

QUELLES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE LA RD CONGO ?*

Introduction

**Évariste MABI
MULUMBA,**
Professeur Émérite,
Université de
Kinshasa (RD Congo).
evamabi1@yahoo.com

Il faut avant tout relever que depuis le démarrage du processus démocratique, la RD Congo manifeste une ferme volonté d'accéder à un développement intégré dans un processus auto-entretenu, notamment la volonté d'accéder au Club des économies émergentes d'ici 2030. Malgré l'abondance de ses richesses potentielles, la RD Congo vit le paradoxe d'un pays extrêmement riche en ressources naturelles dont les populations vivent dans l'extrême pauvreté :

- Un revenu par habitant de 500 dollars américains en 2018 ;
- Un taux de pauvreté de 71%.

La richesse potentielle a été ainsi évaluée dans le livre de Léonide Mupepele¹. En ce qui concerne les ressources minérales, ce livre renseigne que la RD Congo détient le premier rang mondial pour le Cobalt avec les $\frac{3}{4}$ des réserves mondiales, le premier rang mondial pour le diamant industriel (80%), la 3^e réserve mondiale de Fer, le 3^e rang mondial pour le Pyrochlore, le 4^e rang mondial pour le Cuivre, le 5^e rang pour le Coltan et le 8^e rang pour la Cassitérite.

Cette situation relève d'un paradoxe quand on rapproche ce scandale géologique à l'extrême pauvreté de la population congolaise. La persistance de ce contraste est d'autant plus inexplicable quand il est établi que les nombreux gisements de minerais à haute teneur et leur faible coût d'exploitation attirent les entreprises minières du monde entier vers la RD Congo. En outre, le coût d'exploitation du secteur minier en RD Congo a l'avantage d'être plus faible que dans les autres pays, comme l'Afrique du Sud,

* Conférence inaugurale à l'Université Catholique du Congo, le 15 octobre 2019.

1 Léonide MUPEPELE, *L'industrie minérale congolaise : Chiffres et défis*, Paris, L'Harmattan, 2012.

riches en minerais. En prenant en compte l'écologie planétaire, grâce à l'importance de sa forêt, la deuxième du monde tropical, la RD Congo représente un enjeu mondial majeur dans la lutte contre les émissions de gaz à effets de serre. La déforestation évitée, les Paiements pour Services Environnementaux (PSE) et les mécanismes de Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation (REDD) érigent la forêt en bien mondial, en puits de carbone, et plus prosaïquement, en nouvelle rente en faveur de la RD Congo.

1. État des lieux sur la politique économique du Gouvernement

Depuis 2002, la RD Congo a mis en œuvre un programme économique comportant deux volets : des mesures d'assainissement budgétaire et monétaire devant stabiliser le cadre macroéconomique d'une part, et d'autre part, des réformes structurelles devant relancer les investissements et la production.

a) Les résultats des programmes de stabilisation

Le premier résultat a été la stabilisation remarquable des prix et du change accompagnée d'une succession de taux de croissance positifs sur une période de plus de dix ans. D'où un grand contraste avec la décennie allant de 1990 à 2001 où l'on a connu des taux d'inflation avoisinant 10.000% en 1994 et une succession de taux de croissance négatifs.

Le second résultat a été l'achèvement satisfaisant de la première revue du programme économique du gouvernement signé le 11 décembre 2009, appuyé par la Facilité Élargie de Crédit (FEC) du FMI. Ce qui a permis à la RD Congo d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE renforcée le 30 juin (pour le FMI) et le 1^{er} juillet 2010 (pour la Banque Mondiale) et de bénéficier de l'initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM), avec un important effacement de la dette de 12,5 milliards de dollars américains. Ainsi, un des goulots d'étranglement majeur dans le financement du développement du pays a pu être aplani.

Il nous faut à ce niveau dissiper un malentendu concernant les économies réalisées au point d'achèvement, une part importante de la dette ayant été effacée, il est recommandé que les économies réalisées soient déployées en faveur des dépenses pro-pauvres (éducation, santé, infrastructures). Ces économies n'existent pas, la RD Congo, avec l'accord des créanciers, ne remboursait pas sa dette envers le Club de Paris (dont la dette s'élevait à 6,7 milliards de dollars).

b) Les réformes structurelles pour favoriser les investissements

C'est dans ce cadre qu'il a fallu clarifier les législations susceptibles d'assurer la sécurité juridique et judiciaire. Il a été notamment promulgué un nouveau code d'investissement, un code minier, un code forestier, un nouveau code du travail. Le résultat spectaculaire des retombées de la promulgation du code minier a été la relance du secteur minier perceptible, notamment dans la province du Katanga et l'affluence des investisseurs internationaux. La production minière a connu une augmentation notable surtout pour ce qui est du Cuivre et du Cobalt, à la lecture des statistiques ci-après :

Évolution de la production du Cuivre et du Cobalt en tonnes

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cuivre	37.845	26.311	16.359	18.995	26.389	99.121	235.742	335.066
Cobalt	11.637	11.865	7.341	8.851	8.234	15.384	41.464	42.461

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
309.181	497.537	499.198	619.942	922.016	1.030.129	1.039.007	1.023.687	1.094.638
56.258	97.693	99.475	86.433	76.517	74.912	83.529	68.822	82.461

Source : BCC, Rapport Annuel 2017.

Cependant, selon les experts de la Banque Mondiale, la contribution du secteur au PIB, aux recettes de l'État et à l'emploi formel reste limitée. Les mêmes experts affirment que la fiscalité du secteur minier correspond aux normes internationales, mais le taux de recouvrement fiscal reste à améliorer. Si les bénéfices générés par les groupes industriels présents dans le pays sont difficiles à estimer, l'écart entre la valeur ajoutée domestique et la valeur ajoutée internationale dans ce secteur, reste significatif. Le décalage entre les revenus générés par l'exploitation des ressources naturelles, les recettes de l'État, le développement de liens économiques domestiques et la redistribution vers les programmes sociaux et contribuant à une réduction de la pauvreté risque de s'accroître si une meilleure gouvernance du secteur n'est pas assurée.

Ce seul constat explique pourquoi des taux de croissance économique élevés enregistrés par la RD Congo ne se ressentent pas sur le plan social. Les performances de l'économie congolaise suite aux investissements dans le secteur minier se manifestent dans les recettes d'exportation du pays qui sont passées de 1,368 en 2005 à 9,471 milliards en 2011 et 11,468 en 2017.

**Évolution des recettes d'exportations de la RD Congo
de 2005 à 2017 en millions de USD**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Exportations	1.368,5	1.586,7	2.600,0	6.869,8	4.371,0	8.477,9

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
9.471,9	8.871,5	11201,4	11706,4	10.083,8	8736,2	11.468,4

Toutefois, quand on analyse la balance commerciale du pays, on se rend compte que l'économie du pays reste fragile, car reposant sur les matières de base dont les prix sont volatiles. En 2009, 2010, 2011, 2012 et 2017, 98% des recettes d'exportations proviennent de quatre produits (le cuivre, le cobalt, le pétrole et l'Or), alors que les produits agricoles et industriels ne représentent respectivement que 1,3 et 0,4% en 2011, et 0,6 en 2017.

Cette situation contraste avec celle connue en 1959, où les produits miniers rapportaient 57,2% des recettes en devises du pays et les produits agricoles 42,8%. La croissance du secteur extractif n'a cependant pas généré des recettes importantes pour le développement, ni une forte augmentation des réserves étrangères :

Il est anormal qu'un pays dont les exportations de pétrole et de minerais se sont élevées à 48,5 milliards de dollars pendant le super-cycle de la production minière industrielle (2010-2014) paye 9,9 milliards pour rémunérer les investisseurs, reçoivent 6,9 milliards de recettes et se retrouve dans une situation de quasi crise avec une baisse des réserves et des recettes insuffisantes. Cela démontre que le choix de recourir à des industries multinationales exerçant dans le secteur formel n'a pas produit les retombées escomptées pour l'État. Cela tient aux limites du Code Minier, l'incapacité de l'Administration de faire appliquer les dispositions du Code et à recouvrer des recettes auprès des différents producteurs et aux faiblesses institutionnelles qui laissent le secteur et sa rente être captés par des intérêts privés. Il faut remédier à tous ces aspects pour accroître la résilience de l'économie de la RDC².

Nous avons ici l'explication d'une croissance qui ne profite pas à la population et au pays : une croissance non inclusive. C'est un constat fait de l'application de ce Code Minier qui a été révisé depuis mars 2018.

2 Banque Mondiale, *Révision du Code Minier - Examen, Observations et Analyse Comparative*, avril 2016, p. 13. Il s'agit du Code Minier de juillet 2002.

2. Les défis que la RD Congo devrait relever

Pour s'engager sur la voie d'un développement auto-entretenu, la RD Congo devrait relever les défis ci-après :

2.1. La gouvernance et l'intériorisation du principe de redevabilité et une lutte effective contre la corruption

La RD Congo est affaiblie par l'institutionnalisation d'une gestion prédatrice de l'économie nationale, notamment dans la gestion des ressources naturelles, spécialement le bradage du patrimoine minier, forestier et pétrolier par les gestionnaires publics. Des sommes importantes provenant de la vente des actifs des entreprises publiques ne sont pas retracées dans les comptes de l'État. Cette situation a été portée à la connaissance de l'opinion nationale, suite à la médiatisation du différend opposant le FMI au gouvernement, au sujet des sommes perçues sur les ventes des actifs de la GÉCAMINES dans une opacité totale.

La crédibilité de la RD Congo a été entamée avec l'arrêt du Programme avec les institutions de Bretton Woods (PEG II). C'est l'occasion de rappeler un bradage ayant fait perdre à la RD Congo 1,36 milliards de dollars, à l'occasion de cinq transactions sur les gisements miniers de la GÉCAMINES réalisées en moyenne au sixième de leur véritable valeur entre 2010 et 2012³.

2.2. La diversification économique par l'industrialisation et le développement de l'agriculture

2.2.1. L'industrialisation

Le fonctionnement du secteur industriel, en général, et minier en particulier, qui est le moteur de la croissance économique en RD Congo, est tributaire de l'existence d'une fourniture fiable de l'électricité. La RD Congo est loin de répondre à cette exigence. Les deux centrales hydroélectriques d'Inga 1 et Inga 2 ont une capacité disponible représentant 50% de leur capacité installée de 1773 MW, suite à une maintenance insuffisante depuis leur construction. Le faible niveau d'accès à l'électricité est un important goulot d'étranglement au développement social et économique. La fiabilité de l'alimentation en énergie, pour ceux qui y ont accès, est notoirement faible et sujette à des fréquentes interruptions, avec une moyenne de 10 jours de panne d'électricité par mois.

Ces interruptions pénalisent gravement les entreprises privées qui assument, dans bien des cas, les coûts additionnels de génératrices de secours et également des coûts relatifs à la réparation des équipements endommagés par les surcharges. La mauvaise qualité de l'électricité attribuable à la piètre

³ *Africa Progress Report 2013.*

performance technique de la SNEL, affecte la compétitivité des entreprises locales et a un impact négatif notamment sur l'emploi.

À ce jour, la SNEL n'est pas considérée comme un partenaire solvable pour les investisseurs privés. Elle ne couvre pas ses frais d'exploitation par ses revenus et ses difficultés de recouvrement entraînent des problèmes de paiement considérables, des arriérés de paiement de ses fournisseurs et des taxes. L'amélioration de ces éléments est une étape pour attirer les investisseurs privés.

La situation de la fourniture de l'énergie électrique pourrait s'améliorer, s'il n'y avait pas une piètre gouvernance au niveau de la SNEL et bien entendu, au niveau de son ministère de tutelle, en ce qui concerne l'absorption des financements mis à la disposition de l'entreprise. Ce cas peut être illustré par deux exemples :

- Un projet relatif au Marché d'Électricité en Afrique Australe (SAPMP) dont un financement de 359,08 millions de dollars, mis en vigueur par la Banque Mondiale en 2004 dont la date de clôture était prévue en décembre 2012, n'a été décaissé 8 ans après qu'au niveau de 36%.
- Un autre financement de 579,7 millions de dollars pour le Marché d'Électricité à la Consommation Domestique et à l'Export (PMEDE) mis en vigueur en 2008 avec une date de clôture en juin 2016 n'a connu, 4 ans après, qu'un décaissement de 11%.

L'industrialisation par la transformation, entre autres, en produits manufacturés de nos minerais qui sont jusqu'ici exportés sous forme brute avec comme gain l'accroissement de la valeur ajoutée au profit du pays est un objectif fixé au secteur minier dont l'article 105 du Code Minier révisé fait obligation au titulaire d'un permis minier d'exploitation d'effectuer le traitement des substances minérales sur le territoire national. La contrainte majeure relevée pour atteindre cet objectif, c'est notamment le déficit énergétique. Celui-ci s'élève à près de 1000 mégawatts au Katanga ; déficit qu'il faut préalablement évacuer, spécialement dans le secteur minier.

La diversification économique exige dans tous les secteurs de production une suffisante disponibilité de l'énergie électrique qui permet l'industrialisation. C'est en exportant des produits manufacturés que l'économie congolaise pourra connaître une résilience.

2.2.2. Les ressources naturelles

En ce qui concerne les ressources naturelles, l'enjeu premier pour maximiser leur potentiel est de connaître avec plus de précision les ressources que contiennent le sol et le sous-sol de la RD Congo. Selon une étude de la Banque Mondiale, les ressources minières « **connues** » demeurent des hypothèses et la RD Congo doit acquérir une plus grande

maîtrise de son potentiel. C'est ainsi que les contrats miniers conclus ont résulté des accords signés aux conditions qui ne reflètent pas nécessairement la valeur marchande réelle du patrimoine minier. La minorisation de la valeur marchande des gisements s'explique également par le fait qu'en RD Congo, peu d'activités de recherche ont été menées à l'échelle nationale depuis l'indépendance. Le résultat en est que 90% du pays est inexploré et les 10% restants ont été explorés à l'aide de techniques et méthodes scientifiques rudimentaires, vieilles de 50 ans.

Invité à la Commission Économique du Sénat, lors du vote du Budget 2010, le Ministre des Hydrocarbures avait confirmé une certaine opacité en ce qui concerne les recettes pétrolières revenant à l'État. Chose étonnante, le même Ministre avait relevé que la production pétrolière congolaise était restée constante au niveau de 25.000 barils par jour, pendant quarante ans, malgré l'augmentation du nombre de puits, passé de 100 à 300.

Pour ce qui est des réserves pétrolières, le Ministre avait affirmé qu'elles ne sont pas connues avec certitude et qu'il y avait lieu d'engager au minimum près de 50 millions de dollars pour déterminer le niveau de réserves pétrolières du pays et espérer ainsi tirer les ressources conséquentes dans ce secteur.

2.2.3. L'agriculture

Le pays doit intégrer à court terme dans ses stratégies de la relance de l'agriculture, la valorisation des spéculations agricoles où il a connu des performances dans le passé (production d'hévéa, d'arachide, de robusta, de thé, de palmier à huile). C'est pour éliminer la sous-utilisation des ressources naturelles et corollairement les ressources humaines en chômage déguisé et pour répondre aux besoins du marché en actionnant ce potentiel de production et de création d'emplois et d'amélioration des revenus pour un grand nombre (situé dans le monde agricole), afin que les retombées de la croissance soient inclusives.

3. La promotion d'une classe moyenne congolaise

La Banque Mondiale révèle que le secret de la réussite des pays du Sud-Est asiatique connu sous le nom de miracle asiatique est dû à, entre autres facteurs :

- Un haut taux d'épargne et d'investissement ;
- Un taux de scolarité élevé et un niveau d'éducation de la force de travail en amélioration constante ;
- Un environnement macroéconomique relativement stable et une part importante du commerce international ;
- Une classe moyenne dynamique.

Si la RD Congo a connu un grand succès dans la stabilisation du cadre macroéconomique et que des efforts sont enregistrés dans le processus d'accroissement de l'épargne avec des taux de croissance économique positifs, une politique volontariste de promotion d'une classe moyenne ne s'est pas encore manifestée. Pour preuves :

- Il n'y a aucune présence d'un capital national dans le secteur bancaire et financier. Toutes les banques installées dans notre pays sont à capital étranger.
- Il n'y a aucune grande entreprise minière, industrielle ou agroindustrielle aux mains des Congolais.

Cette lacune peut être comblée, avec l'aide du gouvernement. Il peut être envisagé :

- La création de deux ou trois banques par les hommes d'affaires congolais avec une majorité au capital ;
- L'insertion des Congolais au capital des entreprises de droit commercial issues de la transformation des entreprises publiques ;
- La mise sur pied d'un Fonds de Garantie au profit des PME congolaises ;
- Le renforcement de la SOFIDE, pour en faire une banque de financement de l'agriculture ;
- La création d'une banque de financement de l'habitat ;
- La restructuration réussie des entreprises du portefeuille de l'État ;
- L'exploitation d'autres formes alternatives de financement et gestion des infrastructures avec le partenariat public-privé ;
- La création de façon permanente d'un environnement propice à la conduite des affaires reposant sur la sécurité juridique et judiciaire.

4. Sur le Plan institutionnel

Sur le plan institutionnel, depuis le démarrage du processus démocratique, la RD Congo a mis en place toutes les institutions à même d'assurer la bonne gouvernance du pays. À côté de l'institution Président de la République, il y a le Parlement, le Pouvoir exécutif ainsi que le Pouvoir judiciaire.

La problématique à laquelle il faut trouver solution est celle de l'efficacité de ces institutions. Le constat fait en pratique se situe au niveau du non-respect du principe de redevabilité. La reddition des comptes est bâclée ; les rapports des organes de contrôle sont souvent non exploités ; les sanctions ne sont pas souvent prises : d'où une situation récurrente d'impunité et de corruption devenue systémique.

En conclusion

La réussite d'un développement durable devra reposer sur une stabilité politique et une paix sociale. C'est ce qui doit constituer le socle de toute croissance économique durable. L'accent devra être mis sur l'amélioration de la gouvernance ainsi que sur le renforcement de la capacité de négociation des contrats de partenariat et de la lutte contre la corruption et l'impunité.

Par ailleurs, il est nécessaire de diversifier l'économie basée sur l'industrialisation et le développement du secteur agricole renforcée par la priorité portée sur les infrastructures de transport et énergétiques, sans oublier l'amélioration de l'éducation nationale. La résilience de l'économie nationale ne pourra provenir que de la diversification économique. Le tableau ci-après donnant la structure des exportations de la RD Congo conforte notre quête de la diversification économique.

Structure des exportations en % du total des exportations

	2013	2014	2015	2016	2017
Produits Miniers et Hydrocarbures	97,0	95,5	98,0	73,5	99,3
Produits Agricoles	2,0	4,4	1,9	4,1	0,6
Produits Industriels et Energétiques	1,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Ajustement (I)	-	-	-	22,2	0,0
	100	100	100	100	100

Source : Banque Centrale du Congo, Rapport Annuel 2017.

Complément des données d'enquête et les exportations frauduleuses.

Cette structure repose donc sur quatre matières de base : le Cuivre, le Cobalt, l'Or et le Pétrole (ces quatre produits de base représentent à eux seuls 93,59% des exportations totales de la RD Congo en 2017) dont les cours sont volatiles et menacent en permanence non seulement la stabilité de la monnaie de la RD Congo, mais aussi la relance de l'économie dans son ensemble. Pour conclure cet exposé, Georges Wolf et Fabrice Lusinde⁴ interpellent notre pays en ces termes :

La RD Congo s'est reposée, (dans la détermination de ses priorités) sur les analyses et les études réalisées par les bailleurs de fonds mais n'a pas forcément fait valoir son propre point de vue. La RD Congo doit avoir une vision de son propre développement qu'elle doit exprimer à travers un plan stratégique et un processus de définition de ses priorités en fonctions des besoins identifiés par les différents acteurs de la société congolaise. ■

⁴ Georges WOLF et Fabrice LUSINDE, « Les Questions Géospatiales et Infrastructures », in *Résilience d'un Géant Africain - Accélérer la Croissance et Promouvoir l'emploi en République Démocratique du Congo*, Banque Mondiale, 2012, p. 4.