

L'ALLÈGEMENT DE LA DETTE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO ÉVALUATION D'UNE PIERRE ANGULAIRE DE LA RECONSTRUCTION DE LA RDC

*Stefaan Marysse, Danny Cassimon, Tom De Herdt, Omer Tshiunza Mbiye,
Karel Verbeke¹*

Introduction

À partir de 2003, après l'accord de paix de Sun City, la République démocratique du Congo se remet de cinq années de guerre et de presque deux décennies d'implosion de l'économie formelle et de l'État. La phase post-conflit permit au pays – dans un contexte d'État fragile – de renouer avec un processus démocratique et avec la croissance économique. Deux facteurs essentiels permirent cette relative reprise. D'une part, la volonté populaire, qui avait résisté à la décomposition du pays et œuvré pour une solution démocratique. D'autre part, la communauté internationale, qui, par une panoplie de mesures – dont l'accès de la RDC au programme des pays pauvres très endettés (PPTE) –, facilita le déblocage économique et politique du pays.

Les enjeux de l'endettement externe d'un pays ont été mis en lumière récemment par la crise de la dette grecque. Tout le monde comprend mieux à présent que le règlement d'une dette publique et publiquement garantie (PPG) soumet un pays à d'immenses problèmes. Deux attitudes/opinions fondamentalement opposées s'affrontent quant à la manière de les résoudre. La première préconise que le pays et ses gouvernants, qui sont responsables de la crise de la dette, se serrent la ceinture, fassent des coupes budgétaires, assainissent les finances publiques. La seconde considère

¹ Cet article est une synthèse d'une évaluation faite par toute une équipe sous la direction de Stefaan Marysse pour le compte des services d'évaluation des ministères des Affaires étrangères de Belgique (S4) et des Pays-Bas (IOB) (Marysse *et al.* 2010). Comme aucune référence n'est reprise concernant les Pays-Bas, nous n'avons pas repris le nom de M. Visser dans la liste des auteurs. Ces services et un panel d'experts internationaux nous ont accompagnés tout au long de cette évaluation. L'auteur remercie particulièrement G. de Villers pour ses remarques qui ont rendu le texte plus accessible.

qu'une cure d'assainissement est plus néfaste que la maladie elle-même et qu'elle entraîne le pays dans un cercle vicieux d'appauvrissement, si aucun allègement de la dette n'est prévu. Si l'on diminue les dépenses internes (au profit du remboursement de la dette), la croissance économique ralentit en effet, allant même jusqu'à s'arrêter. Les recettes budgétaires sont freinées et le déficit budgétaire augmente, ce qui nécessite la diminution des dépenses. On en arrive ainsi à une spirale de décroissance et d'appauvrissement.

La RDC a expérimenté les deux manières de faire face à un problème de dette extérieure. Dans les années 1980, la RDC/Zaïre fut le premier pays africain auquel furent appliquées des politiques d'ajustement structurel. Celles-ci portaient de l'idée qu'un pays endetté devait se restructurer (assainir, diminuer les dépenses internes...). Après 2003, en revanche, la RDC est entrée, dans le cadre du programme des pays pauvres très endettés, dans une phase d'allègement de sa dette extérieure. En 2010, elle a obtenu un allègement de plus de 90 % de celle-ci.

Nous nous proposons d'évaluer ces deux approches, même s'il est encore un peu tôt pour percevoir toutes les retombées du processus d'allègement actuel.

La méthodologie et la structure de cet article sont basées sur une analyse de la logique d'intervention. Nous commencerons par nous intéresser à l'origine de la dette congolaise. La cause profonde de celle-ci se trouve dans la conjoncture historique d'une décolonisation, opérée en pleine guerre froide, sur laquelle est venue se greffer une gestion politique dévastatrice pour la production de la richesse nationale.

Nous nous demanderons ensuite si l'allègement de la dette a été *efficient*, c'est-à-dire si les moyens utilisés débouchèrent bien sur une réduction de la dette. Il y eut, d'une part, plus de treize rééchelonnements par le Club de Paris sur une période de 35 ans, et, d'autre part, les programmes d'ajustement structurel des années 1980 et le programme PPTE des années 2003-2010, avec leurs batteries de conditionnalités. Les conditionnalités qui accompagnent un accord sur l'allègement de la dette sont normalement assez standardisées : il s'agit d'assainir les finances publiques, d'organiser plus de transparence dans les marchés publics, d'affecter le « produit » des allègements à des secteurs prioritaires comme la santé et l'enseignement, etc. Dans le cas de la RDC, une conditionnalité spécifique fut ajoutée, liée aux problèmes soulevés par les contrats conclus avec la Chine, qui eut pour effet d'allonger de deux ans la période d'acceptation du programme d'allègement de la dette. Nous traiterons de cette conditionnalité spécifique dans la section quatre.

Ensuite, nous nous interrogerons sur *l'efficacité* de l'allègement de la dette, c'est-à-dire sur le fait de savoir si la réduction du service de la dette

(paiements annuels des intérêts, amortissement du principal et arriérés) et du stock de la dette a amélioré sa gestion et celle des finances publiques.

Enfin, avant de conclure, nous aborderons la question de la *pertinence*, et nous nous demanderons si ces changements dans la qualité de la gestion de la dette et des finances publiques ont, en fin de compte, débouché sur une reprise de la croissance et sur une diminution du niveau de pauvreté, les deux buts ultimes de toute politique de développement, si l'on en croit les discours.

1. Origine de la dette et traitement de la dette avant l'acceptation de la RDC au programme des pays pauvres très endettés (PPTE) en 2003

Le problème de la viabilité de la dette congolaise remonte aux années 1973-1975. Fin 1972, l'encours de la dette était de 544 millions d'USD et représentait 25 % du produit intérieur brut (PIB) ; le ratio service de la dette/exportations était seulement de 5 %. Ce ratio, loin en deçà des seuils de viabilité, changea radicalement en un peu plus de deux ans. Fin 1975, l'encours de la dette s'élevait à 2,915 milliards d'USD, représentant environ 90 % du PIB, et le service de la dette représentait 10 % des recettes d'exportation. En juin 1976, le premier rééchelonnement de la dette fut accordé. Le problème de la dette congolaise fut ainsi posé et reconnu très tôt (Kawata Bualum 1989). La dette originelle du pays peut donc être chiffrée à environ trois milliards d'USD. C'est à partir de ce niveau qu'elle commença à faire boule de neige. Depuis lors, en effet, la dette s'est accrue essentiellement par des arriérés de remboursement du principal et le jeu des intérêts, pour s'élever à plus de 13 milliards d'USD en 2000, les arriérés (en principal et intérêts) constituant alors 78,2 % du stock de la dette.

Reprenons l'analyse de la dette originelle (donc avant tout rééchelonnement et paiement du service de la dette). Elle était de 2 915 millions d'USD, dont 544 millions d'USD contractés avant 1973 (Office de gestion de la dette publique 1983 : 11-26). Sur les 2 412 millions d'USD (2 915 millions d'USD – 544 millions d'USD) de dette contractés dans la période 1973-1975, 60 % étaient dus à quatre grands projets (INGA I, II, Inga-Shaba – 800 millions d'USD ; SMTF – 320 millions d'USD ; Maluku/SOSIDER – 182 millions d'USD ; CINAT – 100 millions d'USD). Tous ces projets visaient, en théorie, la modernisation/industrialisation du pays. Aucun, cependant, ne tint ses promesses ni ne créa les moyens nécessaires au remboursement de la dette, alors qu'il s'agissait en principe de projets productifs. Ils firent tous faillite (Bézy *et al.* 1981). La cause du problème n'est dès lors pas seulement

l'inadaptation du financement, comme l'a soutenu l'OGEDEP, bien que cela ait contribué au phénomène de la boule de neige et, donc, au caractère insoutenable de la dette (Willame 1986 : 75-111).

La cause profonde de ce processus d'endettement réside dans la combinaison, d'une part, d'intérêts occidentaux (politico-commerciaux) qui ne voulaient pas assumer les risques de l'entreprise, dans un contexte où ils pouvaient craindre une nationalisation, et, d'autre part, d'un gouvernement prédateur qui ne se souciait pas du problème de la gestion des entreprises. Cette cause fondamentale de l'implosion économique zaïroise, qui commença à se manifester à la fin des années 1970, n'a jamais été plus clairement décrite que par l'ancien directeur de l'équipe du FMI, devenu directeur général de la Banque du Zaïre, Erwin Blumenthal. Il avait été nommé à la tête de la Banque centrale à cause des difficultés de remboursement de la dette extérieure qui se manifestaient depuis 1976. Il décrivit son expérience dans un rapport confidentiel, mais qui connut un retentissement international à l'époque. Il y dit : « 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 : 360). Le rapport continue en donnant nombre d'exemples concrets de corruption et essaie d'expliquer pourquoi l'économie et le niveau de vie ont baissé 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 (majuscules de l'auteur) de l'équipe au pouvoir... » (Blumenthal 1982 : 365).

Mais cela n'est pas la seule cause. Blumenthal, même s'il l'exprime sous forme de question, pointe du doigt la responsabilité internationale. « 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. » Sur cette trame de fond, des mécanismes de financement inadaptés ont engendré une dette insoutenable. En effet, les trois quarts de la dette originelle étaient composés de crédits fournisseurs avec des taux d'intérêts de 8 % en moyenne. Les responsabilités de l'origine du problème de la dette zaïroise sont donc partagées.

De 1976 à 2002, la dette PPG zaïroise/congolaise fut rééchelonnée neuf fois. Si l'on étend la période jusqu'au point d'achèvement (PA) de juillet

2010, ce nombre passe à 13 rééchelonnements, ce qui ne s'est jamais produit dans aucun autre pays.

La politique de gestion de la dette zaïroise/congolaise appliquée avant l'accord sur son allégement connut deux périodes, la première allant du premier échelonnement aux programmes d'ajustement structurel de 1982-1984, la deuxième s'ouvrant en 1985. La première déboucha sur un remboursement qui causa l'implosion des secteurs de l'éducation et de la santé, la moitié du budget ayant été consacrée au remboursement de la dette, dans le cadre de l'ajustement structurel. La deuxième période fut caractérisée par une lente dégradation du tissu économique formel à cause de la politique patrimoniale du régime Mobutu avec, comme corollaire, la montée de l'informalisation de la société². La survenue d'événements internationaux, comme la fin de la guerre froide (1989), et les pressions qui s'ensuivirent sur les gouvernements africains pour qu'ils démocratisent leurs systèmes politiques accélérèrent encore le processus de dégradation économique, l'implosion de l'État et l'appauvrissement de la population. Cette dégradation est fortement symbolisée par des événements comme l'écroulement des mines de Kamoto au début des années 1990, les pillages de l'armée et de la population en 1991 et 1993, l'hyperinflation de 1995, etc. En matière de gestion de la dette, cela se traduisit d'abord par un nombre record de rééchelonnements, puis par une quasi-cessation de paiements dans les années 1990 et jusqu'à la fin de la Deuxième République et du début de la Troisième. Ce n'est qu'avec l'accession au pouvoir de J. Kabila que, sous l'impulsion de forces politiques occidentales et de la communauté des bailleurs de fonds, la politique de gestion de la dette changea progressivement et mena finalement à un accord (Marysse 2005).

Fin 2001, la dette publique de la RDC était estimée à environ 12,9 milliards d'USD en termes nominaux. Les arriérés constituaient 78 % du stock de la dette. Les évolutions tant de la politique internationale en matière d'allégement des dettes des pays pauvres que du contexte politique congolais vont permettre à la RDC de s'inscrire dans l'initiative PPTE. Dans le cadre de celle-ci, la RDC dut, pour être acceptée comme pays pauvre très endetté (PPTE) et être éligible au bénéfice d'un allégement de la dette par les créanciers publics et multilatéraux, remplir un certain nombre de conditions.

² Cette dégradation économique en fait se met en marche dès le milieu des années 1970 avec la politique patrimoniale sur laquelle débouche la zairianisation : une classe politique acquiert alors des biens économiques nationalisés sans les mettre en valeur, mais en consommant les actifs. Ce n'est que quand ces entreprises sont revendues à des entrepreneurs locaux que le tissu économique se reconstitue quelque peu, mais sur un mode de fonctionnement souvent informel et donc en rétrécissant l'assiette fiscale de l'État. Ce processus est bien décrit dans J. MacGaffey (1987).

D'abord il faut, pour pouvoir recevoir des prêts du FMI et de la Banque mondiale, être éligible auprès de ces institutions. Or, la RDC, qui n'avait plus remboursé ses dettes envers celles-ci, était exclue de l'accès à leurs programmes. Elle devait donc commencer par normaliser ses relations avec le FMI et la Banque mondiale. En 2002, avec l'aide de certains pays (entre autres la Belgique), la RDC reçut des crédits pour régulariser sa situation auprès de ces institutions multilatérales. Ensuite, pour être éligible, le pays doit aussi avoir une dette non viable, c'est-à-dire une dette qui dépasse certains seuils, concrètement : 30 % du PIB, 10 % des exportations et 200 % des recettes. En 2001, la RDC dépassait largement ces seuils de viabilité. En troisième lieu, le pays doit soumettre un document stratégique de réduction de la pauvreté-intérimaire (DSRP-I) qui doit être accepté par les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale. Enfin, le pays doit faire la preuve d'une meilleure gestion économique, ce que fit la RDC en 2002-2003 avec un programme économique du gouvernement (PEG). Elle parvint, presque sans appuis extérieurs, à juguler l'inflation, à présenter un budget en équilibre et à renouer timidement avec la croissance.

Une fois ces conditions remplies, le pays accède au « point de décision » (PD) du programme PPTE après deux décisions. D'abord, il faut un accord entre les créanciers publics bilatéraux sur les conditions d'allègement au sein du Club de Paris. Ensuite, la décision définitive est prise par les conseils d'administration du FMI et de la BM. Cependant, si dès ce moment est acquis un allègement intérimaire portant sur le montant du service de la dette qui doit être payé par le pays débiteur, le principal de la dette reste, quant à lui, dû jusqu'à l'accession au « point d'achèvement » (PA). Celui-ci peut, normalement, être atteint au bout de trois années, après que le pays a exécuté un programme du FMI (facilité de réduction de la pauvreté et de croissance – FRPC) imposant un certain nombre de conditions de bonne gouvernance économique. La RDC a atteint le PD en 2003³ et est entrée alors dans une période intérimaire, mais elle n'a accédé au PA qu'en juillet 2010, soit quatre ans après l'échéance normale. Les causes du retard, sur lesquelles on reviendra plus tard, sont essentiellement dues aux dérapages budgétaires de 2005 et 2006, années d'élections, et aux contrats signés avec les Chinois, qui risquaient de reconduire le pays dans une spirale d'endettement insoutenable (Zacharie 2007 ; Marysse *et al.* 2010).

³ Cet accord dans le cadre du programme PPTE renforcé a amené le Club de Paris à consentir un rééchelonnement des flux aux conditions de Cologne en novembre 2003. Cela veut dire que la RDC a obtenu un allègement de 90 % du service de la dette due pendant la période intérimaire, donc entre 2003 et 2010. Une fois le point d'achèvement atteint, c'est le principal de la dette qui est réduit à concurrence de 90 %.

2. Les moyens mis en œuvre depuis l'accord sur l'allègement de la dette de 2003 (intrants)

Le tableau 1 résume ce que représente la trajectoire de l'allègement de la dette dans le cadre du programme PPTE dont les acteurs, du côté des créanciers, sont les institutions multilatérales (FMI/BM) et les bailleurs de fonds bilatéraux publics regroupés dans le Club de Paris.

Le but de l'allègement est d'arriver à une dette qui soit « viable ». Une dette viable est définie comme celle qui ne dépasse pas certains seuils – 150 % des exportations, 30 % du produit intérieur brut (PIB), ou encore 200 % des recettes budgétaires. La valeur actuelle nette (VAN)⁴ de la dette congolaise était estimée à 758 % des exportations au moment de l'atteinte du point de décision en 2003. Au moment du point d'achèvement, une révision de la dette lors du point de décision avait modifié la dette éligible pour l'allègement. D'abord, on y avait ajouté les prêts de la Banque de développement des États des Grands Lacs. En outre, on avait révisé la dette du Club de Paris et on avait inclus des 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 révisèrent le stock de la dette au moment du point d'achèvement. La dette nominale au point de décision est à présent estimée à 10 772 millions d'USD, correspondant à une VAN de 8 801 millions d'USD, après application des mécanismes traditionnels d'allègement. La réduction nécessaire pour atteindre le seuil de 150 % est estimée à 7 252 millions d'USD en VAN, prenant en compte aussi une révision de la moyenne des exportations (Cassimon *et al.* 2008).

Afin de répartir de manière égale le poids de cet allègement entre les créanciers, l'initiative PPTE a introduit le principe de répartition « équiproportionnelle » qui demande à chaque créancier d'octroyer le même pourcentage d'allègement au débiteur. Les allègements au titre de l'aide multilatérale représenteraient 2 634 millions d'USD en VAN (dont 854 millions d'USD envers l'IDA, 1 097 millions d'USD envers la BAD, 471,5 millions d'USD envers le FMI et 298,3 millions d'USD envers les autres multilatéraux) ; les créanciers bilatéraux du Club de Paris consentiraient 4 074 millions d'USD en VAN ; les créanciers bilatéraux publics non membres du Club de Paris, 229 millions d'USD en VAN ; le solde d'environ

⁴ Pour pouvoir comparer des montants de dette, on exprime la dette en valeur actuelle nette (VAN). En effet, la valeur nominale du stock de dettes est constituée d'un nombre de prêts qui ont des échéances de remboursement très différentes ainsi que des taux d'intérêts différents. Des dettes d'un même montant nominal, mais qui doivent être remboursées dans un an ou dans dix ans, ont une valeur réelle très différente. La valeur actuelle nette d'une dette est définie comme la somme actualisée au taux de marché approprié des annuités (intérêt et principal) restant à courir (site web Club de Paris).

315,5 millions d'USD est attribuable aux créanciers commerciaux (FMI 2010a : 43).

Tableau 1. Allégement nécessaire au titre de l'initiative PPTE renforcée

		VAN de la dette	VAN dette/ exportations	Facteur de réduction commun
Estimation intermédiaire au point de décision	Situation actuelle	7 868 millions de dollars (après allègements 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 allègements 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.

Au point d'achèvement, la RDC bénéficie, en outre, d'un allégement supplémentaire dans le cadre de l'Initiative de l'allégement de la dette multilatérale (IADM), évalué à 1,2 milliard d'USD.

Comme on va encore le voir par la suite, ce sont les conditions accompagnant les décisions et le processus PPTE de l'allégement qui expliquent le changement relatif dans la gouvernance économique du pays. Ainsi, pour arriver au point de décision (PD), et donc accéder au programme PPTE d'allégement de la dette, il a fallu que le gouvernement applique des réformes (macro)économiques.

Afin de stabiliser la situation macroéconomique, le gouvernement de Joseph Kabila exécuta, 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 à initier des réformes structurelles majeures. Il bénéficia d'un don de 50 millions d'USD de la part de la Banque mondiale. Sur base de la bonne performance du premier programme économique du gouvernement

(PEG), le FMI et la Banque mondiale décidèrent d'appuyer le programme économique du gouvernement couvrant la période d'avril 2002 à juillet 2005.

En mars 2003, la performance du PEG fut jugée très positive. En 2002, pour la première fois en 13 ans, le taux de croissance économique était devenu positif. L'inflation annuelle était ramenée à 16 % et la performance budgétaire était en progrès avec des recettes un peu plus élevées et des dépenses un peu plus basses. Le graphique 3 montre bien combien cette période avant le PD fut importante dans le domaine de la maîtrise de l'inflation et de la croissance. Après cette période, avec les élections en vue et le départ du ministre des Finances (Matangulu) jugé trop indépendant, un relâchement de la discipline budgétaire resurgit et le Gouvernement retomba dans les anciennes habitudes de création monétaire à des fins politiques. En conséquence, le programme intérimaire d'allégement entre point de décision et point d'achèvement fut suspendu aussi longtemps que les conditions de gouvernance convenables ne seraient pas respectées.

Le processus de l'allégement de la dette du point de décision au point d'achèvement (2003-2010) fut particulièrement long. Au lieu des trois ans habituellement requis pour la période intérimaire, la RDC eut besoin de sept ans. Les conditions pour arriver au point d'achèvement ne purent être respectées dans les délais prévus. La phase postconflit dans laquelle se trouvait le pays fournit à son gouvernement des circonstances atténuantes. Deux causes fondamentales, l'une extérieure et l'autre intérieure, perturbèrent les performances de la gestion de la dette : les dérapages budgétaires de 2005 et 2006 et la crise mondiale de 2008-2009 qui illustra la vulnérabilité de l'économie congolaise aux chocs externes. Par conséquent, depuis 2006, des arriérés nouveaux se reconstituèrent et certains créanciers suspendirent les allégements intérimaires PPTE.

Avant de pouvoir atteindre le point d'achèvement, il fallait donc régulariser les nouveaux arriérés. Ce fut chose faite dans un accord du Club de Paris de février 2010. Cet accord, conclu selon les termes de Cologne, portait sur environ 2 957 millions d'USD concernant les nouveaux arriérés au 30 juin 2009 et les échéances courantes de la période du programme Facilité de réduction de la pauvreté et de croissance (FRPC)⁵.

⁵ Le FRPC est l'instrument de crédit (à rembourser dans les trois ans) qu'utilise le FMI pour appuyer les réformes – nécessaires dans le cadre du programme d'allégement – qui visent à assainir la gestion économique du pays, tout en respectant le cadre du Document de réduction de la pauvreté et de croissance. Ce document est, en principe, le document de base rédigé par le gouvernement pour décrire les buts de sa politique de réduction de la pauvreté tout en réalisant la croissance nécessaire pour parvenir à cette réduction de la pauvreté. Ce document DSRP a plus tard inspiré le président dans la définition de son programme des « cinq chantiers ».

Même si les montants d'allégement accordés sont considérables, quoique sans effet pour le débiteur en termes d'argent frais⁶, l'action des créanciers avait pour véritable enjeu la mise en œuvre des conditionnalités. Les allègements doivent accompagner un processus de renforcement de la stabilité macroéconomique, et la promotion d'une stratégie englobant la lutte contre la pauvreté et des réformes sur le plan de la gouvernance et de la prestation des services publics. Au moment du point de décision, les autorités congolaises et les institutions de Bretton-Woods s'accordèrent sur cinq critères particuliers : l'utilisation des épargnes budgétaires pour la lutte contre la pauvreté, la gestion des dépenses publiques, la gestion de la dette (future), la gouvernance dans les prestations de services en faveur des secteurs prioritaires, la maîtrise de l'inflation. Dans tous ces domaines, des réformes furent entamées.

Les avis et audits (entre autres, celui du KPMG 2010) sur l'exécution et l'atteinte des objectifs des différentes conditionnalités sont très discutés dans les milieux des bailleurs de fonds. Les dérapages budgétaires de 2005-2006, à l'occasion des élections, ont retardé de deux ans l'atteinte du point d'achèvement, car les repères de conduite économique n'étaient plus respectés.

Même en 2010, il n'y avait pas d'unanimité, au sein du FMI, de la Banque mondiale et du Club de Paris, sur le bien-fondé d'un accord pour l'atteinte du PA en juin 2010. Cependant, le cinquantenaire de l'indépendance aidant, la majorité des voix au FMI et à la Banque mondiale a estimé qu'il fallait donner la possibilité à la RDC de tourner la page d'une dette du passé pour permettre un nouvel élan de l'économie.

L'autre raison du retard pris dans l'atteinte du PA était une conditionnalité liée à la viabilité de la dette. Celle-ci aurait été tout à fait compromise si toutes les clauses des contrats chinois de 2007 et 2008 avaient été acceptées. Puisqu'il s'agit ici d'une conditionnalité spécifique à la RDC, nous traiterons de ce point dans la section suivante.

⁶ Cela veut dire que la plupart de ces opérations sont des opérations d'allégement que le contribuable des pays du Nord supporte au titre de l'aide au développement, alors qu'il n'y a pas un dollar qui entre dans la caisse du pays débiteur, puisque cet argent sert à indemniser les créanciers originels (dans le cas de la Belgique, l'Office national du dueroire – ONDD – ou les instances qui ont repris la dette).

3. Conditionnalités spécifiques à la RDC : la révision des contrats chinois⁷

Nous allons d'abord résumer la situation des contrats chinois et de leur impact sur le développement de la RDC 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 mais n'a pu changer que 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 pas 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 concluent un accord de coopération entre les deux pays. Les Chinois s'engagent à construire 3 500 km de routes, autant de kilomètres de voies ferrées, 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 d'USD. Ces travaux seront exécutés par des entreprises chinoises et financés par les prêts de l'Exim Bank⁸. 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'or⁹. Le prêt lié à la modernisation de l'appareil de production minière serait de 3,2 milliards d'USD (FMI 2010e). Le tout atteindrait la somme de 9,2 milliards d'USD, une somme équivalant au principal de la dette totale accumulée sous la Deuxième République.

Le « contrat du siècle », qui fut entouré de beaucoup de secrets, est intéressant à plusieurs points de vue¹⁰. Il s'agit ici du premier contrat « publié », celui de 2007, appelé « Protocole d'accord », qui suscita de nombreux commentaires.

⁷ Pour une analyse plus élaborée sur l'impact de ces contrats chinois sur le développement congolais, voir S. Marysse 2010 : 131-151.

⁸ Il s'agit de la plus grande banque mondiale de crédits à l'exportation et à l'importation, l'Exim Bank of China, qui conclut l'accord pour le compte de la Chine avec deux autres entreprises chinoises, la SINOHYDRO et la CREC (China Railway Engineering Corporation).

⁹ Voir le contrat complet sur <http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=.GRALACE &n=65909>.

¹⁰ Dans *La Libre Belgique*, Marie-France Cros a commenté le contrat chinois, qui fut accessible sur www.lalibre.be pendant un certain temps, et qui a pu être repris par beaucoup d'autres médias au Congo.

La *première caractéristique* de ce contrat est qu'il englobe et règle dans un texte unique les divers types de relations économiques entre deux pays. Commerce, investissements, aide à la coopération et financement sont liés d'une manière qui démontre l'unicité de commandement.

La Chine, par le biais de son Exim Bank, s'engage à prêter un montant, estimé à 6,5 milliards d'USD, pour financer des travaux d'infrastructure dont la RDC a grand besoin pour sa reconstruction. Il s'agit d'un prêt, et pas d'un don, qui devra être remboursé, non en argent, mais grâce à une garantie d'accès et de livraison de matières premières à la Chine. Ici transparait la contradiction entre le court et le long terme. La dominance de l'intérêt politique a conduit 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 la construction d'infrastructures publiques en RDC est conçue de la même manière que les contrats passés avec des entreprises étrangères en Chine, c'est-à-dire par le biais de *joint-ventures* dans lesquelles les Chinois ont le contrôle majoritaire. Le contrat, d'une durée totale de 30 ans, stipule, en effet, que les Chinois disposeront des deux tiers des votes et le gouvernement congolais d'un tiers.

La *seconde caractéristique* de ce contrat concerne les *conditions d'exonération extrêmement libérales*. Non seulement le gouvernement congolais accorde, à l'article 6, « 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

Une des conditions pour que la RDC accède au point d'achèvement du 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 « Convention¹¹ ». Il fallait, pour ce faire, que la partie chinoise et la RDC acceptent et signent des « avenants¹² ».

¹¹ Cela transparait 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 »...

¹² Avenant n° 3 à la Convention de collaboration relative au développement d'un projet minier

La révision : peu de mots et beaucoup de différences

Dans une 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'État 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 Banque mondiale) » (FMI/Banque mondiale 2008¹³).

La position du FMI/Banque mondiale semble donc de vouloir éviter que la RDC ne s'engage dans un montage financier très onéreux pour elle. Mais cette position rencontre également un intérêt propre aux deux institutions, car si la RDC s'engage dans un nouveau cycle d'endettement à des conditions non concessionnelles, elle ne pourra plus honorer ses engagements de remboursement envers les créanciers multilatéraux privilégiés que sont le FMI et la Banque mondiale.

Ce n'est pas un hasard si les changements apportés à l'avenant reflètent exactement les recommandations faites dans cette note, conçue par les services du FMI/BM une année avant sa signature (FMI 2008). Cette note mentionnait : « Dans le but de permettre à la RDC d'atteindre le double objectif d'accélérer le développement des infrastructures et d'obtenir un allégement de dette au titre de l'initiative PPTTE [...] 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'infrastructures¹⁴. »

Dans le rapport officiel du FMI, publié après l'approbation des deux conseils d'administration du FMI et de la BM de mars 2010, on voit bien quel a été

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'est-à-dire fin octobre 2009.

¹³ Note interne, qui doit avoir été écrite entre avril et septembre 2008, mais dont l'essentiel paraîtra en mars 2010 dans une publication officielle du FMI, après approbation par les conseils d'administration des deux institutions financières internationales.

¹⁴ Pour plus de détails, voir Annexe 5 dans Marysse, S. *et al.* 2010. *Document initial pour une évaluation conjointe d'allégement de la dette-DRC*. Anvers : Institute of Development Policy and Management.

l'impact de ces deux institutions financières 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 devait 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 il possède 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 distinguer ce qui ressortit à l'aide (et qui doit donc répondre aux critères de l'aide publique) et ce qui relève d'une logique de marché, à savoir l'investissement dans la production minière.

Les prêts destinés à la réalisation des infrastructures publiques sont des biens publics qui doivent normalement être financés sur des fonds publics. En l'absence de fonds publics propres, un État peut faire appel aux fonds publics internationaux, c'est-à-dire à 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 %, dans le cas de dons purs. S'il s'agit 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 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.

Il est stipulé par l'avenant 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 ont donc été de limiter l'impact du contrat sino-congolais sur la formation de la dette, non de maximaliser l'impact du contrat sur le développement et la reconstruction du Congo. Or la RDC a grandement besoin d'infrastructures publiques.

En conclusion, si l'on peut comprendre que la communauté internationale ait cherché à limiter l'exposition de la RDC à de nouvelles dettes, on regrettera qu'elle ait fait baisser de trois milliards d'USD les investissements prévus,

investissements pourtant absolument nécessaires à la reconstruction du pays, et qu'elle n'ait pas plutôt introduit d'autres conditions, afin que ces contrats n'hypothèquent pas cette reconstruction.

4. Les résultats

L'analyse des effets d'une politique (*outputs*) est d'abord une affaire de comparaison. Quels sont donc les effets du processus de l'allègement de la dette par rapport à la situation qui aurait résulté de l'absence d'un accord sur cette question ?

L'effet direct est constitué de différents impacts sur les flux¹⁵ et le stock de la dette. L'effet stock de la dette ne s'est fait ressentir qu'au moment du point d'achèvement, en juin 2010, lorsque la communauté internationale a réduit le stock de la dette congolaise à 3,11 milliards d'USD (valeur nominale). Sans accord d'allègement, le stock aurait été de 15,76 milliards d'USD. L'effet flux direct, dans le cas de la dette publique, est le service de la dette (paiement des intérêts, arriérés et remboursement du principal) effectivement payé pendant une année, moins ce que le pays aurait payé s'il n'y avait pas eu d'accord d'allègement. Tous les observateurs sont d'accord pour dire que si l'accord sur l'allègement de la dette n'avait pas eu lieu (le contrefactuel), la RDC n'aurait payé que la fraction de ce qu'elle devait aux institutions financières internationales pour pouvoir en rester membre. Pendant la période du processus d'allègement de la dette – donc entre 2003 (PD) et 2010 (PA) –, les sorties de devises pour la RDC se sont chiffrées à 772 millions d'USD. Cela signifie donc que, paradoxalement, la RDC a remboursé davantage aux créanciers que s'il n'y avait pas eu d'accord d'allègement.

Cet effet, négatif pour la RDC, sur le flux de devises a cependant été compensé par le deuxième effet flux direct : celui de l'aide publique au développement (APD). S'il n'y avait pas eu d'accord sur le règlement des dettes extérieures du pays (accord PPTE), il n'y aurait pas eu non plus d'engagements d'aide publique au développement de la part des bailleurs de fonds occidentaux. Un accord sur un règlement de la dette, et les conditionnalités qui l'accompagnent, était de fait un préalable pour redémarrer les aides structurelles en faveur d'un pays. L'accord sur l'allègement faisait donc fonction de catalyseur. L'effet direct sur les entrées de devises par le biais de l'aide publique au développement peut être estimé à 1,7 milliard d'USD pendant cette période. Notons que les apports de devises par l'intervention de la MONUC/MONUSCO ne sont pas inclus dans la définition de l'APD

¹⁵ Par « flux » on comprend les entrées et sorties de devises d'un pays pendant une période déterminée.

(environ 1 milliard d'USD annuel). L'apport net en devises réel total est donc bien supérieur à ce montant de 1,7 milliard. On ne peut dès lors attribuer au seul processus d'allègement de la dette les flux positifs d'entrées de devises. L'exercice du contrefactuel reste ainsi approximatif. Il montre cependant clairement l'impact positif, en termes d'entrées de devises, que représente ce processus d'allègement.

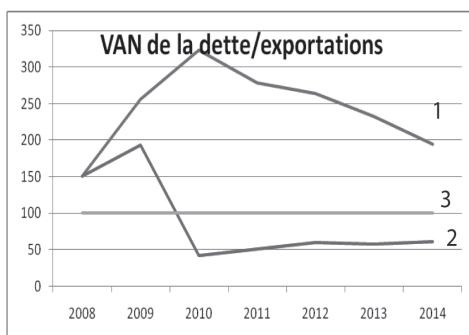
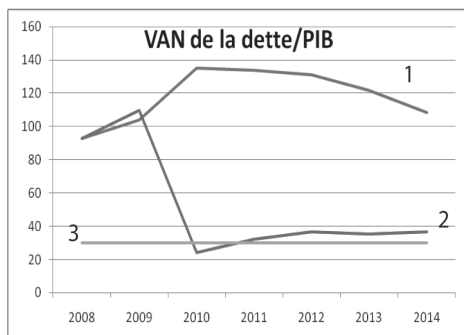
Résultats sur les indicateurs de la dette

Sans initiative PPTE, les indicateurs d'endettement extérieur auraient dépassé les seuils « soutenables » de 30 % du PIB, 100 % des exportations et 200 % des recettes. Les projections à plus long terme montrent en outre que ce n'est qu'en 2018 au plus tôt que les ratios seraient retombés en dessous de ces seuils. L'atteinte du point d'achèvement en juin 2010 a montré que les ratios suivants ont pu être atteints : 24,4 % du PIB, 42 % des exportations et 124,3 % des recettes.

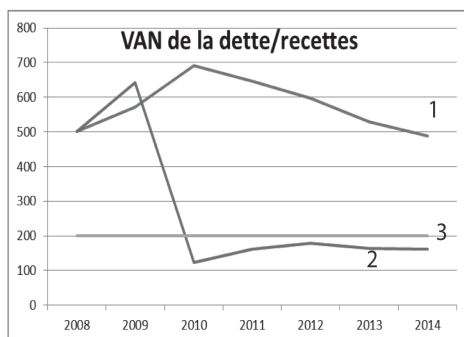
Dans le moyen terme, seul un indicateur, la VAN de la dette/PIB, dépasse le seuil de viabilité : ratio de 36 % en moyenne entre 2012 et 2015, contre un ratio « soutenable » de 30 %.

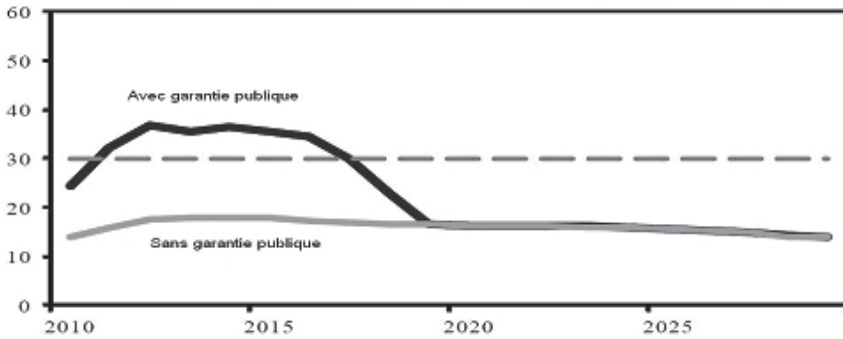
Le graphique 2 montre que l'augmentation significative du stock de la dette au cours des premières années est largement attribuable à la garantie publique liée aux contrats chinois, malgré les amendements. Un scénario alternatif, dans lequel l'État congolais ne donnerait pas de garantie sur les prêts liés aux projets d'infrastructure publique, réduit le ratio VAN de la dette/PIB sous le seuil de 30 %.

Graphique 1. Évolutions des principaux indicateurs d'endettement extérieur, avec et sans PPTE-IADM, 2008-2014 (en %)



1 sans PPTE-IADM
2 avec PPTE-IADM
3 seuil de soutenabilité



Graphique 2. Ratio VAN de la dette/PIB

Contrairement à un prêt bilatéral normal, le remboursement de ces prêts d'infrastructure est lié aux profits attendus du projet minier, lui aussi financé par l'accord chinois. Comme les estimations des autorités congolaises prévoient que les profits du projet minier rembourseront (ou auront remboursé ?) les prêts d'infrastructure vers 2018, soit 16 ans avant que la garantie de l'État congolais puisse être invoquée, l'inclusion de ce contrat chinois dans l'analyse de la viabilité de la dette surestime peut-être le risque. Nous disons « peut-être », car pour que cela soit effectivement une surestimation, il faudrait que le climat des affaires s'améliore substantiellement.

Résultats sur la gouvernance

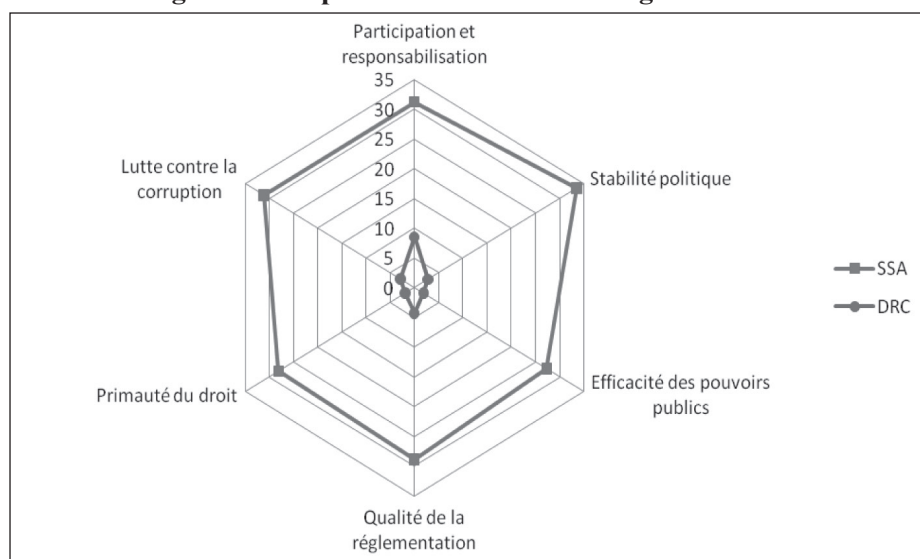
Comme le processus d'allègement est lié à l'imposition de conditionnalités (voir plus haut), les bailleurs de fonds espèrent que le résultat de l'allègement se reflétera au niveau de la gouvernance économique, qui est l'un des éléments majeurs de la conditionnalité.

Il convient ici d'introduire une distinction entre *gouvernance démocratique* et *gouvernance technocratique* (économique). Les élections présidentielles et parlementaires de 2006 se sont déroulées sans grandes infractions aux règles et, depuis lors, le Parlement a pu, dans une certaine mesure, jouer son rôle de contrôle du pouvoir exécutif et les libertés politiques fondamentales ont connu une amélioration relative. Cet acquis en matière de gouvernance politique n'est certes pas parfait (élections décentralisées en retard, cas de non-respect des droits politiques...), mais marque un progrès sensible. Le test de la durabilité de cette amélioration sera connu lors des élections de 2011. D'ores et déjà, le changement de la Constitution (qui a éliminé le deuxième tour prévu pour l'élection présidentielle), les doutes sur l'indépendance de la CENI, les difficultés rencontrées lors de l'enregistrement des électeurs et

la tenue difficile du calendrier des élections, sont de nature à fragiliser cet acquis en matière de gouvernance politique.

En matière de gouvernance économique, on observe également que le gouvernement, avec l'appui de l'extérieur, a réalisé des progrès sensibles. L'inflation a été ramenée à des niveaux raisonnables (à l'exception de 2005-2006) et la RDC a renoué avec la croissance économique (moyenne de 5 %). D'autre part, en matière de recettes budgétaires, le gouvernement a su quintupler ses ressources propres (en dollars courants) dans la période intérimaire (2003-2010). Les dérapages budgétaires et les retards pris dans l'atteinte du PA sont, cependant, le symptôme d'un problème persistant de gouvernance/corruption plus profond. L'autonomie incomplète de la BCC, les pertes (fuites) de recettes, la corruption, les problèmes de respect des contrats, le fonctionnement des services publics restent des points faibles. La figure 1 montre le chemin à parcourir pour arriver à un niveau de gouvernance comparable à celui de la moyenne de l'Afrique subsaharienne¹⁶.

Figure 1. Comparaison d'indicateurs de gouvernance



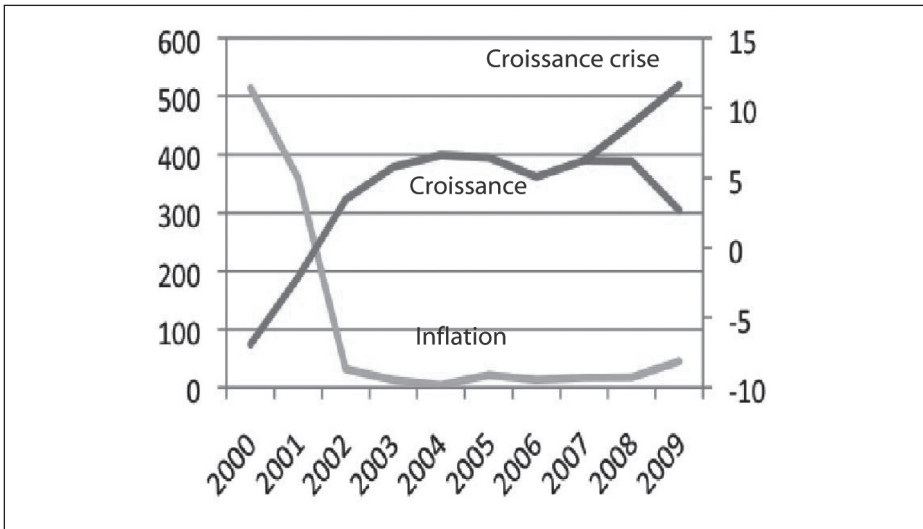
Source : Kaufmann, D. 2010.

¹⁶ Avec une note CPIA (Country Policy and Institutional Assessments) moyenne de 2,80 en 2006-2008, la RDC est classée comme présentant un cadre de politique économique faible.

5. Effets sur la croissance et sur la réduction de la pauvreté

Depuis 2003, la RDC a renoué avec la *croissance* et a su, sous le contrôle et avec l'aide de la communauté internationale, juguler l'inflation, comme en témoigne le graphique 3. Ce graphique montre aussi que la RDC est dépendante de bonnes relations avec la communauté internationale. Ce n'est qu'après la normalisation de ces relations, au début du nouveau millénaire, que la situation économique (croissance positive et maîtrise de l'inflation) s'est améliorée. Il a fallu l'appui de la communauté internationale en 2001 pour rendre la RDC éligible auprès des institutions financières internationales, afin qu'elle puisse à nouveau bénéficier de leur aide. Ce graphique montre aussi comment la RDC reste tributaire de chocs extérieurs, ce que souligne la baisse de la croissance dans les années de crise 2008 et 2009. L'échelle de gauche reprend le pourcentage annuel de l'inflation ; celle de droite, le pourcentage de croissance annuelle. Sans crise internationale, les estimations de croissance se situeraient autour de 10 % annuels en 2008 et 2009, ce qui est représenté par la ligne rouge dans le graphique 3.

Graphique 3 : Croissance et inflation en RDC avant et dans la crise



Source : Marysse, S. *et al.* 2010.

Attribuer tous les mérites aux seules interventions de la communauté internationale serait cependant erroné. L'accord de paix a mis fin à une période de guerre meurtrière qui avait non seulement étranglé l'économie mais avait surtout eu un immense coût humain. D'autre part, si on peut parler d'une réussite modeste mais réelle au niveau des performances économiques,

c'est parce qu'il y a eu une prise de conscience que la politique (économique) suivie jusqu'en 2001 était dévastatrice. Le gouvernement s'est engagé dans un changement de politique économique radical par rapport à la politique économique suivie dans la décennie précédente. Avec un programme d'assainissement macroéconomique formulé dans le programme économique du gouvernement et exécuté avec les moyens du bord, le gouvernement a su déblayer le terrain en maîtrisant l'inflation. Ensuite, la formulation d'un DSRP-I a permis d'arriver, en 2003, au point de décision, qui donnait droit à l'entrée du pays dans le programme PPTE, et donc le rendait éligible pour un allégement de sa dette.

Depuis lors, la croissance a été soutenue par de nouveaux investissements de la part des bailleurs de fonds, mais aussi d'investisseurs privés étrangers, surtout dans le secteur minier. Il y a eu aussi des investisseurs nationaux, de l'intérieur ou de la diaspora. Une estimation du niveau de l'investissement par les services des institutions de Bretton Woods (FMI 2010a, *Completion Point Document* : 8) montre que le ratio investissements/PIB passe de 12 à presque 20 %, ce qui représente près de deux milliards d'USD en 2009. Les investissements étrangers directs sont estimés à un milliard d'USD. Il s'agit d'une estimation, car comme dans beaucoup d'autres domaines, les données de la balance des capitaux sont peu fiables. Comme pour d'autres effets de l'allégement de la dette, il est difficile d'évaluer son impact exact sur l'augmentation des investissements. Il y a eu d'autres facteurs d'explication comme l'effort du gouvernement visant à un meilleur climat des affaires, la réunification du pays et la pacification d'une grande partie de celui-ci.

Abordons à présent la question des retombées de cet allégement de la dette sur la lutte contre la *pauvreté*.

Les conditionnalités liées à l'exécution de l'accord sur l'allégement de la dette ont particulièrement affecté le niveau des dépenses pro-pauvres. Entre le point de décision et le point d'achèvement, un pays PPTE doit, en effet, affecter l'épargne que réalise le gouvernement par le biais de l'allégement, aux dépenses appelées pro-pauvres, surtout dans les secteurs de l'éducation et de la santé. On constate que ces dépenses ont augmenté plus que l'allégement intérimaire, même si on exclut les dépenses de sécurité que les autorités congolaises ont incluses dans leur définition des dépenses pro-pauvres. Le problème réside plutôt dans la définition de ce qu'est une dépense pro-pauvre. Le FMI devrait être plus strict dans ce qui est défini comme pro-pauvre (Ministère du Budget 2006).

Les résultats les plus importants en ce qui concerne les effets indirects du programme PPTE en général et des dépenses pro-pauvres en particulier ne peuvent probablement pas être chiffrés. Comme nous le soulignerons encore, le programme PPTE n'est pas efficace en tant qu'instrument de lutte contre la

pauvreté. D'abord les montants des dépenses financées par l'allègement sont relativement réduits (1 à maximum 2 % du PIB) et ne peuvent donc 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'État, de la stabilisation et du renforcement de la démocratie. La reconstruction économique et l'allègement de la dette n'en sont que des éléments. Une lutte contre la pauvreté efficace requiert plus de moyens et d'engagements qu'un programme PPTE.

Il faut tout d'abord constater que le rapport sur l'utilisation des fonds PPTE (DLCP) ne permet pas de juger de l'impact qu'a eu cette utilisation sur la pauvreté. L'analyse des dépenses particulières auditées par l'étude de KPMG, surtout dans les secteurs autres que ceux de l'éducation et de la santé (secteurs d'économie), arrive à la conclusion que, si les moyens mis à la disposition des différents départements éligibles pour les dépenses PPTE ont bien été utilisés à ces fins, les modalités d'exécution de ces dépenses (qualité d'exécution, respect du calendrier...) étaient en dessous de la norme (KPMG 2010). Le lien entre ces dépenses et les indicateurs de pauvreté reste très incertain, car de nombreux autres facteurs expliquent l'évolution de ces indicateurs. Ainsi dans les domaines de l'éducation et de la santé, le fait que la guerre soit terminée a dû se traduire par une augmentation de la scolarité et la réouverture de certains centres de santé, etc. Ensuite, comme pour les autres statistiques sur lesquelles nous avons travaillé, se pose un sérieux problème de fiabilité des données, dû à l'implosion des services de l'État pendant deux décennies.

Sur base de données qu'il faut donc interpréter avec beaucoup de prudence, les indicateurs de l'évolution de la pauvreté dans la période sous examen sont positifs¹⁷. Seul celui de la pauvreté chronique, qui est un des indicateurs importants et qui est assez bien documenté, montre une détérioration. Le tableau 2 donne un aperçu de l'évolution de ces indicateurs d'après les résultats des enquêtes MICS. Comme celles-ci fournissent les données probablement les plus fiables, quelques conclusions sur l'évolution de certains aspects de la pauvreté pendant la période sous revue sont possibles. « Les avancées les plus nettes s'observent dans le domaine de la participation scolaire. Dans le domaine de la santé, un des indicateurs les plus robustes est celui de la mortalité infantile en dessous de cinq ans, qui montre une diminution sensible (de 213 à 148 enfants sur 1 000). »

¹⁷ Il n'y a pas de convergence de vue entre les bailleurs de fonds concernant la qualité des données. Les enquêtes MICS paraissent être les plus fiables, mais il reste des doutes, par exemple, sur l'échantillonnage (interview Diallo BM/Kinshasa).

Tableau 2. Évolution des objectifs du Millénaire pour le développement en RDC, 2001-2007

	2001	2007
1. Réduction de l'extrême pauvreté et de la faim		
% insuffisance pondérale (Poids-Âge)	31,1	31,4
% malnutrition chronique (Taille-Âge)	38,2	40,0
% malnutrition aiguë (Poids-Taille)	13,4	9,3
Enfants nés avec poids de naissance < 2500 g	11,0	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 5 ^e 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)	213,0	148,0
Taux de mortalité infantile (sur 1000)	126,0	92,0
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 %	16,50 %
% 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

Si dans le domaine de l'éducation, l'allègement de la dette a eu, par le biais des dépenses PPTE, le plus d'impact direct, on ne peut cependant pas attribuer toute l'amélioration de la participation à ce seul facteur. L'accroissement de la scolarité s'explique également par la fin de la guerre et la reprise de la vie normale dans une bonne partie du pays. Il faut aussi observer que la part des

dépenses pro-pauvres investie par le gouvernement a été plus élevée que les dépenses PPTE. Le gouvernement a ainsi investi des moyens propres dans la lutte contre la pauvreté dans le secteur de l'éducation, mais c'est le seul secteur dans lequel cela a été le cas.

Les ressources PPTE et les ressources extérieures ont financé surtout les administrations et les ministères impliqués dans la politique « pro-pauvre » : les domaines de la santé, de l'éducation et de l'économie.

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 ce, de manière étonnante, avec un taux de croissance annuelle de 37 %). De l'autre, les différentes sources d'information indiquent qu'au moins en ce qui concerne les taux de scolarisation, le Congo a réalisé un progrès spectaculaire. Il reste cependant à préciser la nature du lien (ou des liens) existant(s) entre ces deux éléments.

L'éducation a profité plus que les autres secteurs des efforts déployés pendant la dernière décennie. Tandis que les dépenses globales, en USD constants, ont presque doublé entre 2003 et 2009, le budget du ministère de l'Éducation primaire, secondaire et professionnelle a été multiplié par 6. De plus, dans ce budget, le poste SECOPE (chaîne de dépenses salariales) a été multiplié par 28 pendant la même période (en FC 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 %, ce qui est même inférieur à la moyenne générale d'évolution des dépenses.

Il faut cependant relativiser les progrès réalisés en matière d'éducation à la lumière de l'histoire de ce secteur. Un budget de 7 USD par élève, chiffre de 2006, reste encore à une bonne distance du budget de 23 USD par élève dont on disposait en 1982, à la veille de la période d'ajustement structurel. L'actuel réinvestissement dans le secteur n'a pas non plus neutralisé la mise au chômage d'enseignants de la période 1982-1987. Notons encore qu'une politique de « responsabilisation des parents » (lisons : leur participation dans le paiement du budget de l'éducation) a été mise en œuvre dans les années quatre-vingts. Ce qui a conduit non seulement à l'émergence d'un secteur (limité) d'écoles privées, mais surtout à l'émergence d'un système élaboré de frais scolaires, finançant non seulement les écoles et les salaires des enseignants, mais tout le système de l'éducation, également dans les écoles publiques. Vers la fin des années 1990, la contribution des parents était estimée à 90 % du financement du secteur ; ce financement « d'en bas » a certainement été un des éléments qui a permis au secteur de survivre pendant les années de la transition et les années de guerre.

Un axe de notre analyse de l'impact des ressources PPTE et de l'intervention de l'État dans le secteur de l'éducation, mais surtout dans les

autres secteurs pro-pauvres (santé, économie, agriculture...), est le constat que l'on a donné priorité à la reconstruction de l'État central et que la lutte contre la pauvreté a été mise au second plan (Deherdt 2011).

Comme on vient de le souligner par ailleurs, les fonds PPTE comme instrument de lutte contre la pauvreté sont d'une efficacité très restreinte. Ceci est particulièrement évident pour les secteurs autres que l'enseignement, où les fonds PPTE ont surtout été utilisés au renforcement des administrations centrales, mais même pour le secteur de l'enseignement, son impact paraît limité. Il est vrai que de nouveaux enseignants ont été embauchés, mais les parents n'ont pas vu diminuer leurs dépenses pour l'enseignement. Dans ce sens-là, l'effet sur la pauvreté des ménages reste très faible ou inexistant.

S'il est vrai que la priorité des dépenses des fonds PPTE a été le renforcement des administrations centrales, ces fonds ont servi au renforcement de l'État, mais ce n'était pas le but affiché. En outre, la concentration des dépenses dans la capitale (plus de 80 % du budget en dehors de celui de l'enseignement) montre que l'on ne peut parler d'une politique nationale intégrée et contredit radicalement l'option en faveur de la décentralisation.

Conclusion : le succès relatif de l'allégement de la dette congolaise

L'accord sur l'allégement 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, à l'exception d'un seul, ont été ramenés en dessous des seuils de viabilité au moment de l'atteinte du point d'achèvement (juillet 2010). Cette opération d'allégement de la dette a surtout débarrassé le terrain pour maîtriser l'inflation et renouer avec la croissance économique, après deux décennies de régression économique.

La reprise de la croissance économique ne peut cependant pas être attribuée au seul allégement de la dette. Les dividendes de la paix, la réunification du pays, les réformes du gouvernement et la volonté de certains Congolais d'appliquer ces réformes, le renouvellement de l'intérêt des investisseurs étrangers pour le potentiel du pays, sont quelques-uns des autres facteurs qui ont co-déterminé le début d'une reconstruction fragile. Il ne faudrait pas pour autant minimiser l'impact du processus d'allégement. Il a joué un rôle indispensable et central dans la mise en œuvre d'une panoplie de mesures d'appui international visant à la reconstruction post-conflit. Dans le cadre du processus d'allégement, ce sont surtout les conditionnalités pour atteindre le point d'achèvement et, donc, l'annulation de la dette, qui ont eu un 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 gouvernance. La période intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement prend normalement trois ans. Dans le cas de la RDC, il aura fallu sept ans, de 2003 à 2010. Les problèmes furent 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.

Le besoin d'une meilleure gestion de la chose publique n'est pas intériorisé et dépend trop d'une discipline imposée de l'extérieur. Les dérapages budgétaires à l'occasion des élections ont à nouveau dévoilé un problème fondamental. Le financement monétaire des « dépenses urgentes » révèle l'insuffisante indépendance de la Banque centrale. La création monétaire ne devrait pas dépendre de décisions politiques, mais bien de nécessités économiques. L'inclusion de la RDC dans une zone monétaire régionale ou la nomination indépendante du (des) responsable(s) de la Banque centrale sont deux options pour améliorer la gouvernance monétaire.

Terminons en observant que la question des contrats chinois a révélé que la capacité d'endettement d'un grand pays comme la RDC est extrêmement limitée. On a dû, pour des raisons de viabilité de la dette, réduire de moitié des investissements d'infrastructure pourtant absolument nécessaires. La réponse à cette question du financement pourrait être recherchée dans le renforcement de mécanismes développant la capacité d'investissement dans le domaine de la production au Congo de biens publics internationaux (par exemple, hydroélectricité, gestion d'émissions de carbone, ressources forestières). Il est évident que ceci devrait aller de pair avec des réformes dans les entreprises publiques congolaises. C'est dans le cadre d'une formule de cogestion que la production de biens publics internationaux pourrait accroître la capacité d'endettement et de remboursement du pays.

Bibliographie

Bézy, 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 sa crédibilité financière internationale ». *La Revue nouvelle* (Bruxelles) 11 : 360-378.

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 S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*. Paris : L'Harmattan.

De Herdt, T. 2011. *À la recherche de l'État en RD Congo, Acteurs et enjeux d'une reconstruction post-conflit*. Paris : L'Harmattan.

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*. Washington : Fonds monétaire international (coll. « Country Report, n° 05/374 »).

FMI. 2006. *Democratic Republic of the Congo: Staff-Monitored Program*. Washington : Fonds monétaire international (coll. « Country Report, n° 06/259 »).

FMI. 2007. *Democratic Republic of the Congo: 2007 Article IV Consultation*. Washington : Fonds monétaire international (coll. « Country Report, n° 07/327 »).

FMI. 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*. 15 p.

FMI. 2010a. *Democratic Republic of the Congo - Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries - Completion Point Document and Multilateral Debt Relief Initiative*. Washington : Fonds monétaire international (coll. « Country Report, n° 10/360 »).

FMI. 2010b. *Democratic Republic of the Congo: Statistical Appendix*. Washington : Fonds monétaire international (coll. « Country Report, n° 10/11 »).

FMI. 2010c. *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) - Status of Implementation*. Washington : Fonds monétaire international et Banque mondiale.

FMI. 2010d. « Le FMI et la Banque mondiale annoncent un allègement de la dette de 12,3 milliards de dollars EU en faveur de la République démocratique du Congo ». *Communiqué de presse* 10/274.

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*. Washington : Fonds monétaire international (coll. « Rapport du FMI, n° 10/88 »).

Kaufmann, D. et al. 2010. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Washington : The Brookings Institution. http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2010/09_wgi_kaufmann/09_wgi_kaufmann.pdf

Kawata Bualum. 1989. « L'endettement extérieur du Zaïre ». *Zaïre-Afrique* 237 (sept.) : 351-370.

KPMG. 2010. *Rapport provisoire final de la mission de procédures convenues sur les dépenses financées sur les ressources PPTTE pour la période allant de 2006 à 2008 et au premier semestre 2009*. Kinshasa : KPMG.

MacGaffey, J. 1987. *Entrepreneurs and Parasites. The struggle for indigenous capitalism in Zaïre*. Cambridge-New York : Cambridge University Press (coll. « African Studies Serie 57 »), 237 p.

Marysse, S. 2005. « Regress, war and fragile recovery in the DRC ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *The Political Economy of the Great Lakes Region in Africa: The Pitfalls of Enforced Democracy and Globalisation*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.

Marysse, S. 2010. « Le bras de fer entre la Chine, la RDC et le FMI : la révision des contrats chinois en RDC ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*. Anvers-Paris : Centre d'étude de la région des Grands Lacs-L'Harmattan, pp. 131-151.

Marysse, S. et al. 2010. *Document initial pour une évaluation conjointe d'allègement de la dette-DRC*. Anvers : Institute of Development Policy and Management.

Ressources PPTTE, exercices 2003-2004-2005. Kinshasa : Ministère du Budget.

Office de gestion de la dette publique. 1983. *Rapport annuel*. Kinshasa : Office de gestion de la dette publique.

Ministère du Budget. 2006. *Rapport d'audit technique et financier des dépenses de la 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.

Tshilombo, A. 2007. « Plaidoyer pour le troc : ses actifs à valeur externe en vue de l'accroissement des actifs à valeur interne ». *Congo-Afrique* 47 (sept.) : 417-419.

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 S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *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 : CNCD.