

Centre national de coopération au développement



La dette extérieure et le financement du développement de la RD Congo

**Défis et perspectives pour le nouveau
gouvernement démocratiquement élu**

Arnaud Zacharie

Bruxelles – Février 2007

Table des matières

I- Les origines de la dette extérieure congolaise.....	p.3
II- La restructuration de la dette extérieure congolaise.....	p.5
III- Le poids de la dette extérieure pour le nouveau gouvernement.....	p.7
<i>La gestion de la dette extérieure par le gouvernement de transition.....</i>	<i>p.7</i>
<i>Les revenus, la balance des paiements et le service de la dette extérieure.....</i>	<i>p.7</i>
<i>La « viabilité » de la dette congolaise restructurée.....</i>	<i>p.10</i>
IV- Les programmes des institutions financières internationales en RD Congo.....	p.12
V- Défis et perspectives pour le nouveau gouvernement.....	p.14
<i>La dette et l'aide extérieure.....</i>	<i>p.14</i>
<i>L'intégration régionale.....</i>	<i>p.14</i>
<i>La politique commerciale.....</i>	<i>p.15</i>
<i>La politique fiscale.....</i>	<i>p.15</i>
<i>La gestion des flux Sud-Sud.....</i>	<i>p.15</i>
<i>La gestion des ressources.....</i>	<i>p.16</i>
<i>Les dividendes sociaux de la démocratie.....</i>	<i>p.16</i>

I- Les origines de la dette extérieure congolaise

La dette extérieure de la République démocratique du Congo, en phase de restructuration depuis 2002, trouve son origine durant les années de dictature de Mobutu en période de guerre froide. Plaque tournante de la CIA, le Zaïre de Mobutu a bénéficié d'une aide extérieure de plusieurs centaines de millions de dollars annuels de la part de ses parrains occidentaux. Ces derniers ont laissé se développer un système de corruption et de détournements de fonds, ainsi que le financement d'« éléphants blancs » – à commencer par le barrage d'Inga –, à la base du cycle d'endettement extérieur qui a conduit le pays à la banqueroute dans les années 1980. Après une période d'euphorie (1967-1972), notamment due à la bonne tenue du cours du cuivre, les nuages économiques se sont en effet vite amoncelés. Dès 1973, année de la "zaïrianisation" des entreprises étrangères, les difficultés financières ont vu le jour et n'ont cessé de s'aggraver au fur et à mesure des années.

Dès 1976, Mobutu est contraint de rétrocéder les entreprises étrangères "zaïrianisées" et de mettre sur pied un Comité de stabilisation qui supervise l'application de deux programmes successifs (en 1976 et en 1977). Suite à l'échec de ce double programme, un troisième plan de stabilisation est mis en œuvre en 1979-1980 sous la supervision 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 en rien à enrayer la crise, mais Mobutu sait que son rôle géostratégique lui assure de bénéficier d'un flux extérieur continu pour boucler ses fins de mois.

Cependant, la crise de la dette du tiers-monde, dont le Zaïre est une des principales victimes en Afrique, bouleverse ce mécanisme bien huilé. Dès septembre 1983, le Zaïre fait partie des pays pionniers à passer sous la coupe des plans d'ajustement structurel concoctés par les institutions financières internationales. Commencent alors les années de "traitement de choc" et d'"assainissement" orchestrées par le Premier ministre Kengo wa Dondo, en étroite collaboration avec le FMI et la Banque mondiale. Le service de la dette mobilise plus des deux tiers des dépenses de l'État. Les coupes sombres dans les dépenses sociales poussent les populations à développer des stratégies de survie. Les soins de santé deviennent payants et les emplois de plus de la moitié des enseignants sont supprimés. Même Mobutu, habitué à disposer d'un cinquième des recettes de l'État et inquiet de voir sa cassette personnelle allégée, exprime alors son désaccord.

Ce régime, agrémenté d'une succession impressionnante de rééchelonnements de dette (neuf au total !¹), perdure jusqu'à la fin de la guerre froide, qui fait que Mobutu devient une relique dictatoriale d'un temps désormais révolu. Ses frasques financières et politiques sont de moins en moins tolérées. Le massacre d'étudiants à l'université de Lubumbashi, en mai 1990, finit de ternir son image. Le Zaïre est définitivement lâché par la Belgique, puis par les États-Unis, ses anciens parrains, avant que la Banque mondiale et le FMI claquent la porte à leur tour.

Sur fond de pillages et de guerres, dont la première allait provoquer la chute du dictateur en mai 1997, la décennie des années 1990 débouche sur une rupture avec les institutions financières internationales et sur l'arrêt presque total du paiement de la dette extérieure – seuls quelques remboursements d'arriérés ont été opérés par le gouvernement Kengo wa Dondo au milieu des années 1990, 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). Au fur et à mesure que les années ont passé, les intérêts ont continué de courir et de gonfler le stock des arriérés, jusqu'à 500 millions de dollars par an. Au début des années 2000, la dette extérieure congolaise, qui équivalait une décennie plus tôt au montant des biens mal acquis par Mobutu et son « clan » (8 milliards de dollars), atteignait plus de 13 milliards de dollars. Plus de 70% de cette dette était due aux créanciers bilatéraux du Club de Paris, dont les deux tiers à cinq pays (Etats-Unis, France, Belgique, Allemagne et Italie).

¹ La dette du Zaïre a été restructurée le 16 juin 1976, le 1 décembre 1977, le 11 décembre 1979, le 9 juillet 1981, le 20 décembre 1983, le 18 septembre 1985, le 15 mai 1986, le 18 mai 1987 et le 23 juin 1989.

Le stock de la dette extérieure de la RDC (décembre 2001)				
Composition de la dette	Dette en millions USD	Part du total	Arriérés en millions USD	Part du total
Total	13 879,6	100%	10 925,2	100%
Multilatéral	3 362,5	24,2%	1 806,2	16,5%
Groupe Banque mondiale	1 359,7	9,8%	317,6	2,9%
BIRD	128	0,9%	128	1,2%
IDA	1 231,7	8,9%	189,6	1,7%
Banque africaine de dév.	1 186,3	8,5%	785,9	7,2%
FMI	502,9	3,6%	502,9	4,6%
Union européenne	168,1	1,2%	79,6	0,7%
Bilatéral et commercial	10 380,4	74,8%	8 982,3	82,2%
Club de Paris	9 779,6	70,5%	8 486,4	77,7%
Autres bilatéraux	435	3,1%	346,8	3,2%
Commercial	165,8	1,2%	149,1	1,4%
Dette à court terme	136,8	1%	136,8	1,3%

Source : FMI (2003).

II- La restructuration de la dette extérieure congolaise

En 2001, le retour de la République démocratique du Congo dans le giron financier international bute sur un problème : dépendant des financements extérieurs pour sa reconstruction, le pays doit régler de manière urgente le problème de ses arriérés, afin de régulariser sa situation financière, de profiter de nouveaux prêts et de participer à l'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). La réaction de Joseph Kabila et de son ministre des Finances ne se fait pas attendre : les remboursements reprennent vigoureusement à partir de 2002. Cette régularisation permet au gouvernement congolais d'accéder à une gigantesque opération de restructuration de sa dette (en deux phases) et d'entrer dans le cadre de l'initiative PPTE.

La première phase de juin-juillet 2002 consiste à régler le remboursement des arriérés congolais envers le FMI et la Banque mondiale. Le processus vise à garantir le remboursement des vieilles dettes impayées par une opération de "consolidation", c'est-à-dire en remplaçant les arriérés par de nouvelles dettes à un taux d'intérêt "concessionnel". Concrètement, quatre pays (Belgique, France, Suède, Afrique du Sud) prêtent la somme nécessaire au gouvernement congolais pour qu'il rembourse ses arriérés au FMI. Ensuite, le FMI prête la somme nécessaire (522 millions de dollars) au gouvernement congolais pour qu'il rembourse ces prêts d'États. Dans le même temps, la Banque mondiale prête 330 millions de dollars au Congo pour que le pays liquide ses arriérés à son égard. Au final, la République démocratique du Congo a troqué ses arriérés multilatéraux contre une nouvelle dette à 0,5% due au FMI et à la Banque mondiale. Un mécanisme d'apurement a également été conclu avec la Banque africaine de développement.

La seconde phase, en septembre 2002, consiste à restructurer la dette congolaise due aux quatorze pays créanciers rassemblés dans le Club de Paris. La dette congolaise due au Club de Paris est évaluée à 10,3 milliards de dollars, dont près de 90% sont des arriérés accumulés depuis le dernier accord entre le Club de Paris et le Zaïre de Mobutu, en 1989. L'accord de septembre 2002 débouche sur l'annulation de 4,6 milliards de dollars de dettes – ce qui correspond au montant des arriérés sur le principal de la dette extérieure congolaise – et sur le rééchelonnement de 4,3 autres milliards.

Si l'on additionne la portée des deux phases de l'opération, 60% de la dette extérieure congolaise ont été restructurés. L'allègement a permis une réduction du service de la dette de 36 millions de dollars en 2003, 100 millions en 2004 et 173 millions en 2005. De leur côté, les bailleurs de fonds qui ont financé cette opération d'allègement ont comptabilisé ces montants en aide publique au développement, ce qui leur a simultanément permis d'afficher des montants d'aide en hausse : sur les 8,5 milliards de dollars d'augmentation de l'aide à destination de l'Afrique subsaharienne entre 2001 et 2003, 5,1 milliards proviennent de la seule opération d'allègement de la dette du Congo².

Cette opération a également permis au pays d'atteindre le "point de décision" de l'initiative PPTE, le 24 juillet 2003. À ce stade, sorte de "mi-parcours" de l'initiative, la République démocratique du Congo a reçu une modeste aide intérimaire et le staff du FMI a calculé le montant de l'allègement de dette que le pays pourrait recevoir au "point d'achèvement" de l'initiative, prévu fin 2007 après avoir été repoussé à plusieurs reprises. L'atteinte de ce point d'achèvement permettra non seulement à la République démocratique du Congo de bénéficier de l'allègement prévu dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée, mais aussi d'être éligible pour un allègement prévu dans le cadre de l'IADM, l'initiative d'allègement de la dette multilatérale lancée par le G8 de Gleneagles (2005). L'opération, une fois intégralement opérée, aura permis de restructurer plus de dix milliards de dollars d'arriérés issus de la dette extérieure accumulée par le régime Mobutu.

Cette dette extérieure est un archétype de la doctrine de la "dette odieuse" qui existe dans le droit international. Selon Alexander Sack, théoricien de cette doctrine : « Si un pouvoir despotique contracte une dette non pas selon les besoins et les intérêts de l'État, mais pour fortifier son régime despotique, pour réprimer la population qui le combat, cette dette est odieuse pour la population de l'État entier. Cette dette n'est pas obligatoire pour la nation : c'est une dette de régime, dette personnelle du pouvoir qui l'a contractée. Par conséquent, elle tombe avec la chute de ce pouvoir »³. Comme le souligne Joseph Stiglitz, ancien vice-président de la Banque mondiale et Prix Nobel d'économie : « Quand le FMI et la Banque mondiale prêtaient de l'argent à Mobutu, (...) ils savaient

² World Bank, *Global Monitoring Report*, 2005.

³ P. Adams, « Odious debts », *Probe International*, 1991.

(ou auraient dû savoir) que ces sommes, pour l'essentiel, ne serviraient pas à aider les pauvres de ce pays mais à enrichir Mobutu. On payait ce dirigeant corrompu pour qu'il maintienne son pays fermement aligné sur l'Occident. Beaucoup estiment injuste que les contribuables des pays qui se trouvaient dans cette situation soient tenus de rembourser les prêts consentis à des gouvernants corrompus qui ne les représentaient pas »⁴. Mais au lieu de l'effacer, on a "consolidé" cette dette. Elle reprend ainsi naissance sous une nouvelle forme, que d'aucuns sont tentés de ne plus considérer comme "odieuse".

Car le paradoxe de cette gigantesque restructuration et de ces allègements est que les remboursements, interrompus durant les années 1990, reprennent. Le fardeau budgétaire de la dette léguée par Mobutu continue dès lors de peser, bien que de manière « consolidée », sur la reconstruction du pays. Alors qu'en 2001, le service de la dette non restructurée atteignait 218% des revenus de l'Etat et n'était pas assuré du tout, il a repris en 2002 pour atteindre 22% des revenus gouvernementaux en 2003, une fois l'opération de restructuration entamée⁵.

En définitive, cette gigantesque opération de restructuration consiste à refinancer de vieilles dettes impayables et impayées par de nouveaux emprunts à taux avantageux, et d'en annuler et en rééchelonner une partie. Du coup, le monticule de dettes impayables est remplacé par un stock plus modeste de dettes que les projections du FMI jugent "soutenables".

Service de la dette extérieure de la RDC			
(2001-2003)			
	2001	2002	2003
Service de la dette avant programme ⁶ (en millions USD)	727,8	588,8	625,5
Service de la dette après programme (en millions USD)	0	38,3	155,1
Service de la dette après programme (en % des revenus)	218%	8%	22%

Source : FMI (2003)

⁴ J. Stiglitz, *La grande désillusion*, Fayard, 2002.

⁵ IMF, *Democratic Republic of the Congo : 2003 Article IV Consultation*, Washington, June 2003.

⁶ Le programme inclut les rééchelonnements, les nouveaux financements et l'estimation de l'allègement de dette de l'initiative PPTE renforcée.

III- Le poids de la dette extérieure pour le nouveau gouvernement

La gestion de la dette extérieure par le gouvernement de transition

Le gouvernement de transition « inclusif », entré en fonction le 30 juin 2003, s'est appliqué à gérer la restructuration de la dette extérieure et à reprendre les remboursements dus. L'intégralité des paiements a été assurée en 2004 et le gouvernement a négocié en 2004-2005 un accord bilatéral avec les créanciers du Club de Paris en vue d'obtenir un allègement dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée (termes de Cologne, 1999). Le gouvernement de transition a également engagé une firme d'audit pour renégocier les termes et les conditions des accords signés avec chaque créancier commercial individuel, pour négocier ensuite des allègements dans des termes similaires à ceux de l'initiative PPTE lancée à Cologne. Mi-2005, le gouvernement avait signé des accords avec trente-deux créanciers commerciaux. Le gouvernement a toutefois été aux prises avec deux créanciers recourant à des voies judiciaires pour obtenir de plus gros paiements, ainsi qu'au retour de vieilles obligations ressorties du bois par de nouveaux créanciers⁷.

Le gouvernement a signé plusieurs programmes financés par les institutions financières internationales, dont les financements par tranches impliquent d'atteindre les critères de performance prédéfinis. Or le rythme des réformes n'a pas été aussi rapide qu'escompté. Le Document final de stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP), qui fait suite au DSRP intérimaire adopté en mars 2002⁸, n'a pu être publié dans les temps et le point d'achèvement de l'initiative PPTE a été repoussé au second semestre 2007, ce qui a retardé d'autant l'échéance des allègements prévus. Par ailleurs, le programme pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) conclu avec le FMI en juin 2002 a été prolongé jusqu'à mars 2006, mais les réformes structurelles ont été jugées trop lentes et trois critères de performances n'ont pas été atteints, ce qui a contraint le gouvernement de solliciter un programme relais de consolidation (PRC) pour la période avril/décembre 2006. Les réserves de change sont tombées à 2,6 semaines d'importations en 2006, bien loin de l'objectif de 7 semaines. Durant la période des élections, le gouvernement a du faire face à un déficit fiscal estimé à 70 millions de dollars (0,8% du PIB) au quatrième trimestre 2006. Si cela n'a pas posé de difficultés pour rembourser l'intégralité des dettes dues aux créanciers prioritaires que sont les institutions financières internationales, cela n'a pas été le cas pour toutes les dettes dues en septembre 2006 aux créanciers bilatéraux du Club de Paris (plus de 40 millions de dollars)⁹.

Les revenus, la balance des paiements et le service de la dette extérieure

Les revenus propres du gouvernement restent très modestes, bien qu'ils aient sensiblement augmenté durant la période de transition, passant de 248 à 482 milliards de francs congolais entre 2004 et 2006 (de 409 à 796 millions d'euros)¹⁰. Cette augmentation provient essentiellement du doublement du produit des taxes directes et indirectes (de 71,4 à 141 milliards de francs congolais) et de l'augmentation des revenus pétroliers (de 52,1 à 124,1 milliards de francs congolais).

A ces revenus s'ajoute l'aide extérieure qui a été multipliée par plus de sept entre 2004 et 2006, passant de 51,4 à 367,5 milliards de francs congolais sous une triple forme : l'aide budgétaire (de 2,4 à 40,5 milliards), le financement de projets (de 26,3 à 205,8) et l'assistance allouée dans le cadre de l'initiative PPTE (de 22,7 à 121,1).

Au total, le gouvernement congolais disposait donc en 2006 d'un budget total de 850,2 milliards de francs congolais (1,4 milliards d'euros, dont 43% sous forme d'aide), ce qui représente une augmentation de près de deux tiers par rapport au budget total de 2004 (299,4 milliards de francs congolais), mais reste très faible en regard de la dimension du pays et des moyens nécessaires pour sa reconstruction et son développement. Surtout, l'augmentation de ces dernières années a été permise par un environnement extérieur favorable, avec la hausse des cours du pétrole et l'augmentation de l'aide extérieure et de l'assistance PPTE. Certes, il n'est pas exclu que les prix pétroliers restent élevés

⁷ IMF, *DRC, 2005 Article IV Consultation*, October 2005, pp. 41-42.

⁸ Arnaud Zacharie, « La stratégie DSRP-PPTE en RD Congo », CNCD-11.11.11, juillet 2003.

⁹ IMF, *DRC, Staff-monitored program*, July 2006, pp. 10-12 et 24.

¹⁰ Tous les chiffres de cette section sont tirés de IMF, op.cit., July 2006, p. 16. Les parités utilisées sont : 1 USD = 444,1 FC ; 1 EUR = 605,3 FC ; 1 DTS = 687,4 FC.

et que les flux de l'aide et des allègements se maintiennent dans les prochaines années. Mais un scénario moins rassurant est également envisageable, comme la chute des cours pétroliers et la « fatigue » des donateurs dont l'engagement a été particulièrement soutenu dans le contexte électoral. Le nouveau gouvernement va bénéficier des allègements prévus une fois le point d'achèvement de l'initiative PPTE atteint, ce qui est prévu au second semestre 2007, mais il n'est pas garanti que ces allègements seront strictement additionnels aux montants d'aide. En outre, une fois l'essentiel de ces allègements octroyés, le gouvernement devra constituer un budget sans ce type d'apport.

Les sources de revenus de la RDC (en milliards de francs congolais)			
Sources de revenus	2004	2005	2006
Total des revenus et de l'aide	299,4	564,9	850,2
Total des revenus	248	389	482,8
<i>Douanes et accises</i>	<i>104,1</i>	<i>145,4</i>	<i>169,8</i>
<i>Taxes directes et indirectes</i>	<i>71,4</i>	<i>111,4</i>	<i>141</i>
<i>Pétrole (royalties et taxes)</i>	<i>52,1</i>	<i>98,1</i>	<i>124,1</i>
<i>Autres</i>	<i>20,4</i>	<i>34,1</i>	<i>47,9</i>
Total de l'aide	51,4	175,9	367,5
<i>Aide budgétaire</i>	<i>2,4</i>	<i>5,6</i>	<i>40,5</i>
<i>Projets</i>	<i>26,3</i>	<i>75,2</i>	<i>205,8</i>
<i>Assistance PPTE</i>	<i>22,7</i>	<i>95,2</i>	<i>121,1</i>

Source : FMI (2006)

Le produit intérieur brut (PIB) congolais a cru entre 2004 et 2006 de 6,5% par an (tiré par les secteurs minier, de la construction et des télécommunications) et les indicateurs macroéconomiques se sont stabilisés. Mais les conditionnalités des programmes financés par les institutions financières internationales impliquent une politique de libéralisation commerciale des importations comme des exportations. Le FMI estime que le degré de libéralisation de l'économie congolaise est désormais suffisamment élevé et qu'il devrait encore augmenter suite aux accords de partenariat économique (APE) négociés avec l'Union européenne et aux accords négociés avec les Etats-Unis (AGOA). Or, étant donné le peu de ses capacités productives et la faiblesse de ses revenus, la République démocratique du Congo entretient un déficit chronique qui la rend d'autant plus vulnérable aux chocs extérieurs.

Si les revenus d'exportation de marchandises, essentiellement tirés par l'exportation de diamants et de pétrole, sont en hausse, passant de 1,8 à 2,3 milliards de dollars entre 2004 et 2006, le montant des importations augmente plus rapidement, de 2 à 2,8 milliards, tandis que la balance des services est largement déficitaire (-533 millions de dollars en 2006). Par conséquent, la balance des comptes courants est structurellement dans le rouge (-404 millions de dollars en 2006) et seuls les investissements directs étrangers (IDE) et des montants d'aide et d'allègements de nature exceptionnelle ont permis de limiter le déficit de la balance des paiements à 68 millions de dollars en 2006. Les réserves de change étant réduites à leur portion congrue, l'économie congolaise se révèle des plus fragiles.

Si une première analyse de la balance des paiements congolaise indique un déficit structurel comblé par une assistance exceptionnelle (déficit de 831 millions de dollars avant assistance exceptionnelle en 2006), une recherche plus affinée laisse apparaître une réalité plus pernicieuse. Etant donnée l'importance de l'aide extérieure dans la composition des revenus et des dépenses du gouvernement, une part considérable de cette aide est liée à des importations de marchandises ou de services. En 2006, les importations de marchandises et de services reliées à l'aide ont respectivement représenté 649 et 240 millions de dollars. Si on y ajoute le paiement des intérêts de la dette (251 millions de dollars), on atteint un montant supérieur aux revenus propres du gouvernement. Les bailleurs de fonds, en plus de comptabiliser les montants nominaux d'allègements de dettes en aide publique au développement, s'assurent ainsi qu'une bonne part de celle-ci n'est pas versée à fonds perdus.

Balance des paiements de la RDC						
(en millions de dollars)						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Compte courant	-375	-345	-404	-393	-370	-473
Commerce des marchandises	-244	-198	-468	-342	-436	-473
Exportations	1.813	2.050	2.366	2.650	2.739	2.866
<i>Dont Diamant</i>	828	955	1.087	1.245	1.362	1.462
<i>Dont pétrole</i>	360	453	494	519	517	511
Importations	-2.056	-2.248	-2.834	-2.992	-3.175	-3.339
<i>Dont reliées à l'aide</i>	-306	-309	-649	-527	-521	-484
Services	-333	-351	-533	-569	-603	-603
Recettes	172	190	195	196	212	233
Dépenses	-505	-541	-728	-775	-815	-836
<i>Dont reliées à l'aide</i>	-112	-118	-240	-186	-190	-147
Paiement des intérêts	-221	-238	-251	-233	-227	-215
Aide officielle	432	412	838	693	705	606
Compte de capital et financier	-124	-12	5	-257	-167	61
<i>Dont IDE</i>	435	405	496	675	741	814
Besoin financier avant assistance exceptionnelle	-649	-455	-831	-769	-789	-802
Consolidation des arriérés	344	100	302	0	0	0
Allègement service de la dette	305	367	461	564	620	621
Besoin financier résiduel	0	12	-68	-205	-169	-181

Source : FMI (2006)

La vulnérabilité de l'économie congolaise aux chocs extérieurs lui procure des difficultés pour assurer l'entière de ses obligations au service de la dette extérieure. Les dépenses sociales (éducation et santé) prévues par la stratégie DSRP-PPTE s'en retrouvent des plus réduites, surtout que l'instabilité régionale a impliqué des dépenses militaires accrues, alors que les dernières estimations (2001) indiquent que 80% de la population vit dans l'extrême pauvreté avec en moyenne 0,23 dollar par jour¹¹. Le stock de la dette extérieure dépasse encore les dix milliards de dollars en 2006, du fait du report à 2007 du point d'achèvement de l'initiative PPTE. Les allègements de stock prévus en 2007 permettront de le réduire de moitié, autour de cinq milliards de dollars. S'il devait être payé sans bénéficier des allègements prévus, le service de la dette extérieure congolaise s'élèverait à 679,4 millions de dollars en 2006¹², soit 62% des revenus propres du gouvernement, 46,2% des revenus additionnés de l'aide et 30,3% des exportations ! Une fois les allègements opérés, la note s'adoucit sensiblement à 251 millions de dollars en 2006¹³, soit 23% des revenus propres, 13,6% des revenus additionnés de l'aide et 9,8% des exportations. Selon les projections du FMI, le service de la dette après allègements tournera autour de 15% des revenus additionnés de l'aide et de 11% des exportations à l'horizon 2008¹⁴.

En définitive, l'économie congolaise semble dépendante des allègements de dettes et des flux d'aide extérieure, dont les conditions la poussent à s'ouvrir aux échanges extérieurs sans avoir grand-chose à produire ni échanger. Le déficit structurel et les faibles revenus qui en découlent contraignent le gouvernement à solliciter de nouveaux apports exceptionnels et à alimenter ce cercle pervers qui réduit fortement ses marges de manœuvres budgétaires et, partant, ses capacités de financement du développement.

¹¹ IMF, op. cit., October 2005, p. 19.

¹² IMF, op. cit., October 2005, p. 34.

¹³ IMF, op. cit., July 2006, p. 15.

¹⁴ IMF, op. cit., October 2005, p. 34.

La dette extérieure publique de la RDC (en millions de dollars) (2004-2008)					
	2004	2005	2006	2007	2008
Stock de la dette	10.643	10.822	10.813	5.104	5.084
Service de la dette avant allègement	419,5	524,5	679,4	755,9	813,3
En % des revenus + aide	55,7	38	46,2	45,8	45,3
En % des exportations	21,1	23,5	30,3	31,3	31,9
Service de la dette après allègement	163,2	154,1	251,6	252,2	281
<i>Dont FMI</i>	<i>1,1</i>	<i>3,7</i>	<i>5,7</i>	<i>69</i>	<i>99,1</i>
<i>Dont Banque mondiale</i>	<i>15,1</i>	<i>8,8</i>	<i>11</i>	<i>13,5</i>	<i>15</i>
<i>Dont bilatéral et commercial</i>	<i>67,2</i>	<i>106,9</i>	<i>180</i>	<i>159,5</i>	<i>155</i>
En % des revenus + aide	21,7	12,9	13,6	15,3	15,7
En % des exportations	8,2	6,9	9,8	10,4	11

Source : FMI (2005 et 2006)

La « viabilité » de la dette congolaise restructurée

Si le nouveau gouvernement congolais va rapidement voir le stock de la dette extérieure dont il hérite fondre de moitié suite aux allègements prévus en 2007 par l'initiative PPTE, il va également voir son service continuer de dépasser 250 millions de dollars, soit près du quart de ses revenus propres. Le FMI a réalisé des projections jusqu'en 2024 pour évaluer la « viabilité » de la dette extérieure congolaise, c'est-à-dire la capacité du gouvernement à en assurer le service grâce à des revenus d'exportation suffisants. Ce cadre est largement critiqué, non seulement parce qu'il ne prend en compte que des critères exclusivement macroéconomiques et non sociaux, mais aussi parce que les projections qui les sous-tendent se sont révélées surévaluées, que ce soit en matière de croissance du PIB ou d'augmentation de l'aide et des revenus d'exportation. Selon la CNUCED : « Les biais de l'analyse de la viabilité de l'endettement – et en particulier, des hypothèses constamment et excessivement optimistes quant à la croissance de l'économie et des exportations – signifient que les calculs des seuils de viabilité de l'endettement basés sur les ratios dette/exportations et dette/revenu sont des indicateurs inadéquats des liens entre pauvreté et endettement »¹⁵.

Quoi qu'il en soit, le FMI persévère dans cette voie et a estimé les dettes à payer et les nouveaux prêts octroyés d'ici 2024¹⁶. Dans le scénario retenu, la valeur nette actualisée de la dette congolaise se stabilise en dessous de 70% pour atteindre 67% en 2024, soit largement sous la barre des 150% retenue par son cadre de « viabilité » comme plafond à ne pas dépasser. Cependant, l'introduction de légères variations suffit à laisser augurer un avenir moins radieux. Ainsi, une simple augmentation de 2% des taux d'intérêt sur les prochains emprunts aboutit à un ratio de 157% en 2024. Plus grave, le scénario du choc sur les exportations aboutit à un ratio de plus de 150% dès 2007-2008 et celui de revenus ou d'aide moins élevés que prévu à un ratio de 246% dès 2007. L'analyse du FMI conclut sobrement que « diverses simulations suggèrent que la dette pourrait augmenter sensiblement en présence d'un choc externe. La République démocratique du Congo semble particulièrement vulnérable à un choc sur les exportations et à l'apparition simultanée de plus petits chocs. (...) En conclusion, les résultats de l'analyse suggèrent que si la dette de la RDC semble être sous contrôle, des risques subsistent »¹⁷.

¹⁵ CNUCED, *Le développement économique en Afrique*, « Soutenabilité de la dette : oasis ou mirage ? », Nations unies, 2004.

¹⁶ « DRC : Debt sustainability analysis », in IMF, op. cit., October 2005, pp. 96-100.

¹⁷ IMF, op. cit. October 2005, p. 97.

En définitive, malgré la gigantesque opération de restructuration de la dette extérieure congolaise entamée en 2002, son poids reste significatif pour le nouveau gouvernement. Même si on se situe dans le cadre controversé de « viabilité » défendu par le FMI, le poids est bien réel. Par conséquent, les résultats sont encore bien plus préoccupants si on applique la recommandation du Rapport du Millenium Project coordonné par Jeffrey Sachs, selon lequel « la viabilité de la dette à terme devrait être redéfinie comme le niveau d'endettement compatible avec la réalisation des Objectifs du Millénaire, de façon que le pays arrive en 2015 sans un endettement excessif. Pour de nombreux pays pauvres très endettés, cela suppose une annulation totale de la dette, une radiation de 100% »¹⁸. En effet, pour ne prendre que le secteur de l'éducation et l'objectif d'atteindre la scolarisation primaire universelle en 2015, le rapport (RESEN) réalisé par la Banque mondiale sur la question¹⁹ définit quatre scénarios, du plus ambitieux au plus réaliste, afin que le pays atteigne l'éducation primaire universelle en 2015, comme le demandent les Objectifs du Millénaire. Selon les différents scénarios, le budget de l'Etat affecté à l'éducation s'élève de 19% à 35% et l'aide extérieure affectée au secteur de 2,7 à 4,9 milliards de dollars, soit de deux à quatre fois le budget total du gouvernement !²⁰

¹⁸ Millenium Project, Rapport au Secrétaire général de l'ONU, « Investir dans le développement : Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement », 2005., p. 56.

¹⁹ Banque mondiale, « Le renouveau du système éducatif de la République démocratique du Congo. Priorités et alternatives », 2005.

²⁰ Conseil Wallonie-Bruxelles de la coopération internationale, *Les objectifs du millénaire et l'éducation en Afrique*, CWBCI, 2006.

IV- Les programmes des institutions financières internationales en RD Congo

Les allègements de dette prévus au point d'achèvement de l'initiative PPTE, ainsi que la restructuration de la dette et les nouveaux financements opérés depuis 2002, impliquent la mise en œuvre de programmes avec les institutions financières internationales.

Dès juin 2001, la République démocratique du Congo a entamé un premier programme avec le FMI, appelé programme intérimaire renforcé. Ce programme a consisté à enrayer l'inflation, à contrôler la gestion des dépenses publiques et à mettre en œuvre un environnement propice aux investissements internationaux. Sur le plan budgétaire, un rigoureux plan de trésorerie a été mis au point, basé sur la centralisation des recettes et l'ordonnancement des dépenses sur base des ressources effectivement mobilisées. Sur le plan monétaire, la monnaie congolaise a été dévaluée de 84,1% par rapport au dollar et un taux de change unique a été mis en place dans le cadre d'un régime de change flottant. Enfin, sur le plan structurel et sectoriel, toute une série de mesures ont poursuivi l'objectif d'ouvrir l'économie congolaise aux investissements extérieurs : libéralisation des prix, diminution et simplification de la fiscalité sur les entreprises, nouveaux statuts pour la banque centrale devenue indépendante, établissement d'un nouveau code d'investissement plus libéral permettant le rapatriement des bénéficiaires, d'un code minier et d'un code forestier permettant l'exploitation de ces richesses naturelles, d'un certificat d'origine pour l'exportation des diamants, etc.

La République démocratique du Congo a également publié en mars 2002 un Document intérimaire de stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP-I), divisé en trois piliers : paix et bonne gouvernance ; stabilisation macroéconomique et croissance pro-pauvre ; dynamique communautaire²¹. La mise en œuvre de la stratégie en trois piliers a été divisée en trois phases : 2000-2002 (processus de paix et stabilisation macroéconomique) ; 2002-2005 (réhabilitation des infrastructures, du capital humain et des capacités de gouvernance) ; 2005-2010 (relance de l'économie et croissance). Mais les retards enregistrés dans la mise en œuvre de la seconde phase ont repoussé à la mi-2006 l'adoption du DSRP final et les allègements prévus ont été simultanément postposés. En outre, contrairement aux objectifs de la stratégie, la croissance obtenue s'est d'emblée révélée "pro-riche". Comme le soulignait dès 2002 Kalonji Ntalaja, professeur d'économie à l'université de Kinshasa et coordonnateur du Comité technique du DSRP : « Les aspects macroéconomiques du programme gouvernemental sont restés relativement classiques, une sorte de prêt-à-porter, comme l'ont été ceux de la génération des années 1980. Sur le plan du pur bien-être économique, le bilan suggère que la croissance générée n'a pas été pro-pauvre. (...) En pareilles circonstances, rien ne permet de convier les populations à la fête, parce qu'en réalité, il n'y a pas de fête. (...) Comme la croissance économique ne contribue, du moins à court terme, ni à l'amélioration du bien-être économique, ni à celle du bien-être humain, la problématique de l'existence même du pays, en tant que nation moderne, devient préoccupante »²².

La reprise des programmes avec les institutions financières internationales, qui ont délégué deux nouvelles représentations permanentes à Kinshasa, a cependant permis à la République démocratique du Congo de se reconnecter aux circuits financiers internationaux. En décembre 2003, les bailleurs multilatéraux et bilatéraux se sont engagés à mobiliser 3,9 milliards de dollars (2,5 milliards en aide et 1,4 milliards en allègements de dettes) pour la période 2004-2006. En 2004, les principaux créanciers multilatéraux étaient la Banque mondiale (330 millions), les Nations unies (186 millions), l'Union européenne (106 millions), la Banque africaine de développement (89 millions) et le FMI (74 millions). Du côté bilatéral, les principaux contributeurs étaient les États-Unis (110 millions), la France (6,3 millions), le Canada (6 millions) et l'Allemagne (4 millions)²³.

Le pays a entamé en avril 2002 un programme de réduction de la pauvreté et de croissance (FRPC) avec le FMI (2002-2005), doté de six tranches de prêts de 37 millions de dollars pour un montant total de 207 millions, le versement de chaque tranche étant conditionné au respect des critères de performance contrôlés tous les six mois par le staff du FMI. Les retards observés par le staff ont entraîné le report de l'échéance du programme à mars 2006, mais le non respect de trois critères et les retards dans les réformes structurelles ont contraint le gouvernement de transition de solliciter un programme relais de consolidation (PRC) courant jusque décembre 2006.

²¹ République démocratique du Congo, Document intérimaire de stratégies de réduction de la pauvreté, Kinshasa, mars 2002.

²² K. Ntalaja, « Trois "lectures" de la performance de l'économie congolaise en 2002 », in *Notes de conjoncture, op. cit.*, pp. 43-61.

²³ A. Zacharie et F. Janne d'Othée, *L'Afrique centrale dix ans après le génocide*, Labor, 2004.

Trois programmes ont également été rapidement conclus avec la Banque mondiale : un programme d'urgence (50 millions de dollars) conclu en juillet 2001, un programme de réintégration économique (450 millions) conclu en avril 2002 et un programme multisectoriel d'urgence, de reconstruction et de réhabilitation (PMURR – 454 millions auxquels se sont ajoutés 125 millions en décembre 2005) conclu en août 2002. Onze autres programmes ont été conclus entre 2003 et 2005 pour un montant total de 2,3 milliards de dollars, dont 900 millions pour une opération de rachat de dettes commerciales en septembre 2005. La Banque mondiale a impliqué toutes ses agences spécialisées, y compris sa filiale, l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), qui a notamment garanti à hauteur de 13,3 millions de dollars les investissements miniers de Anvil Mining (avril 2005), firme australo-canadienne épinglée par le rapport Lutundula (février 2006) pour avoir reçu des exonérations fiscales, douanières et parafiscales démesurées pour des périodes allant de quinze à trente ans²⁴.

Ce cas illustre les lacunes du modèle de développement économique promu par les conditionnalités macroéconomiques des bailleurs de fonds internationaux. Le gouvernement de transition, doté d'un budget de moins de 500 millions d'euros en 2004, a géré la situation en attirant un maximum d'aide extérieure pour combler ses manquements financiers. Plus de la moitié (55%) de l'augmentation du budget entre 2004 et 2006 est due à l'augmentation de l'aide, contre seulement 12% pour le produit des taxes directes et indirectes. Le gouvernement de transition étant « inclusif », c'est-à-dire composé de l'ensemble des forces politiques dont celles qui avaient pillé le pays armes à la main durant les années de guerre, la corruption et les détournements se sont mêlés aux conclusions de contrats léonins et de cadeaux fiscaux et douaniers, comme l'a notamment dénoncé le rapport parlementaire Lutundula. Cherchant à rentabiliser à (très) court terme l'exploitation des ressources naturelles dont regorge le pays, le gouvernement de transition a conclu des contrats à long terme qui hypothèquent les futures rentrées fiscales nécessaires au financement du développement.

Par ailleurs, la libéralisation des importations conditionnée au retour de l'aide, elle-même largement liée à des importations de marchandises et de services pour un montant de 889 millions de dollars en 2006²⁵ – soit un montant proche du milliard de dollars de revenus propres du gouvernement la même année –, a alimenté un déficit que les exportations de diamants et de pétrole n'ont pu totalement combler. Les entrées d'investissements étrangers (IDE) ont plafonné sous la barre des 500 millions de dollars, majoritairement en provenance de pays en développement comme l'Afrique du Sud et la Chine. Seule une nouvelle dose d'aide exceptionnelle a dès lors permis de boucler les comptes tant bien que mal.

Sans guère de capacités productives ni de soutien public, l'économie congolaise ouverte au marché mondial a été gérée à la petite semaine, le gouvernement de transition cherchant à boucler ses fins de mois en sollicitant les « partenaires » et en mettant aux enchères le contrôle de ses ressources naturelles. De politique de développement il n'a guère été question et les populations n'ont eu de cesse d'appeler à la fin du « 1+4 », démontrant leur appétit de changement en participant massivement aux scrutins électoraux.

Le défi pour le nouveau gouvernement élu démocratiquement consiste dès lors à non seulement donner une meilleure image de la fonction de représentant politique aux citoyens qui viennent de les élire, mais aussi à promouvoir un cadre macroéconomique et une stratégie de développement qui permettent d'augmenter les capacités productives et les infrastructures du pays tout en garantissant des politiques sociales dans les secteurs sociaux vitaux (santé, éducation, eau, etc.). Le casse-tête chinois de ce défi est qu'il nécessite à la fois un flux continu d'aide extérieure et une « marge de manœuvre » que ne semblent garantir ni les conditionnalités macroéconomiques des bailleurs de fonds, ni les clauses de plusieurs contrats d'exploitation des ressources naturelles conclus par le gouvernement de transition.

²⁴ E. Toussaint, *Banque mondiale, le coup d'Etat permanent. L'agenda caché du consensus de Washington*, Syllepse, 2006, p. 253.

²⁵ IMF, op. cit., July 2006.

V- Défis et perspectives pour le nouveau gouvernement

Après une rupture de près d'une décennie avec la communauté financière internationale, la République démocratique du Congo a « régularisé » sa situation à partir de 2001. La restructuration de sa dette extérieure, entamée en 2002, a permis le retour de l'aide internationale, mais aussi du paiement de la dette extérieure. La croissance du PIB, qui avait été négative durant les années 1990, a atteint 6,5% par an entre 2004 et 2006, mais sans guère d'effet pour les populations locales. L'instabilité régionale a impliqué des dépenses de sécurité qui ont réduit d'autant les marges budgétaires pour les programmes sociaux. Plusieurs contrats d'exploitation des ressources naturelles ont plus souvent qu'à leur tour été conclus à la hâte, hypothéquant une partie des revenus indispensables à la reconstruction et au financement du développement. Les allègements de dettes prévus dans le cadre de l'initiative PPTTE ont été postposés au second semestre 2007, ce qui a causé des difficultés au gouvernement pour assurer la totalité du paiement de ses dettes bilatérales en 2006. Les revenus du gouvernement restent faibles, plafonnant à 1,5 milliards d'euros en 2006, dont 43% sous forme d'aide extérieure, ce qui rend les politiques de développement fortement dépendantes des nombreuses conditionnalités posées par les bailleurs de fonds internationaux.

L'adoption d'une nouvelle constitution en 2005 et l'organisation des élections en 2006 ont permis à la République démocratique du Congo de mettre fin à la période de transition et d'entamer une nouvelle page de son histoire. Le principal défi du nouveau gouvernement consiste désormais à garantir les dividendes de la démocratie aux populations locales, contraintes de développer des stratégies de survie durant les années de dictature, de guerre et de pillage. Le défi est de taille, tant les besoins pour la reconstruction et le développement sont sans commune mesure avec les revenus disponibles. Les marges de manœuvres dont dispose le gouvernement congolais sont par ailleurs altérées par le poids des conditionnalités liées à l'aide extérieure dont dépendent une large part de ses revenus. Pour sortir de cette quadrature du cercle, le nouveau gouvernement va devoir mêler l'audace politique à la gestion rigoureuse des revenus, en vue de mobiliser un maximum de ressources au service de stratégies véritablement appropriées et destinées à simultanément développer les capacités productives et les services sociaux de base. Nous livrons ici quelques pistes de réflexion allant dans ce sens :

- *La dette et l'aide extérieure* : malgré les allègements prévus en 2007, la dette continuera de peser plus de 280 millions de dollars en 2008, soit plus de 10% des revenus d'exportation escomptés et plus de 15% des revenus additionnés de l'aide prévue. Les anciennes dettes rééchelonnées et les nouveaux emprunts vont continuer de représenter un stock de plus de 5 milliards de dollars en 2008. La viabilité de la dette n'est assurée que par les flux d'assistance exceptionnelle et un choc externe suffira à rendre son fardeau insoutenable selon les critères macroéconomiques du FMI. Conformément aux recommandations du *Millennium Project*, la viabilité de la dette congolaise, qui est un archétype de la doctrine de la dette odieuse qui existe dans le droit international, devrait être réévaluée en fonction des objectifs sociaux. Le nouveau gouvernement pourrait se référer à l'accord de Londres de 1953, qui avait défini les conditions de l'allègement de la dette de l'Allemagne d'après-guerre. Cet accord, qui avait permis l'annulation des deux tiers de la dette extérieure allemande, comportait notamment comme clauses de plafonner le service de la dette à 5% des exportations, de substituer les importations par des biens produits localement, de garantir une aide additionnelle massive sous forme de dons et de suspendre le paiement de la dette pour en réviser les conditions en cas de choc limitant les ressources disponibles²⁶. Le gouvernement congolais pourrait s'appuyer sur la déclaration du gouvernement belge d'octobre 2006 d'annuler la totalité de ses créances sur le Congo et de promouvoir la généralisation de la mesure au sein du Club de Paris pour revendiquer une annulation plus substantielle de sa dette extérieure dès 2007, en plus d'une aide additionnelle dépourvue d'intérêts et calculée en fonction de l'écart entre le taux d'épargne intérieure et le taux d'investissement requis pour atteindre les Objectifs du Millénaire.
- *L'intégration régionale* : la situation géopolitique de la République démocratique du Congo, qui partage des frontières avec neuf pays, implique d'aborder sa reconstruction et le financement de son développement sur une base régionale. Que ce soit en matière de sécurité,

²⁶ E. Toussaint, op. cit., pp. 59-62.

d'énergie, de politique agricole ou de politique commerciale, l'approche régionale est à privilégier. Le Pacte de sécurité et de stabilité signé en décembre 2006 à Nairobi par onze gouvernements de la région des Grands Lacs prévoit le respect des principes de la souveraineté nationale, de l'intégrité territoriale, de la non-ingérence, de la non-agression et du règlement pacifique des différends. Il prévoit également des objectifs ambitieux en matière de développement. C'est un cadre certes fragile mais dont les gouvernements et les sociétés civiles de la région doivent se saisir pour en garantir l'application. Le fait que la République démocratique du Congo se situe sur l'équateur permet par ailleurs à ce pays de cultiver et récolter toute l'année, ce qui devrait l'inciter à promouvoir l'adoption d'une politique agricole régionale garantissant la souveraineté alimentaire de la région, c'est-à-dire la sécurité alimentaire des populations et la garantie de revenus suffisamment rémunérateurs pour les producteurs locaux. Cela impliquerait notamment de garantir un tarif extérieur commun (TEC) suffisamment élevé pour empêcher l'importation de produits à bas prix et d'imposer ce tarif dans les accords commerciaux, comme les accords de partenariat économique (APE) que l'Union européenne voudrait signer en 2007 avec les régions ACP, dont l'Afrique centrale.

- *La politique commerciale* : sans guère de capacités productives, la balance commerciale congolaise ne peut être que structurellement déficitaire dans un contexte de libéralisation des importations qui empêche tout espoir de développement d'industries naissantes. La capacité de protéger les secteurs vitaux et d'orienter les échanges en fonction des stratégies de développement paraît dès lors indispensable. En tant que PMA, la République démocratique du Congo bénéficie d'un accès privilégié au marché européen (« Tout sauf les armes ») et pourrait bénéficier d'un traitement spécial et différencié dans le cadre de l'OMC. Le gouvernement n'a dès lors aucun intérêt à accepter une libéralisation à terme de 90% de ses importations européennes, comme le demande la Commission européenne dans le cadre des APE, qui promet en retour un accès total à son marché... qui existe déjà ! Il devrait par contre adopter un TEC adapté aux objectifs de développement régionaux, notamment agricoles, et en faire une condition de tout accord commercial, et plus largement suspendre tout accord commercial international à une véritable intégration régionale. Des opportunités ouvertes dans le cadre des négociations existent, comme la préférence régionale, la possibilité de protéger certains produits vitaux de manière indéfinie, l'exploitation des flexibilités de l'OMC ou la création d'un fonds de cohésion régionale. L'histoire de l'économie du développement a démontré que la politique commerciale des pays d'Asie de l'Est, qui n'ont libéralisé que progressivement et de manière sélective les importations, a enregistré de biens meilleurs résultats que la libéralisation subite des importations prônée par les institutions financières internationales²⁷.
- *La politique fiscale* : les réformes fiscales opérées par le gouvernement de transition sous le contrôle du FMI a consisté à centraliser les revenus, renforcer les capacités administratives, rationaliser les tarifs douaniers, simplifier la fiscalité des entreprises et introduire une TVA, en vue d'améliorer la collecte des revenus, de stimuler l'investissement privé et d'élargir l'assiette fiscale. Mais les recettes fiscales restent très faibles, parmi les taux les plus faibles d'Afrique. Le renforcement des capacités productives et du taux d'emploi sont, avec la rente issue des ressources naturelles, les principaux garants d'une éventuelle croissance à venir des recettes fiscales congolaises. La politique fiscale devrait dès lors servir ces objectifs, ce qui passe notamment par une révision des contrats léonins d'exploitation des ressources naturelles conclus par le gouvernement de transition avec des firmes étrangères. Le code minier permet par exemple d'exproprier les investisseurs qui ne respectent pas leurs engagements d'exploitation.
- *La gestion des flux Sud-Sud* : les marges de manœuvre nécessaires à la mise en œuvre de stratégies de développement véritablement appropriées peuvent ne pas cadrer avec les conditionnalités macroéconomiques des bailleurs de fonds internationaux. L'émergence des flux Sud-Sud offre, si elle est bien gérée, une fenêtre d'opportunité car elle permet de faire jouer la concurrence pour négocier des conditions mieux adaptées aux objectifs de développement. Les prêts concessionnels et sans condition proposés à l'Afrique par la Chine,

²⁷ UNCTAD, *Trade and Development Report 2006*, United Nations, 2006.

déjà bien présente au Congo, pourrait servir une telle stratégie, à condition qu'ils ne soient pas liés à des importations à bas prix et qu'ils ne renforcent pas un nouveau cycle d'endettement extérieur, ce qui est loin d'être garanti. Une large part des entrées d'IDE au Congo est déjà originaire du Sud, comme l'investissement record du sud-africain ESKOM dans le barrage d'Inga²⁸. Il est cependant nécessaire de garantir par des politiques publiques adéquates que ces investissements étrangers servent les stratégies de développement et renforcent les capacités de production locales.

- *La gestion des ressources* : le nouveau gouvernement dispose de peu de marges de manœuvre budgétaires dans un pays où les besoins sont gigantesques et l'image de la fonction politique peu reluisante. Il devra dès lors faire de l'efficacité et de la transparence de la gestion des ressources des impératifs catégoriques. L'affectation des dépenses devra être soigneusement sélectionnées en fonction des objectifs de renforcement des capacités productives et des services sociaux. La décentralisation, qui implique que les provinces sont appelées à gérer une bonne part des ressources dans un pays où elles ont traditionnellement été des plus centralisées, représente dans ce cadre un défi de taille. La cohérence des politiques publiques, le renforcement des capacités des organes de gestion décentralisés, l'indépendance des organes de contrôle et le soutien d'un système de veille au sein de la société civile sont des exemples de mesures en faveur d'une gestion optimale des ressources pour le développement. Par ailleurs, outre le contrôle des ressources minières, celui des ressources forestières est tout aussi crucial, d'autant qu'il représente un enjeu pour le climat mondial. L'application d'un moratoire sur les concessions forestières, afin de garantir une exploitation durable et équitable de cette ressource, semble à cette aune une nécessité.
- *Les dividendes sociaux de la démocratie* : la situation sociale du pays, parmi les dix plus pauvres du monde selon l'indice de développement humain (IDH) des Nations unies, s'est fortement dégradée depuis plus d'un quart de siècle. Les populations locales tiennent à bout de bras le financement des salaires des enseignants, les soins de santé sont réservés à une élite de privilégiés et les services sociaux sont quasi inexistantes. La reconstruction et le développement du pays dépendent notamment du retour de la confiance des populations locales envers leurs représentants politiques, pour lesquels ils se sont mobilisés en masse lors des scrutins électoraux de 2006. Le défi du nouveau gouvernement à ce niveau consiste dès lors à garantir la visibilité des dividendes sociaux de la démocratie en mobilisant une partie de ses ressources pour des objectifs sociaux concrets et rapidement visibles. Une stratégie ciblée visant à garantir l'accès à l'école primaire à tous les enfants, ou des stratégies équivalentes garantissant l'accès à des médicaments essentiels, à l'eau et à l'assainissement ou à l'électricité, permettrait de servir cet objectif et de mobiliser de manière cohérente des financements internationaux.

Centre national de coopération au développement (CNCD-11.11.11), 9 Quai du commerce, 1000 Bruxelles (Belgique), arnaud.zacharie@cncd.be, www.cncd.be

²⁸ UNCTAD, *World Investment Report 2006*, United Nations, 2006.