources extérieures et les ressources PPTE. Nous constatons que bien que le poids relatif des dépenses financées sur ressources PPTE et ressources extérieures dans le budget global ne soit pas très grand (tableau 5.2), leur influence sur la composition des dépenses globales est relativement importante, si on compare avec la composition des dépenses financées sur ressources internes seulement. Plus particulièrement, les ressources PPTE et les ressources extérieures ont financé surtout les administrations et ministères constituant l'espace de politique : les domaines de la santé, l'éducation, l'économie. En général, les ressources internes ne financent qu'un espace de politique d'environ 10 % - sauf en 2009, quand le budget du ministère des Travaux publics connait un accroissement très fort. Dans le budget global, qui inclut aussi les ressources extérieures et les ressources PPTE, cet espace atteint 30 % - 37 % des dépenses.

Cette tendance générale semble donc indiquer l'existence d'une divergence entre les priorités nationales et les priorités extérieures, l'existence d'un mécanisme de fongibilité et dès lors le risque qu'après l'allègement de la dette, l'espace de politique ouvert sur financement des ressources extérieures pourrait être refermé.

D'un autre côté, l'analyse précédente suggère qu'hormis une analyse plus fine de la politique effectivement suivie par l'Etat congolais – ce que nous allons faire dans les pages qui suivent – il ne serait pas sans importance de faire la même chose pour les dépenses effectuées pour faire tourner l'appareil de l'Etat en soi – y inclus le caractère pro-pauvre des stratégies que celui-ci déploie pour collecter ses ressources internes.

5.6.1 Au niveau du secteur de santé

Au-delà des grands postes administratifs, la comptabilité de l'Etat devient plus difficile à interpréter sans une connaissance préalable du secteur. La lecture des données devient aussi plus compliquée avec une nomenclature utilisée qui évolue d'une année à une autre – mais en évoluant vers un système de plus en plus transparent. Le tableau 5.4 présente un peu plus de détails concernant la composition des dépenses de santé ainsi que la provenance des ressources.

En général, le budget du ministère de la Santé a presque triplé entre 2003-2009 en termes réels, de 34 millions de dollars à 96 millions de dollars. De ce montant global, entre 70-90 % a été financé soit par des ressources extérieures, soit par des ressources PPTE. Suivant l'hypothèse que la relation de redevabilité s'établit avec le bailleur, le Ministre de la Santé devrait donc être plus directement redevable aux bailleurs internationaux qu'aux contribuables nationaux.

Tableau 5.4 Composition et sources de financement des dépenses de santé, 2003-2009 (en millions de dollars constants (2006)).								
	2003		2005		2007		2009	
	Global	PPTE + Res. Ext.	Global	PPTE + Res. Ext.	Global	PPTE + Res. Ext.	Global	PPTE + Res. Ext.
Budget global	34.211	24.946	56.110	40.736	82.850	65.414	96.472	87.060
Cabinet du ministre	213		9.520	9.416	21.498	21.498	73	
Secrétariat Général	7.865		25.540	11.309	4.775	0	60.777	
Autres	26.132		21.049	20.011	56.577	43.916	35.622	
% Cabinet et secrétariat	23,6%	-	62,5%	50,9%	31,7%	32,9%	63,1%	-

Source : calculs propres sur base de l'ESB, ministère du Budget.

Ensuite, le tableau suit la logique de distinguer les contributions au niveau central – dépenses au niveau du Cabinet du Ministre et du Secrétariat Général – et les « autres » dépenses, ces dernières étant souvent détaillées même au niveau d'un centre, d'une institution ou d'un hôpital. Nous constatons que le poids des services centraux a triplé entre 2003-2009. En particulier, le budget du Secrétariat Général a été multiplié par sept, en termes réels. Les fonds destinés aux « autres » postes de dépenses ont vu leur poids diminuer de trois quarts à un tiers du budget global bien qu'en termes absolus, il y a eu une augmentation de 40 %. Notons encore que les données à notre disposition permettent de dire que les services centraux ont aussi été financés en grande partie à partir des ressources extérieures et des ressources PPTE.

5.6.2 Au niveau du secteur de l'éducation

Comme déjà mentionné ci-dessus, le groupe des dépenses en éducation occupe une place prépondérante dans l'espace de politique libéré dans le budget global. A mesure que cette espace de politique s'accroît, le poids de ce groupe dans le budget global augmente de 2 % en 2003 à plus de 10 % en 2009. A l'intérieur de ce groupe, la place prépondérante est occupée par le ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel, un des ministères clés de la réalisation des OMD. Il accapare entre 50 % et 80 % du budget global destiné à ce groupe, un budget qui augmente aussi de manière systématique. Avant d'aller dans plus de détail concernant le budget du ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel (EPSP), nous proposons quelques remarques sur les ministères de l'Enseignement supérieur et universitaire et de la Recherche scientifique.

Education supérieure et universitaire et recherche scientifique

Le budget de ces deux ministères a également augmenté de manière substantielle en termes réels : nous parlons d'une augmentation du budget de 480 %, ce qui dépasse largement l'augmentation du budget global. Dans ce cas-ci, les ressources extérieures semblent être inexistantes[62], mais ce résultat est certainement en partie réalisé avec le concours des

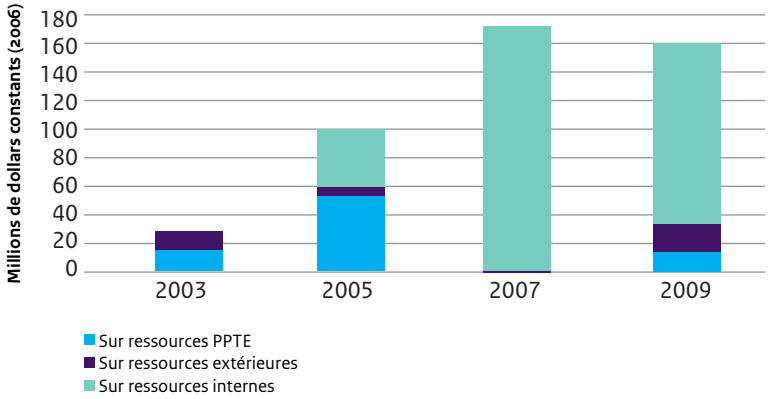
[62] Il faut ajouter sur ce point que ceci ne signifie pas qu'il n'y ait pas de coopération internationale sur le plan académique ; nous sommes en fait sûrs que cette coopération existe bel et bien. Cependant, ces fonds ne sont pas gérés pas l'administration de l'Etat –comme p.ex. dans le cas du secteur santé, comme nous l'avons vu ci-dessus.

dépenses PPTE. Notons cependant que cette contribution ne semble pas avoir été très systématique, la contribution ayant varié entre 0 % (en 2004, la première année que les ressources PPTE ont effectivement été dépensées) et 84 % (en 2007). Notons par ailleurs que, par contraste avec le secteur santé, le budget investi dans les services centraux a certes augmenté, mais pas dans la même proportion que l'augmentation du budget global pour ces deux ministères.

Education primaire, secondaire et professionnelle.

Le graphique 5.10 montre l'évolution, en termes réels, du budget du ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnelle pour tout le pays. Ce budget a augmenté de manière spectaculaire entre 2003-2009, de 20 millions de dollars vers plus que 150 millions de dollars en 2007-2009, soit un taux de croissance annuel de 37 %. En quelques années, le budget à l'éducation a augmenté de 1-2 % à 8-10 % du budget public.

Graphique 5.10 *Evolution du budget de l'EPSP, 2003-2009 (en millions de dollars constants (2006)).*



Source : calculs propres sur base de l'ESB, ministère du Budget.

Notons également que ce budget global a été financé largement par les ressources PPTE, surtout les dernières années. En effet, comparant la contribution sur ressources internes entre 2003-2009 on doit quand-même constater un net recul. Quant aux ressources extérieures, celles-ci n'ont eu qu'une importance mineure. Ici aussi, nous pourrions donc constater un problème de fongibilité : l'obligation d'investir des fonds PPTE dans les secteurs pro-pauvres a au moins exonéré le gouvernement de l'obligation d'investir ses ressources propres dans le secteur. On peut se demander cependant en quoi l'enjeu de la fongibilité reste vraiment un enjeu, étant donné que le mécanisme de l'allègement a plutôt mené vers une reprise du service de la dette que vers une libération de l'espace budgétaire. Ce qui importe plutôt c'est la question de la durabilité de l'importance accrue de l'éducation dans le budget public. Nous croyons que le rétablissement des règles du jeu démocratique fonde un intérêt politique pour le secteur éducation. Nous allons y revenir dans le chapitre suivant.

Les détails des dépenses en éducation révèlent surtout l'importance du budget du Service de Contrôle et de la Paie des Enseignants (SECOPE) dans le total des dépenses. Celui-ci a augmenté de 20 % à plus de 80 % du budget de l'EPSP entre 2003 et 2010. Le budget du SECOPE a été financé dans sa presque totalité par les ressources PPTE les dernières années.

Cette hausse dans le budget du SECOPE se reflète en partie dans une hausse salariale d'un côté et dans une augmentation du nombre d'enseignants de l'autre. En effet, d'un côté on peut constater que le salaire des enseignants a pu être triplé entre 2002-2008 (tableau 5.5). Par ailleurs, pendant cette même période le nombre d'enseignants (aux écoles primaires, secondaires et professionnelles) est passé de 143.000 à 227.000 unités.

Tableau 5.5 Evolution du nombre d'enseignants et de leur salaire officiel, 1982-2008

	Nombre d'effectifs			Salaire moyen enseignants ($ courants)	pouvoir d'achat du dollar (2006=1)	Salaire moyen enseignants ($ 2006)
	(1) secteur public	(2) enseignants	(1)/(2)			
1982	444.100	285.900	64%	$121,50	0,56	$68,35
1987	364.500	196.300	54%	$23,00	1,18	$27,21
2002	391.900	142.900	36%	$8,64	1,49	$12,90
2006	698.400	214.200	31%	$30,00	1,00	$30,00
2008	742.000	226.800	31%	$52,44	0,66	$34,62

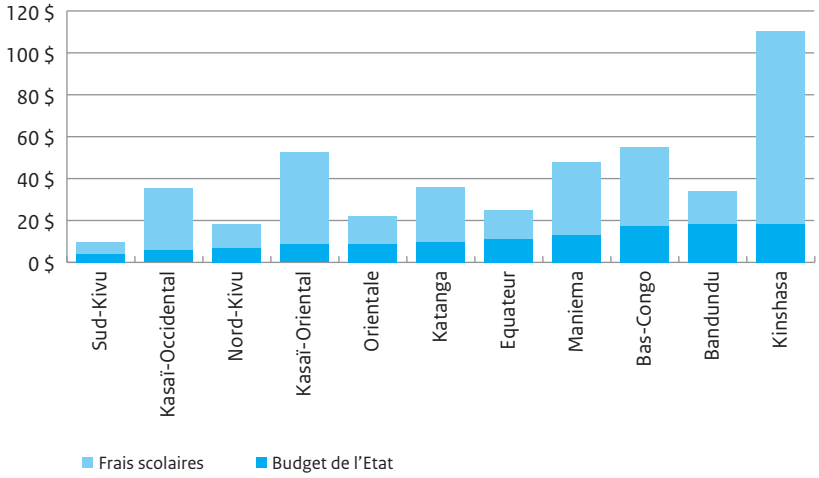
Source : nombre d'enseignants, taux d'échange et inflation : BCC, différents rapports annuels. Salaires : Banque mondiale (2005) et recherches de terrain pour 2008.

Finalement, il faut signaler que même si la décentralisation, prévue dans la nouvelle Constitution en vigueur depuis 2006, n'a pas encore été opérationnalisée, l'Etat central n'apporte pas la totalité du financement du secteur. Tout d'abord, beaucoup de bailleurs internationaux sont intervenus, l'UNICEF, le Department for International Development (DFID) et la coopération belge étant parmi les bailleurs les plus importants. Mais l'enseignement a été financé surtout par les parents eux-mêmes. A la base des enquêtes budgétaires de 2005 et supposant que les frais scolaires n'ont guère changé entre 2005-2009[63], nous avons estimé la contribution des parents d'élèves, en dollars constants de 2009, à 353 millions de dollars[64], ou encore, environ deux fois le budget de l'EPSP de l'Etat central. Puisque de ce budget, une partie reste encore au niveau des services centraux, il est clair que le financement direct des écoles dépend plutôt des parents que du Ministre de l'Enseignement.

63 Voir, sur ce supposé, l'analyse faite dans le chapitre 6.

64 Les dollars courants de 2005 ont été reconvertis en dollars constants de 2009 moyennant l'indice des prix IRES Marchés.

Graphique 5.11 *Financement par l'Etat et par les frais scolaires par province (en dollars constants (2009) par élève)*



Source : sur base de l'ESB (ministère du Budget) pour dépenses publiques, sur base de l'enquête 1-2-3 pour frais scolaires (De Herdt et.al. 2011).

La graphique 5.11 compare le financement « d'en haut » et le financement « d'en bas » par province[65]. On peut d'abord apprécier comment le financement de l'Etat varie entre les provinces. La province Sud-Kivu reçoit moins de 5 dollars par élève, tandis que Kinshasa capte plus de 18 dollars par élève. Ensuite, on peut constater que seule la province Bandundu connait des frais scolaires inférieurs aux dépenses de l'Etat. C'est surtout à Kinshasa que les frais scolaires font une grande différence, faisant bondir le budget de l'école de 18,4 dollars à plus que 110 dollars par élève. Ce chiffre reflète aussi l'importance relative des écoles privées dans la capitale.

5.6.3 Au niveau des secteurs productifs

Comme indiqué plus haut, les DLCP, telles que définies par le gouvernement de la RDC en accord avec les partenaires au développement, portent également sur les secteurs productifs repris dans la nomenclature budgétaire sous l'intitulé « Affaires économiques ». Il s'agit de dépenses pro-pauvres engagées essentiellement dans les administrations responsables des Infrastructures & Travaux publics, de l'Agriculture, Elevage & Pêche, du Développement rural, de l'Energie et des Transports.

[65] Nous n'avons que pris en compte ici les données budgétaires attribuables aux provinces.

Tableau 5.6 Evolution des dépenses dans les secteurs productifs, 2003-2009 (en millions de dollars constants (2006))							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Infrastructure et travaux publics	32,0	65,5	127,4	115,6	98,1	97,0	279,1
Agriculture et développement rural	15,0	14,4	27,1	29,0	21,8	31,6	70,8
Energie et transport	5,2	37,6	47,1	58,0	28,5	55,4	43,8
Ensemble	52,2	117,4	201,6	202,6	148,3	184,0	393,6
% des dépenses globales	4,9%	9,3%	13,4%	13,8%	10,2%	10,7%	19,4%
Dont : ressources intérieures	*14,8*	*22,3*	*15,8*	*32,1*	*26,0*	*81,5*	*183,7*
ressources extérieures	*37,4*	*87,8*	*130,9*	*139,1*	*104,7*	*95,1*	*199,2*
ressources PPTE	*0,0*	*7,4*	*54,9*	*31,4*	*17,6*	*7,4*	*10,7*

Source : Calculs élaborés à partir des ESB produits par le ministère du Budget

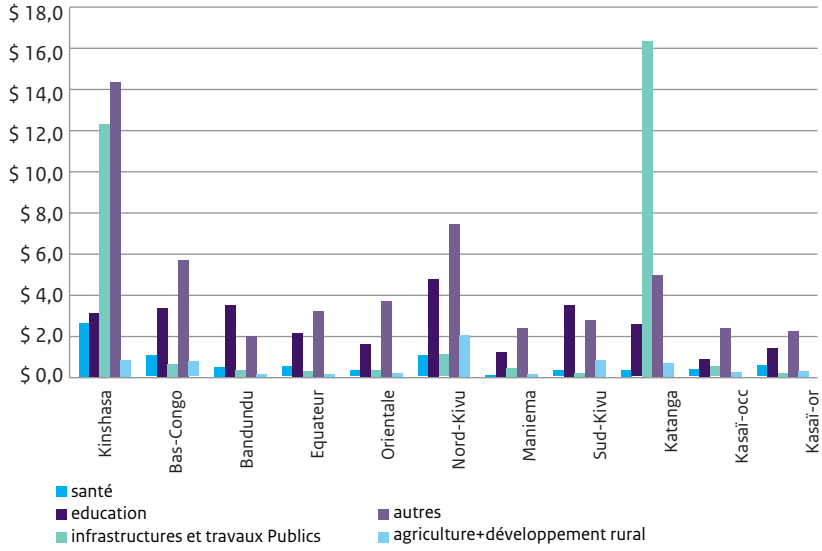
Ces dépenses ont été prises en charge à travers trois guichets, à savoir : les ressources internes, les ressources externes et les ressources PPTE. D'emblée, on note que les secteurs productifs ont bénéficié d'une part croissante de l'ensemble de ces ressources, allant de 5 % en 2003 à presque 20 % des dépenses globales en 2009. L'apport des ressources PPTE n'y a été que très marginal. Entre la moitié et deux tiers de ces dépenses a été effectué grâce à des apports extérieurs. En fait, sauf en 2003, la plupart des ressources extérieures sont allouées aux secteurs productifs. A l'intérieur de ce groupe des dépenses productives, environ deux tiers des dépenses concernent les dépenses en « infrastructures et travaux publics », 20 % étant occupés par le secteur énergie et transport. Le poids de l'agriculture et du développement rural devient plus important dans les dépenses financées sur les ressources PPTE.

5.6.4 Répartition des dépenses productives et des dépenses en santé et éducation par province

Nous pouvons essayer d'obtenir une image plus fine du caractère pro-pauvre des dépenses en analysant la répartition des dépenses classées comme pro-pauvres selon la nomenclature du FMI par province.

Le graphique 5.12 rassemble les données des secteurs productifs, de santé et éducation pour comparer la répartition des dépenses (faites à partir du niveau central) entre les différentes provinces. Ce qui saute aux yeux d'abord est la forte concentration des dépenses en « infrastructure et travaux publics » dans les deux provinces de Kinshasa (12 dollars par habitant) et Katanga (16 dollars par habitant). Pour l'agriculture aussi, les dépenses semblent être concentrées surtout au Nord-Kivu ; puis à Kinshasa, au Bas-Congo et au Katanga. De leur côté, les dépenses dans le secteur de la santé sont concentrés seulement à Kinshasa (plus que 2 dollars par habitant), tandis qu'aucune autre province n'atteint plus de 1 dollar par habitant. En comparaison, les dépenses en éducation sont allouées de manière beaucoup plus équitable. Enfin, si dans l'ensemble les Kinois absorbent la plupart du budget, avec un financement de 33 dollars par habitant (graphique 5.5), la plupart des dépenses sont effectuées sur d'autres secteurs que les secteurs inventoriés ici.

Graphique 5.12 *Quelques catégories de dépenses par province, 2009 (en dollars par habitant)*



Source : Calculs élaborés à partir des ESB produits par le ministère du Budget

5.7 Conclusions

Les résultats de l'allègement de la dette peuvent être résumés comme suit :

- L'initiative PPTE-IADM a pu rétablir la viabilité de la dette congolaise à moyen terme. Sans cette initiative, les indicateurs d'endettement extérieur dépassent tous les seuils applicables. Avec l'allègement de la dette, seul l'indicateur VAN de la dette/PIB dépasse le seuil entre 2011-2016. Ce dépassement est largement attribuable à la garantie publique liée aux contrats chinois. Dans ce sens, l'allègement a été efficace. Néanmoins, comme l'avait démontré l'expérience avec le contrat chinois, la durabilité n'est pas nécessairement assurée.

- Par contre, le climat des investissements, même s'il y a amélioration à cause des effets indirects de conditionnalités, n'est pas encore suffisamment favorable pour attirer des entrées supplémentaires de capitaux (privés).

- Avec la réunification du pays et la reprise de l'activité économique, les recettes ont pu augmenter. Le mécanisme de la spirale inflationniste a été arrêté, les dépenses se rapprochant des recettes. Les dépenses ne concernent pas seulement le paiement de la dette extérieure, mais aussi le paiement de la dette intérieure et même une réouverture de l'espace fiscal pour mener une politique pro-pauvre. Cet espace s'est agrandi d'année en année, permettant à l'Etat d'augmenter sa capacité d'action sur l'économie et la société. Après le point d'achèvement et après l'apuration de la dette intérieure, cet espace fiscal pourrait encore s'agrandir davantage.

- Il n'y a pas de lien direct entre les outputs du processus de l'allègement de la dette et le résultat, puisqu'en RDC il faut parler plutôt d'une reprise du paiement du service de la dette que d'une libération de l'espace budgétaire. De plus, si on peut attribuer la reprise du flux de l'aide officielle au développement au processus d'allègement de la dette, la plupart de cette aide ne passe pas par les structures de l'Etat et n'affecte donc guère sa politique. Indirectement, cependant, la réouverture de l'espace de politique a été rendue possible par l'augmentation spectaculaire de la capacité de l'Etat de mobiliser des ressources propres : entre 2001-2008, le revenu de l'Etat a été multiplié par dix. Indirectement aussi, le mécanisme des conditionnalités – dont le non-respect serait sanctionné par la non-atteinte du point d'achèvement – peut avoir joué un rôle aussi dans la réorientation des ressources vers les dépenses pro-pauvres. Bien que ce mécanisme n'explique pas très bien pourquoi on donnerait priorité plutôt à un secteur spécifique comme celui de l'éducation et non pas à d'autres. Nous croyons qu'à ce sujet, nous avons besoin d'une analyse plus détaillée de la volonté politique interne qui prévaut au budget de l'Etat. Ce sera un des éléments à poursuivre dans le chapitre suivant.

- On pourrait bien sûr noter l'existence d'une divergence entre les priorités nationales et les priorités extérieures, l'existence d'un mécanisme de fongibilité et dès lors le risque qu'après l'allègement de la dette, l'espace de politique ouvert sur financement des ressources extérieures puisse être refermé. Selon une autre interprétation, les ressources PPTE ne seraient qu'une catégorie pro-forma : en effet, il n'y a pas d'équivalence ni de relation étroite entre les dépenses effectives financées sur les ressources PPTE et l'espace budgétaire libéré par l'allègement de la dette comme calculé par le FMI. Le FMI lui-même a aussi simplement évalué les DLCP globales par rapport à leur estimation des ressources libérées par l'allègement de la dette.

- En ce qui concerne cet espace fiscal additionnel, beaucoup de questions subsistent.

- Tout d'abord il faut mentionner que les données à notre disposition ne concernent que les dépenses effectuées au niveau central. Ni les dépenses effectuées par les provinces ou autres entités administratives sur base de leurs revenus localement perçus, ni les dépenses faites par tout type de service public sur base des frais que ceux-ci prélèvent auprès de leur public ne sont inclus dans ces données. L'exemple du secteur de l'éducation montre que ce financement est loin d'être négligeable : il représente environ deux tiers des dépenses du secteur.

- Il est important de remarquer que l'espace pour mener une politique de développement reste, tout considéré, assez limité. En comparant les différents secteurs « pro-pauvres », on note d'abord le poids prépondérant des secteurs de l'éducation et de l'infrastructure publique. Apparemment, le secteur de la santé ne semble pas avoir pu profiter de l'attention accrue pour les secteurs « pro-pauvres ». Serait-ce parce que le secteur de la santé est financé, plus que les autres secteurs, par les bailleurs de fonds internationaux ? Nous n'avons pas pu vérifier cette hypothèse. Par ailleurs, bien que les secteurs agricole et de développement rural aient vu leurs dépenses (en dollars constants) multipliées par dix, ces secteurs restent tout considéré assez marginaux par rapport aux « grands »

secteurs de l'éducation et de l'infrastructure publique. On pourrait toutefois penser qu'une stratégie de développement pro-pauvre ne puisse être conçue que sur base de l'agriculture.

- Cette donne se reflète aussi dans l'information obtenue sur la répartition des dépenses entre les provinces. Dans l'ensemble, deux tiers du budget central sont dépensés ou bien dans les services centraux (56 %) ou bien à Kinshasa même (10 %). Le poids prépondérant de Kinshasa est beaucoup plus réduit si on se limite aux dépenses libellées pro-pauvres (DLCP) et aux dépenses sur ressources PPTE. Cependant, le détail de ces catégories de dépenses révèle, hormis le secteur éducation, une forte concentration dans quelques provinces seulement, parmi lesquelles les provinces de Kinshasa, du Katanga et du Nord-Kivu. Par ailleurs, du côté du secteur Infrastructures et travaux publics, on note la concentration quasi-exclusive des dépenses dans les deux provinces de Kinshasa et du Katanga.

6

Impact

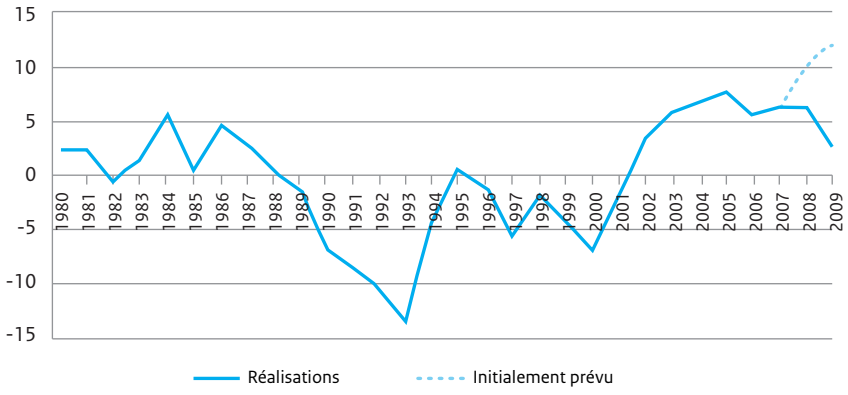
6.1 Introduction

L'impact de l'allègement de la dette dans deux domaines est le sujet de ce dernier chapitre. D'abord on espère que l'allègement de la dette aide le pays à renouer avec la croissance économique. Naturellement un problème d'imputation se pose. Dans un pays post-conflit on constate toujours une reprise de la croissance et beaucoup d'autres facteurs entrent en compte. Une autre lecture de la situation suggère cependant que la phase post-conflit est précisément un résultat généré par un ensemble d'initiatives dont l'allègement de la dette a été le socle financier. L'impact sur la lutte contre la pauvreté, qui fait l'objet des deux dernières sections, est beaucoup plus indirect et difficile à tracer. Nous nous limitons à l'analyse d'un seul secteur, celui de l'éducation. Ce choix est inspiré du fait que ce secteur a été celui qui a le plus profité de l'allègement de la dette comme on l'a vu dans le chapitre précédent.

6.2 Croissance économique

Avec un peu de recul par rapport à la période 1980-2009, on s'aperçoit que la performance de l'économie congolaise a été assez contrastée. Elle est marquée d'abord par une longue période de décroissance du PIB qui a commencé au milieu des années 80, puis on constate une reprise de l'activité globale à partir de l'année 2002. Appréhendé par décade, le PIB évolue de +1,8 % en moyenne en 1980-1989, de -5,4 % en 1990-1999 et de +3,5 % en 2000-2009. Très récemment, l'économie s'est écartée de sa trajectoire de croissance sous l'effet de la crise financière et économique mondiale de 2008-2009. En effet, le PIB réel n'a augmenté que de 6,2 % en 2008, soit 3,8 points de pourcentage en moins par rapport au taux de 10 % initialement escompté par les services d'analyse du gouvernement. Ce recul de l'activité économique s'est poursuivi en 2009 avec un taux de croissance établi à 2,7 % contre une projection initiale de 12 %.

Graphique 6.1 *Evolution du taux de croissance du PIB réel, 1980-2009 (en %)*



Source : BCC

Tableau 6.1 : Parts relatives et taux de croissance des secteurs productifs, 2001-2009 (en %)

	Part du PIB réel				Taux de croissance sectorielle			
	2001-2006	2007	2008	2009	2001-2006	2007	2008	2009
Secteur des biens								
Agriculture, pêche et élevage	43,9	38,5	37,4	37,5	-1,0	3,3	3,0	3,0
Extraction minière et métallurgique	12,3	12,8	13,4	12,1	12,0	2,5	11,4	-12,5
Manufacture	4,2	4,1	4,0	4,1	1,0	5,1	2,7	0,8
Eau, électricité et gaz	0,8	0,7	0,6	0,6	-6,8	1,8	-4,9	0,0
Construction	6,3	8,2	8,0	8,1	15,0	5,4	3,8	4,3
Secteur des services								
Commerce	18,1	19,6	20,9	22,2	4,5	13,1	12,3	9,0
Transports et communications	4,8	6,0	6,0	6,0	17,0	10,9	8,4	9,0
Services marchands	5,9	6,0	6,0	5,9	3,8	6,9	4,8	4,4
Services non marchands	2,0	2,0	1,9	1,5	-5,2	6,2	4,2	3,2
Taux de croissance du PIB réel					4,5	6,3	6,2	2,7

Source : BCC

L'évolution de l'économie réelle ainsi décrite est le reflet aussi bien du comportement des principaux secteurs qui contribuent à la formation du PIB que des pressions exercées sur l'économie elle-même par divers chocs exogènes et quelques mesures de politique macroéconomique.

Sur la base des résultats disponibles fin juin 2010, le profil de la conjoncture économique en RDC était marqué par la reprise de l'activité de production. Les contributions les plus significatives viennent des secteurs du commerce de gros et de détail, de l'agriculture, des mines et hydrocarbures, des bâtiments et travaux publics ainsi que celui des services. La contribution de l'agriculture dans la croissance est induite notamment par la réhabilitation des infrastructures routières et la mise en œuvre des projets d'appui financés par la BM et la BAD à travers le pays. Cette évolution favorable après la crise financière et économique mondiale, résulte également de la relance des activités minières dans la province du Katanga à la suite de la nette amélioration des cours mondiaux des matières premières.

6.3 Impact sur le développement et la pauvreté en RDC[66]

6.3.1 Mesurer l'impact de l'allègement de la dette : mission impossible ?

La liste des défis auxquels il faut faire face dans l'évaluation de l'impact d'une mesure politique est longue. Etant donné le temps et les ressources à notre disposition, nous ne pouvons pas évaluer l'impact de la décision de l'allègement de la dette en soi, ni l'impact qu'ont eu les ressources PPTE sur la pauvreté en général. Une façon pour ne pas nous perdre dans une entreprise d'évaluation trop virtuelle est de bien en spécifier les limites. Ces limites peuvent être spécifiées comme suit :

- La valeur de l'exercice de mesure de l'impact est déterminée d'une manière cruciale par la fiabilité des indicateurs de pauvreté à notre disposition. Nous allons faire cet exercice de fiabilité de manière plus détaillée ci-après (6.3.2.). Nous constatons que ces données sont souvent peu fiables – malgré les efforts investis et les progrès réalisés dans leur collecte.

- Nous allons étudier l'impact direct des ressources libérées par les bailleurs de fonds pour augmenter la capacité d'intervention de l'Etat et l'aider à exécuter une politique particulière. Nous incluons dans ces ressources libérées les ressources PPTE, mais nous excluons les ressources extérieures qui n'ont pas eu un impact direct sur la capacité d'intervention de l'Etat. Parmi l'éventail des déterminants possibles de la pauvreté, il y a les différentes interventions des ONG, bilatérales et multilatérales. Bien que le gouvernement de la RDC ait fait un effort, récemment, d'inventorier ces interventions, nous n'avons pas eu l'opportunité de disposer du détail des résultats de cet exercice. A la base des données des dépenses et des recettes de l'Etat, publiées dans les rapports annuels de la BCC, nous savons cependant que les donations extérieures qui sont gérées *en dehors* de la comptabilité de l'Etat (l'APD), sont plus ou moins aussi importantes que le budget géré par l'Etat lui-même. Souvent ce sont d'ailleurs les mêmes bailleurs qui interviennent,

[66] Cette partie est écrite avec l'appui de Wim Marivoet, Joel Siku Kasereka et Jolino Malukisa.

parfois par l'intermédiaire de l'Etat, parfois par l'intermédiaire d'autres agences de développement. S'il y a donc eu un changement positif dans la situation de pauvreté, ceci pourrait alors être mis sur le compte de l'Etat au même titre que sur le compte d'autres agences de développement. Le problème de l'imputation est ainsi posé. Le fait même que l'APD se soit accrue substantiellement dans la période examinée est en soi un facteur important de redressement de la situation en comparaison avec la décennie antérieure.

- Afin de déterminer l'impact spécifique des dépenses pro-pauvres, nous nous sommes inspirés du « *theory-based evaluation* » : nous essayons d'identifier les mécanismes les plus pertinents qui ont été mobilisés pour avoir une incidence sur la situation sur place et de les comparer avec les idées initiales concernant ces mécanismes au moment de la conception des politiques de développement (Pawson, 2003). Non seulement pourrions-nous de cette manière contrôler plus facilement les différents autres facteurs qui déterminent le résultat mais en même temps arriver à une meilleure compréhension des différents éléments et processus en cours.

Présentons d'abord une vue d'ensemble des différents indicateurs des OMD. Le tableau 6.2 rassemble des indicateurs différents des OMD. Notons par ailleurs que nous avons préféré nous limiter aux sources primaires.

La dernière enquête à notre disposition est l'Enquête Démographique et de Santé (EDS), exécutée pendant les premiers mois de 2007 (République démocratique du Congo, 2008a). En principe, une comparaison avec l'enquête, fort similaire, de Multiple Indicator Cluster Survey 2 (MICS2), réalisée en 2001 (UNICEF, 2002) permet de voir l'impact d'au moins les premières années de l'allègement de la dette et du processus PPTE (De Herdt et al. 2008).

En général, le tableau démontre que la situation se serait légèrement améliorée pendant la période concernée. Bien que les indicateurs de pauvreté pointent dans tous les sens, les indicateurs d'éducation ainsi que les indicateurs de mortalité convergent vers une amélioration.

Nous croyons cependant qu'il est difficile de tirer des conclusions trop hâtives de cet exercice.

Analysons ici de plus près l'exemple des indicateurs de mortalité.

Il y a actuellement un vif débat en cours sur le niveau de la surmortalité causée de manière directe ou indirecte par la guerre à l'Est. Les estimations varient entre 5,4 millions de morts (International Rescue Committee (IRC)) et moins d'un million (Spagat et al., 2009). Sur base d'une comparaison entre le recensement démographique et l'enregistrement électoral en 2004, Lambert and Lohlé-Tart, (2009) estiment à leur tour que l'effet de la guerre à partir de 1998 ne pourrait jamais dépasser les 200.000 morts. Ils remarquent d'ailleurs que l'espérance de vie doit avoir diminué à partir de la fin des années 1970 déjà, mais que le déclin s'est confirmé d'avantage dès le début des années 1990.

Nous ne sommes pas dans une position qui nous permette de nous prononcer de manière

Tableau 6.2 Evolution des OMD en RDC, 2001-2007		
	2001	2007
1. Réduction de l'extrême pauvreté et de la faim		
% insuffisance pondérale (Poids-Age)	31,1%	31,4%
% malnutrition chronique (Taille-Age)	38,2%	40%
% malnutrition aigüe (Poids-Taille)	13,4%	9,3%
% Enfants nés avec poids de naissance <2500g	11%	7,7%
% de mères mal nourries IMC < 18,5	17,3%	18,5%
2. Assurer l'éducation primaire pour tous		
% Taux Net de Scolarité Primaire	52%	61%
% achevant la 5ème année	20%	48%
% Taux d'alphabétisation 15-24	71%	72%
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomie des femmes		
Rapport filles/garçons dans l'enseignement		0,74
Taux d'alphabétisation des femmes/hommes de 15 à 24 ans	0,82	0,84
Proportion de femmes salariées dans le secteur non agricole		0,35
4. Réduire la mortalité infantile		
Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans (sur 1000)	213	148
Taux de mortalité infantile (sur 1 000)	126	92
Proportion d'enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole	46,4	62,9
5. Améliorer la santé maternelle		
Taux de mortalité maternelle (sur 100 000 naissances)	1289	549
% d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié	61%	74%
6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies		
% Utilisation d'un préservatif lors du dernier rapport sexuel à haut risque	12,7%	16,5%
% Femmes ayant une bonne connaissance du VIH/SIDA	10%	15%
7. Assurer un environnement durable		
% utilisant une source d'eau aménagée	45,7%	48,2%
% accès à l'électricité		17,6%
% utilisant des combustibles solides		94,8%

Sources : Enquête MICS2 (2001) et enquête EDS (2007)

précise sur ce sujet. Nous constatons seulement que les enquêtes MICS2 et EDS pointent dans des directions divergentes et contradictoires au moment où nous analysons l'évolution de la mortalité infanto-juvénile par province. Celle-ci aurait augmenté au Maniema (pourtant en paix depuis 2002) et aurait diminué jusqu'à moins que la moitié au Nord-Kivu (toujours marqué par la guerre). Ces résultats confirment en fait l'argument de base de Spagat et al. (2009) : il est extrêmement risqué de se prononcer sur une estimation du nombre de morts à cause de la guerre, puisqu'il est extrêmement risqué de se prononcer sur une estimation de la mortalité tout court en RDC, avec les bases de données à notre disposition.

Notons que la critique par rapport aux estimations de IRC s'applique également à tout autre essai d'estimer un indicateur au niveau national : celui-ci se base de fait sur une estimation du poids démographique de chaque province. Dans le cas du MICS2, de l'enquête 1-2-3 et de l'EDS, ces estimations réfèrent au recensement de 1984, mais on fait donc abstraction de tous les événements qui ont eu lieu en RDC depuis lors. De plus les différents échantillonnages n'ont pas suivi des méthodologies d'estimation similaires. L'EDS donne p.ex. un poids beaucoup plus important aux villes. Par conséquent, l'amélioration qu'on observe dans les données du tableau 6.2 pourrait refléter simplement le biais urbain des statisticiens.

Toutefois, nous voudrions quand même faire une exception pour les données sur l'éducation. Cette fois-ci, la forte augmentation dans l'enrôlement des élèves (tableau 6.2) se confirme au moins dans les données du ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel (tableau 6.3) :

Tableau 6.3 Evolution du nombre d'élèves par régime de gestion, 1986/7-2007/8

	Régime de gestion			Totaux	Croissance moyenne Annuelle
	Officiel	Conventionné	Privé		
1986/7	16,5%	79,7%	3,8%	4.156.032	
2001/2	15,2%	73,7%	11,1%	5.470.977	1,85% (1986-2001)
2007/8	16,2%	73,8%	10,0%	9.973.365	10,53% (2001-2007)

Source : sur la base des données de Banque mondiale (2005, p 50) et de ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel (2009).

Etant donné qu'il y a au moins deux sources indépendantes d'information qui convergent, l'hypothèse d'une augmentation réelle devient plus raisonnable.

6.3.2 La réduction de la pauvreté en RDC : mission possible ? Le cas de l'enseignement.

Comme indiqué ci-dessus, le cas de l'enseignement est intéressant à plusieurs égards. D'un côté, nous savons que c'est surtout grâce aux ressources PPTE que le budget de l'éducation a pu augmenter avec un taux de croissance annuelle de 37 %. D'un autre, nous avons indiqué ci-dessus que différentes sources d'information nous renseignent qu'au moins en termes de l'indicateur du taux de scolarisation, le Congo a réalisé un progrès spectaculaire. La question reste cependant d'en savoir plus sur le lien (ou les liens) entre ces deux éléments.

Dans notre recherche sur le secteur éducation, nous avons pu profiter d'une recherche collective coordonnée par Tom De Herdt à l'Université d'Anvers et dans laquelle le secteur éducation a été étudié comme un cas de la reconstruction post-conflit de la RDC (De Herdt, 2011). Nous avons pu compléter ce travail avec des enquêtes de terrain plus récentes, menées dans le cadre de cette recherche, à Kikwit et Mbandaka. Nous y avons interviewé l'administration centrale et quelques coordinations d'enseignement, mais avons aussi visité un échantillon de 5-6 écoles. Dans les écoles, nous avons mené des focus groupes auprès des enseignants et des parents d'élèves. Ces enquêtes nous ont permis en premier lieu de vérifier la cohérence des données qui nous ont été fournies au niveau central, notamment concernant trois variables clés autour desquelles on pourrait structurer tout le débat dans le secteur éducation : le salaire des enseignants, le nombre d'enseignants et les frais scolaires.

Ci-dessous, nous esquissons d'abord la stratégie de développement identifiée par le gouvernement, en interaction proche avec les bailleurs. Ensuite, nous voyons comment le secteur a évolué en réalité et nous analysons quels mécanismes ont joué de fait.

L'articulation d'une politique de développement dans le secteur éducation

La stratégie de développement dans ce secteur est construite sur l'hypothèse que les frais scolaires sont la contrainte principale pour l'accès à l'école (primaire), une hypothèse qui est – comme on l'a vu – plutôt logique dans les circonstances actuelles (graphique 5.10). Une réduction dans les frais scolaires paraît donc la priorité numéro un pour réaliser les OMD liés à l'éducation. Même en dehors du cadre de la coopération internationale, la gratuité de l'école publique primaire a été inscrite dans la nouvelle constitution du Congo, exprimant ainsi le caractère politiquement sensible des frais scolaires : en quelque sorte, les Congolais voient ces frais, qu'ils doivent payer chaque trimestre, comme la preuve que l'Etat ne fait pas ce qu'il devrait faire.

Dans la pratique, tous les bailleurs importants[67] ont convenu de participer à une stratégie commune de réduction des frais scolaires. Cette stratégie fait partie de l'agenda du « groupe thématique de l'éducation » présidé par DFID en tant que bailleur le plus important et qui a démarré peu après l'approbation du DSCRP, sans attendre le résultat des élections de 2006. En dehors des « ressources extérieures » on pourra compter sur les « ressources PPTE ».

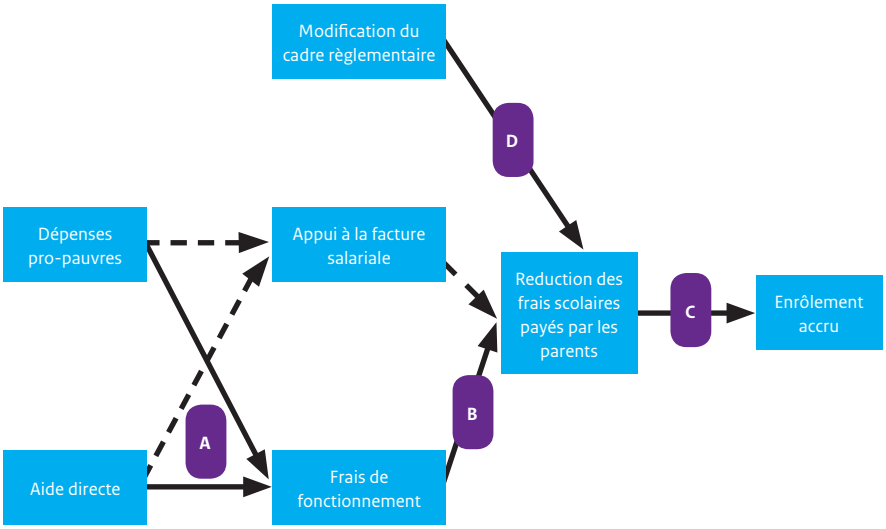
La figure 6.1 montre « la théorie » de l'intervention de développement dans le secteur. Initialement, la volonté était de contribuer au paiement des salaires, mais aucun accord n'a été conclu. D'abord les bailleurs internationaux n'ont pas approuvé l'augmentation des salaires des enseignants proposé par le gouvernement. Ensuite, les bailleurs hésitaient à financer les salaires aussi longtemps que la liste de paie n'était pas apurée, afin de minimaliser le risque de fuites. Entretemps, cet audit a commencé, mais il n'a pas encore été finalisé.

En attendant, il a été décidé de distribuer des frais de fonctionnement aux écoles, premièrement à travers le financement de PPTE (2005-2007) et par après à travers le financement direct

[67] c-à-d. sauf les bailleurs multilatéraux comme la Banque mondiale, UNESCO et UNICEF et aussi les bailleurs bilatéraux de Grande-Bretagne, Belgique, France et les Etats-Unis.

de la BM, nommé Projet d'Urgence de Réhabilitation Urbaine et Sociale (PURUS). Il était prévu que chaque école publique reçoive trimestriellement une somme d'argent, avec un minimum de respectivement 150 dollars (à travers le financement PPTE) et 250 dollars (à travers le financement PURUS), une somme qui pourrait être augmentée en fonction de la taille de l'école. Dans l'ensemble, il s'agit d'une enveloppe d'environ 6 millions de dollars (de PPTE) et de 45 millions de dollars (de PURUS). L'argent est canalisé par l'administration des salaires, le SECOPE. Le SECOPE était supposé être la structure administrative qui permettrait de canaliser l'argent directement aux écoles et d'éviter les réseaux religieux.

Figure 6.1 *La théorie de la stratégie de réduction des frais scolaires des bailleurs de fonds*



Source : adapté de De Herdt et.al. (2011)

Comme mesures d'accompagnement, un arrêté était publié afin de limiter les degrés de liberté des provinces et des écoles pour demander des nouvelles catégories de frais scolaires. De concertation avec les bailleurs, un arrêté interministériel était promulgué au niveau national en 2007, définissant clairement les frais possibles et fixant une limite maximum de 1020 francs congolais par élève (figure 6.1, flèche D). Puis, l'usage de l'allocation en frais de fonctionnement était limité à des dépenses spécifiques (p.ex. meubler et peindre les bâtiments scolaires) : ces spécifications étaient mentionnées dans un carnet qui était distribué avec l'allocation même. Finalement, les dépenses devaient être gérées par les « comités de gestion » (installés officiellement dans les écoles), qui devaient à leur tour rapporter à l' « association des parents ».

Incidence réelle de la politique prônée par l'Etat

La question sur l'incidence réelle de la politique de l'éducation prônée par l'Etat se décompose en différentes sous-questions. D'abord, nous vérifions la variable clé de la théorie de l'intervention, les frais scolaires mêmes. Ensuite, nous analysons les différents mécanismes A, B, C et D qui auraient joué – ou non.

Les frais scolaires ont-ils diminué ?

Etant donnés les efforts considérables, prévus et imprévus, à réduire les frais scolaires, quelle est l'évidence que les frais payés par les ménages ont été effectivement réduits pendant la période sous considération ?

En principe, une réponse à cette question devrait être basée sur des enquêtes budgétaires auprès des ménages, une stratégie que nous n'avons pas pu poursuivre dans le cadre de cette étude. De Herdt (2011) nous éclaire cependant sur deux indicateurs en comparant les enquêtes faites en 2001-2002 et en 2006-2007 au niveau des écoles et en comparant l'évolution des frais scolaires fixés par les provinces. Aucun de ces exercices ne nous permet de conclure que les frais scolaires payés par les parents auraient baissé de manière significative.

L'information sur la non-diminution évoque en fait deux types de questions. Tout d'abord, ne perdons pas de vue que l'échec de la réduction des frais scolaires était accompagné par une augmentation de la scolarisation (tableau 6.3). D'où provient cette augmentation, si des frais scolaires en baisse ne peuvent pas l'expliquer (flèche C) ? Ensuite, si les différentes stratégies suivies pour diminuer les frais scolaires tel que spécifié dans la figure 6.1 n'ont donc pas fonctionné comme prévu, où la théorie de l'intervention a-t-elle été erronée ? Nous essayons de formuler une réponse d'abord à cette dernière question, à première vue moins importante mais toutefois instructive pour répondre finalement à la première question.

Un effet des « frais de fonctionnement » ?

Sur base de nos visites sur le terrain, nous pouvons affirmer que l'objectif matériel a été atteint : bien qu'on ait aussi noté quelques irrégularités, l'essentiel de l'argent a en effet été dépensé pour l'objectif prévu (flèche A). Toutefois, il apparait aussi clairement que le projet PURUS a eu très peu d'impact sur les structures « participatives » des écoles. En général, l'allocation PURUS a été gérée par les chefs d'établissement, en association avec quelques enseignants et quelques parents qui ont fourni des signatures. Bien que les associations de parents jouent un rôle actif dans beaucoup d'écoles – surtout en mobilisant des frais scolaires – ils n'étaient pas impliqués dans la gestion du fonds PURUS.

Cependant, il est beaucoup moins sûr que la subsidiation des frais de fonctionnement des écoles ait eu un impact ultérieur sur les frais scolaires (flèche B). Nos recherches sur le terrain nous indiquent plutôt une autre dynamique. Dans De Herdt et.al. (2011), on observe déjà que si, dans les frais de fonctionnement, la partie destinée aux écoles a diminué, c'est la partie de « taxation » destinée à l'administration du secteur éducatif qui a augmenté. Un argument qui a été avancé pour expliquer cette situation est que le fonds PURUS finance maintenant les écoles, ce qui donne un argument aux services administratifs d'augmenter leurs demandes de frais administratifs aux écoles. Cet effet a été renforcé par le choix de canaliser les fonds directement vers les écoles, en utilisant l'administration des salaires et pas à travers les réseaux religieux officiellement chargés de la gestion des écoles.

Un effet de la modification du cadre règlementaire ?

Nos recherches sur le terrain ont révélé que l'adoption de l'arrêté interministériel en 2007, définissant clairement les frais possibles et fixant une limite maximum de 1020 franc congolais par élève (figure 6.1, flèche D)ne semblait pas avoir une incidence réelle. Aucune des sept provinces que nous avons visité ne semblait respecter cet arrêté. Leur base légale pour ces actions est la Loi Cadre promulguée en 1986, qui n'a pas été abolie ni renouvelée depuis cette date. De plus, les réseaux religieux ont pris l'habitude d'ajouter d'autres frais. Ils se réfèrent à la Convention de 1977 (convention entre l'Etat et les églises sur la gestion des écoles nationales) qui leur permet de demander des frais additionnels en dehors des limites imposées par le niveau national et provincial. Nous concluons que la modification du cadre réglementaire peut seulement fonctionner s'il y a un cadre légal consistant.

Un effet d'appui à la facture salariale non voulu ?

Le refinancement du budget du SECOPE a été investi, en partie dans une augmentation du salaire des enseignants, en partie dans une augmentation du nombre d'enseignants sur la liste de paie de l'Etat. Pourtant, ce qui est remarquable à ce point, les bailleurs de fonds ont toujours refusé officiellement de payer les frais salariaux pour des nouvelles unités aussi longtemps que les listes de paie n'auraient pas été réorganisées – afin d'éviter la possibilité de fuites. Néanmoins, il y a deux sources de pression importantes pour agrandir la liste de paie des enseignants.

Premièrement, l'agrément de nouvelles écoles et enseignants répond aux attentes des directeurs d'école et des gestionnaires des réseaux désireux d'obtenir un financement de la part de l'Etat pour leur école. Le nombre d'enseignants du secteur public qui ne se trouvent pas sur les listes de paie de l'Etat peut être estimé à environ 40 % de l'ensemble[68]. Ils ne sont donc payés que sur la base des frais de motivation prélevés au niveau de chaque école et par… l'espoir qu'ils seront payés officiellement un jour ! A ce point, il sied de remarquer qu'un des éléments importants pour approuver l'enregistrement d'une école ou d'un enseignant auprès du SECOPE est le nombre d'élèves par classe. Les chefs d'établissement ont donc tout intérêt à gonfler l'effectif des élèves s'ils veulent capter plus de ressources étatiques pour payer leurs enseignants.

Deuxièmement, n'oublions pas que la masse salariale du secteur de l'éducation représente environ un tiers de la masse salariale destinée à tous les agents des services étatiques. L'école constitue souvent une des seules interfaces entre l'Etat et le village. Elle constitue une partie importante des ressources que les politiciens peuvent mobiliser pour se constituer une base arrière ou un corps électoral. Dans ce sens, ce n'est pas une coïncidence si l'augmentation spectaculaire du nombre d'écoles publiques mécanisées a été réalisée justement avant les élections de 2006.

[68] Etant donné que parmi les enseignants dont le nom se trouve sur la liste de paie il y a des « faux enseignants » (décédés, retirés…) dont le salaire est effectivement utilisé souvent pour payer des « vrais » enseignants, ce pourcentage sous-estime encore le nombre d'enseignants non-enregistrés ou « non-mécanisés ».

Qu'est-ce qui pousse donc au maintien des frais scolaires ?

Etant donné ce qui précède et en nous basant sur les focus groups avec les enseignants, nous croyons qu'il est important de souligner qu'il y a essentiellement trois facteurs importants derrière les frais scolaires : l'insuffisance des salaires, le problème des enseignants (debout et assis) non-mécanisés et le problème des arriérés de paiement. Ces sont autant de conditions nécessaires, croyons-nous, pour résoudre le problème des frais scolaires.

Tout d'abord, le salaire mis officiellement à la disposition des enseignants (et d'ailleurs des fonctionnaires en général) ne suffit pas du tout pour répondre à leurs besoins. En effet, le salaire moyen d'un enseignant n'atteint pas le seuil de pauvreté. Précisons encore que ce taux de couverture varie fortement entre les provinces, mais de toute façon, le seuil de pauvreté n'est atteint nulle part. Même à Kinshasa, où les enseignants gagnent plus que le double qu'à l'intérieur du pays, le salaire ne permet de financer que 33 % des besoins.

Le deuxième problème à résoudre est celui des enseignants (et membres de l'administration) non-mécanisés. S'agissant de 40 % de l'ensemble, ce n'est pas le moindre problème. Ces enseignants sont maintenant payés ou bien directement par les « frais de motivation » au sein des écoles, ou bien par des primes et appoints de toute sorte, cachés dans les « frais administratifs » que les écoles doivent payer aux échelons supérieurs de l'administration scolaire. Bien sûr, l'existence d'un nombre aussi important de fonctionnaires non-payés mais néanmoins actifs doit faire l'objet d'analyses ultérieures. En soi, il indique sans doute un problème de gestion des ressources humaines au sein de l'administration publique et des administrations des réseaux religieux. Ce n'est probablement pas non plus un problème limité au secteur de l'éducation. Toutefois, aussi longtemps que le problème existe, il ne semble pas réaliste de supposer qu'on puisse diminuer les frais scolaires.

Le troisième problème est celui des arriérés de paiement et d'autres irrégularités dans le paiement du salaire. Le problème des arriérés reste important selon nos recherches sur le terrain à Mbandaka et Kikwit, il peut être estimé à deux mois (fin décembre, on attendait toujours le salaire du mois d'octobre, à payer en principe le 20 de chaque mois). Les focus groupes avec les enseignants nous ont appris que ceux-ci préfèrent, pour cette raison, vivre sur les frais scolaires alloués par les parents, qui sont payés chaque mois.

Conclusions sur le secteur Education

L'éducation a été un des secteurs qui a profité plus que les autres des efforts déployés pendant la dernière décennie pour remettre l'Etat sur les rails en RDC. Tandis que, en dollars constants, les dépenses globales ont presque doublé entre 2003-2009, le budget du ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel a été multiplié par six. De plus, dans ce budget même, le budget du SECOPE a été multiplié par 28 pendant la même période (en dollars constants !). Ces chiffres sont à comparer avec ceux du secteur de la santé, où les dépenses en dehors des services centraux n'ont augmenté que de 40 %, même moins que l'évolution générale des dépenses. Entretemps, maints indicateurs

pointent vers une hausse considérable dans les taux de scolarisation, notamment au niveau primaire. Faut-il donc conclure sur base de cette information que les efforts de l'allègement de la dette entre 2003-2009 ont eu un impact réel ?

L'allègement de la dette n'a pas fonctionné de la manière dont il avait été conçu initialement. Tandis que tous les efforts politiques étaient concentrés sur la réduction des frais scolaires, il n'y a pas d'indications que ceux-ci aient diminué de manière significative. Quoique les dépenses de personnel aient fortement augmenté, le salaire des enseignants reste toujours en-dessous du seuil de pauvreté et en plus, il n'y a pas d'indication selon laquelle le problème des arriérés de paiement ait été résolu ou amélioré. De plus, manquant des contrôles sur la gestion des ressources humaines – et attendant d'autres innovations impactant sur l'efficience de différents services administratifs – le nombre d'enseignants non-mécanisés semble plutôt augmenter plus que le nombre d'enseignants mécanisés. Les premiers sont probablement attirés plus qu'avant par l'espoir d'être payé au fur et à mesure que la condition des derniers semble s'améliorer. Voici les facteurs essentiels qui expliquent le maintien du système des frais scolaires comme socle du financement du secteur. Dans son fondement, le système existant n'a donc pas changé. Les ressources additionnelles ont plutôt facilité sa reproduction et son extension.

Ensuite, le mécanisme d'aide directe a engendré des investissements réels au niveau des écoles, mais il a aussi renforcé le système existant qui instrumentalise les écoles comme points d'imposition pour financer toute l'administration éducative.

Ceci dit, sur base de nos entretiens qualitatifs, nous pouvons affirmer que même si l'augmentation n'a pas été si forte qu'indiqué par les données quantitatives, elle a été bien réelle. Si en effet plus d'enfants fréquentent l'école, tandis que les frais scolaires sont restés stables, cela suggère qu'on devrait chercher l'explication ou bien dans l'augmentation du revenu (mais nous ne disposons pas de données pour confirmer ni infirmer ce fait), ou bien dans des éléments non-monétaires déterminant la demande effective à l'éducation (plus de sécurité, plus de perspectives de faire une carrière dans une profession alphabétisée, …). C'est une analyse qui a besoin d'être poursuivie.

6.4 Conclusions

Mesurer l'impact de l'allègement de la dette reste un exercice hasardeux. D'abord, il y a le problème des indicateurs de développement. Nous ne disposons pas, pour le moment, des instruments appropriés pour mesurer les indicateurs de développement. Bien sûr, le renforcement des services statistiques fait partie des efforts de reconstruction. Entretemps, il est difficile de faire des énoncés fermes sur le développement même. Ensuite, il y a le problème classique de l'imputation du développement à une intervention spécifique. L'allègement de la dette n'a pas été réalisé dans les circonstances de laboratoire. Pendant la période de l'allègement de la dette, beaucoup d'autres facteurs ont changé. Une autre lecture de la situation suggère cependant que le « contrefactuel » est une situation sans pacification, sans reconstruction, sans stabilisation économique et politique. L'initiative de

l'allègement de la dette est, dans cette lecture, une des pièces financières du puzzle de la reconstruction de l'Etat en RDC au sens large. En effet, pour la RDC, le défi au début du 21ème siècle était plutôt double. D'un côté, la communauté internationale a fortement prôné la réalisation des OMD, un agenda concret et ambitieux en vue de réaliser la croissance pro-pauvre. D'un autre, les structures étatiques doivent être reconstruites. En tout cas, il est important de ne pas confondre ces deux objectifs et de reconnaître les points où ces deux objectifs risquent de devenir contradictoires. Il n'est pas évident de reconstruire le navire alors qu'il est en pleine mer, c.à.d. de refonder l'Etat central et de l'utiliser en même temps pour lutter contre la pauvreté.

A la base de notre analyse de l'impact des sources PPTE et de l'intervention de l'Etat dans le secteur de l'éducation, nous voyons que dans la pratique, on a donné plus de priorité à la reconstruction de l'Etat central, tandis que la lutte contre la pauvreté a été mise au second plan.

Toutefois, ces mesures étaient néanmoins peu efficaces. Les données sur la répartition du budget de l'Etat par province indiquent par exemple que les efforts de reconstruction se concentrent maintenant à Kinshasa, ce qui ne semble pas répondre au besoin de relier l'Etat central aux structures locales, de manière à pouvoir les utiliser par après pour mener une politique de développement efficace profitant à tous.

Par rapport à ce débat, le secteur éducation est intéressant parce que la partie prépondérante du budget semble avoir été canalisée vers l'intérieur (in casu les salaires des enseignants et, en moindre mesure, les interventions de la BM pour investir dans les frais de fonctionnement des écoles et des bureaux administratifs du secteur). L'intérêt politique pour le budget du secteur éducation est fortement lié à la dynamique des élections parlementaires de 2006. C'est cela l'enjeu politique principal de l'éducation. Des acteurs intéressés à promouvoir l'éducation peuvent trouver des alliés dans ces dynamiques politiques particulières.

Dans une perspective plus historique, il faut noter toutefois qu'un budget de 7 dollars par élève (2006) est loin du budget de 23 dollars par élève en 1982, juste avant la période d'Ajustement Structurel. Ce recul se paie sans doute en termes de qualité : bien que l'UNICEF prône le principe qu'il fallait prévoir 1/3 des frais courants pour les dépenses non-salariales (pour l'achat des livres et autres matériels scolaires) en RDC, 80-90 % budget de l'Etat est consacré à la facture salariale. De plus, le salaire des enseignants se situe à moins de la moitié de leur niveau de 1982 et le ratio élèves par enseignant a fortement augmenté.

Un autre élément important par rapport à la période pré-ajustement structurel est celui de la responsabilisation des parents (lisons : leur participation dans le paiement du budget de l'éducation). Cette responsabilisation était vue comme un des objectifs à atteindre dans les années quatre-vingt. L'objectif a été réalisé, non seulement par l'émergence (modérée) d'un secteur d'écoles privées, mais surtout par l'émergence d'un système élaboré de frais scolaires, aussi dans les écoles publiques. Actuellement ces frais scolaires financent non seulement les écoles mais aussi les salaires des enseignants non-payés par l'Etat et un

complément de salaire de ceux qui sont payés par celui-ci. De plus, ils contribuent au fonctionnement de toute l'administration de l'éducation. Dans ce sens, les écoles servent de fait comme une assiette fiscale. Vers la fin des années '90, la contribution des parents était estimée à 90 % du financement de ce secteur. Ce financement « d'en bas » a certainement été un des éléments qui a permis au secteur de survivre aux années de la transition, les années de la « libération » par l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre (AFDL) et les années du conflit. Et jusqu'à ce jour, ce type de financement permet de compléter les ressources trop limitées et trop irrégulières en provenance de l'Etat.

Enfin, dernière caractéristique : le niveau local (c.à.d. provincial et sous-provincial) occupe une position relativement autonome du niveau central. Ce poids du niveau local a été renforcé encore par le fait que le secteur éducation (les écoles publiques) est organisé par les réseaux religieux depuis les temps coloniaux (André et al. 2010). Etant donné les avantages de cette configuration hybride pour les acteurs au niveau local, il serait préférable de concevoir le projet de reconstruction de l'Etat à partir de cette configuration plutôt que sur base d'un modèle plus étatique et centralisé.

7

Conclusions et enseignements

7.1 Conclusions

L'accord de l'allègement de la dette de la RDC a été certainement efficace du point de vue de la viabilité de la dette. Tous les ratios de la dette[69], à l'exception d'un seul, ont été réduits en dessous de leurs seuils de viabilité au moment de l'atteinte du point d'achèvement (juillet 2010). En effet, les ratios VAN de la dette/exportations et VAN de la dette/recettes budgétaires restent inférieurs aux seuils de viabilité. Le seul qui fait exception jusqu'en 2018 est celui de la VAN de la dette/PIB à cause de la garantie publique de la dette congolaise concédée au prêt chinois pour l'exécution des travaux d'infrastructures publiques. Cette opération d'allègement de la dette a surtout déblayé le terrain pour maîtriser l'inflation et renouer avec la croissance économique après deux décennies de régression économique.

L'allègement de la dette a certes contribué à la reprise de la croissance économique, mais il n'est certainement pas le seul facteur explicatif. Le dividende de la paix, la réunification du pays, les réformes du gouvernement et la volonté de certains Congolais pour appliquer ces réformes, le renouvellement de l'intérêt du potentiel économique par les investisseurs étrangers, sont quelques-uns des autres facteurs qui ont co-déterminé le début d'une reconstruction fragile. Cependant, il ne faut non plus minimiser l'impact du processus d'allègement. Il a joué un rôle indispensable et central dans le dispositif de la reprise de l'APD par les différents bailleurs de fonds qui ont accompagné la reconstruction post-conflit. A l'intérieur du processus d'allègement de la dette, ce sont surtout les conditionnalités[70] pour atteindre le point d'achèvement et donc l'allègement de la dette qui ont réalisé l'impact positif sur la reconstruction économique.

Le fait que l'observation de ces conditionnalités ait pris beaucoup plus de temps que prévu, démontre cependant un problème fondamental de bonne gouvernance dans le pays. Dans le cas d'un pays PPTE, la période intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement où la réduction de la dette se réalise, prend normalement trois ans. Dans le cas de la RDC cette période s'est prolongée jusqu'à sept ans, de 2003 à 2010. La non-observation des conditionnalités concernait surtout les dérapages budgétaires à l'occasion des élections et le risque de constitution d'une nouvelle dette publique insoutenable par le biais des contrats chinois.

A côté de l'impact voulu par la réduction de la dette sur la viabilité de la dette et la croissance de l'économie, le programme d'allègement dans le cadre d'un pays PPTE vise aussi à contribuer à la réduction de la pauvreté. Les ressources PPTE ont été, dans une grande mesure, dépensées dans les domaines prévus par l'accord sur l'allègement de la dette, bien que les modalités d'exécution des projets financés par ces dépenses fussent considérées en-dessous de la norme d'une bonne exécution. Il est peut-être encore trop tôt pour pouvoir se prononcer sur les effets complets de ces dépenses, car certaines de celles-ci, comme dans les secteurs de l'éducation et de la santé, ne seront visibles qu'après un certain temps. Cependant, notre analyse permet de tirer déjà une conclusion importante concer-

[69] Voir section 5.2.2
[70] Voir section 4.3

nant le caractère pro-pauvre des dépenses PPTE. Les ressources PPTE, générées par l'allègement de la dette intérimaire ne constituent pas un instrument convainquant de réduction de la pauvreté (dans le cas de la RDC). La plupart de ces moyens ont bel et bien été investis dans un secteur prioritaire, l'enseignement. Cela a certes permis de payer plus d'enseignants et donc d'élargir la participation d'enfants à l'enseignement. Dans ce sens, cela a contribué à se rapprocher des OMD. Cependant, cette augmentation des fonds n'a pas diminué les frais de scolarité pour les parents, et donc même dans ce secteur prioritaire l'effet sur la pauvreté reste mitigé. Les autres fonds PPTE ont surtout été utilisés pour renforcer les administrations centrales, ce qui peut avoir eu un impact positif sur le renforcement et la reconstruction de l'Etat. Et même dans ce cas, cela veut dire que ces fonds n'ont pas atteint le but déclaré de réduction de la pauvreté et donc l'efficacité n'a pas été au rendez-vous.

Finalement, la décision d'accorder cet allègement de la dette à la RDC était essentielle pour que la RDC puisse se redresser et revenir dans le giron de la communauté internationale. Une exclusion du programme PPTE, et des programmes d'APD qui viennent en appui de ce processus, aurait été négative pour la stabilité de toute la région. Est-ce que ce processus a été efficient en termes de coût pour la communauté internationale ? Même si on ne se réfère pas à d'autres interventions de pays endettés plus riches, une exclusion de la RDC du programme PPTE aurait été plus coûteuse à la communauté internationale. En effet, les effets directs stricto sensu de l'allègement de la dette sur le service de la dette ont plus rapporté à la communauté internationale qu'ils n'ont coûté.

7.2 Enseignements

Le besoin de gouvernance économique n'est pas encore suffisamment intériorisé et dépend encore trop de la discipline imposée de l'extérieur, ce qui fragilise la reconstruction. Les dérapages budgétaires à l'occasion des élections ont de nouveau dévoilé un point central et névralgique de cette gouvernance. Le financement monétaire de ces « dépenses urgentes » révèle l'insuffisance d'indépendance de la BCC. La création monétaire ne devrait pas dépendre de décisions politiques mais de nécessités économiques. L'inclusion de la RDC dans une zone monétaire régionale ou la nomination indépendante du(es) responsable(s) de la BCC sont deux options à même de résoudre le problème de gouvernance et celui des « dépenses urgentes ».

L'appui à ce processus de meilleure gouvernance et le besoin d'investissements sans garantie de l'Etat et donc d'un meilleur climat d'affaires, est un travail de longue haleine qui va nécessiter encore une longue période d'appui de la part de la communauté internationale. Le maintien de cet appui aiderait à renforcer les éléments réformistes dans les administrations pour que l'amélioration de la gouvernance soit durable.

La communauté internationale évitera, à l'encontre de la pratique des années septante, de prêter de l'argent sans qu'il y ait garantie de remboursement. En d'autres termes, les investissements privés doivent pouvoir se repayer eux-mêmes sans recourir à la garantie de l'Etat. Dans ce sens les IFI ont joué un rôle déterminant dans la révision des contrats

chinois. Seules les dépenses d'infrastructures publiques (dans les secteurs de l'éducation, de la santé, etc.) devraient faire l'objet de prêts extérieurs garantis par l'Etat. L'idéal serait de faire appel à des dons en sus des efforts internes du gouvernement.

La révision des contrats chinois a cependant aussi révélé que la capacité d'endettement d'un grand pays comme la RDC est extrêmement limitée, car on a dû, pour des raisons de viabilité de la dette, réduire de moitié des investissements absolument nécessaires dans l'infrastructure. Il faudrait donc renforcer des mécanismes qui développeraient une plus grande capacité d'investissement dans des domaines de biens publics internationaux (p.ex. hydro-électricité, gestion d'émissions de carbone, ressources forestières). Il est évident qu'une telle orientation doit aller de pair avec des réformes dans des entreprises publiques congolaises. La co-gestion de la production de ces biens publics internationaux devrait permettre d'augmenter la capacité d'endettement et de remboursement.

Dans des pays post conflit à Etat fragile, la nouvelle approche de l'aide concernant l'aide budgétaire (sans conditions) est peut-être moins adaptée. L'allègement de la dette, qui ressemble à une aide budgétaire, en est une exception. Comme en conviennent tous les interlocuteurs, il faut recommencer « with a clean slate ». Cependant, la grande leçon de cet allègement de la dette est que, au-delà des effets sur la viabilité de la dette, c'est le processus de conditionnalités accompagnant ce mécanisme qui était le plus important pour impulser des améliorations dans la gouvernance. L'appropriation peut/doit aller de pair avec les progrès de la gouvernance.

Annexes

Annexe 1 Termes de référence

1 Introduction

En 2007, la direction Evaluation de la politique et des opérations (IOB) du ministère néerlandais des Affaires étrangères a achevé son analyse de la politique bilatérale africaine des Pays-Bas de 1998 à 2006[71]. Les sujets suivants y étaient notamment abordés : appui budgétaire général, allégement de la dette, soutien sectoriel, conflits, bonne gouvernance et aide humanitaire. En complément à cette analyse, l'IOB a recommandé la mise en œuvre à court terme d'une évaluation de l'allégement de la dette de la République démocratique du Congo (RDC) et du Nigéria[72]. En effet, ces deux pays ont été les bénéficiaires principaux des annulations de dettes mises en œuvre par les Pays-Bas au cours de cette période[73]. L'importance des montants en jeu et la question de savoir si les pauvres au Nigéria et en RDC ont bénéficié de cette annulation justifie une évaluation en vue d'analyser le processus et les effets de l'allégement de dette sur la croissance, le développement, le secteur public et la réduction de la pauvreté. Le Ministre de la Coopération au développement a appuyé cette idée lors d'une session parlementaire[74].

Etant donné que ces allégements ont été consentis dans un contexte multi-donneurs, il était logique que l'évaluation se profile dans un cadre conjoint. A l'initiative certes des Pays-Bas, qui en assurent la direction, l'IOB a donc lancé un appel aux autres services d'évaluation du Réseau de l'évaluation du CAD[75] (notamment auprès du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne et de la Belgique).

La Belgique, au travers de son Service de l'évaluation spéciale de la Coopération au développement (S4) du ministère des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, a marqué son intérêt pour coopérer à cette évaluation conjointe. D'une part, dans la perspective de compléter une évaluation en cours sur la politique belge en matière d'allégement de dettes (cas d'études : Cameroun), et d'autre part, parce que la Belgique a procédé à des allégements de dettes considérables pour la RDC, l'Irak et le Nigéria[76].

Le Royaume-Uni (DFID -*Department for International Development*) et la France (ministère des Finances) ont répondu qu'ils soutenaient l'idée d'une évaluation de l'allégement de la dette,

71 IOB, « La politique africaine des Pays-Bas 1998-2006. Évaluation de la coopération bilatérale » (2007).

72 IOB, « La politique africaine des Pays-Bas 1998-2006. Évaluation de la coopération bilatérale » (2007), pp. 108/109 et 126.

73 L'aide bilatérale néerlandais globale vers les pays d'Afrique sub-saharienne s'élevait à 5,8 milliards € sur la période 1998-2006. Les annulations de dettes représentaient 1,1 milliards €, dont 90% (1 milliard €) était à l'origine des crédits d'exportations.

74 Compte rendu des débats de la seconde Chambre, Concertation générale, le 22 octobre 2008.

75 Appel lancé lors de la réunion du Réseau de l'évaluation du Développement du CAD/OCDE de novembre 2008. De plus, en juin 2009, le Directeur général de la Coopération au développement des Pays-Bas a envoyé un courrier à ses collègues allemands, anglais et français les invitant à participer à une évaluation conjointe.

76 La part des allégements de dettes dans l'ODA belge représentant entre 25 à presque 50% les années en question.

malheureusement leur programmation en évaluation des 2 années à venir ne leur permettait pas de s'associer à l'exercice proposé.
En septembre 2009, les services d'évaluation de la Belgique et des Pays-Bas ont décidé de démarrer la préparation concrète de l'évaluation dans les deux pays. Des notes de concept (Approach Paper) présentant les grandes lignes de l'évaluation ont été élaborées et soumises pour commentaires à Abuja (Nigéria) et Kinshasa (RDC). En décembre 2009 une mission préliminaire conjointe BE-NL s'est ainsi rendue à Kinshasa pour rassembler les réactions à ce document. Une mission similaire s'est rendue en janvier 2010 à Abuja. Les deux missions ont rencontré les acteurs clefs impliqués dans la préparation et le suivi des allégements de dettes en question – représentants des pouvoirs publics et de la communauté des bailleurs ainsi que d'organisations de la société civile. La proposition d'évaluation a reçu un feedback très favorable.

Même si la nature des deux interventions est similaire, les caractéristiques spécifiques à chacun des pays nécessitent l'élaboration de termes de références distincts[77]. Le présent document s'applique donc à l'évaluation conjointe des allégements de dettes dont la RDC a bénéficié après 2002.

L'évaluation prévue a deux objectifs : d'une part satisfaire une obligation des ministères concernés, belge et néerlandais, de rendre des comptes de l'utilisation des fonds publics (*accountability*), et d'autre part, tirer des leçons (*learning*) en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement. En effet, évaluer un allégement de dette d'une telle ampleur permettrait de tirer les enseignements de l'utilisation d'un instrument d'aide qui risque de gagner en importance dans les prochaines années.

Historique des traitements de dette[78]

La RDC a une longue histoire liée aux allégements de dettes. Depuis 1976 plus de 10 accords ont été conclus avec le Club de Paris[79]. Les conventions de 1976, 1977, 1979, 1981, 1983, 1985 et 1986 suivaient l'approche classique et un montant total de 4,4 milliards USD a été payé par la RDC. L'accord de traitement de la dette de 1983 est un règlement spécifique (ad hoc) et concerne 883 millions USD, suivi par celui de 1989 (aux conditions de Toronto), pour un montant de 1,5 milliards USD. Ensuite, les accords de 2002 et 2003, ainsi que – tout récemment – 2010 ont été conclus et sont encore en cours (comme celui de 1989 d'ailleurs). Au 31 décembre 2001 la dette extérieure de la RDC s'élevait à 14,3 milliards USD dont 9,7

[77] Bien qu'il y ait des similarités entre les deux allégements de dettes, ce sont deux cas très différents. La RDC est un pays PPTE à qui, en accord avec les règles PPTE, un allégement de dette partiel a été accordé après l'atteinte du « point de décision » (decision point). Le solde sera annulé quand il atteindra le « point d'achèvement » (completion point), probablement au cours de l'année 2010. L'allégement de dettes pour le Nigéria a une base complètement différente et il a quant à lui été mis en œuvre dans un laps de temps assez court après que la décision ait été prise en 2005.

[78] Source: http://www.clubdeparis.org

[79] Le Club de Paris a été fondé en 1956. Il s'agit d'un groupe informel de gouvernements-créanciers dont le rôle est de trouver des solutions coordonnées et durables aux difficultés de paiement rencontrées par les pays débiteurs. Les décisions sont prises sur base du consensus. Pendant que les pays débiteurs entreprennent des réformes pour stabiliser et restaurer leur situation macroéconomique et financière, les créditeurs du Club de Paris fournissent un traitement approprié de la dette. Cela peut prendre la forme d'un rééchelonnement, qui est un allégement de la dette différé, ou, dans le cas d'un rééchelonnement concessionnel, d'une réduction du service de la dette durant une période définie (flow treatment) ou à partir d'une date définie (stock treatment). Source : http://www.clubdeparis.org

milliards USD étaient dus aux créditeurs du Club de Paris. En 2002 le FMI et la RDC, devenue entretemps un pays PPTE[80], ont convenu d'un programme au titre de la « Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance » (FRPC). Celui-ci prévoyait, selon les Termes de Naples 67%[81] un programme d'allégement de la dette pour un montant total de 8,9 milliards USD, dont 4,6 milliards USD étaient annulés et 4,3 milliards USD rééchelonnés. Faisant suite à l'atteinte par la RDC du Point de décision de l'Initiative renforcée PPTE le 28 juillet 2003, un nouvel accord intervint le 22 novembre 2003 avec le Club de Paris (selon les conditions des Termes de Cologne[82] – c.-à-d. avec un taux d'annulation de 90%).

Le 1er juillet 2009, la dette de la RDC à l'égard des créditeurs du Club de Paris s'élevait à 6,9 milliards USD. Le 11 décembre 2009 le FMI a conclu un programme au titre de la Facilité de Crédit Elargie (FCE). Faisant suite à cette décision, la RDC et le Club de Paris sont parvenus le 25 février 2010 à un nouvel accord par lequel des dettes pour un total de 2,9 milliards USD seront traitées, comprenant une annulation de 1,3 milliards USD et un rééchelonnement de 1,6 milliards USD. Ce traitement de la dette sera réalisé selon les conditions des Termes de Cologne également.

Le tableau ci-dessous synthétise les accords conclus au Club de Paris depuis 1976 avec la RDC.

Liste des traitements de dette			
Date du traitement	**Type de traitement**	**Montant traité**	**Statut du traitement**
25 février 2010	Cologne	2.957 M USD	actif
22 novembre 2003	Cologne	-	actif
13 septembre 2002	Naples	8.980 M USD	actif
23 juin 1989	Toronto	1.530 M USD	actif
18 mai 1987	Ad Hoc	883 M USD	remboursé
15 mai 1986	Classique	350 M USD	remboursé
18 septembre 1985	Classique	322 M USD	remboursé
20 décembre 1983	Classique	1.490 M USD	remboursé
9 juillet 1981	Classique	600 M USD	remboursé
11 décembre 1979	Classique	1.200 M USD	remboursé
1er décembre 1977	Classique	170 M USD	remboursé
16 juin 1976	Classique	280 M USD	remboursé

[80] L'Initiative PPTE (Pays pauvres très endettés) fut lancée en 1996 et fut suivie de l'Initiative renforcée PPTE (Enhanced HIPC-Initiative) en 1999. Les pays peuvent prétendre ou non à un allégement de dette sur base d'une évaluation de la soutenabilité de leur dette (Debt Sustainability Analysis), des antécédents (track record) en termes de mise en œuvre des politiques, et des progrès réalisés dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté. Début 2002 il a été décidé que la RDC rentrait dans les conditions.

[81] Traitement selon les termes de Naples 67% : 1) un rééchelonnement des créances commerciales traitées sur 23 années, dont 6 années de grâce, 2) un rééchelonnement des créances d'aide publique au développement traitées sur 40 années dont 16 années de grâce.

[82] Termes de Cologne: taux d'annulation de 90%, rééchelonnement des créances d'APD traitées sur 40 années dont 16 années de grâce. Source: http://www.clubdeparis.org

[83] http://www.clubdeparis.org/sections/pays/congo-la-republique

Ainsi, le montant total annulé par les créditeurs du Club de Paris s'élèvera à 4,6 milliards USD (2002/03) + 1,3 milliards USD (2010/12), c'est à dire 5.950 millions USD.

La part combinée Belgique/Pays-Bas dans l'allégement de dette **2003** représente environ 1,6 milliards €, soit environ 2,4 milliards USD[84], soit un peu plus de 50% du montant total annulé dans le cadre du traitement de la dette de la RDC.

L'allégement de dette bilatéral belge en faveur de la DRC s'élève jusqu'à présent à environ 1 milliard € (de 2002 > auj). Cela concerne surtout des dettes liées à des crédits aux exportations mais également des prêts (d'état à état). A l'atteinte du *« completion point »* (prévu actuellement pour juillet 2010) quelques 480 millions € doivent encore être annulés.

La part des Pays-Bas dans l'allégement de dette concerne quant à elle environ 600 millions €. D'une part 350 millions € ont été annulés en 2002 et les années suivantes. D'autre part, au moment du *« completion point »*, un solde restant d'environ 250 millions € sera annulé.

Pour la Belgique, l'accord du 25 février 2010 équivaudra à l'annulation de la totalité de la dette ADP et de la quasi-totalité du solde de la dette non-ADP bilatérale qui sera encore dû à ce moment. Pour les Pays-Bas, l'accord de février 2010 ne concerne que la dette non-ADP, c'est à dire, des créances d'origine commerciales. Il s'agit dans ce dernier cas d'un montant estimé à environ 250 millions € (300 millions USD).

[84] En raison des variations du cours du dollar le montant exact des dettes annulées ne s'obtient qu'après un calcul assez compliqué.

2 La République démocratique du Congo (RDC) – le contexte pays

La République démocratique du Congo est le deuxième plus vaste pays d'Afrique subsaharienne, après le Soudan, et le plus peuplé d'Afrique centrale. La taille du pays représente deux-tiers de l'Union européenne (2,3 millions de km², soit l'équivalent en surface du Portugal, de l'Espagne, l'Italie, la France, la Suisse, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Allemagne, le Danemark, l'Autriche et la Pologne). C'est le 12e État du monde par sa taille.

Population

Etant donné qu'il n'y a pas eu de recensement de la population depuis bientôt trente ans, la population du pays est estimée à environ 65 - 70 millions d'habitants. Kinshasa est la ville principale et avec une population estimée entre 7 - 8 millions d'habitants à la capitale ; c'est de loin la plus grande agglomération urbaine francophone de l'hémisphère sud. Les autres grandes agglomérations sont Lubumbashi, Kisangani, Mbuji-Mayi, Kananga, Mbandaka et Bukavu.

La population de la RDC est très dispersée. On estime qu'un tiers de la population vit en milieu urbain.

Le peuple congolais est composé de plusieurs centaines d'ethnies. Les estimations varient entre 200 et 450 différentes groupes dont la plupart a sa propre langue. En général, cinq grands groupes sont distingués : les groupes Bantou (80% de la population - dont les Luba, Mongo et Kongo sont les plus nombreux), Soudanais, Nilotique, Chamite et Pygmée.

L'économie

La République démocratique du Congo possède un important potentiel de ressources naturelles et minérales. Son économie s'est cependant drastiquement ralentie à partir du milieu des années 1980 et ne se relève que très lentement de ces deux décades de déclin.

Depuis la colonisation belge, l'économie est fortement tournée vers l'exportation, notamment grâce aux produits miniers. Aucune industrie de pointe n'a réellement été développée par les colonisateurs ou après l'indépendance. Par exemple, le cuivre est extrait en grandes quantités, mais il doit être exporté pour être traité, avant de revenir importé sous des formes finies (câbles, fils électriques…).

L'agriculture reste le principal secteur de l'économie. Les principales ressources agricoles sont le café, le bois et le caoutchouc. La majeure partie de la population reste alors active dans l'agriculture bien que les terres cultivées ne représentent que 3 pour 100 du territoire.

Malgré les progrès atteints au cours des cinq dernières années grâce aux réformes politiques et économiques, de nombreuses communautés vivent dans des conditions pénibles, avec peu d'accès aux marchés pour y acheter des biens ou y vendre leurs produits, et un faible accès aux services publics.

La RDC demeure un pays post-conflit fragile, avec des besoins énormes en termes de reconstruction et de croissance économique, dans un contexte de grande limitation de l'espace fiscal et de faiblesse des institutions[85].

Pauvreté et inégalités

La République démocratique du Congo est l'un des pays les plus pauvres du monde, avec des inégalités très marquées malgré ses multiples et diverses richesses. Le revenu par habitant et les indicateurs de développement humain demeurent parmi les plus faibles d'Afrique. Cette situation s'explique surtout par les différents conflits aux effets dévastateurs qu'a connus le pays.

Les violations des droits humains, – résultat des conflits armés – en particulier des enfants et des femmes, ont eu des répercussions très profondes au sein des populations. On estime à 80 % la population vivant en dessous du seuil de pauvreté fixé à 2 dollars par jour. Les disparités régionales sont très fortes. La pauvreté se manifeste par la malnutrition qui touche les femmes et des enfants et une situation générale d'insécurité alimentaire.

Structure politique et administrative

Le Congo est divisé en 11 provinces. La constitution de la IIIe République prévoit 26 provinces, celles-ci seront effectives une fois les institutions de la nouvelle république en place.

Les différents niveaux de subdivision sont les suivants :

- province ;
- district ;
- territoire ;
- collectivité (secteur ou chefferie) ;
- groupement.

[85] http://www.worldbank.org

3 La politique internationale d'allégement de dette et ses instruments[86]

3.1 La politique internationale d'allégement de dette

La crise de la dette qui a touché à la fin des années 80 de nombreux pays à revenus moyens fut combattue en partie avec des arrangements d'allégements de dette[87] et en partie avec des programmes d'ajustement[88]. Un certain nombre de pays, la plupart en Afrique sub-saharienne, ont continué à se débattre au cours de la décennie suivante avec des dettes considérables et ont eu des difficultés, voire ne réussissaient toujours même pas à assurer le service de la dette[89]. Ce groupe de pays, qui fut bientôt connu comme les « pays pauvres très endettés » (PPTE), comprenait initialement 41 pays dont 32 étaient des pays à faible revenu sévèrement endettés[90], 2 bénéficiaient d'un traitement concessionnel de la dette de la part du Club de Paris, et 2 étaient des pays à revenus intermédiaires qui au milieu des années 90 sont devenus un pays – « exclusivement-IDA » – ce qui les a amenés à être considérés pour un allégement de dettes[91].

86 Ce paragraphe décrit de manière globale la situation qui prévalait au moment de l'élaboration du règlement de la dette de la RDC en 2002/2003 et les développements généraux dans le domaine de la politique internationale d'allégement de dette et de ses instruments. Des évolutions plus détaillées qui se rapportent à la période sous évaluation (2002-2010, voir partie 5) seront traitées plus tard dans l'évaluation même, si cela est pertinent.

87 Les instruments (approches) d'allégement de dette sont entre autres: le rééchelonnement de dette, le refinancement concessionnel, et l'octroi de moyens financiers additionnels, le tout accompagné d'un monitoring étroit et de conditionnalités. Cette approche fut complétée dans le cadre des conditions de Londres, et ensuite aux conditions de Naples, par un allégement partiel de la dette sous des conditions strictes de mesures d'ajustement complémentaires et selon un calendrier prescrit pour la mise en oeuvre des adaptations des politiques.

88 On entend par là aussi bien les programmes d'ajustement du FMI orientés sur la demande que les programmes d'ajustement structurels de la BM orientés sur l'offre. Voir « The response of Investment and Growth to Adjustment Policies: Lessons from Eight Countries » (mimeo, IMF, Washington DC, September 1995), « Adjustment in Africa. Reforms, Results, and the Road Ahead » (World Bank Policy Research Report, New York, 1994) et 'Adjustment in Africa. Lessons from Country Case Studies' (Worldbank, Ishrat Husain en Rashid Faruquee (eds), Washington DC, 1994).

89 Voir « Analytical aspects of the debt problems of heavily indebted poor countries » (Policy Research Working Paper, nr 1618, par Stijn Claessens, Enrica Detragiache, Ravi Kanbur en Peter Wickham, IMF/Wereldbank, Washington DC, June 1996).

90 Voir World Debt Tables 1994-95.

91 Les 41 pays étaient: Angola, Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Congo-Brazzaville, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Ghana, Guinée-Bissau, Guinée-Conakry, Guinée équatoriale, Guyane, Honduras, Kenya, Laos, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Niger, Nigeria, République Centre-Africaine, Rwanda, Sao Tomé & Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Ouganda, Vietnam, Yemen, Zaire et Zambie (« Analytical aspects of the debt problems of heavily indebted poor countries » (Policy Research Working Paper, nr 1618, par Stijn Claessens, Enrica Detragiache, Ravi Kanbur en Peter Wickham, IMF/Wereldbank, Washington DC, June 1996, p.1).

Dans la deuxième moitié des années 90 les pays créanciers tout comme débiteurs, ainsi que les institutions financières internationales ont fait le constat que les instruments et les règlements de dettes existants étaient inefficaces pour résoudre la problématique de la dette des pays PPTE. Celle-ci différait sur des points importants de celle des pays à revenus intermédiaires sur lesquels la plupart des règlements de dettes des années 80 s'étaient focalisés. Une des différences de fond porte sur le fait que les PPTE ne sont pas seulement caractérisés par un endettement élevé, mais aussi par une croissance économique relativement faible et une mise en œuvre lente des programmes de réforme économique. Le lien entre l'endettement et la mise en œuvre des programmes de réformes semblait même crucial[92]. Une autre différence importante entre les deux groupes de pays concernait les pays créanciers : dans les PPTE, les créanciers étaient surtout des créanciers officiels (bilatéraux comme multilatéraux), dans les pays à revenus intermédiaires, on retrouvait surtout des créanciers commerciaux privés[93].

3.2 Les instruments d'allégement de dette

Résumé:

En 1996 les institutions de Bretton Woods, le FMI et la Banque mondiale, créèrent l' « *Initiative des Pays pauvres très endettés* », en résumé l'Initiative PPTE (ou PPTE-I), avec comme objectif de ramener la dette externe des PPTE à un niveau soutenable. En 1999 une révision générale de l'Initiative PPTE mena à l'Initiative PPTE avancée (PPTE-II). En 2005 l'Initiative PPTE (Avancée) fut complétée par l'Initiative d'Allégement de la dette multilatérale (IAMD) pour accélérer la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (ODM).

Pour plus de détails :

Le FMI et la Banque mondiale ont lancé l'initiative PPTE en 1996 avec comme objectif général principal d'assurer qu'aucun pays ne soit confronté à une charge d'endettement qu'il ne peut gérer. Un examen exhaustif de l'initiative en 1999 a résulté dans la création de l'initiative renforcée PPTE qui permet d'octroyer plus rapidement un allégement plus substantiel à un plus grand nombre de pays et de renforcer les liens entre l'allégement de la dette, la réduction de la pauvreté et la politique sociale[94]. Pour pouvoir prétendre à un allégement de dette, les pays PPTE étaient obligés d'établir une stratégie de réduction de la pauvreté.

En juin 2005, en vue d'accélérer les progrès vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) des Nations Unies, le Groupe des 8 (G-8) grands pays industrialisés a proposé que trois institutions multilatérales – FMI, Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale et Fonds africain de développement (FAfD) – annulent la totalité de leurs créances sur les pays qui ont atteint ou vont atteindre le point d'achèvement – stade auquel un pays devient admissible à un allégement de dette complet et irrévocable – au titre de l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) menée conjointement par le FMI et la Banque mondiale.

92 Ibid, p. 3.
93 Ibid, p.3.
94 Source: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/hipcf.htm

Ainsi, l'initiative PPTE a été complétée par l'initiative d'allégement de la dette multitatérale (IADM). L'IADM prévoit l'allégement de la totalité des dettes admissibles par trois institutions multilatérales – le FMI, la Banque mondiale et le Fonds africain de développement (FAfD) – pour les pays parvenus au bout du processus de l'initiative PPTE :

L'initiative PPTE supposait une action concertée des organisations multilatérales et des États pour ramener à un niveau supportable la charge de la dette extérieure des pays pauvres les plus endettés. L'IADM va plus loin, car elle vise à effacer complètement la dette de ces pays afin de libérer davantage de ressources pour les aider à atteindre les OMD. À la différence de l'initiative PPTE, l'IADM n'envisage pas parallèlement l'annulation des créances des créanciers bilatéraux publics ou privés, ni d'autres institutions multilatérales que le FMI, l'IDA et le FAfD[95].

Le processus d'allégement de dette au travers de l'Initiative PPTE est assez compliqué et touche à de nombreux aspects : les critères pour être éligibles, les conditionnalités, les diverses modalités d'allégement de dette, le financement, l'analyse de soutenabilité de la dette, etc. Expliquer tous ces éléments n'est pas possible dans le cadre de ces termes de références. En raison de sa pertinence spécifique pour l'allégement de dette RDC, nous nous attarderons uniquement sur la procédure en deux étapes i) point de décision et ii)point d'achèvement.

PPTE – processus en deux étapes[96]

Première étape : point de décision. Pour bénéficier d'une assistance au titre de l'initiative PPTE, un pays doit satisfaire aux quatre conditions suivantes :

- être admissible à emprunter auprès de l'Agence internationale de développement de la Banque mondiale, qui octroie des prêts sans intérêts et des dons aux pays les plus pauvres du monde et auprès du FMI, par le biais de sa Facilité élargie de crédit, qui offre des prêts à des taux bonifiés aux pays à faible revenu ;
- faire face à une charge d'endettement insoutenable, à laquelle il ne peut s'attaquer au moyen des mécanismes d'allégement de la dette traditionnels ;
- donner la preuve qu'il a procédé à des réformes et mené une politique économique avisée dans le cadre de programmes appuyés par le FMI et la Banque mondiale;
- avoir élaboré un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) suivant un vaste processus participatif au niveau national.

Lorsqu'un pays a rempli ces quatre critères ou suffisamment progressé dans l'observation de ces derniers, les Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale décident officiellement de son admissibilité à l'allégement de la dette et la communauté internationale s'engage à ramener la dette à un niveau jugé soutenable. La première étape de l'initiative PPTE est ce qui est appelé le point de décision. Lorsque le pays atteint ce point, il peut immédiatement commencer à recevoir un allégement intérimaire du service de sa dette qui est exigible.

95 Source: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/mdrif.htm
96 Source: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/hipcf.htm

Deuxième étape : point d'achèvement. Afin de recevoir la réduction intégrale et irrévocable de sa dette au titre de l'initiative PPTE, le pays doit :

- continuer de donner la preuve de bonnes performances dans le cadre de programmes soutenus par des prêts du FMI et de la Banque mondiale ;
- exécuter de manière satisfaisante les grandes réformes convenues au point de décision ;
- adopter et mettre en œuvre pendant un an au moins son DSRP.

Lorsqu'un pays a satisfait à ces critères, il peut atteindre le point d'achèvement, ce qui lui permet de recevoir l'intégralité de l'allégement de la dette promis au point de décision.

Etat des lieux en février 2010:

Sur les 40 pays qui sont admissibles ou peuvent être admissibles à une assistance au titre de l'initiative PPTE, 28 bénéficient d'un allégement intégral de leur dette après être parvenus au point d'achèvement. Sept pays sont arrivés au point de décision et certains d'entre eux reçoivent un allégement intérimaire. Cinq pays, jugés potentiellement admissibles à l'initiative PPTE, n'ont pas encore atteint le point de décision[97].

Liste des pays qui ont rempli les conditions requises pour bénéficier de l'aide au titre de l'initiative PPTE, qui y sont admissibles ou potentiellement admissibles et souhaitent peut-être recevoir cette aide (au 30 janvier 2010)[98]

Pays ayant dépassé le point d'achèvement (28)		
Afghanistan	Gambie	Nicaragua
Bénin	Ghana	Niger
Bolivie	Guyana	Rwanda
Burkina Faso	Haïti	São Tomé-et-Principe
Burundi	Honduras	Sénégal
Cameroun	Madagascar	Sierra Leone
Rép. Centrafricaine	Malawi	Tanzanie
	Mali	Ouganda
République du Congo	Mauritanie	Zambie
Éthiopie	Mozambique	
Pays en phase intérimaire (entre les points de décision et d'achèvement) (7)		
Côte d'Ivoire	Libéria	République dém. du Congo
Guinée	Tchad	
Guinée-Bissau	Togo	
Pays n'ayant pas atteint le point de décision (5)		
Comores	Somalie	
Érythrée	Soudan	
République kirghize		

97 Ibid.
98 Ibid.

Comme le montre le tableau ci-dessus, la RDC n'avait pas encore atteint le point d'achèvement fin janvier 2010 et n'a donc pas encore bénéficié de l'allégement de dette général prévu en conséquence. Le pays n'était pas davantage entré en ligne de compte pour les allégements au titre de l'IADM[99].

99 http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/mdrif.htm

4 Objectif de l'évaluation et questions d'évaluation

4.1 Objectif de l'évaluation

Les deux objectifs principaux de l'évaluation sont: 1) tirer les leçons des expériences réalisées et 2) rendre des comptes sur l'utilisation d'un montant (encore) inconnu d'APD[100]. Il est par ailleurs important de noter que l'allégement de dette 2002/03 n'a pas encore été évalué.

4.2 Questions d'évaluation

4.2.1 Raisonnement

Les questions d'évaluation sont basées sur un raisonnement qui décrit les relations entre *inputs* et *outputs* (= *efficience*), *outputs* et *outcomes* (= *efficacité*) et *outcomes* et *impact* (= *pertinence*). Ceci est illustré dans la matrice d'évaluation qui suit.

Dans ce tableau on entend par « input »: les moyens financiers, le dialogue politique et/ou les conditionnalités. Les « outputs » se rapportent à la diminution de la dette, les dépenses pro-pauvres, les dispositions anti-corruption et les réformes macro-économiques et du secteur public. Ils tendent à répondre à la question: « Cela a-t-il été réalisé? », tandis que les « outcomes » répondent à la question: « Cela a-t-il fonctionné? », « Quels sont les résultats: plus d'investissements, une meilleure gestion des finances publiques, moins de corruption, moins de pauvreté[101]? »

Enfin se pose également la question de savoir si les outcomes – et éventuellement l'impact si nous pouvons le déterminer – sont soutenables.

L'objectif double de l'évaluation amène à ce que l'une des plus importantes questions de l'évaluation soit relative aux leçons à tirer de cette(ces) expérience(s).

[100] Le montant de la dette annulé (« dette souveraine ») peut trouver sa source soit dans des transactions commerciales assurées par les organismes de crédit aux exportations mais reprises au nom de l'état, soit dans les prêts officiels (bilatéraux) antérieurs accordés à la RDC. Ces derniers ont déjà été rapportés au moment de leur octroi comme APD au CAD. Il n'est pas autorisé de rapporter à nouveau comme APD les montants des allégements de dettes déjà déclarés. L'étude des documents officiels, dossiers et archives ainsi que l'analyse des rapportages auprès du CAD devraient donner une meilleure vision des montants exacts de chacune de ces deux catégories.

[101] Cette liste de questions n'est pas exhaustive. Voir la matrice d'évaluation pour plus de détails.

Matrice d'évaluation

CONDITIONS PREALABLES

- Histoire politico-institutionnel du pays (y compris conceptualisation comme pays post-conflit) constitution historique de la dette exterieure du pays
- Niveau de gouvernance de gestion de ressources publiques du pays
- Strategie de dette et cadre institutionnel de gestion de la dette RDC
- Histoire de politique d'aide de la Belgique et les Pays-Bas vers le pays
- Cadre internationale d'initiatives de reduction de la dette (PPTE/IADM)
- Conventions internationales (OECD/CAD) de traitement de reduction de la dette comme APD
- Mecanismes de traitement des allegements dans les finances publiques de la Belgique et les Pays-Bas (y compris transferts compensatoires intra-creanciers)

Objectifs-Moyens	Indicateurs	Sources	Critères d'évaluation
Intrants			
Les modalités et dépenses dans le cadre de l'allègement de la dette ; conditionnalités ; Discussion sur les politiques à mener.	Montants d'allègement engagés et dépensés ; (APD) engagée et dépensée ; Transferts intra-créanciers dérivés ; Matrice de Conditionnalités PPTE ; Point de Décision ; Point d'Achèvement.	Documents officiels belges et néerlandais « Macro-exercice » memos d'évaluation pour l'allègement de la dette ; Global Development Finance (GDF) ; Statistiques nationales (Condensé de statistiques, documents de l'OGEDEP et de la DGDP) ; BM/FMI analyse pays/PPTE ; Statistiques APD OCDE/CAD ; Suivi BM/FMI analyse pays.	
Comparaison outputs et inputs		→	Efficience
Extrants			
Réduction du stock et du service de la dette ; Accroissement des importations et augmentation nette des ressources publiques (espace fiscale additionnelle) ; Changement dans les politiques et la gouvernance ; Compte PPTE et classification budgétaire des dépenses PPTE.	Le stock de la dette (nominale et valeur actuelle nette (VAN)) ; Paiements d'intérêts et amortissements ; Balance des paiements ; Budget de l'Etat ; Niveau des dépenses pro-pauvres.	Statistiques nationales (condensé, etc.) ; BM/FMI analyses pays-analyse de la viabilité de la dette (AVD) ; DSRP/DSCRP ; Documents Chaîne de la dépense.	
Les effets des intrants (via les extrants) sur les résultats		→	Efficacité

Resultat			
Restauration de la viabilité de la dette (liquidité et solvabilité - volet externe/ volet fiscale) ; Elimination du surcharge de la dette (debt overhang) ; Meilleur climat des investissements ; Amélioration de la gestion de la dette y compris la politique de la dette future ; Augmentation du montant et la qualité des dépenses publiques pro-pauvres et la qualité de la gestion des finances publiques en général.	Indicateurs utilisés dans l'AVD International credit ratings ; Investissements/ Produit Intérieur Brut (PIB) ; (Investissement Direct Etranger (IDE) plus investissements domestiques) ; Utilisation du compte PPTE.	GDF ; World Development Indicators (WDI) ; FMI ; Statistiques nationales (condensé) ; Moody's ; Standard & Poor ; FMI/BM analyse pays-analyse AVD ; Documents Chaîne de la dépense/ Public Expenditure Review/ Public Expenditure and Financial Accountability ; Audit des comptes PPTE (FMI/ BM).	
Dans quelle mesure est-ce que les résultats ont influencé l'impact ? →			Pertinence
Impact			
Croissance économique ; Réduction de la pauvreté.	Taux de croissance du PIB ; P1, P2, P3 (ampleur, profondeur et sévérité de la pauvreté).	WDI ; Statistiques nationales (Condensé de statistiques de la BCC) ; DSCRP et enquêtes 1, 2, 3 ; mais analyse temporelle encore impossible ; Thèses de doctorats ; Enquêtes spécifiques à l'évaluation.	

[102] Analyse de Viabilité de la Dette (DSA en anglais).

4.2.2 Efficience, efficacité et pertinence

Efficience

Pour avoir une idée de l'efficience de l'allégement de dettes, il n'est pas suffisant de déterminer l'importance financière des allégements effectués, mais il faut aussi analyser les formes et modalités employées lors de l'allégement. Par ailleurs, les conditions imposées aux bénéficiaires sont importantes de même que le processus de préparation, le processus de décision et la mise en œuvre des activités connexes à l'allégement de dettes.

Tout cela doit être confronté aux résultats directs, en particulier la diminution de la charge de la dette et du stock de la dette, les changements dans les dépenses publiques et la situation de la balance des paiements. En plus l'évaluation devra analyser dans quelle mesure les conditions imposées ont été remplies et quel rôle elles ont joué dans l'atteinte des objectifs.

Analyser l'efficience pose également la question du *counterfactual*. Etant donné qu'il n'existe aucune définition communément admise de cette notion, il est demandé à l'équipe d'évaluation de développer ce sujet dans le Plan d'approche. Le *counterfactual* peut être décrit comme la situation imaginaire/virtuelle si l'allégement de dette n'avait pas eu lieu et sans l'application des conditionnalités connexes. Dans cet esprit la question de l'additionnalité sera également analysée : ces montants annulés qui ont donc été rapportés comme APD sont-ils additionnels aux flux d'APD vers la RDC des pays créditeurs du Club de Paris impliqués ? Les statistiques du CAD sur l'APD fournie par ses membres devraient nous donner une réponse à cette dernière question.

Efficacité

Un allégement de dette est octroyé avec l'objectif d'atteindre des résultats définis. Le plus évident est celui de rendre plus soutenable la charge de la dette (devenue intolérable). Cela se produit quand le rapport entre le service de la dette et les exportations diminue, ainsi que le rapport entre la dette totale du pays et le PNB. Par ailleurs, réduire le stock de la dette signifie qu'une réduction de la surcharge de la dette (debt overhang)[103] peut encourager l'investissement et augmenter la solvabilité internationale du pays concerné (et dès lors l'afflux des capitaux privés).

L'apport de moyens APD est justifié par l'objectif de la coopération au développement, à savoir la réduction de la pauvreté. La question de l'efficacité de l'allégement de dettes comme instrument d'aide portera ainsi sur l'impact au niveau micro, notamment les ménages et les entreprises.

[103] Le « debt overhang » ou surcharge de la dette réfère à un problème de solvabilité à ce point important que les créanciers n'espèrent plus le plein remboursement de la dette. Si le niveau de la dette s'élève encore, dans le cas d'un « debt overhang », le service de la dette n'augmentera plus proportionnellement à l'augmentation du stock de la dette (comme c'est le cas normalement) mais diminuera progressivement. Dans une telle situation l'annulation de dette est dans l'intérêt à la fois du débiteur et du créditeur, si la charge de la dette diminue, le débiteur sera en effet mieux à même de rembourser les dettes restantes. En effet cela augmente la valeur de la dette subsidiaire.

Pertinence

La pertinence renvoie au rapport par lequel les inputs, via les outputs et l'outcome, contribuent à l'impact. La question de la pertinence réfère aussi à la question de savoir dans quelle mesure la politique menée (par la Belgique et les Pays-Bas) a constitué une réponse utile et adéquate au problème de la dette et aux priorités au regard du développement. Dans cette perspective il est important d'évaluer non-seulement la politique poursuivie par les deux pays pour alléger des dettes existantes, mais aussi quel rôle ces pays ont joué dans la formation de ces dettes[104].

4.2.3 Les questions d'évaluation les plus importantes

Les questions d'évaluation les plus importantes sont:

- Quels développements politiques, économiques et institutionnels ont précédé l'allégement de dettes de 2002/2003 et ont conduit à l'accord de traitement de la dette?
- L'allégement de la dette a-t-il résulté en une dette soutenable pour la RDC – ou les perspectives sont-elles favorables quant à la soutenabilité de la dette ?
- Quel rôle ont joué les conditionnalités qui ont accompagné l'allégement de dette?
- Quels développements sont intervenus après 2002/03 en termes d'indicateurs de pauvreté en RDC et dans quelle mesure l'allégement de dette et les conditionnalités l'accompagnant ont-ils contribués à la diminution de la pauvreté?
- A quel point les résultats/outcomes sont-ils soutenables?
- Quelles leçons peuvent être tirées au sujet de la validité et de la pertinence de la logique d'intervention sous-jacente « l'allégement de dette comme moyen de stimuler la croissance économique et d'encourager la lutte contre la pauvreté » ?

Les questions ci-dessus peuvent être subdivisées en un certain nombre de questions complémentaires.

Quels développements politiques, économiques et institutionnels ont précédé l'allégement de dettes de 2002/2003 et ont conduit à l'accord de traitement de la dette?

Questions additionnelles:

- Comment s'est constituée la « dette souveraine » et quelle est la cause du problème de la dette?
- Qui (quelles institutions) sont les « acteurs » les plus importants en RDC dans la préparation et la mise en œuvre de l'accord sur la dette?
- En quoi consiste la politique congolaise de la gestion de la dette (debt management policy) ?
- Quels buts le gouvernement congolais cherchait-il à atteindre par la conclusion de l'accord de traitement de la dette?
- Quels buts les pays créditeurs du Club de Paris cherchaient-ils à atteindre par la conclusion de l'accord de traitement de la dette?

[104] Par politique menée on entend en outre la position que la Belgique et les Pays-Bas ont adoptée dans les forums multilatéraux dans lesquels les allégements de dettes conjoints ont été négociés et décidés, comme le Club de Paris, l'Initiative PPTE, l'Initiative d'allégement de la dette multilatérale (IADM) et les institutions de Bretton Woods.

- En quoi consiste la politique belge et néerlandaise en matière de (d'allégement de) dette et comment cela s'est-il traduit dans l'accord de traitement de la dette et les conditionnalités l'accompagnant?
- Qui fut le « maître d'œuvre » du processus qui a mené à cet accord d'allégement de dette?

L'allégement de la dette a-t-il résulté en une dette soutenable pour la RDC – ou les perspectives sont-elles favorables quant à la soutenabilité de la dette[105]?
Dans le cas de la RDC la période entre le « point de décision » (atteint en juillet 2003) et le « point d'achèvement (prévu en juin 2010) est assez longue. C'est la conséquence de différents facteurs[106]. L'évaluation se penchera sur ces éléments. Au moment de la rédaction de ces termes de référence le point d'achèvement n'était toujours pas atteint. Cela se produira peut-être pendant la période de mise en œuvre de l'évaluation.

Questions additionnelles:
- En cas de réponse affirmative à la question principale ci-dessus: « quels facteurs ont contribué au résultat ou l'explique ? »
- En cas de réponse négative à la question principale ci-dessus: « quels facteurs ont contribué à ce résultat ou l'expliquent? »
- D'autres créanciers – hors du Club de Paris – ont-ils procédé à un allégement de dette après 2002/03 ? Quel rôle a joué le Club de Paris?
- Quel rôle a joué l'Office de la Gestion de la Dette publique (OGEDEP) – aussi bien dans la constitution de (nouvelles) dettes que dans la gestion des dettes existantes – et est-ce que l'OGEDEP était la seule institution pertinente sur ce terrain ? Si pas, quelle(s) institution(s) a(ont) joué/joue(nt) un rôle et quel(le)(s) étai(en)t leur(s) relation(s) avec l'OGEDEP?

Quel rôle ont joué les conditionnalités qui ont accompagné l'allégement de dette?
Nous analyserons ici aussi bien la relation entre un (ou plusieurs) input(s) et l'output, que la relation entre output et outcome. Il s'agit donc ici à la fois de la question d'efficience et d'efficacité.

Les conditionnalités peuvent grosso modo être divisées en deux groupes : 1/ les conditions imposées par le FMI dans le cadre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) de 2002 et de la Facilité de Crédit Elargie (FCE) de 2009 (voir « Historique des traitements de la dette » ci-dessus) et 2/ les conditions liées à l'Initiative PPTE renforcée (la RDC étant depuis 2003 un pays PPTE).

On retrouve dans le premier groupe les conditions suivantes : l'amélioration de la gestion des finances publiques, comprenant la réduction du déficit budgétaire, et l'introduction de réformes macro-économiques. La diminution de la pauvreté constitue quant à elle la plus importante de conditions du deuxième groupe. La politique de la RDC en qui concerne cette

[105] Cette question concerne à la fois la dette externe et interne de la RDC.
[106] L'effet (potentiel) des contrats avec la Chine est un des facteurs importants mais c'est loin d'être la seule explication de ce retard dans l'atteinte du point d'achèvement.

dernière condition, qui constitue en outre un objectif politique en tant que tel, est contenue dans le « Document Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la pauvreté' (DSCRSP).

Questions additionnelles :

Les conditions du FMI:
- Quels résultats à court terme ont été atteints ? quelles sont les perspectives à court et moyen terme?
- Quel rôle ont joué les mesures de réformes macro-économiques, à côté d'autres variables, dans la performance macro-économique de la RDC après 2002/03 ? Cette question se focalise notamment sur la croissance économique, la balance des paiements, et les développements dans les secteurs bancaire et financier, avec une attention particulière sur l'influence de la récente crise financière des pays occidentaux et la récession économique qui en a résulté.
- Quel rôle ont joué la politique monétaire et la politique en matière de taux de change menées depuis 2003 dans les développements macro-économiques?
- Quel progrès a été enregistré dans le domaine de l'amélioration des finances publiques, notamment la gestion des dettes? Cette question vise aussi le domaine de la gouvernance et de la responsabilité publique (accountability).
- La politique fiscale et les dépenses publiques ont-elles été efficaces pour l'amélioration de la croissance économique et la diminution de la pauvreté? Quelle était le taux « pro-poor » des dépenses publiques ?

Quels développements sont intervenus après 2002/03 en termes d'indicateurs de pauvreté en RDC et dans quelle mesure l'allégement de dette et les conditionnalités l'accompagnant ont-ils contribuer à la diminution de la pauvreté?
Les pays PPTE établissent généralement une stratégie de lutte contre la pauvreté. En RDC celle-ci a été traduite dans un document de politique qui s'intitule aujourd'hui « Document Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté » (DSCRSP). Les indicateurs permettant de mesurer les avancées en la matière sont par exemple les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM). En plus, l'allégement de dette a permis de consacrer, grâce au service de la dette ainsi économisé, des fonds supplémentaires à la lutte contre la pauvreté. En résumé 3 questions connexes peuvent être posées, la première ayant été formulée supra :

- Quelle était le taux « pro-poor » des dépenses publiques et de la politique fiscale et monétaire?
- Quel progrès a été enregistré en termes d'atteinte des ODMs ? Une tendance se dessine-t-elle ?
- Les fonds économisés sur le service de la dette ont-ils été utilisés pour la lutte contre la pauvreté?

La réponse à cette dernière question nécessitera une attention particulière sur le « Fonds PPTE » qui a été créé.
Etant donné que l'atteinte du point d'achèvement (et par là l'octroi d'un allégement de

dette additionnel) a pris plus de temps que prévu initialement, les avantages de l'allégement de dette, en l'occurrence l'allégement du service de la dette, sont moindres qu'attendus. Une évaluation de l'efficacité des dépenses qui sont financées par les économies du service de la dette devra en tenir compte.

Concrètement:
- Est-ce que l'utilisation des montants économisés sur le service de la dette a mené à ou a contribué à une amélioration de la situation de la pauvreté en RDC ?

A quel point les résultats/outcomes sont-ils soutenables?
Cette question n'est pertinente que si le point d'achèvement est atteint courant 2010. Dans cette hypothèse, les questions suivantes se posent :
- quelles sont les perspectives à court et moyen terme de soutenabilité de la dette?
- quelle est la soutenabilité à court et moyen terme (3 à 5 ans) des résultats atteints en matière de cadre macro-économique, de la gestion des finances publiques, notamment la gestion de la dette publique, de lutte contre la corruption et la pauvreté ?

Quelles leçons peuvent être tirées au sujet de la validité et de la pertinence de la logique d'intervention sous-jacente « l'allégement de dette comme moyen de stimuler la croissance économique et d'encourager la lutte contre la pauvreté » ?

Les réponses aux questions précédant se baseront sur la matrice d'évaluation présentée en tableau 1.1. Cette matrice peut nécessiter certains ajustements pendant la mise en œuvre de l'évaluation. Des suggestions d'adaptation de la logique d'intervention sous-jacente relative aux allégements de dettes peuvent être dès lors formulées. Il est important de noter le rôle joué ici par les conditionnalités.

La logique d'intervention existante
La théorie/ logique d'intervention est basée sur la supposition que l'allégement de dette peut mener de deux manières à une dette soutenable, et donc peut contribuer à la croissance économique et/ou à la lutte contre la pauvreté :
- Amélioration au niveau des liquidités.
  Par l'allégement du service de la dette (=intérêts et remboursements), des moyens financiers sont libérés, qui peuvent être consacrés à de nouvelles importations et dépenses publiques. Celles-ci peuvent à leur tour conduire à ou contribuer à une croissance économique grâce à un accroissement des investissements privés et publics, un meilleur usage des biens d'investissements disponibles et davantage de dépenses dans les secteurs sociaux.
- Amélioration au niveau de la solvabilité du pays.
  Par la diminution des dettes (stock de la dette), la solvabilité du pays bénéficiaire s'améliore ce qui peut conduire à plus d'investissements, un afflux de capitaux privés étrangers et/ou une plus grande offre de capital privé local. Ces éléments peuvent à leur tour mener à ou contribuer à une amélioration de la croissance économique et, sous certaines conditions, à une diminution de la pauvreté.

5 Limitations de l'évaluation et méthode d'analyse

5.1 Limites de l'évaluation

La période sous évaluation s'étale de 2002 à 2010.

Les effets des efforts belges et néerlandais ne peuvent être isolés de ceux des autres donneurs. L'évaluation portera donc sur le montant total de l'allégement de dette qui a été réalisé jusqu'ici, soit US $ 8.980 millions dont US $ 4.640 millions annulés. Si le point d'achèvement est atteint au cours de l'évaluation, l'allégement de dette qui y est associé sera compris dans l'évaluation, soit US $ 2957 millions, dont US $ 1310 millions annulés. Potentiellement (théoriquement), l'allégement de dette sous évaluation serait donc de US $ 11.937 millions dont US $ 5.950 millions annulés.

Les institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale) ont un rôle spécial dans la politique d'allégement de dettes internationale (Initiative PPTE –I et II et IAMD). Le FMI remplit généralement un rôle de surveillance, étant donné également les accords que cette organisation a passé avec le pays bénéficiaire, la RDC. Cela concerne ici autant les consultations dans le cadre de l'Art 4 que dans le cadre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) et de la Facilité de Crédit Elargie (FCE). Les deux organisations approuvent en outre le document de lutte contre la pauvreté de la RDC, intitulé de nos jours « Document Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté ».

L'évaluation n'examinera pas les activités du FMI et de la BM en RDC résultant de leur mandat général. Elle n'analysera pas non plus les mécanismes d'allégement de dettes PPTE I – II et IADM. L'évaluation ne prêtera pas davantage attention aux moyens (*core financing*) mis à disposition de la Banque mondiale et du FMI par la Belgique et les Pays-Bas et qui servent à financer l'allégement de dettes ou les activités qui y sont liées. Par contre l'évaluation inclura une analyse de l'importance des conditionnalités concomitantes à l'allégement de dette, qui sont aussi approuvées par la Belgique et les Pays-Bas, ainsi que la mise en œuvre de ces conditionnalités et le monitoring de ce processus de mise en œuvre.

5.2 Méthodologie de l'évaluation

Les processus de décision belge et néerlandais en ce qui concerne l'allégement de dette octroyé à la RDC seront reconstruits sur base d'une analyse des publications officielles, des dossiers et archives et d'interviews dans les deux pays avec les personnes impliquées, dans et en dehors des ministères concernés (Finances et Affaires étrangères).

La méthodologie de l'évaluation de l'allégement de dette combinera des analyses quantitatives et qualitatives. L'évaluation sera basée sur un examen factuel des données macro-

économiques, socio-économiques et autres, tout comme sur une analyse qualitative des évolutions institutionnelles, de la législation, etc.

La question de l'efficacité s'orientera sur 4 effets: (1) le dégagement de moyens financiers pour des importations (supplémentaires) et des dépenses publiques ; (2) l'augmentation du flux de capitaux privés en conséquence d'une solvabilité améliorée ; (3) des performances améliorées en termes de gouvernance, *accountability* et de fonctionnement institutionnel ; (4) la tendance observée sur l'évolution de la situation de la pauvreté en RDC.

Une partie importante de l'évaluation consistera en une étude approfondie de la littérature « grise » (rapports non publiés issus d'acteurs en RDC et d'autres sources), les Poverty Assessments, les Household surveys, etc. L'analyse préliminaire déjà effectuée a montré que beaucoup d'informations statistiques existent, parfois sous forme électronique, parfois en copie papier. Cela concerne des rapports et autres publications d'instituts en RDC, du FMI et de la BM, des documents de l'OCDE/CAD, les statistiques de l'aide du CAD, etc. L'étude documentaire devra être complétée avec des interviews.

Une autre part importante de l'évaluation sera menée lors de l'étude terrain. Une part de cette étude consistera à récolter et analyser les données concrètes concernant les dépenses issues des fonds économisés grâce à l'allégement de dette. Par ailleurs, l'accent sera également mis sur les acteurs, la chaîne de décisions et la gestion de la dette, et plus généralement la gestion du secteur public. Une analyse dans les provinces et pas seulement à Kinshasa est demandée. La sélection des provinces s'élaborera en étroite collaboration entre le pouvoir adjudicateur et les exécutants de l'évaluation sur base de critères à définir.

L'étude documentaire et terrain seront complémentaires. Des interviews seront organisées avec les personnes clefs, notamment en RDC, en Belgique, aux Pays-Bas et aux Etats-Unis (Washington DC), et comprendront : des fonctionnaires des autorités publiques des pays précités, des représentants de la communauté des donateurs, de la société civile, et aussi des experts indépendants, ayant une expertise-pays (spécificités du contexte congolais) et/ou dans le domaine des allégements des dettes, des finances publiques, de la lutte contre la pauvreté.

Un problème spécifique sera celui de l'attribution: est-il possible d'établir sans aucun doute possible une relation de causalité entre l'input et l'output, l'outcome et éventuellement l'impact ? Cette évaluation de l'allégement de dette est peut-être plus que toute autre évaluation confrontée à ce problème d'attribution en raison de la nature et de l'ampleur de l'intervention. Les évaluateurs tenteront cependant de répondre à cette question. Si cela n'est pas possible, ils établiront un « scénario probable » alternatif.

6 Organisation et planning

6.1 Organisation de l'évaluation conjointe

6.1.1 Préparation et appel d'offres

Les paragraphes suivants se fondent sur les accords établis (MoU) entre le Service de l'évaluation spéciale (Belgique) et l'IOB (Pays-Bas). Il est convenu que l'IOB sera l'agence responsable (*lead agency*) pour l'organisation de l'évaluation conjointe.

La préparation de l'évaluation conjointe, en particulier l'élaboration des termes de référence, s'est faite de manière concertée au niveau des services belges et néerlandais, avec des contributions importantes d'acteurs clefs et de personnes ressources à la fois en Europe et en RDC. La mission préliminaire notamment a été très utile et a permis de récolter et d'inclure un certain nombre de suggestions dans les termes de référence finaux. Ceux-ci ont été approuvés officiellement par les directeurs des deux services d'évaluation impliqués, S4 et IOB.

Les procédures d'appel d'offres pour l'évaluation sont conformes aux réglementations européennes. Conformément au MoU BE-NL, l'IOB est responsable de l'appel d'offres, également au nom de la partie belge, et sera le pouvoir adjudicateur dans le cadre de l'évaluation.

Le pouvoir adjudicateur appliquera les règles autorisant la constitution de lots spécifiques pour conclure avant l'adjudication un contrat séparé avec un expert en vue de la rédaction d'un document de synthèse sur le contexte du pays afin de préparer l'évaluation. Cette étude contextuelle du pays sera mise à la disposition de l'équipe d'évaluation.

6.1.2 Participation locale, contrôle qualité et management général

La participation locale à l'évaluation est encouragée et assurée de deux façons. D'une part, les autorités congolaises et des experts indépendants ont été invités, tout comme des représentants de la communauté des bailleurs, à prendre part à un groupe de consultation locale. D'autre part, l'équipe d'évaluation doit inclure une expertise congolaise, au travers de consultants congolais (condition incluse dans l'appel d'offres).

La principale fonction du Groupe consultatif local (« Groupe consultatif-Kinshasa ») est un contrôle de la qualité. Vient ensuite la question de l'appropriation – Déclaration de Paris (2005) et Accra Agenda for Action (2008) – et le désir de capitaliser et de tirer les leçons de l'intervention évaluée.

Quant à la composition du groupe consultatif local, au cours de la mission préliminaire les différentes partenaires ont exprimé le souhait de vouloir faire coïncider le groupe consultatif avec un groupe thématique existant à Kinshasa et qui s'occupe de gouvernance économique – dans l'esprit de la Déclaration de Paris et des Accords d'Accra. La composition précise de ce groupe n'est pas encore définie mais rassemblera des représentants des autorités publiques, des bailleurs de fonds et de la société civile.

La présidence de ce groupe sera assurée alternativement par l'ambassadeur belge et néerlandais.

Le contrôle qualité est assuré par trois moyens. D'une part, via le Groupe consultatif-Kinshasa (voir ci-dessus). D'autre part, un comité de pilotage basé en Europe, « Groupe de référence-Europe », sera également créé pour superviser l'évaluation et garantir un contrôle qualité du travail d'évaluation. Il se réunira en Belgique ou aux Pays-Bas. Ce Groupe de référence-Europe sera composé d'experts externes indépendants, de représentants des deux ministères des Affaires étrangères et des Finances. La présidence de ce comité sera assurée par un des membres du Comité de gestion de l'évaluation. Enfin, l'évaluation sera conduite et suivie par un Comité de gestion de l'évaluation, commun entre S4 et l'IOB. Celui-ci assurera un suivi de chacune des étapes de l'évaluation et sera responsable des contacts réguliers avec l'équipe d'évaluation.

L'IOB est l'agence responsable (*lead agency*), aussi bien en termes de management que sur le plan du contenu. Un *Memorandum of Understanding*, signé entre la Belgique et les Pays-Bas, définit les modalités pratiques de collaboration.

6.1.2. Reporting

Tous les rapports seront rédigés en français. Un résumé en français et néerlandais du rapport final est également prévu.

6.2 Planning et calendrier

6.2.1 Planning

Dans la phase préparatoire (dernier trimestre 2009) une note de concept (*Approach Paper*) sera discutée avec les parties prenantes et le cahier des charges de l'appel d'offres public sera finalisé.
L'objectif est de pouvoir conclure la procédure de sélection du contractant et de l'équipe d'évaluation avant fin Juin 2010. En principe la livraison du rapport final est attendue pour le 31 mars 2011.

6.2.2 Time line

Décembre 2009	Mission préparatoire à Kinshasa
Février-mars	Elaboration d'un draft des termes de référence
Avril-mai	Sélection de l'équipe d'évaluation Etude contextuelle
Mai-juin	Finalisation et approbation des termes de référence Réunion du Groupe de référence - Europe Approbation d'une note méthodologique

Juillet-août	Analyse documentaire (Equipe d'évaluation) Soumission du Rapport intermédiaire
Septembre	Mission de terrain en RDC (Equipe d'évaluation) Réunions (2) avec le Groupe consultatif-Kinshasa
Octobre	Réunion avec le Groupe de référence-Europe
Janvier 2011	2ème mission en RDC pour discussion avec le Groupe consultatif-Kinshasa sur le Rapport d'évaluation provisoire (1er concept)
Février 2011	Discussion avec le Groupe de référence -Europe sur Rapport d'évaluation provisoire (2ème concept)
Mars 2011	Rapport final d'évaluation
Mai 2011	Publication du rapport
Juin 2011	Restitution (à Kinshasa + Bruxelles)

Annexe 2 Bibliographie

Banque mondiale (1983) « Recent economic development and prospects of the republic of Zaïre, two volumes- Volume II Annexes et and Statistical Appendix. » *Report No AE-31a*, Banque mondiale, Washington

Banque mondiale (2008) « Democratic Republic of Congo: Economic report Fall 2008 » Banque mondiale, Kinshasa

Banque mondiale (2010) « Doing Business 2011. Making a difference for Entrepreneurs » *Doing Business*, World Bank, Washington

Banque mondiale (2011) « Doing Business 2011, Making a Difference for Entrepreneurs. Congo, Dem. Rep. » World Bank, Washington

Banque mondiale, et al. (2008) « République démocratique du Congo: Revue des dépenses publiques » *Rapport No 42167-ZR*, Banque mondiale, Washington

Bayart, J.-F. (2000). « Africa in the World: A history of extraversion. » *African Affairs*, 99 217-267

Beattie, A. (2005). « EU bloc call to toughen G8 debt relief terms. » *Financial Times*, (15 July 2005)

Bezy, F., et al., (1981) *Accumulation et sous-développement au Zaïre 1960-1980*, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain

Blumenthal, E. (1982). « Zaïre Rapport sur la crédibilité financière internationale. » *La Revue Nouvelle*, 11 (11): 353-378

CAD (2004) « Rapport Annuel 2004 » *Journal du CAD*, CAD, Paris

Cassimon, D., et al. (2010a) « Evaluation of the Belgian Debt Relief Policy (2000-2009). Draft Final Report » Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, Antwerp

Cassimon, D., et al. (2010b) « Evaluation of the Belgian Debt Relief Policy (2000-2009) » Institute of Development Policy and Management, Antwerp

Cassimon, D., et al. (2008) « En attendant Godot? Pourquoi la réalisation de l'annulation de la dette reste-t-elle en suspens en RDC? », In Marysse, S., Reyntjens, F. and Vandeginste, S. (Eds.) *L'Afrique des Grands Lacs: annuaire 2007-2008*, Paris, Harmattan

Cassimon, D., et al. (2009) « L'impact de la crise sur le développement en RDC », In Marysse, S., Reyntjens, F. and Vandeginste, S. (Eds.) *L'Afrique des Grands Lacs: annuaire 2008-2009*, Paris, L'Harmattan

Chambre des Représentants des Pays-Bas (2003) « Motion des membres Huizinga-Heringa et Koenders » *Année de Réunion 2003-2004*, Chambre des Représentants Den Haag

Chambre des Représentants des Pays-Bas (2007a) « Courrier de la Direction des Relations étrangères du ministère des Finances au Président de la Chambre des Représentants des Etats généraux sur l'imputation de la remise de dette au budget de la coopération au développement » Chambre des Représentants, Den Haag

Chambre des Représentants des Pays-Bas (2007b) « Courrier MoF au Président de la Chambre des Représentants des Etats généraux » *Année de réunion 2006-2007*, Chambre des Représentants Den Haag

Chambre des Représentants des Pays-Bas (2009) « Courrier parlementaire concernant l'aide budgétaire à la région des Grands Lacs » *Courrier parlementaire*, Chambre des Représentants, Den Haag

Chambre des Représentants des Pays-Bas (2010a) « Kamerbrief met betrekking tot Uw verzoek inzake begrotingssteun en schuldkwijtscheldingstrajecten » *Courrier Parlementaire*, Chambre des Représentants, Den Haag

Chambre des Représentants des Pays-Bas (2010b) « Requête de la commission permanente des Affaires étrangères en matière de remise de dette à la RDC » Chambre des Représentants, Den Haag

CNUDCI (2011) « 1958 - Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères (Convention de New York) » Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, New Yok

Conseil de Sécurité des Nations Unies (2001) « Rapport du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo » Nations Unies, New-York

Court of Appeal of Hong Kong (2010) « Judgement in the Court of the Hong Kong Special Administrative Region. Between FG Hemisphere Associates and DRC » Court of Appeal of Hong Kong, Hong Kong

De Herdt, T. (2011) « A la recherche de l'Etat en R-D Congo. Acteurs et enjeux d'une reconstruction post-conflit. » L'Harmattan, Paris

DGCD (2010) « Le « livre jaune » : aperçu des contributions de la DGD aux organisations internationales - période 2007-2009 » Bruxelles

Englebert, P. (2000). « Solving the Mystery of the Africa Dummy. » *World Development*, 28 (10): 1821-1835

FMI (2002) « Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative—Preliminary Document » Fonds Monétaire Internationale, Washington

FMI (2003) « Democratic Republic of the Congo: Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries-Decision Point Document » *Country Report No. 03/267*, Fonds Monétaire Internationale, Washington

FMI (2005) « Democratic Republic of the Congo: 2005 Article IV Consultation, Fifth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility » *Country Report No. 05/374*, Fonds Monétaire Internationale, Washington

FMI (2006) « Democratic Republic of the Congo: Staff-Monitored Program » *Country Report No. 06/259*, Fonds Monétaire Internationale, Washington

FMI (2007) « Democratic Republic of the Congo : 2007 Article IV Consultation » *Country Report No 07/327*, Fonds Monétaire Internationale, Washington

FMI (2008) « World Economic Outlook. Housing and the Business Cycle. April 2008 » International Monetary Fund, Washington

FMI (2010a) « Democratic Republic of the Congo - Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries - Completion Point Document and Multilateral Debt Relief Initiative » *Country Report No 10/360*, Fonds Monétaire Internationale, Washington

FMI (2010b) « Democratic Republic of the Congo: Statistical Appendix » *Country Report No 10/11*, Fonds Monétaire Internationale, Washington

FMI (2010c) « Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation » Fonds Monétaire Internationale et Banque mondiale, Washington

FMI (2010d) « Le FMI et la Banque mondiale annoncent un allégement de la dette de 12,3 milliards de dollars EU en faveur de la République démocratique du Congo » *Communiqué de presse n° 10/274*, Fonds Monétaire Internationale, Washington

FMI (2010e) « Rapport des services du FMI pour les Consultations de 2009 au titre de l'article IV et demandes d'un accord triennal au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et d'une assistance intérimaire supplémentaire dans le cadre de l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés » *Rapport du FMI No 10/88*, Fonds Monétaire Internationale, Washington

FMI/Banque mondiale (2008) « Note conjointe FMI/Banque mondiale sur les implications pour la viabilité de la dette de la convention de collaboration conclue entre la RDC et un groupement d'entreprises chinoises » *note interne*, FMI et Banque mondiale, Washington

Ghosh, J. (1986). « Foreign Debt and Economic Development: The Case of Zaire. » *Development and Change*, 17 455-485

Gueye, C. F., et al. (2007) « Negotiating debt reduction in the HIPC Initiative and Beyond » Debt Relief International, London

Heller, P. (2005). « Back to Basics. Fiscal space: what it is and how to get it. », *Finance and Development* 42 (2)

Herbst, J. and Mills, G. (2009). « There is no Congo. » *Foreign Policy online*, (March)

IDA et FMI (2010) « Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) - Status of Implementation » Washington

IOB (2002) « Politique d'allégement de la dette néerlandaise 1990-1999 » *IOB Evaluations*, ministère des Affaires etrangères, Pays-Bas, Den Haag

IOB and SEO (2011) « Mutual interests - mutual benefits. Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. Main report » Policy and Operations Evaluation Department (IOB), Ministry of Foreign Affairs, The Hague and Special Evaluation Office of International Cooperation (SEO) of the Federal Public Service Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Coooperation, The Hague and Brussels

Islam, I. (2009) « The global economic crisis and developing countries: transmission channels, fiscal and policy space and the design of national responses » *ILO Employment Working Paper No 36*, Organisation Internationale du Travail, Geneva

Justino, P. and Acharya, A. (2003) « Inequality in Latin America: Processes and Inputs » *PRUS Working Paper No 22*, University of Sussex, Sussex

Kassem, M., et al. (2002) « Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesses de la RDC. » New-York

Kaufmann, D., et al. (2010) « The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues »

Kavanagh, M. J. (2010a) « Congo, Gecamines Challenge Vulture Fund Claim to $116 Million Unpaid Debt » Bloomberg,

Kavanagh, M. J. (2010b) « Congo, US-controlled Venture Lose $100 Million Vulutre Claim » Bloomberg,

Kawata Bualum (1989). « L'endettement extérieur du Zaïre. » *Zaïre-Afrique*, 237 (09): 351-370

KPMG (2010) « Rapport provisoire final de la mission de procédures convenues sur les dépenses financées sur les ressources PPTE pour la période allant de 2006 à 2008 et au premier semestre 2009 » KPMG, Kinshasa

Lambert, A. and Lohlé-Tart, L. (2009) « La surmortalité au Congo (RDC) durant les troubles 1998-2004 » *Unedited Manuscript*, Adrass, Bruxelles

Marysse, S. (1994) « L'évolution récente des relations économiques belgo-zairoises. L'achèvement de la décolonisation », In *Belgique/Zaire: une histoire en quête d'avenir*, Paris, CEDAF, L'Harmattan

Marysse, S. (1999) « Social capital in the context of crisis-ridden Africa » *Research Paper*, UFSIA, Antwerp

Marysse, S. (2005) « Regress, war and fragile recovery in the DRC », In Marysse, S. and Reyntjens, F. (Eds.) *The Political Economy of the Great Lakes Region in Africa: The Pitfalls of Enforced Democracy and Globalisation* Basingstoke, Palgrave Macmillan

Marysse, S. and André, C. (2001) « Guerre et Pillage en République démocratique du Congo », In Marysse, S. and Reyntjens, F. (Eds.) *L'Afrique des Grands Lacs*, Paris, L'Harmattan

Marysse, S., et al. (2010) « Document Initial pour une évaluation conjointe d'allègement de la dette-DRC » Institute of Development Policy and Management, Antwerp

Maton, J. (1999) « Congo 1997-1998 Evolution de la situation macro-économique et perspectives », In Marysse, S. and Reyntjens, F. (Eds.) *L'Afrique des Grands Lacs*, Paris, L'Harmattan

Ministère des Affaires etrangères (2003) « Mémorandum de DVF [Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen - Direction Nations Unies et Institutions Financières Internationales] à la DGCI, Objet : Rapport Club de Paris 23-24 avril 2003 » ministère des Affaires etrangères, Den Haag

Ministère des Affaires etrangères (2005) « Mémorandum de RS (Secrétairat Régional) à DEK (Direction Efficacité et Qualité), objet: Ampleur ODA néerlandais pour la RD du Congo en 2003. » Den Haag

Ministère des Finances (2008) « Lettre de la Direction des relations financières étrangères à Jubilee Nederland, à l'att. de Henk van den Heuvel, Sujet : Aperçu des créances en souffrance » ministère des Finances, Den Haag

Ministère des Finances (2010) « Requete d'allègement de la dette extérieure auprès du Club de Paris » ministère des Finances, Kinshasa

Ministère du Budget (2004) « Lettre du Ministre du Budget au Représentant Résident du Fonds monétaire international à Kinshasa. » ministère du Budget, Kinshasa

Ministère du Budget (2006) « Rapport d'Audit Technique et Financier des Dépenses sur Ressources PPTE, Exercices 2003-2004-2005 » ministère du Budget, Kinshasa

Office de Gestion de la dette publique (1983) « Rapport Annuel » Office de Gestion de la dette publique, Kinshasa

Pawson, R. (2003). « Nothing as practical as good theory. » *Evaluation*, 9 (4): 471-490

PNUD (2000) « Governance for Human Development » PNUD, Kinshasa

PNUD (2008) « Rapport National sur le Développement Humain 2008; restauration de la paix et reconstruction » PNUD, Kinshasa

Radio Okapi (2010) « Le Club de Kinshasa allège 80% de la dette congolaise » site web: http://radiookapi.net/regions/kinshasa/2010/09/30/le-club-de-kinshasa-allege-80-de-la-dette-congolaise/ (accès 28 Avril 2011), Kinshasa

Ratha, D., et al. (2007) « Shadow Sovereign Ratings for Unrated Developing Countries. » *World Bank Policy Research Working Paper, No 4269*, World Bank, Washington

République démocratique du Congo (2006) « Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté » RDC, Kinshasa

République démocratique du Congo (2008) « Réaction de la partie congolaise à la note conjointe FMI/Banque mondiale relative aux implications sur la viabilité de la dette de la convention de la collaboration conclue entre la RDC et le groupement d'entreprises chinoises » Kinshasa

Reuters (2010) « Congo appeals for creditors to snub vulture funds » Reuters,

Reyntjens, F., (2009) « The Great African War. Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006 », Cambridge, Cambridge University Press

Roy, R., et al. (2006) « Fiscal space for public investment: towards a human development approach » *Paper prepared for the G-24 technical meeting - Singapore, September 13-14*, G-24, Singapore

Sen, A., (1999) « *Development as Freedom* », Oxford, Oxford University Press

Sénat de Belgique (2003) « Commission d'enquête parlementaire chargée d'enquêter sur l'exploitation et le commerce légaux et illégaux de richesses naturelles dans la région des

Grands Lacs au vu de la situation conflictuelle actuelle et de l'implication de la Belgique. Annexe 7 : Comptes rendus des auditions publiques » *Rapport fait au nom de la Commission d'enquête « Grands Lacs » par MM. Colla et Dallemagne*, Sénat de Belgique, Bruxelles

Sénat de Belgique (2008) « Proposition de loi visant à sauvegarder la coopération au développement et l'allègement de la dette à la suite de l'intervention de fonds vautours. » *Proposition de loi*, Sénat de Belgique, Bruxelles

Sénat de Belgique (2009a) « Pays pauvres très endettés (PPTE) – Prêts d'Etat – Opération de dettes » *Question écrite de Sabine de Bethune au vice-premier ministre et ministre des Finances et des Réformes institutionnelles*, Sénat de Belgique, Bruxelles

Sénat de Belgique (2009b) « République démocratique du Congo, Rwanda et Burundi - Dette envers la Belgique – Montants – Annulation de la dette » *Question écrite de Els Schelfout au ministre de la Coopération au Développement*, Sénat de Belgique, Bruxelles

Sénat de Belgique (2010) « La remise de dette pour la République démocratique du Congo » Question orale de Mme Sabine de Bethune au vice-premier ministre et ministre des Finances et des Réformes Institutionnelles, Sénat de Belgique, Bruxelles

Sénat et Chambre des représentants de Belgique (2006) « La problématique de la dette des pays en voie de développement » « *Rapport fait au nom des commissions spéciales «mondalisation » par MMES de Bethune, Zrihen et Lalieux*, Sénat et Chambre des représentants de Belgique, Bruxelles

Spagat, M., et al. (2009). « Estimating War Deaths. An Arena of Contestation. » *Journal of Conflict Resolution*, 53 (6): 934-950

Stulman, M. (2009). « Indebted nations fight off culture funds. » *Asia Times*, July 8, 2009

The International Review (2010) « Vulture funds » : preying on poor countries or pursuing deadbeat nations? » *The International Review Newsletter*, Center for International law at New York Law School, New York

Tirado, J. (2010) « Sovereign immunity in Hong Kong » Norton Rose, London

Tshilombo, A. (2007). « Plaidoyer pour le troc: Des actifs à valeur externe en vue de l'accroissement des actifs à valeur interne. » *Congo-Afrique*, 47 (septembre 2007) : 417-419

UN Human Rights Council (2010) « Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina » *Fourteenth Session*, New-York

Van de Walle, N., (2001) « African Economies and the politics of Permanent Crisis: 1979-1999 », Cambridge, Cambridge University Press
Van de Walle, N. (2009). « The institutional origins of inequality in Sub-Saharan Africa. » *Annual Review of Political Science*, 12 307-322

Verhaghe, J. (2006) « Notre beau métier; ensuring the quality of primary school teachers in the DRC » *document inédit*

Verhaghe, J. (2007) « Salaire insuffisant difficilement acquis: addressing the issue of effective teacher payroll expenditure in the DRC » *document inédit*

Willame, J. C., (1986) « L'épopée d'Inga: Chronique d'une prédation industrielle », Paris, L'Harmattan

Willame, J. C. (2009) « Heurs et Malheurs d'un Noko en quête d'identité et de cohérence », In Marysse, S., Reyntjens, F. and Vandeginste, S. (Eds.) *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*, Paris, L'Harmattan

Zacharie, A. (2007) « La dette extérieure et le financement du développement de la RD Congo. Défis et perspectives pour le nouveau gouvernement démocratiquement élu » Bruxelles

Annexe 3 Personnes-clés interviewées

3.1 Personnes-clés interviewées aux Pays-Bas

Organisation	Nom	Fonction
Ministère des Affaires étrangères		
Direction Nations Unies et Institutions Financiers Internationales (DVF)	Hans de Voogd	Responsable du dossier « allègement de la dette RDC » de 2005 à 2009. Président suppléant de la délégation néerlandaise au Club de Paris.
Direction Nations Unies et Institutions Financiers Internationales (DVF)	Brechtje Paardekooper	Responsable du dossier « allègement de la dette RDC » depuis 2009
Direction Coopération multilatérale au Développement (DMO)	Karel van Kesteren	Directeur de la Coopération multilatérale au développement (DMO) de 1999 à 2005
Ministère des Finances		
Relations financières étrangères (BFB) / assurance crédit à l'exportation et garanties d'investissement (EKI)	Nicole Bollen	Directrice de la délégation néerlandaise au Club de Paris depuis 2003.
Atradius		
	Ronald Meijer	Senior manager revendications

3.2 Personnes-clés interviewées en Belgique

Organisation	Nom	Fonction
Ministère des Affaires étrangères		
Direction relations bilatéraux	Renier Nijskens	Directeur Afrique
Direction relations bilatéraux	Hugues Chantry	Conseiller Politique, RDC
Direction Générale de la Coopération au Développement (DGD)	Paul Cartier	Ancien Ministre Conseiller – coopération, ambassade belge en RDC ; maintenant Maître de Stage –P&O3.
Cabinet ministre de la Coopération au Développement	Johan Debar	Directeur-adjoint
Cabinet ministre de la Coopération au Développement	Erwin De Wandel	Adviseur multilatéraux
Ministère des Finances		
Affaires Int. Econ et Fin. (IEFA)	Franciscus Godts	Administrateur
Affaires Int. Econ et Fin. (IEFA)	Eddie Boelens	Premier attaché

Organisation	Nom	Fonction
Banque Centrale belge	Willy Kiekens	Directeur exécutif belge pour le Luxembourg, l'Autriche, la Slovaquie, la Slovénie, la République Tchèque, la Hongrie, la Belgique, la Turquie, le Kazachstan, la Biélorussie et le Kosovo auprès du FMI
Banque Centrale belge	Anthony De Lannoy	Conseiller auprès du Directeur Exécutif belge pour le Luxembourg, l'Autriche, la Slovaquie, la Slovénie, la République Tchèque, la Hongrie, la Belgique, la Turquie, le Kazachstan, la Biélorussie et le Kosovo auprès du FMI
ONDD		
ONDD	Anton De Doncker	Agent de gestion des revendications

3.3 Personnes-clés interviewées en République démocratique du Congo

Organisation	Nom	Fonction
Gouvernement du Congo		
Ministère des Finances, CTR	Moïse Tshimenga	Expert
Ministère des Finances, CTR	Joseph Isangamela	Expert
Ministère des Finances, CTR	Roger Shulungu	Coordinateur
Ministère des Finances, CTR	Kabuya Kalala	Coordinateur
Ministère des Finances, CTR	Félicien Mulenda	Expert
Ministère des Finances, CTR	Fataki Mulamba	Expert
Ministère des Finances, CTR	Elise Mulamba	Expert
Ministère des Finances, CTR	John Muloba	Expert
Ministère des Finances, CTR	Aimé Kasenga	Expert
Ministère des Finances, CTR	Isidore Kibaya	Expert
Ministère des Finances	Max Kilonda	Chargé d'études
Banque Centrale du Congo	Matota Mbala	Expert
DGDP	Elie Muganda	Directeur
DGDP	Apollinaire Ndongala	Directeur
DGDP	Mukadi Mubenga J.P.	Directeur dette extérieur

Organisation	Nom	Fonction
Ministère des Finances	Kilonda Kapenda Max	Cabinet du Ministre
Ministère des Finances	Efomi Isekofaya	Conseiller dette
Ministère du Budget	André Shikayi	Vice-ministre du Budget
Ministère du Budget	Muya Ntumba	Chef de bureau
Ministère du Budget	Ephrem Ghonda Makiadi	Membre du Cabinet du ministre
Ministère du Budget	Paul Luwansangu	Membre du Cabinet du ministre
Ministère du Budget	Raymond Ndudi	Directeur de la Préparation et du suivi du Budget
Ministère du Budget	Basume Grégoire	Conseiller
Ministère de Plan	Yvon Mombong	Coordonnateur de la Plateforme de Gestion de l'aide et des investissements
Ministère de Plan	Tshibungu Kasenga	Expert à la Plateforme de Gestion de l'aide et des investissements
Ministère de Plan	Lubaki Mu Matomina	Directeur des ressources extérieures
Ministère de Plan, UPPE	Abdallah Amici	Economiste
Ministère de Plan, UPPE	Joël Munkeni	Economiste
Observatoire Congolais de la Pauvreté et des Inégalités	Francesca Bomboko	Directrice et membre du Cabinet du ministre de la Planification
Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel	Jovin Mukadi	Conseiller
Ministère de la Santé	Nunga Matadi	Chef de division à la direction des Etudes et Planification.
Ministère de l'Agriculture	Christophe Mampuya	Directeur des Etudes et Planification
Bailleurs de Fonds		
Commission Européenne	Sandrine Coets	Chargée de Programme en gouvernance économique
Commission Européenne	Jeroen Willems	Deuxième Secrétaire, Gouvernance Economique
Commission Européenne	René Gorenflo	Chargé de Programmes
Ambassade de la Belgique	Dominique Struye de Swielande	Ambassadeur
Ambassade de la Belgique	Carole Van Eyll	Premier secrétaire (Economique)
Ambassade de la Belgique	Wouter Poels	Premier secrétaire (Presse)

Organisation	Nom	Fonction
Ambassade de la Belgique	Dick De Clercq	Ministre-Conseiller de la Coopération au développement
Ambassade de la Belgique	Harold Vandermeulen	Attaché de Coopération
Ambassade de la Belgique	Jean-Pierre Noterman	Attaché assistant de Coopération
Ambassade des Pays-Bas	Dirk-Jan Koch	Deuxième secrétaire de l'ambassade des Pays-Bas
Ambassade du Royaume Uni	Kobe Bentley	Economiste
Ambassade de la France	David Radoulet	Economiste
Fonds Monétaire Internationale	Samir Jahjah	Résident Représentant
Banque mondiale	Amadou B. Diallo	Economiste
Société Civile		
	Bishop Abraham Djamba	Team Leader Gouvernance Economique Société Civile
Université	Elodie Nsamba Kamashy	

3.4 Personnes-clés interviewées à Washington

Organisation	Nom	Fonction
Banque mondiale		
Unité Finance Carbone	Joelle Chassard	Directrice, Finance Carbone
Département Politique Economique et Dette	Sudarshan Gooptu	Chef de secteur
Département Politique Economique et Dette	Luca Bandiera	Unité PPTE, responsable pour la RDC
Agence multilatérale de garantie des investissements	Daniel Villar	Expert Investissements et Risque pays
Agence multilatérale de garantie des investissements	Géro Verheyen	Souscripteur, Opérations pays post-conflits et fragils
Division de Politique Minière	Gotthard Walser	Directeur executive, specialist minier
Conseil executif	Johan Rosseel	Conseiller auprès du directeur exécutif pour le Luxembourg, l'Autriche, la Slovaquie, la Slovénie, la République Tchèque, la Hongrie, la Belgique, la Turquie, le Kazachstan, la Biélorussie et le Kosovo.

Organisation	Nom	Fonction
Département Afrique	Johannes Herderschee	Economiste principale, economiste RDC
Fonds Monétaire International		
Département Afrique	Robert York	RDC Team, chef de mission
Département Afrique	Abdikarim Mohamed Farah	RDC Team, membre de mission
Département Afrique	Christian Josz	Ancien adviseur auprès du directeur Exécutif pour le Luxembourg, l'Autriche, la Slovaquie, la Slovénie, la République Tchèque, la Hongrie, la Belgique, la Turquie, le Kazachstan, la Biélorussie et le Kosovo ; à ce moment chef de mission Mali, Chad.
Département Afrique	Mark Plant	Directeur adjoint
Debt policy department	Douglas Hostland	Economiste principale; membre de mission
Conseil exécutif	Willy Kiekens	Directeur exécutif pour le Luxembourg, l'Autriche, la Slovaquie, la Slovénie, la République Tchèque, la Hongrie, la Belgique, la Turquie, le Kazachstan, la Biélorussie et le Kosovo.
	A.De Lannoy	Conseiller principal auprès du directeur exécutif pour le Luxembourg, l'Autriche, la Slovaquie, la Slovénie, la République Tchèque, la Hongrie, la Belgique, la Turquie, le Kazachstan, la Biélorussie et le Kosovo.
Conseil exécutif	Age Bakker	Directeur exécutif des Pays Bas FMI
	E. Barendregt	Conseiller principal auprès du directeur exécutif des Pays Bas FMI
Belgian Embassy Washington		
	Peter Van Acker	Attaché pour la Coopération au développement
	Marc Rifflet	Attaché for Development cooperation

Annexe 4 Le bras de fer entre la Chine, la RDC et le FMI : La révision des contrats chinois en RDC

1 Introduction

Nous avions montré dans l'annuaire de l'année dernière comment la RDC était vulnérable aux chocs extérieurs. La RDC avait, après la guerre 1998-2003 qui avait aggravé la longue période de régression, renoué avec une croissance de son économie[107]. Cette reprise de l'économie congolaise est indispensable pour arrêter l'appauvrissement du pays et de sa population. Clément avait calculé qu'il faudra 75 ans de croissance soutenue d'environ 5 % par an pour arriver à un niveau de revenu par habitant des années soixante du siècle dernier[108]. Mais la reconstruction qui était amorcée depuis 2002 s'avérait bien fragile car les soubresauts de la crise bancaire internationale ont fait fondre comme neige au soleil les belles projections de croissance de 10 % en 2008 et 2009[109].

Les courroies de transmission de la crise internationale dans une économie extravertie comme la RDC étaient évidemment la baisse des prix des matières premières sur les marchés mondiaux qui sont les premiers à ressentir les effets d'une crise sur l'économie réelle. Les effets directs de la crise se traduisaient donc d'abord par l'augmentation du chômage dans le secteur minier. Mais par le biais des effets indirects, l'influence de la crise ne s'arrêtait pas là. En effet, comme les revenus propres de l'État congolais dépendent à concurrence de 60 à 70 % des taxes à l'exportation et à l'importation, l'État voyait son budget diminuer et donc ses dépenses devaient s'adapter. Plus important encore comme effets indirects était la perte de valeur du franc congolais. En effet ; la baisse des recettes des exportations a entraîné la baisse des réserves internationales de la Banque centrale du Congo (BCC), qui, dès lors, ne pouvait plus arrêter la baisse du taux de change ; et donc les prix à l'importation exprimés en francs congolais se mirent à monter. Une chute du pouvoir d'achat en fut la conséquence.

La question de recherche qui nous occupe est dès lors de savoir si les tendances fondamentales qui annonçaient une certaine rupture avec le passé, à savoir – la reprise de la croissance entre autre par les contrats chinois– vont être compromis par cette crise ou par d'autres facteurs non liés à cette crise.

[107] Cassimon, D., Marysse, S., Verbeke, K., « L'impact de la crise sur le développement en RDC », dans L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2008-2009, L'Harmattan, Paris, 2009, p. 161-182.

[108] On trouve ce calcul dans Clement, J., « The Democratic Republic of the Congo: Lessons and challenges for a country emerging from war », dans Clement, J. (ed.), Postconflict Economics in Sub-Saharan Africa: Lessons from the Democratic Republic of the Congo, Washington, D. C., International Monetary Fund, 2004 mais la population a aussi triplé pendant ce temps, ce qui réduirait la période d'attrapage à 25 ans « seulement ».

[109] Cassimon, D., Marysse, S., Verbeke, K., op. cit., p. 170.

Dans le présent article nous allons analyser un aspect de ce renouveau possible d'investissements qui est la condition nécessaire pour la reconstruction de n'importe quelle économie : les contrats que la RDC a conclu avec un consortium d'entreprises chinoises. Cependant avant de continuer sur ce point, il sied d'observer que les investissements chinois sont loin d'être les seuls responsables de la croissance qu'on observe en RDC depuis 2003[110] et ils n'ont pas encore joué ce rôle jusqu'à maintenant car ils ne sont toujours pas entièrement opérationnels. Le renouveau est certainement dû à d'autres facteurs, comme les investissements de la part de la diaspora congolaise ou les grands commerçants congolais qui investissent dans la construction (ou encore les nouveaux investissements dans le secteur minier).

Les contrats chinois qui ont d'abord été lancés et signés en août 2007 ont connu des retards et n'ont été signés définitivement qu'après l'acceptation par la Chine d'un avenant qui était exigé par le Fonds monétaire international[111], en novembre 2009. Ces contrats, qui représentaient le plus grand « deal » de la Chine en Afrique subsaharienne jusqu'aujourd'hui, constituent un élément essentiel dans la reconstruction de l'économie congolaise. En effet, si la communauté internationale avait bien investi en matière de financement des élections et de la sécurité (MONUC), elle n'avait pas fait un effort concerté de reconstruction d'infrastructures, priorité première pour une reprise économique. C'est là où les Chinois ont vu clair et c'est aussi leur point fort et leur porte d'entrée en Afrique. La Chine a besoin de cette porte d'entrée pour avoir accès aux matières premières de l'Afrique, qui est non seulement le seul continent où il y a encore abondance de matières premières mais aussi un continent qui n'est pas encore tout à fait sous le contrôle d'entreprises multinationales, lesquelles rechignent de travailler ou investir dans la production minière dans des conditions de gouvernance et d'infrastructures difficiles. Le point fort des contrats chinois est maintenant de pouvoir offrir à la fois dans un même « deal » ce dont la RDC a besoin en échange de ce dont la Chine a besoin. Dans l'approche occidentale les acteurs sont dispersés en différents points de décisions avec également des logiques différentes et les entreprises multinationales ne peuvent pas offrir de prêts pour des infrastructures en compensation de leur accès aux matières premières.

Nous allons d'abord résumer la situation des contrats chinois et leur impact sur le développement avant l'intervention du FMI (2ème section). Ensuite nous allons voir quels changements ont été apportés aux contrats, pourquoi seulement le FMI a pu intervenir et changer certaines conditions de ces contrats et pour quelles raisons (3ème section). Enfin, avant de conclure, nous allons évaluer dans quelle mesure cette intervention, ce bras de fer entre la Chine, la RDC et le FMI, a été bénéfique ou néfaste pour le développement congolais.

110 Dans le rapport du FMI, RDC : *Rapport des services du FMI pour les consultations de 2009 au titre de l'article IV et demandes d'un accord triennal au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et d'une assistance intérimaire supplémentaire dans le cadre de l'Initiative renforcée en faveur des PPTE*, Rapport du FMI N° 10/88, Washington, DC, mars 2010, on calcule que l'impact des seuls contrats chinois sur la croissance contribuerait de 1 à 2 % dans ce taux de croissance au cours des années à venir.

111 Ceci apparait clairement dans un document interne du gouvernement congolais en réponse aux objections formulées par la mission du FMI/Banque mondiale du 10-23 septembre 2008, « *Réaction de la partie congolaise à la note conjointe FMI/Banque mondiale relative aux implications sur la viabilité de la dette de la convention de collaboration conclue entre la RDC et un groupement d'entreprises chinoises* ».

2. L'évalution des contrats chinois avant l'intervention du FMI[112]

Le 17 septembre 2007 le gouvernement de la RDC et un groupement d'entreprises publiques chinoises[113] concluent un accord de coopération entre les deux pays. Les Chinois s'engagent à construire 3500 km de routes, autant de km de chemins de fer, des infrastructures de voiries surtout à Kinshasa, 31 hôpitaux de 150 lits et 145 centres de santé. Le tout pour une valeur estimée de 6,5 milliards de dollars. Ces travaux seront exécutés par des entreprises chinoises et financés par les prêts de la EXIM Bank. Le remboursement de ces prêts est garanti par la constitution d'une joint venture avec participation majoritaire chinoise qui va exploiter, produire et fournir huit millions de tonnes de cuivre, deux cent mille tonnes de cobalt et 372 tonnes d'or[114]. Le prêt lié à la modernisation de l'appareil de production minière serait de 3.2 milliards de dollars[115]. Donc le tout atteindrait la somme de 9.2 milliards de dollars, une somme équivalant au principal de la dette totale accumulée sous la Deuxième République.

Ce contrat, le plus grand de la Chine en Afrique pour le moment, était et est source de débats intenses et contradictoires. Certaines sources proches du gouvernement, mais pas uniquement[116], se montrèrent euphoriques. Ainsi l'éditorial de L'Avenir appelle « la population à résister [parce que les Congolais] sont restés longtemps sous le joug des gouvernements occidentaux et des multinationales … l'heure est venue de bousculer les traditions et de tenir bon devant le FMI et la Banque mondiale, mais notre pays n'a pas vu le bout de tunnel. Au contraire, le Congo n'a fait que creuser le fossé des inégalités sociales. La très forte pression que les occidentaux mettent aujourd'hui sur les dirigeants de la RDC, n'est justifiée que par l'égoïsme et la mauvaise foi » tandis que les « accords gagnant-gagnant conclus entre la RDC et la Chine sont … un exemple de coopération … dénuée d'arrière-pensées d'exploitation. Ils forment une coopération gagnant-gagnant[117] ».

À l'autre bout de la discussion deux inquiétudes principales, d'ordre économique et politique, ont été ventilées. Du point de vue économique, les institutions internationales mettaient en garde la RDC, lui signalant que l'alourdissement de la dette pouvait de nouveau hypothéquer l'avenir de la reconstruction et augmenter « le risque du dérapage du

[112] Cette section est fortement basé sur Marysse, S., Geenen, S., *op. cit.*, pp. 304-306.

[113] Il s'agit de la plus grande banque mondiale de crédits à l'exportation et l'importation, la EXIM Bank of China, qui conclut l'accord pour le compte de la Chine ensemble avec deux autres entreprises chinoises, la SINOHYDRO et la CREC (China Railway Engineering Corporation).

[114] Voir le contrat complet sur notre site web http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=.GRALACE &n=65909.

[115] Airault, P., « Les dessous de l'offensive chinoise en RD Congo » *Jeune Afrique*, 30 septembre 2007, parlait de 2 milliards d'USD, mais les estimations du FMI, plus fiables, sont de 3.2 milliards : FMI, *op. cit.*, p. 10.

[116] Tshilombo, A., « Plaidoyer pour le troc : Des actifs à valeur externe en vue de l'accroissement des actifs à valeur interne », Congo-Afrique, vol. 47, septembre 2007, n° 417-619.

[117] *L'Avenir*, Kinshasa, 22 septembre 2007.

cadre macro-économique[118] ». Si la première partie de cet argument (création d'un nouveau cycle de la dette) est certes valable, la deuxième est plutôt une manière polie de dire qu'ils craignaient de voir la corruption augmenter. En effet, la politique chinoise n'attache pas de conditions de « bonne gouvernance » à l'aide octroyée. Cette politique de coopération appelée en anglais « no strings attached » va à l'encontre de la politique de la communauté internationale des bailleurs de fonds qui lie l'aide octroyée à une politique de meilleure gouvernance et à une diminution de la corruption rampante qui caractérise le fonctionnement de l'appareil de l'État en RDC. Cette crainte de la part de l'occident, pas toujours convaincante au vu de l'histoire récente de la période de guerre froide, rejoint ici un autre souci d'ordre politique. Surtout dans certains cercles académiques et certaines ONG, on fait remarquer qu'une politique qui n'exige rien de la part des gouvernements receveurs en termes de respect des droits de l'homme ni ne critique la corruption, laisse le champ libre aux régimes en place de se maintenir au pouvoir et de bafouer les droits de l'homme[119]. En fait c'est surtout les problèmes soulevés par l'alourdissement de la dette créé par ces contrats chinois qui va constituer le nœud du problème et le retard dans la signature des accords. Mais résumons d'abord le montage de ces contrats chinois.

Le « contrat du siècle », qui était entouré de beaucoup de secrets, est intéressant à plusieurs points de vue[120]. Il s'agit ici du premier contrat « publié » de 2007 appelé « Protocole d'accord » et qui a suscité tant de commentaires.

La première caractéristique de ce contrat est qu'il englobe et règle dans un texte unique toutes les relations d'un pays avec un autre. Commerce, investissements, aide à la coopération et financement sont liés d'une manière qui démontre l'unicité de commande. Ainsi, la Chine, par le biais de son EXIM banque, va prêter de l'argent, estimé à 6,5 milliards de dollars, pour financer des travaux d'infrastructure dont la RDC a grand besoin pour reconstruire le pays, dévasté par trois décennies de mauvaise gestion et une guerre qui s'en est suivi. 3 500 km de routes seront asphaltés, 3 200 km de réseau ferroviaire construits. Et ce n'est pas tout, la Chine s'engage à financer et construire 32 hôpitaux de référence, 143 centres de santé et 5 000 logements. Ce seront des firmes chinoises qui exécuteront ces travaux, et comme ils ont de l'expérience et une bonne réputation en matière de qualité et de respect du calendrier en Afrique, on comprend l'engouement du gouvernement parce qu'il pourra présenter un bilan positif en matière de reconstruction. En effet, l'actuel président et son entourage devront aller aux élections en 2011 et donc on comprend qu'il y a grande urgence de montrer que le gouvernement tient ses promesses de faire des progrès au niveau des « cinq chantiers » annoncés par le président et dans lesquels l'amélioration des infrastructures figurait d'une manière éminente.

[118] C'est ainsi que s'exprime en langage diplomatique le chef du département Afrique du FMI, Brian Ames, lors d'une conférence de presse du 20 décembre 2007. Voir http://www.congo-actualites.net/spip.php?article1614.

[119] Pour ne citer que deux études excellentes en la matière : Davies, P., *China and the end of Poverty in Africa – towards mutual benefit?*, www.diakaonia.se et www.eurodad.org, Sunbyberg, Alfaprint, 2007, et Holslag, J. *et al.*, *China's resources and energy policy in Sub-Saharan Africa*, Report for the Development Committee of the European Parliament, Vrije Universiteit Brussel, 2007.

[120] Cros, M.F., dans *La Libre Belgique* a commenté sur le contrat chinois qu'on trouvait sur www.lalibre.be/ pendant un certain temps et qui a pu être repris par beaucoup d'autres médias au Congo.

Seulement il s'agit d'un prêt et non d'un don, prêt qui devra donc être remboursé, non avec de l'argent mais avec la garantie d'accès et de livraison de matières premières à la Chine. On voit ici la contradiction entre le court et le long terme. La dominance de l'intérêt politique à court terme force le gouvernement à mettre en exergue les avantages visibles et à court terme et de rester aussi vague que possible sur les retombées négatives qui se feront sentir à long terme. En effet, la RDC s'engage à ériger des entreprises joint ventures, qui exploiteront des gisements de cuivre, cobalt et or. L'annexe I au contrat stipule que la contrepartie de ces prêts consistera dans la livraison de 8 millions de tonnes de cuivre, de 202 mille tonnes de cobalt et de 372 tonnes d'or. Cette production à exporter en Chine est évaluée à trois milliards de dollars. C'est ici qu'intervient une deuxième particularité de ce contrat qui est celle de consister en un troc.

Le principe de troc, dépeint par certains auteurs congolais comme une nouvelle forme de coopération véritable[121], n'est rien d'autre qu'un substitut à la garantie de remboursement de la dette contracté lors de l'exécution des travaux d'infrastructures. En principe, il n'y rien de négatif dans cette construction à condition que la valeur de remboursement soit évaluée au juste prix, c'est-à-dire au prix que le Congo aurait pu recevoir sur le marché mondial pour ces exportations. De nouveau c'est ici que le bât blesse ; on y reviendra. Le troc a le désavantage de l'opacité en matière d'échange, on ne sait vraiment pas qui gagne et qui perd, car comment comparer l'échange d'hôpitaux et de routes contre du cobalt et du cuivre si ce n'est par le biais du prix ? Le principe du troc rend la comparaison floue.

La « Convention de collaboration » du 22 avril 2008 est d'ailleurs beaucoup plus claire sur ce point que le « Protocole d'accord » d'août 2007 et, à vrai dire, il n'en reste plus rien, car le Groupement d'Entreprises Chinoises aura le droit d'exploiter les gisements cuprifères et cobaltifères, lesquels sont estimés avoir une capacité de 10,616 millions de tonnes de cuivre et 626,6 mille tonnes de cobalt[122]; ces gisements seront exploités, exportés, et ce sont les bénéfices (taux de rendement interne) de cette production/exportation qui rembourseront les investissements du projet minier et des infrastructures publiques.

Une troisième caractéristique liée à ce principe de troc est le principe « gagnant-gagnant », cher à la conception de la politique étrangère chinoise. À première vue, les Chinois obtiennent ce dont ils ont besoin, des matières premières, et les Congolais en contrepartie voient les efforts de reconstruction financés et exécutés par les Chinois. Rien de plus simple et d'équitable. Pas de discours condescendants sur l'aide octroyée aux pays pauvres receveurs d'aide. Ici la réciprocité est de mise et, si on en croit les chiffres du contrat, il y a même générosité de la part de la Chine puisque les infrastructures construites auraient une valeur estimé à 6,5 milliards de dollars, tandis que les exportations de matières premières sont évaluées à 3 milliards de dollars. Évidemment, il ne faut pas oublier, ce qui n'est pas évalué dans le contrat, que les Chinois devront encore fortement investir dans la mise sur pied de la capacité de production minière. Et c'est ici qu'intervient le troisième flux de relations économiques et la quatrième caractéristique de ce contrat : les investissements

[121] Tshilombo, A., *op. cit.*

[122] Nous utiliserons par après dans ce texte « Protocole » pour référer au document d'août 2007, et « Convention » pour le texte du 22 avril 2008. « *Convention* », *op. cit.*, p. 30

chinois et le remboursement de ces investissements.

L'exploitation minière destinée à rembourser les prêts contractés pour les infrastructures publiques en RDC est conçue de la même manière dont les Chinois ont passé contract avec des entreprises étrangères en Chine, par le biais de joint ventures dans lesquelles les Chinois ont le contrôle majoritaire. Le contrat, pour une période totale de 30 ans, stipule en effet que les Chinois obtiendront 2/3 des votes et le gouvernement congolais 1/3. Ceci est important parce qu'il règle les modalités de remboursement du prêt. L'article 5 du contrat stipule que dans « la première étape … la totalité du résultat d'exploitation servira au remboursement et à l'amortissement de l'investissement minier extractif industriel et ce compris les intérêts » tandis que dans la deuxième étape « 66 % du résultat d'exploitation … sera utilisé pour le paiement et le remboursement des travaux d'infrastructure ». La troisième étape, dite étape commerciale, commence quand tout sera remboursé, c'est-à-dire aussi bien l'investissement des entreprises chinoises dans le projet minier que les prêts dans le cadre des infrastructures publiques (les 6,5 milliards de USD). Dans cette phase, le résultat sera partagé selon les parts de chaque contractant dans la joint venture (2/3 pour la Chine, 1/3 pour la partie congolaise). Si dans le « Protocole » la manière dont on envisage le remboursement reste assez floue, cela devient plus clair dans le deuxième document de ce contrat appelé « Convention de collaboration entre la RDC et le Groupement d'entreprises chinoises : China Railway Group Ltd., Sinohydro Corporation relative au développement d'un projet minier et d'un projet d'infrastructures en RDC », document signé le 22 avril 2008.

Dans ce document il devient très clair qu'il ne s'agit point d'un contrat de troc, mais bien d'un montage financier où l'État congolais s'endette via des garanties qui pèsent surtout sur la partie congolaise. L'article 13.3.3 stipule que, si le taux de rendement interne du projet minier est moins de 19 % annuel, « la RDC s'engage à prendre toutes les mesures susceptibles d'améliorer les conditions de coopération afin d'atteindre le seuil de 19 % au profit du Groupement d'Entreprises Chinoises » et même que la RDC, si le total n'est pas remboursé après 25 ans, « s'engage à rembourser le solde restant à payer par toutes autres voies » (art. 13.3.4). Quelles peuvent être « ces autres voies » ? L'article 10.3 de la convention ne laisse aucun doute : « la garantie du remboursement est assurée par la RDC qui s'engage… à octroyer au Groupement d'Entreprises Chinoises d'autres concessions minières ou d'autres ressources et moyens satisfaisants au cas où les revenus attendus de la JV Minière s'avéreraient insuffisants pour réaliser le remboursement de ses investissements dans le projet Minier et dans le projet d'Infrastructures ».

Une cinquième caractéristique de ce contrat chinois est le temps d'horizon long de trente ans et l'absence des coûts de coordination. Tandis que les firmes occidentales ont un temps d'horizon court, déterminé par les profits et les cours des valeurs boursières, les contrats chinois ont un temps d'horizon plus long et garanti par un État qui leur permet et les incite à prendre des décisions stratégiques à long terme.

La dernière caractéristique de ce contrat concerne les conditions d'exonération extrêmement libérales. Non seulement le gouvernement congolais dans l'article 6 accorde « le bénéfice de tous les avantages douaniers et fiscaux prévus dans le code des investissements et le code minier… » mais aussi « l'exonération totale de tous les impôts, droits, taxes, douanes, redevances directs ou indirects, à l'intérieur ou à l'import et l'export, payables en RDC ». Au vu de cet article 6 du contrat on peut se demander d'où vont venir les recettes budgétaires. Est-ce que le gouvernement a oublié que la Gécamines, au maximum de sa production, n'était pas seulement « la maman et le papa de tout katangais », mais représentait, par les taxes sur sa production, jusqu'à 50 % de toutes les recettes de l'État? Ici on entre déjà dans l'évaluation critique de ce contrat.

3. La révision des contrats chinois en RDC

Le dessin humoristique paru dans Le Potentiel du 30 octobre 2009, résume parfaitement l'enjeu et les acteurs qui ont fait changer les conditions sous lesquelles le « Protocole » d'août 2007 et la « Convention » du 22 avril 2008 entre la RDC et le Groupement d'Entreprises Chinoises, ont été conclus[123].
En effet, une des conditions pour que la RDC ait accès au « point d'achèvement » dans le programme PPTE (Pays Pauvres Très Endettés) et donc à un allégement de sa dette et à la conclusion d'un accord sur un programme triennal avec le FMI (Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance), était le changement des conditions de la « Convention »[124]. Pour cela, il fallait que la partie chinoise et la RDC acceptent et signent des « Avenants »[125]. Le Potentiel écrit qu'à l'aube de la visite des experts du FMI du 27 octobre 2009 la Chine avait finalement accepté de changer les conditions et avait signé l'avenant[126]. Cela veut dire que la Chine avait été mise sous pression et en fait traînait la patte pendant plus d'une année car la renégociation de l'accord avait commencé par une visite à Beijing par la partie congolaise pendant l'été 2008 avec les experts du FMI comme « observateurs ».

Dans cette section nous allons d'abord regarder les dates d'échéance et le cadre institutionnel dans lequel le FMI a pu – ou aurait dû – infléchir le contrat sino-congolais. Ensuite nous allons voir en détail les changements cruciaux de la « Convention » ou comment peu de mots peuvent faire un monde de différence.

3.1 Le cadre institutionnel de la révision

L'histoire de l'économie politique du Zaïre est suffisamment connue pour qu'on s'y attarde trop. Clement et al[127] ont décrit la lente régression de l'économie formelle depuis 1974 et la période de l'implosion de l'État et de l'économie dans les années 90 qui ont dévasté le pays après les pillages organisés de l'armée dans les années 91-93 et l'hyperinflation des années 94-97. Quoi qu'il en soit depuis 2003, la RDC a renoué avec la croissance et a su, sous le contrôle et l'aide de la communauté internationale, juguler l'inflation, comme le montre le graphique suivant :

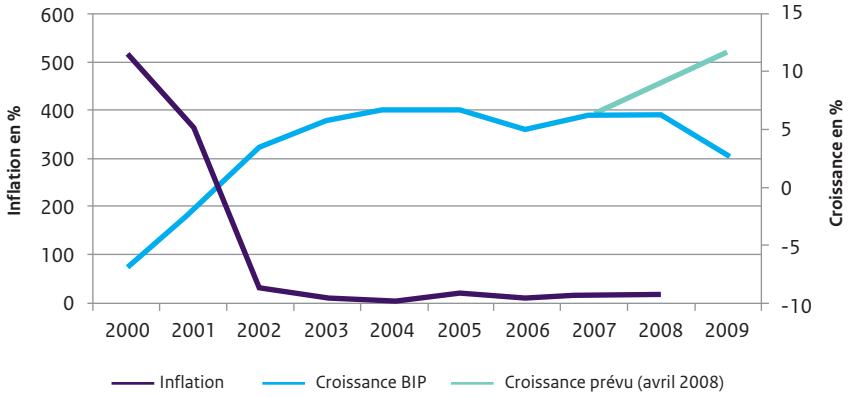
[123] Nous utiliserons par après dans ce texte « Protocole » pour faire référence au document d'août 2007, et « Convention » pour le texte du 22 avril 2008.

[124] On peut lire cela dans les échanges entre le gouvernement congolais et le FMI dans les rapports internes. Voir d'abord une défense du « Protocole » et la « Convention » dans La position de la partie congolaise aux questions demeurées en suspens en rapport avec le contrat chinois, Kinshasa, septembre 2008 et ensuite la réponse du FMI dans un document sur les « implications sur la viabilité de la dette de la convention de collaboration conclue entre la RDC et un groupement d'entreprises chinoises ». Voir également une Réaction de la partie congolaise ..., op. cit.

[125] *Avenant n° 3 à la convention de collaboration Relative au Développement d'un Projet Minier et d'un Projet d'Infrastructures*, Kinshasa – Beijing, « le ? 2009 ». Le point d'interrogation dans la date de signature veut dire que cette signature a été remise jusqu'à la dernière minute c.à.d. fin octobre 2009.

[126] « La Chine ayant finalement signé l'avenant », *Le Potentiel*, Kinshasa, 30 octobre 2009, pp. 1-2.

[127] Clement, op. cit. et Deherdt, T., Marysse, S., « L'économie informelle au Zaïre », Cahiers Africains, Institut Africain, Paris-Bruxelles, L'Harmattan, 1996 et Marysse, S., « Regress, war and and fragile recovery in the DRC », in Marysse, S., Reyntjens, F. (eds.), The Political Economy of the Great Lakes Region in Africa: The Pitfalls of Enforced Democracy and Globalization, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, pp. 125-152.



Ce graphique montre d'abord comment la RDC reste tributaire de chocs extérieurs, ce qui se lit à partir de la perte de croissance dans les années de crise 2008 et 2009. Elle montre aussi comment elle est dépendante des bonnes relations avec la communauté internationale. Ce n'est qu'après la normalisation des relations au début du nouveau millénaire que la situation économique (croissance positive et maitrise de l'inflation) s'améliore.

En effet, il a fallu d'abord l'appui de la communauté internationale en 2001 pour rendre la RDC éligible dans les institutions financières internationales afin qu'elle puisse à nouveau bénéficier de l'aide internationale. Avec un programme d'assainissement macro-économique formulé dans le PEG (Programme Économique du Gouvernement) et exécuté avec les moyens du bord, le gouvernement a su déblayer le terrain avec la formulation d'un DSRP-I[128] pour arriver au point de décision en 2003 qui donnait droit à l'entrée du pays dans le programme PPTE[129] et donc d'être éligible pour un allégement de la dette. Cette dette était considérée comme insoutenable. Fin juin 2010, si le gouvernement congolais sera en mesure de tenir ces promesses de gouvernance (macro-économique), la RDC pourra enfin atteindre le « point d'achèvement » (initiative PPTE). En effet, la période entre le point de décision en juillet 2003 et le point d'achèvement était longue, essentiellement pour deux raisons internes et une raison externe.

La première raison, ce sont les aléas de gouvernance comme le cycle des dépenses à l'occasion des élections, qui pourtant se sont déroulées de manière convenable mais qui ont mené à des dérapages budgétaires et à l'augmentation de l'inflation. De point de vue macro-économique la gouvernance a fait, grâce à la supervision des IFI (institutions financières internationales), des progrès tangibles, mais beaucoup reste à faire.

[128] Ce *Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté – Intérimaire* était nécessaire car, dans la nouvelle approche de l'aide, le gouvernement lui-même, au nom de « l'appropriation » de ladite aide, devait formuler les objectifs en question. L'acceptation du document et le respect de certaines mesures de politique budgétaire et monétaire ouvre la voie à l'allégement de la dette.

[129] L'*Initiative PPTE* fut lancée en 1996 et fut suivie de l'*Initiative renforcée PPTE (Enhanced HIPC-Initiative)* en 1999. Les pays peuvent prétendre ou non à un allégement de dette sur base d'une évaluation de la soutenabilité de leur dette *(Debt Sustainability Analysis)*, des antécédents *(track record)* en termes de mise en œuvre des politiques, et des progrès réalisés dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté (PRSP). Début 2002 il a été décidé que la RDC rentrait dans ces conditions.

La deuxième raison tient au bras de fer entre le gouvernement congolais et le FMI concernant les effets des contrats chinois sur la dette congolaise future. En effet, le dossier concernant le point d'achèvement et l'accès à l'effacement de la dette dans le cadre du Club de Paris[130] s'est trouvé bloqué pendant presque 2 ans ; il ne sert en effet à rien d'effacer la dette existante dans le cadre du programme PPTE si en même temps le gouvernement congolais s'engage, à partir de garanties d'État, à rentrer dans un nouveau cycle d'endettement liés aux contrats chinois qu'il vient de signer.

Le responsable pour le département Afrique du FMI, Brian Ames, le laissait entendre très tôt après la signature du « Protocole »[131]. Depuis lors, il y a eu une forte pression pour que soit clarifié le contrat sino-congolais. D'abord les deux parties concluent la « Convention » en avril 2008. Le staff du FMI dans le cadre du programme PPTE écrit une une Note conjointe FMI/Banque mondiale sur les implications pour la viabilité de la dette…[132] de cette « Convention ». Une mission du FMI réside à Kinshasa entre le 10 et le 23 septembre. Après la réaction du gouvernement congolais à propos de cette mission et la note du FMI dans deux documents[133], une période de renégociation entre la RDC et la Chine se met en place et une délégation du gouvernement congolais visite Beijing pendant l'été de 2009. Le FMI, officiellement non partie prenante, y participe cependant en tant qu'observateur très présent ; comme on va le voir, lors de la reformulation du contrat, cet « observateur » va avoir une influence décisive sur le résultat des négociations. Les autres parties vont, très à contrecœur, accepter l'influence de cet acteur censé n'être qu'un observateur. On aura besoin de trois versions d'avenant[134] avant qu'on arrive à une version satisfaisante et cette version ne sera acceptée qu'avec beaucoup de réticence par la Chine. Celle-ci tarde à signer l'avenant final et ne le fait qu'à la toute dernière minute[135] et après une attente de plus d'une année et trois mois.

3.2 La révision : peu de mots et beaucoup de différence

Dans la note conjointe on lit que « les services du FMI/Banque mondiale reconnaissent que les projets d'infrastructures publiques envisagées … sont de nature à renforcer les perspectives de croissance du pays et à contribuer à la réduction de la pauvreté » mais que « tel qu'il

[130] Le Club de Paris a été fondé en 1956 comme un groupe informel de gouvernements-créanciers issus des pays industrialisés les plus importants.

[131] Voir la conférence de presse de Brian Ames, chef du département Afrique au FMI, le 19 décembre 2007.

[132] FMI/Banque mondiale, *Note conjointe FMI/Banque mondiale sur les implications pour la viabilité de la dette de la convention de collaboration conclue entre la RDC et un groupement d'entreprises chinoises*, note interne au FMI, qui doit avoir été écrite entre avril et septembre 2008 mais dont l'essentiel va paraître en mars 2010 dans une publication officielle du FMI après approbation par les conseils d'administration des deux institutions financières internationales.

[133] RDC, « Position de la partie congolaise aux questions demeurées en suspens en rapport avec le contrat chinois », Kinshasa, septembre 2008, 3 p. et RDC, « Réaction de la partie congolaise à la note conjointe FMI/Banque mondiale relative aux implications sur la viabilité de la dette de la convention de la collaboration conclue entre la RDC et le groupement d'entreprises chinoises », Kinshasa, septembre 2008, 4 p.

[134] *Avenant n° 3 op. cit.*

[135] « Le gouvernement a rendez-vous le 18 novembre avec le Club de Paris », *le Potentiel*, Kinshasa, 5 novembre 2009.

est structuré actuellement, ce montage financier pourrait compromettre la viabilité de la dette. … En particulier, la convention prévoit un montant très élevé d'emprunts à des conditions non concessionnelles, avec la garantie de l'État Congolais … Cette dernière disposition remet en outre en question le statut de créancier privilégié des institutions financières internationales … De plus, le degré de concessionnalité du montage est insuffisant, ce qui pourrait entraîner une réduction du volume d'aide fourni par cet organisme (c'est-à-dire par l'Association Internationale de Développement, branche de la Banque mondiale) ». Voilà qui est clair : la position du FMI/BM est à juste titre d'éviter que la RDC s'engage à un montage financier qui est très onéreux pour elle, elle n'est pourtant pas dénuée d'un certain intérêt propre non plus. En effet ; si la RDC s'engage dans un nouveau cycle d'endettement à des conditions non concessionnelles, elle ne pourra même pas honorer ces engagements de remboursement aux créanciers multilatéraux privilégiés, c'est-à-dire le FMI et la Banque mondiale. On perçoit même dans ces lignes un peu de chantage car accepter les termes de ce contrat sino-congolais compromettrait aussi d'autres flux d'aide, car les IFI sont la clé pour avoir accès à des fonds bailleurs. On peut donc dire que l'épreuve de force est certes pour le bien de la RDC, mais toute charité bien ordonnée commence toujours un peu par soi-même ! Elle montre surtout quel pouvoir une institution et une bureaucratie bien huilées et expertes peuvent avoir sur la souveraineté des États.

En effet, ce n'est pas un hasard si les changements dans l'avenant reflèteront exactement les recommandations faites dans cette note qui a été conçue par les services du FMI/BM une année avant sa signature. Ces recommandations sont faites « dans le but de permettre à la RDC d'atteindre le double objectif d'accélérer le développement des infrastructures et obtenir un allégement de dette au titre de l'initiative PPTE […] il conviendrait de supprimer la garantie de l'État pour le volet minier de la convention, retirer du cadre de la convention la phase II des projets d'infrastructures et accroître le degré de concessionnalité des emprunts contractés pour la phase I des projets d'infrastructures ».
En termes juridiques cela se traduit par le changement de quelques articles de la « Convention ». Voici les changements principaux à cette « Convention » du 22 avril 2008 dans l'Avenant n° 3 :

- L'article 5 modifie l'article 10.3 de la « Convention » comme suit : « la garantie du remboursement est assurée par la RDC qui s'engage, dans le cadre de l'article 13.3.4 de la présente Convention de Collaboration, à octroyer au Groupement d'Entreprises Chinoises d'autres concessions minières ou d'autres ressources et moyens satisfaisants au cas où les bénéfices générés par la JV minière s'avéreraient insuffisants pour réaliser le remboursement de ces investissements dans « le Projet Minier et dans » le Projet d'Infrastructures ». Seulement « le projet minier » à été rayé, cela veut dire que la RDC ne doit pas garantir le remboursement des investissements dans le projet minier par l'octroi d'autres concessions minières.

- Également dans l'article 8, on peut voir que la garantie d'État a été abandonnée pour le remboursement des investissements miniers. Le remboursement dépendra donc du succès de l'entreprise. Dans ce changement, on voit l'influence du FMI. La logique en est que le remboursement dépendra de la capacité à produire. L'entreprise prend donc le

risque d'entrepreneur et non l'État car l'investissement minier n'alourdira pas la dette de l'État en cas de non-fonctionnement de l'entreprise. Il s'agit donc d'une logique de marché correcte introduite par le FMI : les infrastructures publiques peuvent être garanties par l'État, mais pas l'investissement d'une entreprise travaillant pour le marché mondial ; celle-là doit se repayer elle-même et le plus vite possible.

D'autre côté, bien que la garantie de l'État pour le Projet Minier soit rayée, l'article 7 de l'Avenant stipule que ce projet et l'étude de faisabilité doivent être approuvés par le conseil des Affaires de l'État de la Chine. Dans la « Convention » il était dit que l'État congolais doit aussi donner son accord. Ceci n'est plus le cas. La garantie ne joue donc plus une fois que le contrat est en cours d'exécution, mais elle est toujours là, dans le sens que la RDC est toujours appelée à octroyer d'autres droits et titres miniers si la Chine n'est pas d'accord avec l'étude de faisabilité.

- L'article 6 de l'Avenant change fondamentalement l'article 12 de la Convention intitulé « Remboursement des investissements du groupement d'entreprises chinoises ». Cet article redéfinit les étapes du Projet Minier et du Projet d'Infrastructures et les conditions de concessionnalité des emprunts.
  - Essentiellement la première période sera celle du remboursement des travaux d'infrastructure « les plus urgents ». Il faut remarquer que ceux-ci ne sont pas énumérés dans le texte. La seule indication qu'on donne est la suivante : « Les investissements de la première tranche d'infrastructures [y compris les travaux les plus urgents] ne sauraient dépasser 3 milliards de dollars américains en principal ». Pendant cette première période, la joint venture affectera la totalité de ses bénéfices au remboursement des infrastructures en question, ainsi que leurs intérêts.
  - La deuxième période est celle où les investissements miniers et la première tranche d'infrastructures (réduction faite des infrastructures les plus urgentes) seront remboursés. Les investissements miniers seront faits à 30 % sous forme de prêt d'actionnaires, sans intérêt, tandis que 70 % seront remboursés avec un taux d'intérêt de 6,1 % (pas de changements par rapport à la « Convention »). La joint venture devra en outre utiliser 85 % de son taux de rendement interne (bénéfices) et non la totalité, comme stipulé dans la « Convention » pour rembourser ces investissements.
    Après cela, le remboursement des infrastructures commencera. Le taux d'intérêt qui sera appliqué est de LIBOR (six mois) + 100BP (LIBOR du 22 avril 2008). De nouveau la joint venture doit affecter 85 % de ses bénéfices. Pour cette phase, la « Convention » prévoyait une affectation de 66 % de son bénéfice au remboursement.

- Enfin l'article 6 de l'Avenant ne se contente pas seulement de scinder les responsabilités pour le remboursement des investissements, elle augmente considérablement le degré de concessionnalité des conditions du remboursement. Cet article stipule que « Les investissements de la première tranche des infrastructures seront remboursés avec un taux d'intérêt annuel de LIBOR (six mois) + 100BP (LIBOR du 22 avril 2008) »[136]. Dans la « Convention » il était prévu des taux d'intérêt annuels de « LIBOR (six mois) + 100BP ».

[136] LIBOR est l'acronyme pour London Interbank Offered Rates ; c'est le taux d'intérêt utilisé pour les emprunts/prêts entre banques sur le marché de l'argent de Londres. « + 100BP » est l'abréviation pour « 100 basic points », ce qui veut dire qu'on ajoute un pourcentage à ce LIBOR.

Cela fait en effet une grande différence car le LIBOR du 22 avril 2008, donc avant la crise bancaire, était historiquement bas, à savoir de 3,4 % annuel, et par conséquent il fallait seulement que la RDC repaye ses dettes contre un taux d'intérêt de 3,4 + 1 = 4,4 %. Ceci constitue un taux d'intérêt très bas et fait des différences de remboursement de plusieurs millions de dollars par an. Si on avait pris le taux du marché au moment du remboursement, c'est-à-dire les taux crise ou après crise, qui sont fortement à la hausse, la RDC aurait dû repayer beaucoup plus. Mettre seulement une date entre parenthèses dans un contrat peut signifier une grande différence et des millions de gagnés pour la RDC. Un coup de maître de la part du FMI, et on comprend en même temps pourquoi la Chine a rechigné avant de signer l'Avenant en question ici.

- Cependant différents points ne sont pas explicités dans ce document. Par exemple, quels sont « les travaux les plus urgents » mentionnés dans l'article et pour quel montant ? Quelles sont les échéances pour l'exécution des travaux et le calendrier pour les remboursements ? Ce n'est que dans l'encadré 1 publié dans le document du FMI (voir ci-dessous) que cela devient clair. Ce qui veut dire qu'il y a eu encore des corrections et clarifications de ces points dans un document ultime. Tournons-nous maintenant vers ce document qui fait l'état des lieux définitif concernant ce contrat sino-congolais.

Dans la publication officielle du FMI[137], c'est-à-dire après l'approbation des deux conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale de mars 2010, on voit bien quel a été l'impact de ces IFI (institutions financières internationales) sur la révision du contrat sino-congolais. Le souci principal du FMI était d'éviter que la RDC ne s'engage dans un nouveau cycle d'endettement au moment où le pays doit recourir au FMI et au Club de Paris pour la remise de la dette existante. Nous reprenons le résultat de cette révision résumé dans un encadré publié par le FMI.

[137] FMI, RDC : Rapport des services du FMI ..., op. cit.

Encadré 1. République démocratique du Congo: l'accord de coopération sino-congolais (ACSC)

En avril 2008, la RDC a signé un accord de coopération avec un consortium de sociétés chinoises qui fait intervenir un projet minier de 3,2 milliards de dollars EU et un jeu de projets d'infrastructure publiques équivalant à 6 milliards de dollars EU à mettre en oeuvre en deux phases. L'Accord a été amendé en octobre 2009 pour exclure la seconde phase des projets d'infrastructure pour ne conserver qu'une phase unique pour un total de 3 milliards de dollars EU à mettre en oeuvre au cours de la période qui va de 2009 à 2014. L'accord amendé limite aussi la garantie du financement des projets d'infrastructure par l'État.

L'accord prévoit la création d'un partenariat (SICOMINES) entre une entreprise d'exploitation minière paraétatique congolaise (GECAMINES) et le consortium des entreprises chinoises. Le capital entièrement versé de 100 millions de dollars EU donne à GECAMINES une prise de participation de 32 % dans le partenariat. SICOMINES investira 3,2 milliards de dollars EU dans le projet minier financé par un prêt sans intérêt équivalant à 1,1 milliard de dollars EU et un prêt de 2,1 milliards de dollars EU assorti d'un taux d'intérêt fixe de 6,1 %. L'investissement de 3 milliards de dollars EU dans l'infrastructure publique sera financé moyennant une série de prêts à un taux d'intérêt fixe de 4,4 %. Tous les prêts sont libellés en dollars EU. Les bénéfices d'exploitation du projet minier seront utilisés pour rembourser le financement de l'infrastructure minière et publique. La mine devrait engendrer des bénéfices d'exploitation à compter de 2013. Au départ, les bénéfices nets de SICOMINES permettront de rembourser le principal et les intérêts capitalisés de quatre projets d'infrastructures publiques prioritaires (375 millions de dollars EU). Lorsque ce financement sera totalement remboursé, 85 % des bénéfices d'exploitation nets seront utilisés pour rembourser le principal et les intérêts capitalisés du prêt minier. Lorsque le financement minier sera complètement remboursé, 85 % des bénéfices d'exploitation nets de SICOMINES seront utilisés pour rembourser le principal et les intérêts capitalisés des prêts restants d'infrastructure publique et le solde sera distribué aux actionnaires de SICOMINES à titre de dividendes.

L'élément don du financement de l'infrastructure est estimé à 42–46%, selon que l'on prend en compte ou non la prime de signature de 250 millions de dollars EU. Ce chiffre repose sur les hypothèses suivantes : (i) le projet minier ne génère pas suffisamment de revenus nets et la garantie de l'État est appelée au bout de 25 ans, comme prévu dans l'Accord amendé; (ii) les intérêts cumulés sont composés et (iii) un taux d'intérêt fixe de 4,4 % s'applique.

Source : FMI, op. cit., p. 10.

3.3 Évaluation de la révision du contrat sino-congolais

La révision du contrat sino-congolais a beaucoup de mérites et clarifie les choses mais a aussi un important point faible si on l'évalue dans la perspective du développement et de la reconstruction du Congo.

En premier lieu, la révision a le mérite de bien scinder ce qui est de l'aide et qui doit donc répondre aux critères de l'aide publique, et ce qui ressort d'une logique de marché qui est l'investissement dans la production minière.

Les prêts pour réaliser les infrastructures publiques sont des biens publics qui doivent normalement être payés par les fonds publics : au cas où il n'y a pas de fonds publics propres, un État peut faire appel aux fonds publics internationaux, c'est-à-dire l'aide publique. Pour qu'on puisse parler d'aide, il doit y avoir une composante de concessionnalité, c'est-à-dire l'élément don dans les prêts peut être de 100% s'il s'agit de dons ou, dans le cas où il s'agit de prêts, les conditions de remboursement doivent être plus généreuses que des prêts contractés sur le marché privé financier. La différence entre un don à 100 % et un prêt aux conditions de marché constitue l'élément don. Le Fonds monétaire, en fixant le taux d'intérêt dû sur le remboursement du principal au taux du LIBOR + 100 BP au moment de la passation du contrat, c'est-à-dire le 22 avril 2008, réalise un coup de maître car les taux étaient historiquement bas à ce moment. Le résultat se lit dans l'encadré publié par le FMI, le taux d'intérêt des remboursements est de 4,4 %, ce qui augmente sensiblement l'élément don, car les Chinois voulaient utiliser le taux LIBOR du jour du remboursement et donc normalement sensiblement plus haut. Ensuite, c'est seulement pour ces prêts d'infrastructures publiques que la garantie d'État est donnée, c'est-à-dire où la Chine peut exiger que l'État congolais doive donner d'autres concessions minières s'il n'était pas en mesure de rembourser les dettes. Enfin le remboursement des travaux prioritaires, donc selon l'encadré de 375 millions USD et celui de la « première » tranche des infrastructures doivent être remboursés à partir des profits générés par la production minière qui sont attendus à partir de 2013. Cependant la Sicomines devra utiliser 85 % de ces bénéfices pour rembourser la première tranche des travaux d'infrastructures et non 66 % comme prévu dans la « Convention… », ce qui augmente la capacité de repayer les dettes plus vite que prévu en utilisant les bénéfices de la société minière au lieu d'augmenter le risque de transférer le remboursement sur la dette publique congolaise.

Tous les investissements miniers sont considérés comme des biens privés qui doivent plutôt répondre aux exigences du marché et il n'y a donc pas de garanties d'État pour ces investissements. La Chine peut exiger ici un taux d'intérêt plus haut (de 6,1 %) pour rembourser le principal et les capitalisations des intérêts de cet investissement minier.

En ce qui concerne les mérites de cette révision, il reste à mentionner que le texte du FMI est plus clair que l'Avenant sur différents points : le calendrier d'exécution des travaux et le remboursement, ainsi que les sommes engagées. Les travaux d'infrastructures doivent être réalisés dans les quatre années à venir (2014). C'est aussi le moment où le début des remboursements à partir de la production minière est attendu. Puis commence le rembour-

sement des prêts pour les travaux d'infrastructures prioritaires (de 375 millions de dollars), et ensuite le remboursement des investissements miniers et ensuite les prêts travaux d'infrastructures restants, c'est-à-dire 3 milliards de dollars moins les 375 millions des travaux d'infrastructures prioritaires. Et c'est exactement dans le mot « restants » que plâne le doute sur l'impact de cette révision.

Il est dit très clairement dans l'encadré du FMI que l'accord sur les financements de l'infrastructure exclut « la seconde phase des projets d'infrastructure pour ne conserver qu'une phase unique pour un total de 3 milliards de dollars EU ». La logique du FMI et son souci premier sont donc de limiter l'impact du contrat sino-congolais sur la formation de la dette, non de maximaliser l'impact sur le développement et la reconstruction du Congo. En bonne logique, on peut comprendre qu'un pays qui sera admis à une remise de la dette dans le cadre des PPTE n'aille pas immédiatement se jeter dans un nouveau cycle de dettes. Le mérite revient au FMI d'avoir amélioré les conditions de prêts et de minimaliser les impacts sur la dette de l'État congolais vu le peu de possibilités qu'a eu ce dernier de rembourser les dettes dans le passé. Ce qu'on déplore dans cette révision est que la RDC a grandement besoin d'infrastructures publiques, car sans cela toute la reconstruction économique s'en trouvera ralentie.

À titre d'exemple regardons le tableau sur le financement de la reconstruction de l'Allemagne de l'Est après l'unification du pays en 1989.

Quelques données de base de la reconstruction allemande		
	l'Ouest	**l'Est**
PIB (en milliards d'euros)	1251	97
emploi (en millions de personnes)	29	7,3
PIB/emploi (en euros)	43.170	13.517
transfers (en milliards d'euros)	-62,5	+62,5

Source : calculs basés sur Dornbusch, R. et Wolf, C., in The Transition in Eastern Europe, Volume 1, University of Chicago Press, 1994, pp. 155-190.

Quand on voit que l'Allemagne de l'Ouest a eu besoin de transférer (investir) 62,5 milliards d'euros par an durant presqu'une décennie pour reconstruire l'économie de l'Allemagne de l'Est, qui compte moins d'habitants que la RDC, on comprend qu'on est loin de l'effort requis pour reconstruire une économie comme le Congo. Bien sûr on ne peut pas facilement comparer les deux cas, et cela pour deux raisons. L'Allemagne de l'Est avait déjà un niveau de revenu beaucoup plus haut et un capital humain beaucoup plus élevé que la RDC. Ensuite, plus important, il faut admettre que le succès de cette réunification et cette reconstruction d'une économie était surtout possible parce qu'elle pouvait reposer sur une gouvernance et des règles différemment redéfinies, tandis que la refonte de l'État congolais

n'est pas sous une pression et une expertise aussi présentes. Si donc la condition suffisante pour la reconstruction congolaise – une gouvernance radicalement différente – n'est pas réalisée, il faut dire que la condition nécessaire pour cette reconstruction est en partie compromise par le fait que le niveau d'investissements dans l'infrastructure publique est réduit de moitié. Les six milliards, dont avait urgemment besoin la RDC, n'étaient-ils pas nécessaires et la communauté internationale ne s'est-elle pas trop laissée guider par le seul souci de la dette future ? La révision aurait été un succès si on aurait pu appliquer la rigueur de l'intervention du FMI sur la Chine mais sans rechigner sur le montant global d'investissements dans les infrastructures publiques.

Dans le même ordre d'idées on ne voit aucun souci pour améliorer l'impact sur le développement congolais dans le sens qu'il n'y a aucune exigence en matière de réalisation de plus de valeur ajoutée à l'intérieur du pays lors de l'extraction minière.

4. Conclusion

L'analyse du bras de fer entre la Chine[138], la RDC et le FMI penche nettement en faveur de ce dernier. La RDC a essayé à différentes reprises de maintenir le contrat dans sa forme convenue avec la Chine. La RDC se trouvait entre le marteau et l'enclume et elle n'avait que peu de marge de manœuvre, car ne pas accepter les changements apportés par le FMI voulait dire pas d'accord dans le Club de Paris, pas d'accès à la réduction substantielle de sa dette et pas d'accord pour l'entrée en vigueur du nouveau programme triennal avec le FMI/Banque mondiale (FPRC). Cela compromettrait d'autres formes d'aide de la part des bailleurs de fonds qui exigent souvent un accord préalable avec le FMI/Banque mondiale. Bien entendu la RDC a gagné suite à cette révision car les modalités de concessionnalité des prêts chinois ont été améliorées, mais elle a grandement perdu en ce qui concerne le montant d'investissements nécessaires pour reconstruire le pays.

La Chine par contre avait bien une porte de sortie, mais alors elle compromettait son accès aux matières premières dont elle a besoin pour alimenter sa croissance fulgurante. Elle a longtemps résisté à cette révision et ce n'est qu'à la toute dernière minute qu'elle a signé l'Avenant, lequel alors a débloqué l'accord sur l'allégement de la dette au sein du Club de Paris du 18 novembre 2009, et permis l'atteinte du « point d'achèvement » dans le cadre du programme PPTE et l'IADM au sein des IFI.

Du point de vue maîtrise d'une dette supportable pour la RDC, on peut dire que le FMI a rendu un service appréciable en faisant en sorte que celle-ci ne rentre pas dans l'engrenage d'un nouveau cycle de dettes. En effet, la révision du contrat sino-congolais, forcée par le FMI, a clarifié bien de choses. D'abord elle a introduit une logique claire. Un investissement privé étranger doit se rembourser soi-même et la garantie de remboursement ne doit pas être supportée par l'État congolais, mais c'est le principe de marché et le risque d'entrepreneur qui doit jouer ici. Ensuite, le Projet d'infrastructures publiques est bel et bien un projet d'aide à l'État congolais et donc il est logique que ce dernier rembourse l'argent et apporte des garanties pour ce remboursement. Le FMI enfin a fait en sorte que ces prêts chinois soient beaucoup moins onéreux pour l'État congolais en changeant les conditions de ces prêts chinois pour la construction des infrastructures. Le FMI a pu augmenter sensiblement la concessionnalité de ces prêts en abaissant le taux d'intérêt appliqué pour le remboursement du principal et des arriérés.

Cependant, du point de vue du développement congolais, il y a quand-même une grande ombre qui plane sur cette révision. Rien n'a été fait pour qu'il y ait, par exemple, des garanties concernant la valeur ajouté créée par cette joint venture. Est-ce qu'on va exporter ces matières premières sous forme brute où y-a-t'il des garanties pour que l'emploi et la création de revenus soient maximisés au Congo ? Qui va payer et entretenir les infrastructu-

[138] Bien qu'il s'agit du Groupement d'Entreprises Chinoises et non du gouvernement de la Chine, il est tout à fait clair que ce contrat a été négocié au plus haut niveau politique en Chine, non seulement parce qu'il s'agit de trois entreprises d'État qui sont les parties contractantes mais aussi parce que l'Avenant stipule que toutes les décisions doivent être entérinées par la « Commission nationale de Développement et de la Réforme de la Chine » et le « Conseil des Affaires de l'État en Chine » (article 2).

res étant donné que les exonérations de taxes de la joint venture minière SICOMINES restent très libérales ? A-t-on oublié que la Gécamines, en produisant dans les années de gloire 500 000 tonnes de cuivre annuellement, alimentait la caisse de l'État à concurrence de plus de la moitié du budget de celui-ci ? C'est cette production annuelle qui est prévue par le contrat sino-congolais mais rien pour la caisse d'État pendant les premières phases de l'opération, ce qui peut durer 25 ans ?

Enfin et surtout le FMI a seulement visé, non sans y rechercher aussi son intérêt propre, la viabilité/soutenabilité de la dette congolaise dans le court et moyen terme, mais elle l'a surtout fait en réduisant le nombre d'infrastructures qui auraient été construites et qu'elle a ramené de 6,2 milliards à trois milliards USD. Pourtant on sait que la priorité des priorités de la reconstruction congolaise est la construction d'infrastructures et là on la prive le Congo au nom de la viabilité de la dette de ce dont il a le plus besoin. Si on peut comprendre logiquement que la capacité d'absorption de l'aide et donc de contracter de nouvelle dettes soient limitées, il est un peu amer de voir comment un petit pays relativement riche comme la Grèce peut attirer 30 milliards USD d'aide du FMI pour le redressement de son économie[139] tandis que le FMI et donc la communauté internationale rechigne à propos des 3 milliards qui sont absolument nécessaires pour la reconstruction de la RDC. À titre d'exemple nous avons aussi développé le cas de l'ex-Allemagne de l'Est lors de la réunification de l'Allemagne après la période de la guerre froide. On a montré combien d'argent doit être investi si on veut vraiment reconstruire un pays. C'est à la lumière de cette réalité que nous avons commencé cet article en évoquant l' « effet Matthieu » : « Car on donnera à celui qui a et il sera dans l'abondance, mais à celui qui n'a pas, même ce qu'il a lui sera retiré ».

[139] « *Hulppakket aan leningen voor Griekenland* », Bruxelles, *De Standaard*, 3 mei 2010.

Groupe de pilotage et de gestion de l'évaluation

Dominique de Crombrugghe de Looringhe (DBE)
Andrée François (DBE)
Fred van der Kraaij (IOB)
Ruerd Ruben (IOB)

Groupe consultatif de Kinshasa

Gouvernement de la République démocratique du Congo (DRC)
Comité Technique de suivi des Réformes (CTR)

Donateurs

Ambassade de Belgique
Ambassade des Pays-Bas
Délégation de la Commission européenne en RDC

Groupe de référence européen

Ministères

Service Public Fédéral (SPF) Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement (Belgique)
Service Public Fédéral (SPF) Finances (Belgique)
Ministère des Affaires étrangères (Pays-Bas)
Ministère des Finances (Pays-Bas)

Experts externes indépendants

Bernard Berendsen (freelance)
Geske Dijkstra (Erasmus University Rotterdam)
Théodore Tréfon (Musée royal de l'Afrique centrale, Tervuren)

Équipe d'évaluation

Stefaan Marysse (chef d'équipe)
O. Tshiunza Mbiye
Tom de Herdt
Danny Cassimon
Karel Verbeke
Mirjam Visser

Publié par :

| 224 |

Ministère des Affaires étrangères
Boîte postale 20061 | 2500 EB La Haye | Pays-Bas
http://www.minbuza.nl/iob
http://diplomatie.belgium.be

Maquette : Vijfkeerblauw, Rijswijk
Impression : OBT bv, La Haye
Cartographie : UvA-Kaartenmakers
ISBN/EAN : 978-90-5328-402-5
N° de dépôt légal : 0218/2012/05

© Ministère des Affaires étrangères | janvier 2012

L'évaluation conjointe a été organisée et financée par la Direction de l'Évaluation de la Politique et des Opérations (IOB), ministère des Affaires étrangères, à La Haye, et le Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération internationale (SES), Service Public Fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, à Bruxelles.
Si l'IOB et le SES garantissent la qualité de l'évaluation, le contenu du rapport relève de la responsabilité de l'équipe d'évaluation.

Le rapport sera cité comme suit :
Direction de l'Évaluation de la Politique et des Opérations (IOB), ministère des Affaires étrangères, La Haye, et Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération internationale (SES), Service Public Fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, Bruxelles, *Table rase – et après ? Evaluation de l'allègement de la dette en République démocratique du Congo 2003-2010*. (2012).

Quarante ans après son indépendance, la République démocratique du Congo avait accumulé une dette extérieure astronomique impossible à rembourser, qui s'élevait en 2001 à un montant total de 13,6 milliards de dollars, soit l'équivalent de trois fois le produit intérieur brut. Les emprunts contractés durant les années Mobutu (1965-1996), la plupart à des conditions désavantageuses, concernaient des projets de prestige qui se sont avérés peu rentables. En outre, la mauvaise gestion et la corruption ont contribué au pillage du trésor public.

En 2001, après l'assassinat du président Kabila, son fils Joseph lui succède à la tête d'un Congo en proie à l'instabilité politique. D'une superficie égale à celle de l'Europe occidentale, ce pays situé au cœur de l'Afrique dispose de ressources minières importantes ainsi que d'un énorme potentiel agricole. Il obtient rapidement l'aide de la communauté internationale et une première annulation de dette dans le cadre de l'initiative PPTE (2003). Dans la période 2000-2008, l'effacement de la dette constitue 85 % de l'aide au développement apportée au Congo. Cependant sept ans s'écoulent encore avant que le pays remplisse toutes les conditions en vue de maîtriser son endettement restant, à hauteur de 3 milliards de dollars (2010).

Si l'étude menée par les services d'évaluation belge et néerlandais conclut que les tout premiers jalons ont été posés sur la voie de la soutenabilité de la dette, la République démocratique du Congo a encore un long chemin à parcourir avant que l'allègement de la dette porte ses fruits en termes de stabilité macroéconomique, de croissance et de réduction de la pauvreté.

Le rapport complet est destiné au lecteur averti. Une version abrégée est fait pour le lecteur non spécialiste.

Publié par:

Ministère des Affaires étrangères
Boîte postale 20061 | 2500 EB La Haye | Pays-Bas
http://www.minbuza.nl | http://diplomatie.belgium.be
© Ministère des Affaires étrangères | mars 2011

11BUZ284036|F

Projet conjoint de:

Ministère néerlandais des Affaires étrangères

ROYAUME DE BELGIQUE
Service public fédéral
Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement